

El Acceso a la Justicia como Política Pública de alcance Universal

ACCESO A LA JUSTICIA PARA TODOS



Ministerio de
Justicia y Derechos Humanos
Presidencia de la Nación

AUTORIDADES

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Dr. Julio Alak

Secretario de Justicia de la Nación

Dr. Julián Álvarez

Subsecretario de Relaciones con el Poder Judicial

Dr. Franco Picardi

Directora Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia

Lic. Florencia Carignano

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	9
CONSIDERACIONES PREVIAS.....	11
I. EL ACCESO A LA JUSTICIA.....	15
1. Conceptos Generales	
1.1 La noción clásica de acceso a la justicia. Su evolución.....	15
1.2 Los obstáculos identificados por la doctrina tradicional que impiden la efectivización del acceso a la justicia.....	19
1.3 La recepción normativa del acceso a la justicia en los tratados internacionales, el derecho comparado y en nuestro país. La Corte Interamericana de Derechos Humanos	25
1.4 Las medidas positivas tradicionalmente adoptadas en torno al acceso a la justicia.....	32
2. Nuestra perspectiva de abordaje sobre la cuestión.....	36
2.1 ¿Qué es acceso y qué es justicia?.....	36
2.2 Implicancias de la garantía tendiente al acceso a la justicia en nuestro país en la actualidad.....	41
2.3 ¿Es pertinente hablar de acceso a la justicia social?.....	46
2.4 La importancia política de profundizar el desarrollo de mecanismos tendientes al acceso efectivo a la justicia	63

II. LA EXPERIENCIA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA	65
1. El Acceso a la Justicia como política pública de alcance universal	
1.1 Los cambios operados a partir de la modificación de la matriz de intervención estatal iniciada en 2003	65
1.2 Evolución histórica de la Dirección	76
1.3 La importancia de las zonas urbanas empobrecidas y la modalidad efectiva de actuación. El quiebre con la compartimentación, la ruptura con la actitud pasiva del Estado respecto de los sectores sociales más vulnerados. La conciencia de que los derechos sociales constituyen obligaciones estatales	79
1.4 Los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ).....	86
1.5 Convenios con las diferentes áreas del gobierno para optimizar la intervención. Los convenios con organizaciones locales	87
1.6 La incorporación a la actividad de los Centros de Acceso a la Justicia de jóvenes del barrio a través de programas estatales	92
1.7 La elaboración y difusión de materiales sobre derechos	95
1.8 Algunas estadísticas de lo hecho hasta aquí	97
III LA CONSOLIDACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA	105
1. Los Alcances Institucionales.....	105
1.1 Establecimiento de la agenda política. El acceso a la justicia y la consolidación de la democracia.....	105
1.2 La antigua forma del Estado de intervenir en los barrios pobres. La importancia de los centros urbanos.....	108
a) Los grandes centros urbanos. El Gran Buenos Aires, las adyacencias de la ciudad de Córdoba y el Gran Rosario.	110

a.1. La dinámica interna de la villa en el marco de la antigua actuación estatal. Sus actores principales111

b) Las capitales de provincia y sus barrios marginales.....112

c) Las zonas suburbanas y rurales. La necesidad de descentralizar la actividad y contemplar mecanismos adecuados a las condiciones geográficas113

1.3 Difusión y desarrollo de las problemáticas ligadas al acceso a la justicia.....113

1.4 La actuación coordinada de todos los niveles del Estado.114

IV. HACIA LA CONFORMACIÓN DE UNA RED NACIONAL PARA GARANTIZAR EL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA115

BIBLIOGRAFIA119

PRÓLOGO

Por Julio Alak

Ministro de Justicia y Derechos Humanos

Durante décadas, la presencia del Estado en las poblaciones más desfavorecidas del país estuvo circunscripta casi exclusivamente a la acción punitiva o a la intervención, ocasional y oportunista, en tiempos electorales. La ecuación era perversa y limitada: encontrar culpables o encontrar votantes, nunca sujetos de derecho, nunca personas.

Lejos de aquellos tiempos de movilidad social ascendente, la marginación de vastos sectores sociales comenzó a formar parte del paisaje o la estadística y se naturalizó de tal modo que muchas veces se asume la pobreza como una condición natural y no como la imposición de un sector social sobre otro, que solo la intervención efectiva del Estado puede dirimir.

Despojadas de condiciones de vida mínimamente aceptables, las poblaciones marginadas de los beneficios de la sociedad deben afrontar frecuentemente dificultades adicionales a las ya existentes, que requieren de la acción del Estado para ser resueltas. Pero esa intervención, para ser efectiva, no debe ser nunca espasmódica, sino continua, sostenida a lo largo del tiempo, de manera de garantizar, día a día, la inclusión de nuevos actores.

Desde mayo de 2003, esa intervención estatal en pos de la inclusión es una política pública sostenida. El proceso de integración y dignificación social iniciado con la administración del ex presidente Néstor Kirchner no solo no se detiene, sino que se ha profundizado bajo la gestión de la presidenta, Cristina Fernández. De tal modo, la construcción de ciudadanía es una tarea encarada con la perspectiva de que nunca puede considerarse terminada.

En este trabajo que presentamos, elaborado por el equipo de la Dirección Nacional de Acceso a la Justicia, se abordan algunas de estas cuestiones. Pero no de manera exclusivamente teórica, sino también a modo de declaración de principios, rendición de cuentas de lo hecho y proyección al futuro.

La Dirección es una dependencia de la Secretaría de Justicia (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), creada en octubre de 2008, con tres responsabilidades primarias: promover el acceso a la justicia 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 su resolución.

No se trata, por cierto, de una iniciativa novedosa. Aunque con diversas características y cometidos, desde 1990 los sucesivos gobiernos han venido estableciendo diversos servicios jurídicos. Más allá del reconocimiento de algunas de las acciones abordadas precedentemente, hay que convenir que todas ellas estuvieron atravesadas por una mirada coherente con el momento histórico en el que fueron diseñadas y con el grado de compromiso de los respectivos gobernantes. El Gobierno nacional ha asumido la tarea no como un paliativo transitorio sino como una política pública permanente, una política de Estado.

De esta manera, la Dirección ha ido instalando de manera progresiva Centros de Acceso a la Justicia, en los que se brinda asesoramiento jurídico, asistencia psicosocial, derivación institucional, mediación comunitaria y recientemente, a partir de un convenio con la Asociación de Abogados de Buenos Aires, el patrocinio jurídico de aquellos casos que así lo requieren. Abogados, psicólogos, trabajadores sociales y jóvenes de los mismos barrios donde se instalan los Centros buscan ayudar a los habitantes de los distintos lugares a superar los obstáculos que impiden el ejercicio de sus derechos como ciudadanos. Además, desde un abordaje multiagencial, se trabaja con diversas instituciones y con acuerdos de cooperación intra e interministeriales, que se traducen en una acción unificada y altamente efectiva del Estado en estos barrios.

Tal como se señala en estas páginas, en sentido amplio, la noción de acceso a la justicia reconoce la relación entre los aspectos económicos, sociales y legales asociados con la administración de justicia y su impacto en el ejercicio efectivo de los derechos de los individuos. Pero el principio de igualdad ante la ley -pilar fundamental del Estado de derecho- requiere de un enfoque de la justicia como proceso que trasciende la mera acción judicial y que estimula la adopción de políticas públicas integrales y coordinadas para garantizar, también, la igualdad de oportunidades. Sin ella no hay justicia.

CONSIDERACIONES PREVIAS

Por Julián Álvarez

Secretario de Justicia de la Nación

Este texto pretende divulgar la experiencia de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia. Concretamente, la experiencia del establecimiento progresivo de los Centros de Acceso a la Justicia, organismos estatales que funcionan en los barrios de mayor vulnerabilidad de nuestro territorio, que integrados por abogados, psicólogos, trabajadores sociales y jóvenes de los mismos barrios, brindan asistencia legal, asesoramiento, acompañamiento en materia documental, asistencia psicológica, remoción de los obstáculos para la vigencia de derechos y, en definitiva, la implementación del abanico de derechos que el Estado Nacional viene llevando adelante desde el año 2003.

Por ello es importante, por un lado, destacar que el texto que comienza es desarrollado por los trabajadores del Ministerio de Justicia de la Nación; precisamente por los trabajadores de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia. Pues son ellos quienes mejor conocen y pueden dar cuenta de las políticas de Estado que el gobierno nacional viene llevando adelante en esta materia.

Por otro lado, este texto pretende representar de forma conceptual el significado de las políticas de acceso a la justicia para efectivizar al mismo tiempo una reflexión conjunta de los innumerables hechos realizados.

Es, en este sentido, sumamente relevante la presente obra a los efectos dialécticos de configurar los próximos hechos que el Ministerio de Justicia debe llevar adelante y lo es en la relación que existe entre la teoría y los hechos; una relación de determinación mutua que configura y se reconfigura de forma retroalimentaria; pero a la vez una base conjunta firme para que no exista vuelta atrás en esta política de estado.

Ahora bien, es necesario de forma preliminar llamar la atención sobre la importancia fundamental del concepto mismo de acceso a la justicia en tanto herramienta capaz de englobar todas las perspectivas posibles en la lucha por la vigencia efectiva de todos los derechos constitucionalmente consagrados, siendo claro a esta altura de la historia que la

vigencia o no de derechos consagrados en los textos normativos tiene íntima vinculación con las relaciones de poder inherentes a la sociedad que esos textos pretenden regular.

Fue el reconocido jurista alemán Ferdinand Lasalle quien ya durante el siglo XIX se preguntó ¿qué es una constitución? Y respondió que *“si la Constitución es la ley fundamental de un país, será () un algo que pronto hemos de definir y deslindar, como () una fuerza activa que hace, por un imperio de necesidad, que todas las demás leyes e instituciones jurídicas vigentes en el país sean lo que realmente son, de tal modo que, a partir de ese instante, no puedan promulgarse, en ese país, aunque se quisiese, otras cualesquiera”*.¹ Se preguntó entonces si era posible que existiera en un país algo, alguna fuerza activa e informadora, que influyera de tal modo en todas las leyes promulgadas en ese país que las obligara a ser necesariamente, *hasta cierto punto, lo que son y como son, sin permitirles ser de otro modo*. Y respondió que sí. Que existe sin duda, *“y este algo que investigamos reside, sencillamente, en los factores reales de poder que rigen una sociedad determinada”*. Y agregó que *“los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son”*.

En el mismo sentido, recordaba el gran Arturo Enrique Sampay, citando a Carl Schmitt, que *“la constitución antes de ser norma, era una “decisión política fundamental”, constituyente de “la unidad y ordenación política de un pueblo, considerado en su singular forma de existencia”*”.²

En esta misma inteligencia, afirmaremos que en materia de vigencia efectiva de derechos existen al menos dos planos claramente identificables. El plano de lo jurídico y el plano de lo real.

El primero se integra con el conjunto de normas constitucionales, legales o incorporadas por los tratados internacionales de Derechos Humanos entre otras, cuya materialización, como es sabido, es relativa.

El segundo plano, el de la realidad, se integra con la situación concreta experimentada por los habitantes de un país, en este caso el nuestro. Si para el primero de los planos basta con la mera consagración o reconocimiento de derechos, para el segundo es necesario que se verifique el goce pleno, efectivo, real.

¹ Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Reimpresión. Editorial Temis S.A. Monografías Jurídicas N° 79. Bogotá, Colombia, 2005. Pp. 40 y ss.

² Sampay, Arturo Enrique. *La crisis del Estado de Derecho Liberal Burgués*. Ed. Losada. Buenos Aires, 1942. Pp. 37.

De allí que afirmemos que no basta con el reconocimiento de los derechos; ese acto es apenas el comienzo de un proceso de conquista de su goce efectivo.

Así las cosas, el concepto de acceso a la justicia es para nosotros “un puente”. Un puente cuyo ingreso se encuentra en el plano de lo jurídico y enlaza con el plano de lo real. Es un conducto que transforma lo declamado en efectivo, lo reconocido en gozado, en síntesis, **lo abstracto en real y palpable**. Por ello, la cuestión del acceso a la justicia excede con mucho el ámbito meramente jurídico; es una cuestión social y, a la vez, política y económica.

En ese orden de ideas, creemos profundamente que nuestro país y por extensión nuestro subcontinente suramericano comenzaron a transitar un proceso histórico irreversible, cuyo destino final es la eliminación de las desigualdades (o al menos su reducción drástica).

Creemos que esa es la meta de la humanidad durante este siglo y que este es el cometido que nuestra generación -la Generación del Bicentenario- tiene como responsabilidad histórica, luego de consagrar numerosos derechos y garantías en los siglos anteriores, pero que no tienen aplicación real respecto de mayorías excluidas.

De allí que la ambición, entendida de este modo, signifique para nosotros una obligación. La obligación es ser coherentes con nuestros legados, con lo mejor de nuestra tradición histórica.

Es en consecuencia que debemos declararles la guerra a la pobreza, el hambre y la desnutrición. Declararles la guerra a las adicciones, el desconocimiento, la falta de educación y todos aquellos flagelos que imposibilitan el desarrollo pleno de cualquier persona.

No admitimos ni mucho menos naturalizamos que existan compatriotas que sufran estas circunstancias dramáticas. Son los aspectos más patológicos que hemos heredado las sociedades modernas y contra los que debemos agotar nuestras energías.

Las libertades que faltan son los dolores que quedan, como se dijo al momento de establecer la reforma universitaria del 1918. En efecto, esta ambición, este anhelo, significa también la obligación de buscar sin pausa para desarrollar todos aquellos mecanismos que nos permitan de manera progresiva ir destruyendo una a una las inequidades, la falta de oportunidades, en síntesis, la injusticia. Por eso también encaró este proceso el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Y frente a estas obligaciones, nos atrevemos. Nos atrevemos porque formamos parte de un proceso histórico que nos invita a atrevernos, y como nos invita, nos interpela y nos exige que estemos a la altura de las circunstancias.

El acceso a la justicia sintetiza todo eso para nosotros. Es el instrumento para materializar unificadamente toda la acción estatal de modo de multiplicar el impacto y garantizar una intervención eficaz respecto de los sectores más golpeados de la sociedad.

Así, para consolidarse como herramienta de vigencia efectiva de derechos, el acceso a la justicia ha sido refundado por el Gobierno Nacional desde el año 2003; pues ya no es considerado parte de una perspectiva individual, para “crear ciudadanía”, sino que es pensado como política pública estatal, de alcance universal y con carácter estratégico. Al desarrollo de ello nos dedicaremos en adelante.

I. EL ACCESO A LA JUSTICIA

1. Conceptos Generales

2.1. La noción clásica de acceso a la justicia. Su evolución.

La noción de acceso a la justicia ha ido transformándose paulatinamente, pasando de ser un imperativo moral o una mera declaración vinculada a la posibilidad de defensa de los derechos individuales, a una cuestión esencialmente legal que requiere de un sistema de garantías que posibiliten su pleno ejercicio, en tanto condición necesaria para la vigencia efectiva de derechos individuales y sociales. Este desarrollo se produjo primero con un claro énfasis en el derecho internacional y luego, con matices, en los diferentes Estados, conforme veremos más adelante.

En sentido amplio, la noción de acceso a la justicia reconoce la relación entre los aspectos económicos, sociales y legales asociados con la administración de justicia y su impacto en el ejercicio efectivo de los derechos de los individuos. Podría decirse que la noción misma de acceso a la justicia supone como contrapartida el reconocimiento implícito de ciertos impedimentos, barreras, distorsiones o discrecionalidades, que posicionan a determinados individuos o sectores de la población de manera desigual en lo que refiere a la tutela efectiva de sus derechos, situación que atenta, o al menos relativiza, el principio de igualdad ante la ley, pilar fundamental del Estado de derecho.

En sentido estricto, adentrándonos en el plano normativo, el acceso a la justicia refiere al derecho de toda persona de acceder a los órganos jurisdiccionales, contando con el debido proceso legal, para reclamar o garantizar el respeto de sus intereses legítimos y derechos tutelados por el ordenamiento jurídico.

Esta forma de entender el acceso a la justicia se ha ido desarrollando paulatinamente, en paralelo al proceso de reconocimiento de derechos y de la evolución misma del Estado.

En los siglos XVIII y XIX, el derecho de acceso a la justicia estaba limitado estrictamente al acceso a la jurisdicción, y éste se limitaba al derecho que formalmente tenían las personas de litigar o defenderse en juicio. El fundamento de esta concepción era entender que el acceso a la justicia era un “derecho natural” y, por tal condición, al ser anterior y superior al Estado mismo, requería de éste una actitud pasiva, limitada a reconocer que los individuos pueden defender sus derechos.³

³ Cappelletti, Mauro, y Garth, Bryant. *El acceso a la Justicia*. Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata, Argentina, 1983. Pp. 19

Así, en el marco de los Estados liberales de la época, *“...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, solo 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 solo teóricamente era igualitario el derecho de todos a pedir justicia”*.⁴

A medida que se fue superando la ideología liberal y se fueron reconociendo e incorporando los derechos sociales, en paralelo al surgimiento del Estado de bienestar, empieza a hablarse de la importancia del acceso *efectivo* a la justicia y de la acción afirmativa del Estado que ello requiere, dada la necesidad de proporcionar medios legales para que los derechos puedan ejercerse plenamente. En ese contexto, cobra relevancia la noción de acceso a la justicia y, en ese sentido, afirman Cappelletti y Garth (1983): *“...de ahí que deba tenerse al acceso a la justicia como el principal derecho -el más importante de los derechos humanos- en un moderno e igualitario sistema legal que tenga por objeto garantizar, y no simplemente proclamar, el derecho de todos”*.

En esta instancia, hablando del acceso a la justicia en esos términos, es posible distinguir las dimensiones normativa y fáctica del concepto, diferenciando el derecho reconocido a todos los ciudadanos de reclamar la vigencia efectiva de aquellos derechos legalmente establecidos y, por su parte, los aspectos procedimentales y el acceso a las vías institucionales para garantizar su pleno ejercicio.⁵

Es así que, independientemente de la titularidad del derecho a acceder a la justicia, se requiere para su ejercicio de determinadas capacidades que, como veremos más adelante, están directamente asociadas a determinadas condiciones económicas y sociales. De esta manera, entra en juego la equidad, cuando se considera que la justicia no puede reproducir o magnificar las desigualdades económicas. En otras palabras, *“si hay una justicia de la justicia”*, las desigualdades de hecho no deben incidir en la oportunidad ni en la calidad de la justicia (Thompson, J, 2000: 26).⁶

Volviendo a la cuestión estrictamente jurídica, usualmente se sostiene que el acceso a justicia integra el núcleo de la seguridad jurídica de todo Estado y esto hace que su existencia sea la garantía necesaria que deben tener todas las personas para que sus derechos puedan

⁴ Cappelletti, Mauro, y Garth, Bryant, op. cit.

⁵ Birgin, Haydée, y Kohen, Beatriz (Comp.). *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Editorial Biblos. Buenos Aires, 2006.

⁶ Thompson, José (Coordinador). *Acceso a la justicia y equidad, estudio en siete países de América Latina*. Instituto interamericano de Derechos Humanos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

ser respetados y en su caso defendidos convenientemente, siendo ésta una responsabilidad que atañe preferentemente al Estado. Asimismo, el derecho de acceso no solamente es importante desde el punto de vista del sujeto activo que desea recurrir a las instituciones del Estado, sino que también tiene un efecto directo sobre los potenciales causantes de violaciones de derechos o incumplimientos de obligaciones, quienes incorporarán un elemento disuasivo más a su accionar cuando sepan, anticipadamente, que su conducta podrá ser reprimida eficazmente mediante la denuncia o demanda de su víctima, quien tendrá, además, un acceso rápido y oportuno para asesorarse.

La importancia del acceso a la justicia como derecho fundamental es que por medio de este derecho se da contenido material a la igualdad formal mediante la exigibilidad de otros derechos y la resolución de conflictos entre particulares o entre particulares y el Estado. Es por ello que el acceso a la justicia es concebido como una especie de “derecho bisagra”, en cuanto permite dar efectividad a los distintos derechos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, abriendo el camino para reclamar por su cumplimiento y así garantizar la igualdad y la no discriminación.

No obstante, el acceso a la justicia, vinculado específicamente con la capacidad de litigar, supone que cualquier individuo o grupo sea capaz de:⁷

1. Identificar el problema objeto de controversia.
2. Reconocer ese problema como un problema de naturaleza jurídica; suele ser aquí donde se presentan mayores inconvenientes, ya que esta instancia está directamente vinculada con el acceso a la información y el conocimiento de derechos.
3. Identificar el o los responsables que por acción u omisión hayan causado el problema.
4. Convertir el problema en un reclamo judicial; en este punto, se hace imprescindible la asistencia de un abogado y comienzan a ser más visibles barreras vinculadas a la disponibilidad de tiempo y recursos.
5. Llevar adelante el reclamo y sostener el proceso hasta lograr una resolución judicial; aquí tiene una fuerte incidencia la dilación característica de la administración de justicia la que, en algunos casos, puede implicar inclusive varios años. Los honorarios de los abogados y el costo de oportunidad para los litigantes, medido en tiempo, puede tornar prohibitivo el proceso para las clases medias e imposible para las clases bajas.

⁷ Anderson, Michael. *Access to Justice and the legal process: Making legal institutions responsive to poor people in LDCs*. Banco de Desarrollo, agosto de 1999.

6. Lograr una ejecución rápida de lo resuelto, haciendo efectiva la sentencia.

En relación con lo planteado precedentemente, el acceso a la justicia también puede ser definido como la posibilidad de obtener asesoramiento legal y judicial, en forma adecuada a la importancia de cada tema, sin costos o con costos accesibles, por parte de las personas físicas y jurídicas, sin discriminación alguna por razones de género, etnia, religión o nacionalidad. Estos mecanismos pueden concretarse tanto mediante vías administrativas como judiciales o por medio de instancias informales como los medios alternativos de resolución de conflictos, abarcativos de procesos como la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, etc.

Sea cual fuera la modalidad del sistema de asistencia jurídica gratuita que decida adoptarse, debemos reiterar que el Estado está obligado a garantizar el acceso a la justicia, ya que, conforme la evolución descrita, este derecho ha sufrido profundas transformaciones, a punto tal de pasar de una mera declaración de posibilidad de defensa de los derechos individuales a una concepción que involucra el deber estatal de proporcionar determinadas condiciones que garanticen su ejercicio.

En la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita se encuentra comprometida la satisfacción de intereses que involucran al conjunto de la comunidad. De ello resulta que sea factible plantear su tratamiento en equivalencia al de los servicios de salud y educación, que se encuentran organizados a partir de una activa participación del Estado, que tiende a asegurar la universalidad de la prestación.

De tal forma, entender el acceso a la justicia como servicio público garantiza un adecuado cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, especialmente de los que más lo necesitan.⁸

En esta línea, de acuerdo con lo expuesto por el *Programa Iberoamericano de acceso a la justicia*, se debe tener una visión de la justicia como servicio público, en el marco de un enfoque de derechos que garantice un adecuado cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, especialmente de aquellos que están en situación de mayor vulnerabilidad; un enfoque de la justicia como proceso que trasciende el mero proceso judicial, y que anima a la adopción de políticas públicas integrales y coordinadas, con la convicción de que 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, y la

⁸ En la actualidad, diversos autores plantean el acceso a la justicia como servicio público. Ver Birgin, Haydée, y Kohen, Beatriz (Comp.), op. cit..

complementariedad de las políticas de acceso a la justicia con las políticas que tratan de promover una mayor cohesión social en la región iberoamericana.”

En este marco, las estrategias que persiguen la mejora en el acceso a las instituciones jurídicas deben dirigirse principalmente a atender las necesidades de los grupos tradicionalmente excluidos de aquéllas. El derecho de acceso a la justicia comprende, entre otras obligaciones estatales, la de establecer un sistema de asistencia profesional gratuita.

Esta obligación surge del reconocimiento del acceso a la justicia como un derecho subjetivo de todos los habitantes y, por lo tanto, no depende de la discrecionalidad de la administración, ni debe configurarse como de otorgamiento graciable, al estilo de la beneficencia.

El asesoramiento y el patrocinio jurídico fortalecen personal y económicamente al ciudadano y en muchas ocasiones se tornan fundamentales para que una persona logre que se le reconozca un derecho.

De allí que el acceso a la justicia tenga un doble alcance: 1) es necesario a los fines de corregir o prevenir afectaciones de derechos, y 2) es funcional a la posibilidad de construir una fuerte comunidad democrática al permitir la ampliación de los canales de expresión y participación de diferentes grupos sociales.

1.2 Los obstáculos identificados por la doctrina tradicional que impiden la efectivización del acceso a la justicia.

Ahora bien, en el marco de la evolución del concepto de acceso a la justicia ya reseñado, comenzaremos por reconocer que adscribimos a su tesis más amplia. Consideramos que no se ajusta a las actuales condiciones sociales, económicas y políticas acotar ese concepto a la cuestión formal ligada al acceso a la jurisdicción. En oportunidad de pronunciarnos sobre nuestra perspectiva de abordaje del tema desarrollaremos *in extenso* esta cuestión. Nos limitaremos aquí a señalar que, como primera aproximación, podemos considerar el acceso a la justicia como el *“derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, identidad sexual, ideología política o creencia religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas”*.⁹

En estos términos, tradicionalmente la doctrina ha identificado numerosos obstáculos de

⁹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia*. Instituto Talcahuano. Buenos Aires, 2005. Pp. 7.

diversa índole que de un modo u otro impiden el pleno goce de ese derecho. En acuerdo con ella, entendemos como obstáculos para el acceso a la justicia todas aquellas circunstancias o factores que impiden o dificultan el acceso efectivo a los diferentes mecanismos de resolución de un conflicto y que generalmente afectan a los sectores más vulnerables en la defensa de sus intereses.¹⁰

Toda solución o aproximación a ella que intente mejorar y hacer efectivo el acceso a la justicia debe identificar los diferentes obstáculos que impiden o dificultan su acceso y, por lo tanto, a una sociedad más igualitaria.

Entre las distintas barreras que limitan el acceso a la justicia para nuestra sociedad y en particular para los grupos menos favorecidos, los autores más reconocidos han mencionado *obstáculos económicos* (el alto costo de los procesos judiciales y de los servicios jurídicos y el déficit de la asistencia legal gratuita o la saturación de las defensorías públicas), *socioculturales* (desconocimiento de los derechos y de los lugares donde reclamar, desconfianza del sistema de justicia, barreras lingüísticas), *procesales* (complejidad de los procedimientos, burocratización), *geográficos o físicos* (distancia de los tribunales, órganos administrativos y servicios de asistencia gratuita), *de género* (la existencia de prejuicios y estereotipo de género, ausencia o déficit de los servicios jurídicos de asistencia para mujeres).

En este marco, no son pocos los obstáculos que dificultan, de manera directa o indirecta, el acceso a la justicia. Sin embargo, los mencionados son los más visibles y a la vez aquellos que contribuyen a la exclusión y vulneración de los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad. A continuación, haremos una breve mención de cada uno de ellos.

Las barreras procesales y administrativas: Estas barreras son mencionadas en las *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*, en el capítulo II de la sección cuarta sobre *revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia*.

Al respecto, se dijo que “*dentro de esta categoría se incluyen aquellas actuaciones que afectan la regulación del procedimiento, tanto en lo relativo a su tramitación, como en relación con los requisitos exigidos para la práctica de los actos procesales*”.

Es decir que el instrumento aludido entiende que se configuran a partir de aquellos actos, procedimientos y actuaciones procesales que implican trabas o dificultades para las personas en estado de vulnerabilidad.

¹⁰ Böhmer, Martín, y otros. “Necesidades jurídicas insatisfechas, un estudio en el partido de Moreno”. Buenos Aires, 2004. Pp. 6.

Ya se ha dicho que la burocratización administrativa y del sistema judicial son un claro ejemplo de ello. Los requisitos exigidos por los organismos administrativos o por el ordenamiento para la práctica de determinados actos dentro del proceso judicial permiten visualizar las constantes trabas con que las personas deben enfrentarse diariamente. Con frecuencia es necesario contar con asistencia letrada para realizar determinados trámites en la administración como consecuencia de un exceso de formalismo e incluso por dificultades lingüísticas y la falta de capacitación por parte de los agentes de la administración. A ello se suma la inexistencia de un servicio de información por parte de los organismos e instituciones públicas así como de una “guía de trámites”, de modo de facilitar la actuación de los usuarios.

En lo relativo al proceso judicial, se sostuvo que tampoco existe un sistema eficaz que garantice que las personas en situación de vulnerabilidad sean informadas sobre los aspectos importantes del procedimiento, como la relevancia de la participación, plazos procesales y consecuencias del incumplimiento, y de los actos procesales que se desarrollan a su alrededor. Es imprescindible que dicha información sea otorgada oportunamente de modo que las personas puedan utilizarla a medida que se desarrolla el proceso.

Ello, sumado a que el lenguaje utilizado en las audiencias y en el proceso por parte de jueces y abogados, como el utilizado para las notificaciones, también representa una dificultad para cualquier ciudadano, que redundan en una dependencia absoluta con el abogado que lo patrocina y a la vez limita su visión y conocimiento sobre el proceso en el que se encuentran en juego sus derechos.

Estas dificultades -afirman los autores aludidos- condicionan a la persona en su entendimiento y crean una visión de dificultad e imposibilidad, que presenta a la justicia (dicho aquí en el sentido de Poder Judicial o jurisdicción) como un inconveniente o un problema mayor que poco tiene que ver con una instancia de solución de conflictos.

Las barreras socioculturales: En igual sentido, las *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*, en el capítulo II, sección primera, también hacen mención a la cultura jurídica, buscando promover un sistema de información básica sobre derechos, procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a la justicia.

Como se sostuvo, la ausencia de educación legal en nuestra sociedad, tanto en relación con los derechos que se tienen como de las vías legales para hacer efectivos tales derechos, se configura como un obstáculo para el acceso a la justicia. La llamada “pobreza legal”, definida como “*la incapacidad de una persona para poder utilizar las normas, las instituciones del*

Estado y otros mecanismos alternativos como medio idóneo para poder ejercer derechos y solucionar conflictos”, afecta con mayor magnitud a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad debido a la marginalidad y exclusión en la que viven, que hace que muchos no tengan acceso a la información básica acerca del funcionamiento del sistema de justicia, ya sea porque no han podido completar su educación o porque nunca asistieron a un establecimiento educativo.

Claro está que el conocimiento de los derechos no nos garantiza por sí su efectividad, pero indudablemente es un requisito imprescindible para exigir su respeto y defensa. La doctrina ha venido afirmando que la difusión de información jurídica y su conocimiento son fundamentales para la identificación de un problema de naturaleza jurídica y las posibles vías de solución. En este marco, vale decir que es al Estado a quien le corresponde la difusión de los derechos y medios de acceso, ya que muchas veces sucede que existen procedimientos administrativos o judiciales adecuados pero que son desconocidos por aquellos que deberían recurrir a su utilización. Los doctrinarios afirmaron que resulta necesario que los ciudadanos sean capaces de interpretar correctamente su contenido. El desconocimiento de derechos se profundiza aún más por el lenguaje jurídico utilizado, que con sus tecnicismos y especialidad se presenta como una barrera lingüística, donde el lenguaje innecesariamente complejo que se utiliza condiciona a las personas, generando miedo y desconfianza en el sistema judicial, e impide su participación directa en el conflicto y en su solución.

Por otra parte, la desconfianza en el sistema judicial, y en general en las instituciones públicas, se presenta como una limitación psicológica que hace descreer a los habitantes en la atención que podría prestarles el propio sistema. Esto tiene como consecuencia la aceptación pasiva de injusticias o, lo que es aún más grave, la apelación a medios informales para obtener justicia en el caso concreto que los afecta. Esta desconfianza se ve profundizada en los sectores más vulnerables, los cuales, por lo general, ya han tenido algún tipo de contacto con la justicia, pero como demandados o autores de delitos, lo que se define como *“acceso inverso a la justicia”*, en donde han podido formar su propia idea de ineficacia y corrupción de la administración y del sistema judicial.¹¹

Ideas tales como “pérdida de tiempo” o “no hay nada que hacer” -muchas veces por la sugerencia de algún agente de la administración y otras hasta por consejo de los propios abogados- llevan a que las personas no denuncien ni activen procedimientos ante la convicción de inseguridad e ineficacia del propio sistema, lo que se traduce nuevamente en exclusión.

¹¹ Sommer, Christian G. “Acceso a la justicia. El rol universitario en la exigibilidad de derechos”. Pp. 4.

Las barreras económicas: Resulta interesante destacar que existe un reconocimiento bastante generalizado en doctrina en el sentido de que la pobreza constituye la principal causa de exclusión, y se da tanto en el campo económico y social como en el cultural.

Se ha dicho al respecto que las condiciones materiales de vida junto con otros aspectos valorativos condicionan negativamente el acceso a la justicia por parte de los sectores de menores ingresos, agudizando la marginación social de vastos sectores de la sociedad al excluirlos del sistema de justicia.

Una consecuencia directa de la pobreza es la imposibilidad o severa dificultad que existe para las personas pobres de iniciar y sostener un proceso jurisdiccional, en la medida en que no pueden asumir los altos costos que representa un proceso, o pagar un abogado, y por lo tanto se encuentran en una posición de desigualdad con respecto a quienes sí están en condiciones de hacer frente a tales costos.¹²

El primer problema que las personas de bajos recursos deben enfrentar es el de contratar a un abogado, con los altos honorarios que éstos cobran por sus servicios. El Banco Mundial, en un informe de 1994, señala que el mayor costo que enfrenta una persona al litigar son los gastos provenientes de la representación legal, incluso más que los gastos del proceso.¹³

Ante la dificultad de hacer frente a dicho costo, se ven obligados a acudir a los servicios de asistencia gratuita brindados algunas veces por el propio Estado, las universidades o los colegios de abogados de la jurisdicción. Si bien existen servicios de patrocinio y asistencia jurídicos gratuitos, éstos se organizan como una actividad de carácter asistencial o como parte de la formación universitaria y no como un servicio público que debe ser emprendido y regulado por el Estado. Generalmente dichos servicios se encuentran saturados por un exceso de demanda, lo cual impide que todos los casos que llegan puedan ser atendidos. En razón de ello, se establecen requisitos, muchas veces poco claros o no difundidos, cuya consecuencia consiste en que gran cantidad de personas en condición de vulnerabilidad no vean atendidas sus necesidades, agudizando su marginación.

Una solución que se ha implementado para hacer frente a los grandes costos de los procesos judiciales en la mayoría de los países de la región es la exoneración del pago de tasa de justicia para las personas de menores recursos. Sin embargo, dicha solución se presenta como insuficiente atento a que las personas de bajos recursos deben sortear algunos obstáculos previos al inicio de una causa, como contratar a un abogado que los represente

¹² *Obstáculos para el acceso a la Justicia en las Américas*. Instituto de Defensa Legal de Perú y Fundación Debido Proceso Legal. Pp. 24.

o asistir a un servicio de asistencia gratuita, y para ello no pueden dejar de tener en cuenta el costo del tiempo. Nos referimos a lo que les cuesta trasladarse hasta los lugares de atención, que, como expresaremos más adelante, generalmente se encuentran en el centro de las ciudades y con atención al público en horario laboral. De allí que el seguimiento de una causa para estas personas, generalmente empleadas en la economía informal, puede implicar la pérdida misma del empleo. Y a ello debemos agregar la excesiva duración de los procesos y la congestión judicial.

Frente a estas dificultades se presentaron algunas posibles soluciones, como la utilización de modos alternativos de solución de conflictos (la mediación, la conciliación y el arbitraje). Otra posible solución es la eliminación de la defensa cautiva y la posibilidad de llevar adelante algunos procesos sin la necesidad de contar con un abogado.

Los llamados juzgados de paz, presentes en 19 provincias de la Argentina, han venido realizando una importante tarea en la resolución de conflictos, muchas veces conformados por personas legas, no abogados y miembros de la comunidad en la que ejercen su jurisdicción.

Los juzgados de paz se han constituido en una herramienta fundamental para la resolución de conflictos dentro de una comunidad. Esta iniciativa, que ha ido tomando forma con el transcurso del tiempo, debe ser considerada y profundizada respecto de aquellos sectores donde aún no se han establecido espacios de estas características, ya que por medio de ellos hay una forma de brindar acceso a justicia a la comunidad, obteniendo una pronta solución a los conflictos.

Los obstáculos geográficos: Otro de los aspectos obstructivos identificados por la doctrina radica en la cuestión física, geográfica. Con ella se hace referencia a la distancia existente entre las zonas céntricas, donde se ubican los tribunales, defensorías y oficinas públicas, y los lugares donde vive la mayor parte de los grupos vulnerables que requieren su utilización. Si a ello sumamos otros obstáculos geográficos, como distancias, medios de transportes, etc., la situación empeora. Como ya mencionamos con anterioridad, trasladarse a las grandes urbes implica tiempo y costos que muchas veces las personas de menores recursos no pueden afrontar, ya sea porque no cuentan con el dinero necesario para ello o porque la atención se realiza en horarios acotados que son incompatibles con la jornada laboral.

Las *Reglas de Brasilia*, por su parte, también consideran a las personas con discapacidad como uno de los sectores desfavorecidos en el acceso a la justicia, y hacen referencia a la necesidad de su accesibilidad mediante la adecuación de las estructuras edilicias de

tribunales y oficinas públicas. Si tenemos en cuenta que la mayoría de los edificios son de principios del siglo pasado, rápidamente sabremos que no cuentan con rampas para su acceso o indicadores adecuados para no videntes.

Los obstáculos de género: Por último, se han mencionado también las barreras de género, a las cuales hacen referencia las *Reglas de Brasilia*.

La discriminación que la mujer sufre en determinados ámbitos impide el acceso a sus derechos en condiciones de igualdad. La violencia contra la mujer constituye otro obstáculo para su acceso a la justicia.

Los doctrinarios han hecho referencia a que incluir en el análisis este tipo de barrera nos permite ver cómo los obstáculos económicos, socioculturales, geográficos, etc., afectan de un modo diferente a hombres y mujeres en el acceso a la justicia.

La pobreza afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres. Las mujeres que viven en la pobreza generalmente se ven privadas del acceso a recursos fundamentales para su propio desarrollo y necesarios para cambiar su situación. Generalmente no participan en la toma de decisiones en el hogar y en la comunidad de la que forman parte y la atención de la salud y la educación no son prioritarias; todo ello ayuda a profundizar aún más la situación crítica en la que se encuentran.

En el mundo entero las mujeres se encuentran en inferioridad de condiciones respecto de los hombres. Y es por ello que las mujeres se hallan con mayores obstáculos para hacer efectivos sus derechos. Sin embargo, a la hora de establecer pautas para el acceso a servicios para personas de menores recursos no se diferencia entre hombres y mujeres, cuando la perspectiva de género exige realizar una diferenciación. Es decir que ambas categorías compiten en la asignación de recursos.

1.3 La recepción normativa del acceso a la justicia en los tratados internacionales, el derecho comparado y en nuestro país. La Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El acceso a la justicia ha recibido una notoria recepción normativa, tanto en los tratados internacionales de Derechos Humanos como en el derecho interno de otros países. También tuvo recepción en nuestro marco normativo local.

El derecho internacional de los derechos humanos consagró el derecho de acceso a la justicia en múltiples normas que hacen referencia expresa a la igualdad ante la ley de todos los

individuos y a las garantías del debido proceso, los que han sido ratificados en sus distintos ámbitos de validez por la amplia mayoría de países. En ese sentido, merecen destacarse:

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 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.

2. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 establece:

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 puesto 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.

3. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 establece:

Artículo 8º (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.

4. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 establece:

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.

Por otra parte, numerosos países de Suramérica, además de ratificar estos tratados, han plasmado en sus constituciones nacionales diferentes normas que bregan por un eficiente acceso a la justicia para sus ciudadanos.

Tal es el caso de Colombia, en cuya Constitución, en el artículo 229, se garantizó *“el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia”*. Además, se propuso una cláusula en la que formula la posibilidad de ejercer este derecho *“sin la representación de abogado”*.

Por otro lado, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos dispuso en materia de acceso a la justicia el derecho de toda persona *“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”*. Aquí, es posible discernir del derecho de acceso a la jurisdicción el concepto de oportunidad. Esto es, el componente de rapidez y eficacia con que deben contar las resoluciones judiciales. Más adelante estableció la gratuidad del servicio de administración de justicia, *“quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”*.

También Venezuela incorporó en su marco normativo el tema que nos ocupa. En este sentido, la norma fundamental venezolana estableció, primero, el derecho de *“representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de estos y a obtener oportuna respuesta”*. El texto citado exalta el derecho a reclamo ante la autoridad competente. Ahora bien, el derecho de acceso a la justicia viene a completarse con el artículo siguiente, el 68, en el que se establece: *“Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos por la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes”*. Aquí se pone de manifiesto la voluntad de los constituyentes de dar un contenido social a la administración de justicia, introduciendo la responsabilidad estatal de velar por el acceso de *“quienes no dispongan de medios suficientes”* para acceder a la justicia.

La Constitución ecuatoriana propuso una redacción distinta. Más concisa y directa. Esta logra plasmar los principios fundamentales en pocas palabras. Pasaremos a analizarla: *“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”*. Destacamos dos conceptos, que son *“acceso gratuito a la justicia”* y *“tutela efectiva”*.

Finalmente, nos referiremos al tratamiento que le ha dado el pueblo guatemalteco, a través de sus representantes, al delicado tema del acceso a la justicia. El artículo 29 de la Constitución de Guatemala estableció que *“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”.

De este modo se agota la normativa constitucional latinoamericana en materia de acceso a la justicia.

Por su parte, si de acceso a la justicia hablamos, no podemos dejar de mencionar la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que tuvo lugar en Brasilia en 2008 y elaboró las *100 reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad*. Si bien estas reglas no forman parte de ningún tratado ni son vinculantes para los países, son una premisa importante para el entendimiento de qué es el acceso a la justicia.

El documento, suscripto por los máximos responsables de las Cortes Supremas de Justicia y de los Consejos de la Magistratura de los 24 países iberoamericanos concurrentes, busca promover la asistencia técnico-jurídica de las personas vulnerables para la defensa de sus derechos.

Es decir, aquellas 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.

En la exposición de motivos el documento resalta: *“El sistema judicial se debe configurar, y se está configurando, como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho...”*. Luego se establece que las Reglas tienen como objetivo *“...garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial”*.

En el plano local, el Preámbulo de nuestra Constitución Nacional establece que toda la actividad estatal debe dirigirse a *“afianzar la justicia...”*. Y esta premisa tiene como destinatarios a *“...todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino...”*. Por su parte, el artículo 18 del mismo cuerpo normativo establece que: *“Es inviolable la*

defensa en juicio de la persona y de los derechos...”. Lo cierto es que con anterioridad a la reforma de 1994 la Constitución no contenía ninguna norma expresa sobre el derecho de acceso a la justicia, pero se consideraba implícito en varias de sus disposiciones, entre ellas las mencionadas. Con la reforma, en virtud de lo establecido en el artículo 75 inciso 22, se otorgó jerarquía constitucional a algunos tratados de derechos humanos que se refieren a la obligación de los Estados de garantizar el acceso a la justicia, que fueron enunciados al comienzo de este apartado. Estas normas forman parte de nuestro ordenamiento jurídico interno, con jerarquía constitucional y su respeto puede ser exigible en sede judicial.

En lo que refiere a las normativas provinciales, la Constitución de la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, establece el derecho de todo individuo al acceso irrestricto a la justicia y, específicamente, a fin de garantizar el pleno ejercicio de este derecho, prescribe la gratuidad de los trámites y la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes, así como la inviolabilidad de la defensa y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial. Por su parte, la Constitución de la provincia de Córdoba, en su artículo 18, inciso 9, sostiene que toda persona tiene derecho *“A peticionar ante las autoridades y obtener respuesta y acceder a la jurisdicción y a la defensa de sus derechos”*.

Del mismo modo, la ciudad de Buenos Aires en su Constitución también hace referencia al derecho de acceso a la justicia. Es así que en su artículo 12, inciso 6, menciona: *“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”*.

Finalmente, restan señalar algunos pronunciamientos de la Corte Interamericana que hacen alusión a la temática analizada.

En términos generales, la perspectiva de abordaje respecto del acceso a la justicia operada por ese organismo estuvo estrechamente ligada a la cuestión del acceso a la jurisdicción, con especial énfasis en cuestiones penales. Al respecto, el Dr. Manuel E. Ventura sostuvo que *“El acceso a la justicia puede ser entendido 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”*.¹³ En ese sentido, citó numerosos casos que dan cuenta de esa perspectiva

¹³ Ventura, Manuel E. Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; miembro del “International Law Association”, de “The American Society of International Law”; miembro del “Instituto Hispano-Luso-Americano y Filipino de Derecho Internacional”; miembro del consejo editorial de la Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos”; miembro honorario de la “Asociación

(Corte I.D.H., *Caso Cantos*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 52. ; Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4; y Corte I.D.H., *Caso Godínez Cruz*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, entre otros).

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que *“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 Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva Nº 11/1990, pág. 31).

Concluyendo esta parte, como hemos visto, existe en primer lugar una evolución del concepto de acceso a la justicia que, a medida que fueron avanzando las ideas, fue ampliando sus alcances y contenido. Si el acceso a la justicia comenzó como una mera garantía procesal en términos de legitimación activa en el siglo XVIII, consecuencia de su evolución, continúa avanzando, a punto tal de contemplar dentro de su esfera las condiciones materiales de existencia, es decir, extendiéndose por sobre lo estrictamente jurídico para abarcar también aspectos sociales y económicos.

Ahora bien, ya en la identificación doctrinaria respecto de los obstáculos para alcanzar el derecho de acceso a la justicia a la que se hizo referencia, puede verse que este último aspecto de la evolución del concepto mismo de acceso a la justicia -nos referimos a la incorporación de las problemáticas sociales y económicas- ocupa un lugar secundario. Lo preponderante en materia de obstáculos está dado por aquello que impide acceder a la jurisdicción y, tíbiamente, se plantea la cuestión de la pobreza y la distribución de los ingresos.

Este camino en el plano de lo real de ir acotando los alcances de la idea de acceso a la justicia para retrotraerlos al siglo XIX tiene su expresión cabal en la recepción normativa de la cuestión. Allí, como pudo verse, se acota el alcance del acceso a la justicia a términos esencialmente jurídicos, dejando de lado las cuestiones socioeconómicas que implican, ya no para acceder a la jurisdicción, sino para acceder a la justicia, para que se haga justicia respecto de su existencia, entendida como vigencia plena de los derechos. Dicho esto, analizaremos a continuación las medidas tradicionalmente adoptadas en el plano de la realidad para materializar el acceso a la justicia.

Costarricense de Derecho Internacional”, y miembro *ex officio* de la Asamblea General del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En su texto *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de Acceso a la Justicia e Impunidad*.

1.4 Las medidas positivas tradicionalmente adoptadas en torno al acceso a la justicia

Pues bien, a esta altura del análisis nos interesa, sobre la base de lo dicho hasta aquí, verificar qué medidas concretas se fueron adoptando para materializar el acceso a la justicia, de modo de identificar cuál es el concepto que prevalece en el plano de la realidad. Tomaremos para su estudio lo ocurrido en nuestro país.

Es necesario resaltar en este sentido que como consecuencia de la Segunda Conferencia Nacional de Jueces organizada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en septiembre de 2007 en la ciudad de Salta, con la colaboración de los Superiores Tribunales de Justicia provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Federación Argentina de la Magistratura y la Asociación de Magistrados y Funcionarios, se creó la Comisión Nacional de Acceso a la Justicia, integrada por jueces con objetivos claros referidos a la disminución de la litigiosidad y el acceso a la justicia de la ciudadanía toda.

El principal objetivo de dicha Comisión consistió en promover el acceso a la justicia mediante políticas públicas, buscando mejorar el servicio de justicia con la inserción de métodos alternativos de resolución de conflictos y disminuir, en consecuencia, la litigiosidad judicial.

Es así entonces que la Comisión Nacional de Acceso a la Justicia, presidida por la ministra de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, doctora Elena Highton de Nolasco, entre otras cosas, elaboró el “Mapa de situación sobre los diversos métodos de acceso a la justicia implementados en el ámbito del Poder Judicial de la República Argentina”.¹⁴

El mapa determina qué modos de acceso a la justicia se encuentran configurados en cada una de las provincias argentinas, además de la jurisdicción nacional y de la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los modos de acceso a la justicia que se consignan en el mapa en cuestión son: Mediación, Conciliación, Arbitraje, Casas de Justicia, Oficina Multipuertas, Oficina de Atención Permanente, Servicios Itinerantes (jueces, abogados u otros), jueces de Paz, Oficina de Atención a la Víctima, Oficina de Violencia Doméstica y otros sistemas.

A través de dicho mapa de situación, se pueden conocer los métodos de resolución de conflictos implementados, teniendo la posibilidad de acceder de manera rápida e integral a la información existente, lo que mejora sensiblemente el servicio al ciudadano.

¹⁴ El mapa está publicado en la página oficial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: <http://www.csjn.gov.ar/accjust/docs/index.jsp>

Allí se presenta una amplia gama de soluciones alternativas, entre las que se destaca la conciliación, la mediación y el arbitraje. A continuación describiremos algunos de los métodos expuestos en el mapa referenciado así como las características que presentan.

Mediación: La Argentina se encuentra entre los países donde más se ha avanzado en materia de mediación como forma alternativa de resolución de conflictos. Consiste en un procedimiento que comienza con la intervención de un tercero, ajeno al órgano judicial, que a través de la aplicación de técnicas especiales de comunicación procura que se produzca el entendimiento entre las partes y concluye, eventualmente, con la celebración de un acuerdo que compone el conflicto.¹⁵

De acuerdo con el mapa de situación de los diversos métodos de acceso a la justicia, el sistema de mediación se ha implementado en veintinueve jurisdicciones de la Argentina. Tanto para temas de derecho civil, comercial, derecho de familia, derecho laboral como para ciertos delitos penales.

Conciliación: La conciliación también ha ido desarrollándose en los últimos años en nuestro país. Consiste en un mecanismo por el cual un tercero ayuda a las partes a negociar, sobre la base de sus intereses y posiciones, pudiendo el conciliador emitir opiniones y fórmulas de acuerdo. Esto último es lo que la diferencia de la mediación.

La conciliación se encuentra presente en diecinueve provincias de nuestro país. La legislación prevé el desarrollo de dicho método previo al proceso judicial, en algunos casos de forma obligatoria, como en el caso de los conflictos de derecho laboral, y en otros como un modo alternativo para la resolución de conflictos. La legislación también prevé la utilización de este mecanismo en procesos ya iniciados. Este método alternativo para la resolución de conflictos se puede desarrollar tanto en conflictos de derecho civil, comercial, laboral, de familia, así como en conflictos de derecho penal para ciertos delitos leves, contravenciones y en materia de derecho administrativo y tributario.

Arbitraje: Es otro de los métodos alternativos de resolución de conflicto que se describe en el mapa de acceso a la justicia. Consiste en que las partes sometan la decisión de sus diferencias a uno o más jueces privados, a los cuales se los denomina árbitros o amigables componedores, según sea que deban o no sujetar su actuación a formas determinadas y fallar con arreglo a las normas jurídicas. Si bien este tipo de resolución de conflictos se encuentra consagrado en la legislación de varias provincias, lo cierto es que surge en forma

¹⁵ Palacio, Lino Enrique. *Manual de Derecho Procesal Civil*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2004. Pp. 566.

evidente la ausencia de su uso por parte de los justiciables, quizás por el desconocimiento de su existencia. También se hace imprescindible una adecuación normativa del método a las actuales necesidades. En 2009 se registraron en la provincia de Córdoba doce juicios arbitrales; el resto de las provincias cuya legislación prevé el arbitraje no cuenta con estadísticas ni registros.

Casas de Justicia: Se encuentran presentes en cuatro provincias argentinas. Funcionan dentro del Poder Judicial y junto con otras instituciones locales buscan brindar a la comunidad medios alternativos de resolución de conflictos. También orientan a los justiciables, informan y derivan a los organismos correspondientes. La característica principal es que dichas casas se encuentran fuera de la cabecera departamental, procurando con ello la descentralización, y en algunos casos se trasladan a barrios en las afueras de la ciudad ya que la gente que vive lejos no acostumbra trasladarse al pueblo a plantear las problemáticas que los aquejan.

Oficina Multipuertas: Pese a tratarse de un elemento esencial para garantizar el acceso a la justicia ya que muchas veces es el primer contacto que el justiciable tiene al presentarse el conflicto, no han tenido -al igual que las Casas de Justicia- suficiente difusión a nivel nacional y sólo están presentes en cuatro provincias. Buscan brindar a los ciudadanos orientación, información, derivación y acompañamiento de un modo eficaz y rápido.

Oficina de Atención Permanente: Se presentan con diferentes funciones y sólo se instalaron en seis provincias. Fueron creadas con el fin de mejorar el servicio de justicia. Tienen como funciones la recepción de denuncias, así como brindar orientación e información acerca del sistema judicial y de las distintas vías de acceso a la justicia.

Servicio Itinerante: Consiste en el traslado de funcionarios del Poder Judicial o de abogados a localidades a fin de garantizar el acceso a la justicia de aquellas poblaciones que se encuentran distantes de los centros urbanos. Este servicio sólo se presta en seis provincias; en algunos casos está compuesto únicamente por funcionarios judiciales y en otros por abogados del colegio de la jurisdicción.

Jueces de Paz: Los llamados jueces de paz se encuentran presentes en buena parte de nuestro país: están en diecinueve provincias. Sus funciones están establecidas por la legislación local y tienen competencia en diversos temas. En algunos casos se los autoriza a intervenir en causas civiles y comerciales de menor cuantía, en problemas vecinales, en casos de violencia, faltas contravencionales, sucesiones, etc. Como se puede apreciar, son innumerables los casos que se presentan en sus juzgados y desempeñan una tarea esencial en sus comunidades. Generalmente desarrollan sus actividades en zonas geográficas

apartadas o con dificultades de comunicación. El juez de paz pertenece a la comunidad en la que trabaja, circunstancia que lo constituye en una verdadera referencia social. Los procedimientos se desarrollan en forma oral y son gratuitos.

Oficinas de Atención a la Víctima: Existen en doce provincias y tienen por objeto la asistencia integral a las víctimas de delitos. Están conformadas con profesionales del derecho, la psicología y el trabajo social. Allí se brinda asesoramiento jurídico, acompañamiento y seguimiento de las demandas.

Oficina de Violencia Doméstica: Las oficinas de violencia doméstica o de violencia familiar y de la mujer buscan ofrecer a la persona afectada la posibilidad de solicitar la intervención judicial en cualquier momento. Los casos son atendidos por un equipo interdisciplinario que realiza la entrevista con la persona afectada y luego se le informa los posibles cursos de acción. Dichas oficinas no se encuentran presentes en todas las provincias; sin embargo, gran parte de ellas ha suscripto convenios de cooperación con la Corte Suprema de Justicia.

La existencia de estas oficinas ha facilitado el acceso a la justicia de personas afectadas por la violencia que desconocían las vías de ingreso al sistema.

Es de suma importancia el intercambio de información entre las diversas jurisdicciones para conocer los beneficios y obstáculos que hubo que enfrentar en materia de acceso a la justicia con el objeto de adquirir experiencia al respecto.

Hasta aquí la reseña de lo que se ha venido haciendo en nuestro país en materia de acceso a la justicia. En el plano internacional, fundamentalmente en Suramérica, las medidas adoptadas son prácticamente idénticas, con algunas pocas experiencias aisladas y testimoniales de patrocinio jurídico.

De lo analizado hasta aquí puede afirmarse que el plano en el que el Acceso a la Justicia como concepto goza de mayores alcances, es el de la teoría. El contenido del concepto se va reduciendo a medida que el mismo se acerca al plano de la realidad. En lo estrictamente conceptual o doctrinario, se incluyen hasta las condiciones sociales y económicas. Ya en el plano normativo, la idea se acota al “acceso a la jurisdicción”.

2. Nuestra perspectiva de abordaje sobre la cuestión

Como hemos visto hasta aquí, el acceso a la justicia como derecho está ligado al de “acceso a la jurisdicción”. Si bien en muchos casos declamativamente se ha hecho referencia a la idea de acceso a la justicia, como forma discursiva bastante más abarcativa, lo cierto es que al momento de adoptar medidas concretas en relación con el tema primó la perspectiva de acceso a la jurisdicción. La descentralización de órganos judiciales, fiscalías y defensorías, el desarrollo de la justicia de menor cuantía, los juzgados de paz, etc. dan cuenta de lo dicho.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, el acceso a la justicia involucra un universo mucho más abarcativo e integral. A su desarrollo nos dedicaremos a continuación.

Como es de prever, y ya se ha dicho, el concepto de acceso a la justicia no ha sido siempre el mismo. Ha ido mutando de acuerdo con los vaivenes de la historia y el desarrollo de las ideas. En un momento como este, de profundos cambios en todo el globo pero especialmente en nuestro subcontinente, las realidades sociales se modifican y, posiblemente como nunca antes, se verifican condiciones más que propicias para profundizar los alcances de conceptos tales como el de acceso a la justicia. Ese espíritu es el que nutre nuestra perspectiva de abordaje respecto de la cuestión.

Dicho esto, desarrollaremos a continuación de qué hablamos cuando hablamos de acceso a la justicia. Qué es acceso y qué es justicia.

2.1 ¿Qué es acceso y qué es justicia?

La Real Academia Española define el término “acceso” (del latín *accessus*), entre otras acepciones, como:

1. m. Acción de llegar o acercarse.
2. m. Entrada o paso.

Estas dos acepciones son las que nos atañen, porque implican que quien llega a un lugar, por una cuestión lógica, no estaba allí, un adentro y un afuera. Hablar, incluso superficialmente, de acceso constituye de por sí reconocer la existencia de personas que no pudieron ingresar, que están afuera, o, mejor dicho, que existen obstáculos lo suficientemente poderosos

para impedirles entrar. Y lo que impiden es el acceso a un aspecto central de la existencia humana: la justicia.

De lo que se trata, entonces, es de desarrollar la estrategia que permita que en algún momento ya no exista ese afuera en materia de justicia. Que el concepto mismo de acceso a la justicia desaparezca, por resultar innecesario. Mientras tanto, mientras tengamos que convivir con la idea de acceso, habremos de entenderla como la vía que permita la realización material y efectiva de la justicia respecto de los habitantes de nuestro Estado. Es decir, el acceso es para nosotros la remoción de los obstáculos que impiden el goce de una existencia justa. Como puede verse, desde nuestra perspectiva conceptual, la idea de acceso a la justicia va mucho más allá. Indudablemente es insuficiente acotar el concepto al de “acceso a la jurisdicción”. Pero también es insuficiente la incorporación de los aspectos sociales y económicos introducidos por la doctrina más avanzada en la materia. No caben dudas acerca de que hablar de acceso a la justicia impone la incorporación de esos aspectos, pero, precisamente por eso, por tratarse de la necesaria mutación de cuestiones sociales y económicas, consideramos que debe incorporarse también la cuestión política. Cualquier planteo serio que se proponga aludir a la vigencia efectiva de todos los derechos consagrados constitucionalmente, necesariamente debe contemplar una transformación de las condiciones sociales existentes y fundamentalmente de las condiciones económicas, de las condiciones de distribución del ingreso y de equidad. De otro modo, los planteos formulados serán letra muerta o, en el mejor de los casos, intentos bienintencionados pero estériles. **Sostendremos desde este momento inicial que para nosotros el concepto de acceso a la justicia es un concepto esencialmente político, cuyas implicancias son económicas, sociales y culturales y su expresión, sólo eso, su expresión, jurídica.**

Ahora bien, volvamos sobre la idea de acceso a secas, de acceso entendido como “remoción de los obstáculos”. Pues bien, esa remoción de obstáculos debe ser realizada para acceder “a la justicia”. Pero, a qué justicia. A qué tipo de justicia hacemos referencia. Sucede que la idea misma de justicia no admite una sola conceptualización. No es un concepto unívoco. Lo justo para alguno puede ser injusto para otro. Y, con mayor énfasis, lo justo en un momento histórico en un lugar determinado puede no serlo si se modifican las condiciones de tiempo y lugar.

En primer lugar, superficialmente diremos que la referencia obligada para analizar la idea de justicia proviene del filósofo griego Aristóteles, quien sostuvo que consistía en *“dar a cada uno lo que es suyo, o lo que le corresponde”*. Consideró el concepto desde la idea de

proporcionalidad, es decir que para él lo que le corresponde a cada ciudadano tiene que estar en proporción con su contribución a la sociedad y sus necesidades. Los romanos, por su parte, a través de su jurista Ulpiano -inspirado en los filósofos griegos- consideraban que: *“La justicia es la constante perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho”*. Ya en la Edad Media, Santo Tomás de Aquino identificó el concepto de justicia con el de vigencia de la ley natural, o los derechos naturales, que no son otros que aquellos otorgados por Dios. Finalmente, para el pensamiento liberal clásico, la justicia aparece como sinónimo de la maximización de la utilidad agregada (en el sentido de felicidad). *“Lo justo es lo que beneficia al mayor número de personas a la vez”* (Jeremías Bentham).

Del mismo modo, algunos observaron el obrar justo como la acción que se ajustaba a las leyes.

Sin embargo, no nos interesa aquí efectuar un ensayo filosófico acerca de la justicia. Pretendemos apenas aproximarnos a lo justo en las actuales condiciones témporoespaciales. O sea, qué es justo en un país como el nuestro en un momento como este. Y en esa inteligencia, dejando de lado las particularidades conceptuales de cada etapa histórica, puede señalarse que existe cierto consenso respecto de que el concepto de justicia es un valor determinado socialmente, sobre la base de parámetros morales o religiosos cambiantes, y cuya utilidad esencial radica en mantener la armonía entre los integrantes de esa sociedad. La justicia es, seguramente, el elemento legitimante más importante del orden para dentro de la sociedad. Cada individuo asume su lugar en la sociedad, y reconoce las reglas y valores que la regulan, fundamentalmente (aunque no exclusivamente) en la medida en que adscribe al concepto de justicia que impera. De allí que lo justo requiera de una revisión constante en pos de su “actualización”.

Y entonces, qué es justo hoy en nuestro país. Pues bien, si analizamos incluso superficialmente la historia reciente de la Argentina, podremos identificar claramente una lucha creciente por la vigencia efectiva de lo que conocemos como justicia social. Desde hace mucho tiempo ya, tal vez desde siempre, la justicia dejó de ser un concepto individual, para constituirse en un valor colectivo, en un concepto social, que presupone la capacidad de todos los habitantes de gozar de determinados bienes elementales que hacen a la supervivencia del ser humano en condiciones dignas. Indudablemente la idea que cada persona habrá de tener acerca de la justicia estará condicionada en buena medida por su situación particular, su historia y sus necesidades. Sin embargo, si se puede identificar algún consenso respecto de lo justo, sin lugar a dudas, tiene que ver con el piso sociocultural pero fundamentalmente económico

de que debe gozar cada integrante de la sociedad. Ya se ha dicho que la calidad de las sociedades se mide en esos términos.

Recapitemos. Al analizar la evolución histórica de nuestro país, en consonancia con la historia universal, nos damos cuenta de que fundamentalmente desde finales del siglo XIX hasta la actualidad se ha verificado un creciente reconocimiento normativo de derechos, civiles, políticos y sociales, que, mediados por las batallas históricas para dentro de la sociedad, han ido gozando de mayor o menor vigencia. Los derechos políticos a partir de la ley Sáenz Peña (aunque parcialmente, porque no se permitió el voto femenino hasta 1952), los derechos sociales a partir de los primeros gobiernos peronistas plasmados fundamentalmente en la Constitución de 1949 (luego derogada ilegal e ilegítimamente por la dictadura de 1955), los avances en materia de derechos de los trabajadores y, como consecuencia de ello, avances muy sensibles en las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad debido al escenario de pleno empleo y, finalmente, el proceso más reciente -iniciado en 2003- de recuperación de la política como instrumento y recuperación de mecanismos de distribución entregados durante la década de los noventa (la consolidación del mercado interno, la recuperación del empleo, la estatización de los fondos jubilatorios y el incremento en los haberes, la asignación universal por hijo, etc.). Sin embargo, todos los avances en materia de justicia social tuvieron a su vez respuestas violentas de los sectores más concentrados, para detenerlos. Fue así que, con idas y vueltas, el siglo XX se caracterizó por la lucha por el mejoramiento de las condiciones de vida de la totalidad de la población, como consolidación de un proceso previo o paralelo de reconocimiento de derechos en el plano normativo, pero que a su vez no siempre tuvo correlato en el plano de la realidad.

De allí que consideremos que el abordaje tradicional del concepto de justicia, delimitado por lo jurídico, acotando lo justo o injusto a lo normado, a la vigencia de una norma, nos parezca insuficiente. Entendemos que es indispensable ampliar los alcances de la idea de justicia, de modo de trascender la cuestión meramente jurídica incorporando aspectos sociales, aspectos que hacen a la realidad concreta y palpable de los habitantes de un Estado y, particularmente, a sus condiciones de vida. En efecto, la justicia en primer término, y el acceso a la justicia después, comienzan a ser vistos como conceptos esencialmente sociales, que salen de la esfera de la individualidad para constituirse en un bien público, en un requisito indispensable para la armonía social y por ello en un objetivo estratégico que trasciende la posibilidad de los ciudadanos de ser asistidos jurídicamente o de viabilizar soluciones alternativas para la resolución de conflictos, para erigirse en una herramienta

que permita a cada ciudadano darse un plan de vida y ejecutarlo. Es decir, como se dijo, **un problema eminentemente político.**

Como puede verse, la alimentación deficiente, las dificultades educativas, las imposibilidades laborales o las privaciones económicas atentan directamente contra la materialización de la justicia entendida de este modo. Indudablemente, la instrumentación del acceso a “esta” justicia exige la remoción de los obstáculos que impiden el ejercicio efectivo de todos los derechos consagrados constitucionalmente y en los tratados internacionales de derechos humanos. Es decir que este concepto de justicia abordado desde una perspectiva sociocultural alberga paralelamente su dimensión jurídica.

Es que, siguiendo novedosa y prestigiosa doctrina en la materia, ya no pensamos al Estado desde una perspectiva neutral ni objetiva. Lo hacemos desde la creencia de que *“no se justifica la existencia de un Estado, si resulta incapaz de garantizar plenamente la JUSTICIA BASICA. El Estado, como sistema de poder, tiene necesariamente que ser el gestor y el garante de esa justicia primaria. La pregunta de rigor es: ¿A qué nos referimos con ‘justicia básica’? y ¿hasta dónde se extienden sus límites?*

*“No hablamos en principio de una justicia de tipo conmutativa. Es mucho más complejo y abarcativo que eso. El Estado adquiere justificación si, en tanto sistema de poder, **concreta la dignidad de los seres humanos que lo habitan**”.*¹⁶ Y para terminar de describir el concepto, el mismo autor hizo referencia a los alcances del término dignidad: *“Si bien la dignidad, tiene, como veremos más adelante, diversos componentes, existe un término que posee la capacidad de resumirlos: la **autodeterminación**. Un ser humano será digno y por ende podrá, en términos de realidad, ser considerado persona, en la medida de su autodeterminación.*

“Poder autodeterminarse implica en términos generales ser capaz de decidir y de actuar conforme a una decisión o conjunto de decisiones. La existencia de factores impositivos tales como el hambre, la marginalidad, el desempleo, el analfabetismo, la opresión, la proscripción, la represión, la explotación, la esclavitud, la tortura, la drogadicción, etc, que individualmente o en forma conjunta afectan la capacidad de decisión de los individuos y por ende su autodeterminación, obstan al alcance del estado de persona”. No será en este plano persona un subalimentado o un marginal indigente. No será persona un desocupado crónico. No lo será tampoco un esclavo o un explotado. No es así, persona, un analfabeto. Son todos seres humanos. Entes biológicos. Individuos que habitan en un territorio en donde el sistema de poder no les ha permitido concretar y luego garantizar, su autodeterminación.

¹⁶ Gallardo, Roberto Andrés. *Teoría del Estado Nacional en la Era Global*. Ediciones Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires, 2006. Pp. 144 y ss.

Deberán alcanzar ese nivel, deberán conquistarlo. No se trata de una conquista jurídica sino política y social.”¹⁷

Como puede verse, se trata de desactivar los mecanismos que reproducen desigualdades, o, lo que es lo mismo, dar una batalla enérgica por la igualdad. Fue en esta convicción que, en oportunidad de conmemorarse el 161º aniversario del fallecimiento del general San Martín durante 2011, nuestra Presidenta, Cristina Fernández de Kirchner, sostuvo que “*si tuviera que definir este proyecto, diría patria, libertad e igualdad para todos los argentinos.*” Y profundizando el concepto, el 6 de abril de 2010, la Presidenta señaló: “*El tema de la igualdad debe ser el signo distintivo también de este Bicentenario; seguir persiguiendo la igualdad, contra viento y marea, contra pequeños pero poderosos intereses que necesitan de las desigualdades muchas veces para, en su criterio, poder seguir teniendo poder. Yo creo que la igualdad es el gran instrumento liberador de las sociedades, de los pueblos y del mundo. Y me gustaría en todo caso si alguien alguna vez me recordara que lo hiciera como una persona que cuando estuvo en un lugar muy importante por cierto, tal vez el más importante que puede ocupar un argentino o una argentina, luchó denodadamente por la igualdad, por la redistribución del ingreso, porque todos los argentinos pudiéramos tener igualdad de posibilidades, que no significa que seamos iguales, es algo más sencillo, más humilde, que todos tengan las mismas oportunidades*”.

Concluyendo esta parte, para responder a la pregunta del título de este acápite, (¿de qué hablamos cuando hablamos de justicia?) la respuesta es: hablamos de igualdad. En efecto, cuando hablamos entonces de acceso a la justicia hacemos referencia a ella en términos eminentemente sociales. Hablamos entonces de acceso a la justicia social.

A esta altura del desarrollo es necesario detenernos para analizar cuáles son las implicancias de abordar seriamente el acceso a la justicia, en los términos planteados, en un país como el nuestro.

2.2 Implicancias de la garantía tendiente al acceso a la justicia en nuestro país en la actualidad.

Pues bien, para abordar la temática en el plano de lo concreto, de la realidad, considerando el acceso a la justicia como una garantía efectiva que opera como instrumento para revertir cualquier circunstancia que derive en una situación injusta, es preciso analizar las condiciones concretas existentes en nuestro país y las doctrinas y debates existentes en torno de la cuestión.

¹⁷ Gallardo, Roberto Andrés. Op. cit. Pp. 149.

En primer lugar es preciso recordar que, en el plano de lo jurídico incluso a nivel mundial, el reconocimiento de derechos sociales de carácter universal vino acompañado del movimiento conocido como constitucionalismo social. Este proceso, entendido como aquel tendiente a “garantizar el bienestar de las sociedades” a través del diseño de políticas ligadas a la “seguridad social”, pero fundamentalmente al reconocimiento y efectivización de derechos de los trabajadores, fue adoptando diferentes formas jurídicas alrededor del globo. Los ejemplos clásicos son la Constitución de Weimar, Alemania, en 1919. y la de Querétaro, México, en 1917. En nuestro país el proceso tomó forma con la Constitución de 1949. Ese texto jurídico en realidad receptó normativamente los principios y valores de una doctrina anterior, creada en nuestro país desoyendo a quienes aún sostenían la supremacía de los pensadores europeos. Esta doctrina fue desarrollada por el general Juan Domingo Perón, y conocida como Justicialismo, referencia obligada para analizar el modo de estructurar en nuestro país un modelo sostenido de acceso a la justicia. Dijo el general Perón:¹⁸ *“Nuestra patria necesita imperiosamente una ideología creativa que marque con claridad el rumbo a seguir y una doctrina que sistematice los principios fundamentales de esa ideología... Para ello debemos tener en cuenta que la conformación ideológica de un país, proviene de la adopción de una ideología foránea o de su propia creación. Con respecto a la importación de las ideologías -directamente o adecuándolas- se alimenta un vicio de origen y es insuficiente para satisfacer las necesidades espirituales de nuestro pueblo y del país”*. También se refirió al modo de producción y a la importación de doctrinas ajenas: *“() El mundo nos ha ofrecido dos posibilidades extremas: el Capitalismo y el Comunismo. Interpreto que ambas carecen de los valores sustanciales que permitan concebirlas como únicas alternativas histórico-políticas. Paralelamente, la concepción cristiana presenta otra posibilidad, pero sin una versión política, suficiente para el ejercicio efectivo del gobierno.*

“Los argentinos tenemos una larga tradición en esto de importar ideologías, ya sea en forma parcial o total. Es contra esa actitud que ha debido enfrentarse permanentemente nuestra conciencia. Las bases fértiles para la concepción de una ideología nacional coherente con nuestro espíritu argentino, han surgido del mismo seno de nuestra patria. El pueblo, fuente de permanente creación y autoperfeccionamiento, estaba preparado desde hacía ya muchos

18 Los conceptos sobre la doctrina justicialista cuyo desarrollo vendrá a continuación fueron obtenidos de los siguientes textos: Perón, Juan Domingo, *Doctrina Revolucionaria*, Editorial Freeland, Buenos Aires, 1973; Teniente General Perón, *Conducción Política (con un apéndice de actualización doctrinaria)*, editado y publicado por la Secretaría Política de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1974; Perón Juan Domingo, *La tercera posición, la Constitución de 1949, brevariario justicialista*, Ediciones Argentinas, Buenos Aires, 1973; Teniente General Perón, *La Comunidad Organizada*, editado y publicado por la Secretaría Política de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1974, y Galasso, Norberto, *Perón*, Tomo I y Tomo II, Ediciones Colihue S.R.L., Buenos Aires, 2005.

años para conformar una ideología nacional, social y cristiana”.

Aludió también a la importancia de la justicia social: *“Sin embargo, no fuimos comprendidos cuando, respondiendo a esa particular exigencia histórica, propugnamos la justicia social como inmanente al ser nacional, a pesar de que la justicia social está en la base de la doctrina cristiana que surgió hace dos mil años... Al calor de intereses políticos y económicos se originaron numerosos equívocos -como la identificación de la democracia con el liberalismo- promoviendo confusiones ideológicas que -en su momento- configuraron el marco necesario para el mantenimiento de los intereses imperialistas.*

“En nuestro país persisten todavía muchos esclavos de la injusticia. Ni la justicia social ni la libertad -recíprocamente apoyadas- son comprensibles en una comunidad integrada por hombres que no se han realizado plenamente en su condición humana”. La Constitución argentina de 1949 (Art. 37, núm.6) explicitó el contenido mínimo concreto de una política de justicia social: “Posibilidades de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas; de satisfacer sin angustias las necesidades de cada persona y de su familia, de forma que le permita trabajar con satisfacciones, descansar libre de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales. La justicia social responde a la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo con los recursos directos e indirectos que permite el desarrollo económico”.

Y luego desarrolló su doctrina: el Justicialismo. *“La aparición y la evolución de la concepción justicialista es la del desarrollo histórico natural de nuestras ideas, y es patrimonio de todo el pueblo argentino; en esa medida el ideólogo es sólo un intérprete.*

“Es por eso que el Justicialismo quiere para el hombre argentino:

“Que se realice en sociedad, armonizando los valores espirituales con los materiales y los derechos del individuo con los derechos de la sociedad; que haga una ética de su responsabilidad social;

“Que se desenvuelva en plena libertad en un ámbito de justicia social;

“Que esa justicia social esté fundada en la ley del corazón y la solidaridad del pueblo;

“Que tal solidaridad sea asumida por todos los argentinos, sobre la base

de compartir los beneficios y los sacrificios equitativamente distribuidos; “Que comprenda a la Nación como unidad abierta generosamente con espíritu universalista, pero consciente de su propia identidad.

“La comunidad a la que aspiramos es aquella donde la libertad, la justicia y la responsabilidad son fundamento de una alegría de ser, basada en la certeza de la propia dignidad.”

Sostuvo a su vez que las doctrinas se deben actualizar, pero los principios y valores son immanentes, absolutos, trascienden la circunstancia histórica y las diversas coyunturas.

Los valores esenciales de la doctrina justicialista son la dignidad de la persona humana, el valor del trabajo, la solidaridad, la justicia social, la libertad y el bien común.

Decía Perón en 1948: “El imperialismo ruso defiende al comunismo, vale decir, la explotación del hombre por el Estado. El otro grupo defiende al capitalismo, vale decir la explotación del hombre por otro hombre. No creo que ninguno sea la solución para la humanidad; en consecuencia, ninguno de los sistemas puede subsistir en el porvenir. Es necesario ir a otro sistema, donde no exista la explotación del hombre, donde seamos todos colaboradores de una obra común para la felicidad común, vale decir, la doctrina esencialmente cristiana, sin la cual el mundo no encontró solución ni la encontrará tampoco en el futuro. No creo que para solucionar los problemas que tiene el mundo puedan aferrarse a soluciones que han fracasado en los hechos, porque el capitalismo ha fracasado y el comunismo también”.

Por otra parte, respecto de la cuestión central del trabajo, sostuvo en reiteradas ocasiones: *“Queremos una sola raza de hombres, los que trabajan”.* Y agregó: *“La comunidad argentina es esencialmente una comunidad de trabajadores, entendiéndose por tales todos aquellos que desempeñando una actividad lícita y útil laboran para la grandeza de la nación”* (Perón, 25 de febrero de 1953).

“Cuando estructuramos el Justicialismo comenzamos por establecer que el orden de la organización del Justicialismo no se basaba en el capital, sino que se basaba en el trabajo, porque el trabajo es lo único digno que tienen hombres y mujeres. Es mediante ese trabajo que el Pueblo progresa y que la Nación se engrandece, y no mediante el egoísmo de atesorar bienes materiales. Es el renunciamiento a la vanidad y a las estupideces cotidianas lo que hace grande al hombre y se presenta a semejanza de los altos valores de la humanidad”. (Perón, ante delegados censistas en Santiago del estero, 19 de junio de 1951).

El concepto peronista de la dignificación del trabajo no sólo abarca el mejoramiento de las condiciones en que éste se debe desarrollar (salario digno, seguridad social, etc), sino también en la consideración social del trabajador.

En la comunidad peronista, el trabajo *“es un derecho que crea la dignidad del hombre y es un deber, porque es justo que cada uno produzca por lo menos lo que consume”* (Perón, 10 de abril de 1948).

Y todo, siempre, concebido desde la perspectiva del bien común. Dijo al respecto: *“Seamos todos artífices del bien común, y ninguno instrumento de la ambición de nadie”* (Perón, en reiteradas oportunidades).

Como puede verse, los sentimientos y pensamientos de nuestro pueblo durante sus más de doscientos años de historia fueron interpretados y sistematizados por el general Perón, estructurando una doctrina cuya columna vertebral es la justicia social. De allí que para nosotros, a esta altura del desarrollo, resulte más apropiado referirnos a acceso a la justicia social, pensando esta idea ya no como una rama compartimentada de actuación estatal para responder a una problemática puntual (como podría ser la dificultad para acceder “al servicio de justicia”) sino como instrumento de sistematización y maximización de los recursos estatales, unificando y centralizando su accionar, colectivamente, en conjunto con el resto de los operadores estatales con un objetivo común y una actuación complementaria.

Sucede que, como sostuvo el general Perón, los principios y valores no cambian, son inmanentes, se trata sólo de “actualizar la doctrina”. Resulta obvio aclarar que no tenemos la pretensión de ser nosotros quienes actualicemos esa doctrina, pero sí adecuar nuestra acción a las condiciones socioeconómicas y políticas imperantes en nuestro país, sobre la base de la concepción justicialista. Es decir, hacer justicialismo en el real y profundo sentido de la palabra. En estos términos, en un país como el nuestro, donde se desarrolló una de las doctrinas autónomas más importantes respecto de la forma de organización social, la distribución de las riquezas, la utilidad de la propiedad en función social cuyo objetivo fundamental es la realización de la justicia social, es imposible pensar el acceso a la justicia sin pensarlo como acceso a la justicia social.

Ahora bien, el acceso a la justicia social ¿es posible o es producto de nuestros deseos más profundos pero irrealizables? ¿Es pertinente hablar de acceso a la justicia social? A responder a esta pregunta nos dedicaremos a continuación.

2.3. ¿Es pertinente hablar de acceso a la justicia social?

A esta altura del desarrollo resulta indispensable detenernos en la cuestión de la justicia social, en los alcances del concepto, la tradición de su reconocimiento en nuestro país, el soporte normativo existente para su materialización y, fundamentalmente, si es un concepto permeable a la idea de acceso a la justicia. Es decir, si es pertinente hablar de acceso a la justicia social.

Para comenzar, volvamos a la idea de justicia social. Para ello es indispensable detenernos en la obra del que seguramente haya sido uno de los mejores teóricos de nuestro país a la vez que escasamente reconocido por las universidades, el Dr. Arturo Enrique Sampay. La obra del autor es vasta. Acerca de ella se ha dicho: *“Casi sin quererlo estamos dando vueltas en círculo: partimos de alguna definición teórica (de la Constitución, del Estado, de la crisis de valores, etc.) y recaemos en la observación de la realidad en sus dimensiones históricas y sociológicas. Así aprendió Sampay una constante histórico-sociológica que nunca abandonará: que el Estado es la herramienta para dominar el capitalismo y someter las estructuras económicas al servicio del pueblo”*.¹⁹ Nos interesan especialmente sus intervenciones en la Convención Constituyente de la reforma constitucional que culminaría con la redacción de la Constitución de 1949. Allí, como afirma Juan Fernando Segovia, Sampay propicia un Estado intervencionista y no neutral, esa intervención se define como supletoria e integradora, fundada en la siguiente idea central: *“Toda interacción humana es objeto de la política, es decir, materia propia de la función regulativa del Estado, pudiendo por tanto convertirse de materia de negocios privados, de objeto de la justicia conmutativa, en materia de dirección pública, en objeto de la justicia social, pues los hombres están subordinados al Estado para, de esta manera, resultar coordinados a un mismo objeto: el bien común (...) Se explica entonces que el Estado intervenga para restaurar el orden social en aquellas circunstancias en que las acciones privadas desatienden algún servicio debido al bienestar de la colectividad.”*²⁰ Y luego agregó *“el grado de la intervención estatal se mide por las contingencias históricas, pues toda la legislación intervencionista que la reforma autoriza tiende a compensar la inferioridad contractual, la situación de sometimiento en que se halla el sector de los pobres dentro del sistema capitalista moderno, falto de moral y caridad, que aprovecha su prepotencia económica para la explotación del pobre, sea obrero*

¹⁹ Segovia, Juan Fernando. *Aproximación al pensamiento jurídico y político de Arturo Sampay. Catolicismo, Peronismo y Socialismo Argentinos. Sin señas editoriales*. P. 183.

²⁰ Sampay, Arturo Enrique. *La reforma constitucional*. Es una compilación que el propio Sampay hizo de sus discursos, apareció sin señas editoriales en La Plata en el año 1949. Pp. 37.

o consumidor.”²¹ Todos estos conceptos fueron inspirados, según dichos del propio Sampay, en las *“ideas de la Justicia Social Cristiana aplicada a las relaciones entre los pueblos como viene pregonando al mundo sobre los tejados el Presidente de la República, General Perón”*.²²

Respecto de la conceptualización de la justicia social, el mismo Sampay reconoció sus orígenes en la encíclica “Quadragesimo Anno”, presentada por el Papa Pío XI en 1931. Para Sampay, entonces, 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 posible a sus sujetos la realización de lo bueno, y garantizar esa posibilidad. Por justicia social debe entenderse, la justicia 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.”*²³ Tal vez la síntesis conceptual de la noción la encontremos en el artículo 15 de la Constitución de 1949, que establece: *“El Estado no reconoce libertad para atentar contra la libertad”*. También ilustra sustancialmente la idea lo normado por el artículo 35 del mismo cuerpo normativo: *“Los derechos y garantías reconocidos por esta Constitución no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio, pero tampoco amparan a ningún habitante de la Nación en perjuicio, detrimento o menoscabo de otro. Los abusos de esos derechos que perjudiquen a la comunidad o que lleven a cualquier forma de explotación del hombre por el hombre configuran delitos que serán castigados por leyes”*. Aunque seguramente la expresión más concreta del ideario de justicia social aparece dada por los artículos que integran el Capítulo III “Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura” (artículo 37) y el Capítulo IV “La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica” (artículos 38, 39 y 40).

Los artículos referidos literalmente rezan:

Artículo 37 - *Declárense los siguientes derechos especiales:*

I. Del trabajador

1. Derecho de trabajar - *El trabajo es el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad, la causa de todas las conquistas de*

²¹ Ibídem, p. 37.

²² Ibídem, p. 50/51.

²³ De su ponencia ante la Convención Constituyente de 1949.

la civilización y el fundamento de la prosperidad general; de ahí que el derecho de trabajar debe ser protegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad que merece y proveyendo ocupación a quien lo necesite.

2. Derecho a una retribución justa - *Siendo la riqueza, la renta y el interés del capital frutos exclusivos del trabajo humano, la comunidad deber organizar y reactivar las fuentes de producción en forma de posibilitar y garantizar al trabajador una retribución moral y material que satisfaga sus necesidades vitales y sea compensatoria del rendimiento obtenido y del esfuerzo realizado.*

3. Derecho a la capacitación - *El mejoramiento de la condición humana y la preeminencia de los valores del espíritu imponen la necesidad de propiciar la elevación de la cultura y la aptitud profesional, procurando que todas las inteligencias puedan orientarse hacia todas las direcciones del conocimiento, e incumbe a la sociedad estimular el esfuerzo individual proporcionando los medios para que, en igualdad de oportunidades, todo individuo pueda ejercitar el derecho a aprender y perfeccionarse.*

4. Derecho a condiciones dignas de trabajo - *La consideración debida al ser humano, la importancia que el trabajo reviste como función social y el respeto recíproco entre los factores concurrentes de la producción, consagran el derecho de los individuos a exigir condiciones dignas y justas para el desarrollo de su actividad y la obligación de la sociedad de velar por la estricta observancia de los preceptos que las instituyen y reglamentan.*

5. Derecho a la preservación de la salud - *El cuidado de la salud física y moral de los individuos debe ser una preocupación primordial y constante de la sociedad, a la que corresponde velar para que el régimen de trabajo reúna requisitos adecuados de higiene y seguridad, no exceda las posibilidades normales del esfuerzo y posibilite la debida oportunidad de recuperación por el reposo.*

6. Derecho al bienestar - *El derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales, impone la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo con los recursos directos e indirectos que permita el desenvolvimiento económico.*

7. Derecho a la seguridad social - El derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria destinados, unos y otros, a cubrir o complementar las insuficiencias o inaptitudes propias de ciertos períodos de la vida o las que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales.

8. Derecho a la protección de su familia - La protección de la familia responde a un natural designio de individuo, desde que en ella generan sus más elevados sentimientos efectivos y todo empeño tendiente a su bienestar debe ser estimulado y favorecido por la comunidad como el modo más indicado de propender al mejoramiento del género humano y a la consolidación de principios espirituales y morales que constituyen la esencia de la convivencia social.

9. Derecho al mejoramiento económico - La capacidad productora y el empeño de superación hallan un natural incentivo en las posibilidades de mejoramiento económico, por lo que la sociedad debe apoyar y favorecer las iniciativas de los individuos tendientes a ese fin, y estimular la formación y utilización de capitales, en cuanto constituyen elementos activos de la producción y contribuyan a la prosperidad general.

10. Derecho a la defensa de los intereses profesionales - El derecho de agremiarse libremente y de participar en otras actividades lícitas tendientes a la defensa de los intereses profesionales, constituyen atribuciones esenciales de los trabajadores, que la sociedad debe respetar y proteger, asegurando su libre ejercicio y reprimiendo todo acto que pueda dificultarle o impedirlo.

II. De la familia

La familia, como núcleo primario y fundamental de la sociedad, será objeto de preferente protección por parte del Estado, el que reconoce sus derechos en lo que respecta a su constitución, defensa y cumplimiento de sus fines.

1. El Estado protege el matrimonio, garantiza la igualdad jurídica de los cónyuges y la patria potestad.

2. El Estado formará la unidad económica familiar, de conformidad con lo que una ley especial establezca.

3. El Estado garantiza el bien de la familia conforme a lo que una ley especial determine.

4. La atención y asistencia de la madre y del niño gozarán de la especial y privilegiada consideración del Estado.

III. De la ancianidad

1. Derecho a la asistencia - Todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creados, o que se crearen con ese fin, sin perjuicio de la subrogación del Estado o de dichos institutos, para demandar a los familiares remisos y solventes los aportes correspondientes.

2. Derecho a la vivienda - El derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana.

3. Derecho a la alimentación - La alimentación sana, y adecuada a la edad y estado físico de cada uno, debe ser contemplada en forma particular.

4. Derecho al vestido - El vestido decoroso y apropiado al clima complementa el derecho anterior.

5. Derecho al cuidado de la salud física - El cuidado de la salud física de los ancianos ha de ser preocupación especialísima y permanente.

6. Derecho al cuidado de la salud moral - Debe asegurarse el libre ejercicio de las expansiones espirituales, concordes con la moral y el culto.

7. Derecho al esparcimiento - Ha de reconocerse a la ancianidad el derecho de gozar mesuradamente de un mínimo de entretenimientos para que pueda sobrellevar con satisfacción sus horas de espera.

8. Derecho al trabajo - Cuando el estado y condiciones lo permitan, la ocupación por medio de la laborterapia productiva ha de ser facilitada. Se evitará así la disminución de la personalidad.

9. Derecho a la tranquilidad - Gozar de tranquilidad, libre de angustias y preocupaciones, en los años últimos de existencia, es patrimonio del anciano.

10. Derecho al respeto - La ancianidad tiene derecho al respeto y consideración de sus semejantes.

IV. De la educación y la cultura

La educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella, conforme a lo que establezcan las leyes. Para ese fin, el Estado creará escuelas de primera enseñanza, secundaria, técnico-profesionales, universidades y academias.

1. La enseñanza tenderá al desarrollo del vigor físico de los jóvenes, al perfeccionamiento de sus facultades intelectuales y de sus potencias sociales, a su capacitación profesional, así como a la formación del carácter y el cultivo integral de todas las virtudes personales, familiares y cívicas.

2. La enseñanza primaria elemental es obligatoria y será gratuita en las escuelas del Estado. La enseñanza primaria en las escuelas rurales tenderá a inculcar en el niño el amor a la vida del campo, a orientarlo hacia la capacitación profesional en las faenas rurales y a formar la mujer para las tareas domésticas campesinas. El Estado creará, con ese fin, los institutos necesarios para preparar un magisterio especializado.

3. La orientación profesional de los jóvenes, concebida como un complemento de la acción de instruir y educar, es una función social que el Estado ampara y fomenta mediante instituciones que guíen a los jóvenes hacia las actividades para las que posean naturales aptitudes y capacidad, con el fin de que la adecuada elección profesional redunde en beneficio suyo y de la sociedad.

4. El Estado encomienda a las universidades la enseñanza en el grado superior, que prepare a la juventud para el cultivo de las ciencias al servicio de los fines espirituales y del engrandecimiento de la Nación y para el ejercicio de las profesiones y de las artes técnicas en función del bien de la colectividad. Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento. Una ley dividirá el territorio nacional en

regiones universitarias, dentro de cada una de las cuales ejercerá sus funciones la respectiva universidad. Cada una de las universidades, además de organizar los conocimientos universales cuya enseñanza le incumbe, tenderá a profundizar el estudio de la literatura, historia y folklore de su zona de influencia cultural, así como a promover las artes técnicas y las ciencias aplicadas con vistas a la explotación de las riquezas y al incremento de las actividades económicas regionales. Las universidades establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados en esta Constitución.

5. El Estado protege y fomenta el desarrollo de las ciencias y de las bellas artes, cuyo ejercicio es libre; aunque ello no excluye los deberes sociales de los artistas y hombres de ciencia. Corresponde a las academias la docencia de la cultura y de las investigaciones científicas postuniversitarias, para cuya función tienen el derecho de darse un ordenamiento autónomo dentro de los límites establecidos por una ley especial que las reglamente.

6. Los alumnos capaces y meritorios tienen el derecho de alcanzar los más altos grados de instrucción. El Estado asegura el ejercicio de este derecho mediante becas, asignaciones a la familia y otras providencias que se conferirán por concurso entre los alumnos de todas las escuelas.

7. Las riquezas artísticas e históricas, así como el paisaje natural cualquiera que sea su propietario, forman parte del patrimonio cultural de la Nación y estarán bajo la tutela del Estado, que puede decretar las expropiaciones necesarias para su defensa y prohibir la exportación o enajenación de los tesoros artísticos. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica que asegure su custodia y atienda a su conservación.

Capítulo IV La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica

Artículo 38 - La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo o intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. La expropiación

por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4°. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invención o descubrimiento por el término que le acuerda la ley. La confiscación de bienes queda abolida para siempre de la legislación argentina. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones ni exigir auxilios de ninguna especie en tiempo de paz.

Artículo 39 - *El capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social. Sus diversas formas de explotación no pueden contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino.*

Artículo 40 - *La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado, de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios. Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias. Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine. El precio por la expropiación de empresas concesionarios de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión y los excedentes sobre una ganancia razonable que serán considerados también como reintegración del capital invertido.*

Pues bien, como pudo verse, la idea de justicia social es producto de un profundo desarrollo que no se agotó en el plano teórico, ni mucho menos en el declamativo o en el de mero reconocimiento de derechos, sino que fue diseñado e instituido con la pretensión concreta de aplicación efectiva. **Nos toca profundizar el camino para desandar los retrocesos.** En

la actualidad, el reconocimiento normativo de los derechos sociales es extenso. Se verifica también la incorporación de la idea de justicia social a partir de la reforma Constitucional de 1994 y, más recientemente, una recepción jurisprudencial de la cuestión por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Para avanzar en este sentido, es preciso señalar que la conceptualización actual de la justicia social ha mutado nominativamente para direccionarse en torno a la “vigencia de los derechos sociales”. Precisamos, entonces, acercar una idea de qué son los derechos sociales. Los derechos sociales son aquellos vinculados con los bienes, servicios y el acceso a la infraestructura indispensables para el desarrollo de una vida digna. Concretamente, aquellos que remueven los obstáculos que impiden a cualquier ser humano establecer su plan de vida y ejecutarlo.

La doctrina, en general, ha tendido a cargar las obligaciones generadas por estos derechos sobre la espalda del Estado, casi exclusivamente. O, en otros casos, a presentarlos como instrumentos estatales tendientes a la efectivización de su “*función equilibradora y moderadora de las desigualdades sociales*”.²⁴

En el plano normativo, existen numerosas previsiones sobre derechos sociales, consecuencia de una construcción lógica jurídica que tiene en el hombre y su bienestar a su objeto.

Es que debemos comenzar por sostener, siguiendo a nuestro máximo tribunal, que “*el hombre es eje y centro de todo el sistema jurídico y en tanto fin en sí mismo -más allá de su naturaleza trascendente- su persona es inviolable y constituye valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental*” (fallo “Campodónico de Beviacqua”, del 24/10/2000).

Así lo consagra además nuestra Constitución Nacional en su artículo 19 configurando lo que la doctrina dio en llamar “principio de la autonomía personal”.

A este respecto, autorizada doctrina²⁵ sostuvo que “*el principio de autonomía personal sirve para determinar el contenido de los derechos individuales básicos, ya que de él se desprende cuáles son los bienes que esos derechos protegen. Tales bienes son las condiciones necesarias para la elección y materialización de ideales personales y los planes de vida basados en ellos: la vida psicobiológica, la integridad corporal y psíquica (...), la libertad de acceso a recursos materiales*”.

²⁴ Pérez Luño, Antonio E.. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Ed. Tecnos 5ª edición. Madrid, 1995. Pp. 84.

²⁵ Nino, Carlos Santiago, “Fundamentos de Derecho Constitucional”, Ed. Astrea. Pp. 167.

Así lo exige también todo nuestro ordenamiento constitucional que está consagrado a “promover el bienestar general” (Preámbulo).

A mayor abundamiento diremos respecto de los alcances de este principio, que proclamar el respeto por la persona implica de parte del Estado un derecho de no interferencia y un deber de no coartar acciones autónomas y exige, además, la adopción de medidas positivas. Así lo sostuvo nuestro máximo tribunal, cuando afirmó que *“el Estado no sólo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales sino que tiene además, el deber de realizar prestaciones positivas, de manera tal que el ejercicio de aquéllos no se torne ilusorio”* (CSJN, “Asociación Benghalensis y otros c/Ministerio de Salud y Acción Social -Estado Nacional- s/Amparo Ley 16.986”, sentencia del 01/06/2000, Causa A.186 LXXXIV).

Así lo consideró también el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que ha señalado, interpretando el artículo 2 del Pacto homónimo, que *“...corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias ‘hasta el máximo de los recursos de que disponga’. Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”* (Observación General 3, punto 10; énfasis agregado).

Y si a esto le sumamos la jerarquización constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos operada con la reforma de la Carta Magna por intermedio del art. 75 inc. 22, debemos concluir en que existe la plataforma normativa constitucional que **caracteriza al nuestro como un Estado social de derecho, y que resulta obligatorio en consecuencia efectivizar y concretizar ese mandato.**

En efecto, en el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se prevé que ***“toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”***.

En el artículo 25 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* se establece que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”*.

En el artículo 11, incisos 1° y 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se dispuso que *“los Estados parte deben adoptar las medidas apropiadas para asegurar la plena efectividad del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados”*.

Por su parte, el comité encargado de la interpretación y control del cumplimiento del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tuvo oportunidad de expedirse sobre los alcances de las obligaciones estatales en materia de derechos sociales y manifestó: *“La obligación fundamental que deriva del Pacto es que los Estados Parte den efectividad a los derechos reconocidos en él”*. Agregando que como mínimo dos principios nacen del deber de dar efectividad al Pacto: *“a) los medios elegidos tienen que garantizar el cumplimiento de las obligaciones, y la mejor forma de hacerlo es asegurando la justiciabilidad de los derechos; y b) habrá de tenerse en cuenta qué medios han resultado más eficaces en el Estado para garantizar la protección de otros derechos humanos, pues sólo razones imperiosas podrían justificar una diferencia significativa respecto de las garantías de los derechos del Pacto dado que sus formulaciones son, en gran medida, comparables a las de los tratados sobre derechos civiles y políticos”* (Comité, Observación General 9, *La aplicación interna del Pacto*, 1-12-1998).

En síntesis, los Estados están obligados a adoptar medidas inmediatas que contemplen la prioridad de los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención específica y privilegiada.

Finalmente, vale decir que con la reforma constitucional de 1994 y la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos por intermedio del art. 75 inc. 22 de

la Constitución, se encuentra saldado el antiguo debate doctrinario y jurisprudencial vinculado con la operatividad de los pactos internacionales de derechos humanos. Ya nadie discute que constituye un principio elemental del Estado de derecho la circunstancia de que, frente a toda exigencia constitucional o legal, la administración o cualquier otro poder del Estado no están facultados, sino obligados a actuar en consecuencia, y garantizando su validez práctica.

Estos tratados internacionales, por su contenido, no dejan lugar a dudas a este respecto. La Convención Americana de Derechos Humanos, por ejemplo, sostiene: *“Sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”*.

Así las cosas, pretender que el cumplimiento efectivo de las prescripciones incorporadas en los tratados internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional está supeditado a una reglamentación inferior, implica negar todo el ordenamiento jurídico y desconocer la jerarquía normativa establecida por el art. 31 de nuestra Constitución Nacional. Este artículo, no debemos olvidarlo, sostiene que *“esta Constitución, las leyes de la Nación y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación”*. Todo, en concordancia con el art. 75 inc. 22 *in fine*, que establece: *“Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.”* Agregando luego que: *“La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”*.

De todas maneras, esta cuestión de la operatividad de las normas incorporadas por los tratados, ya había sido resuelta por la Corte Suprema de Justicia en el *leading case* “Ekmekdjian, Miguel A. c/ Sofovich, Gerardo y otros” (que data del año 1992). Allí se señaló que: *“...la violación de un tratado internacional puede acaecer tanto por el establecimiento*

de normas internas que prescriban una conducta manifiestamente contraria, cuanto por la omisión de establecer disposiciones que hagan posible su cumplimiento; ambas situaciones resultarían contradictorias con la previa ratificación internacional del tratado; dicho de otra manera, significaría el incumplimiento o repulsa del tratado con las consecuencias perjudiciales que de ello pudieran derivarse.” Agregándose que “Cuando la Nación ratifica un tratado que firma con otro Estado, se obliga internacionalmente a que sus órganos administrativos y jurisdiccionales lo apliquen a los supuestos que ese tratado contemple...”.

En igual sentido tuvo oportunidad de expedirse nuestro máximo tribunal más recientemente cuando sostuvo que: *“Es bien sabido que esta última (la Constitución Nacional) asume el carácter de una norma jurídica y que, en cuanto reconoce derechos, lo hace para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo cuando, como en el caso, se encuentra en debate un derecho humano.- Asimismo, los derechos constitucionales tienen, naturalmente, un contenido que, por cierto, lo proporciona la propia Constitución. De lo contrario, debería admitirse una conclusión insostenible y que, a la par, echaría por tierra el mentado control: que la Constitución Nacional enuncia derechos huecos, a ser llenados de cualquier modo por el legislador, o que no resulta más que un promisorio conjunto de sabios consejos, cuyo seguimiento quedaría librado a la buena voluntad de este último.-... Es asunto de legislar, sí, pero para garantizar “el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados Internacionales vigentes sobre derechos humanos”. Agregando luego: “Puesto que, si de ésta se trata, resulta claro que el hombre no debe ser objeto de mercado alguno, sino señor de todos éstos, los cuales sólo encuentran sentido y validez si tributan a la realización de los derechos de aquél y del bien común. De ahí que no debe ser el mercado el que someta a sus reglas y pretensiones las medidas del hombre ni los contenidos y alcances de los derechos humanos.*

“Por el contrario, es el mercado el que debe adaptarse a los moldes fundamentales que representan la Constitución Nacional y el derecho Internacional de los Derechos Humanos de jerarquía constitucional, bajo pena de caer en la ilegalidad” (“Vizzoti, Carlos Alberto c/ AMSA S.A. s/ despido”, CSJN, 14/09/2004, considerandos 8 y 11).

Volviendo entonces sobre la justificación del Estado, entendiéndola como la satisfacción de las necesidades básicas de todos sus habitantes (como mínimo), y en una interpretación armónica con los preceptos de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, decimos que este desarrollo sólo puede concluir en la obligación estatal de hacer efectivos estos derechos y de hacerlo de forma prioritaria al resto de las cuestiones de la agenda política.

En igual sentido, en el punto 11 del Anexo III del Folleto Informativo Nº 21 de las Naciones Unidas se manifiesta: *“Los Estados partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás. El Comité tiene conciencia de que factores externos pueden afectar al derecho a una continua mejora de las condiciones de vida y que en muchos Estados partes las condiciones generales de vida se han deteriorado durante el decenio de 1980.*

“Sin embargo, como lo señala el Comité en su Observación General Nº 2, a pesar de los problemas causados externamente, las obligaciones dimanantes del Pacto continúan aplicándose y son quizás más pertinentes durante tiempos de contracción económica. Por consiguiente, parece al Comité que un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda, que sería directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas de los Estados partes, y a falta de medidas compensatorias concomitantes, contradiría las obligaciones dimanantes del Pacto.”

Finalmente, resta aludir al principio que en doctrina se conoce como de “no regresividad”. Este principio, que encuentra su fundamento en numerosos pactos internacionales de derechos humanos entre los que se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, obsta a la adopción de medidas gubernamentales de cualquier índole que deterioren la situación existente en materia de derechos sociales. En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece que los Estados parte *“se comprometan a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos”*.

Estos tratados y la Constitución Nacional deben interpretarse de buena fe y armónicamente. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y esta no puede cercenarlos (art. 28 de la Constitución Nacional y 10 de la Constitución local).

En otro orden de ideas, volviendo sobre lo referido al comienzo del presente acápite, resulta necesario agregar la importancia que en esta materia le cabe a la tradición jurídica existente en nuestro país respecto de la **justicia social**. En este análisis no puede soslayarse el aporte fundamental de la Constitución más avanzada que rigió en nuestro territorio, es decir, la

que vio la luz en 1949. Es que, como lo sostuvo en aquel momento uno de sus principales impulsores, el ya referido Dr. Arturo Sampay, la justicia social debía erigirse en uno de los pilares fundamentales de la práctica estatal.

Esa Constitución establecía en su artículo 37 inc. 6 el derecho al bienestar, *“cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales, impone la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo con los recursos directos e indirectos que permita el desenvolvimiento económico”*.

Por su parte, el artículo 40 planteaba que *“la organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico, conforme a los principios de la justicia social.”* Esto, sumado a la extensa nómina de derechos que de manera efectiva la Constitución de 1949 reconocía; a saber, los derechos del trabajador, la ancianidad, la familia y la cultura, institucionalizando una nueva concepción de derecho y de democracia: *la justicia social y la democracia ampliada o de masas*.

En la jurisprudencia de la Corte, la justicia social fue encontrando su lugar y su función jurídica ya en decisiones de comienzos de la década del cuarenta. En autos “Dolores Cobo de Macchi di Cellere v. Provincia de Córdoba” (Fallos: 190:231), la justicia social aparece considerada como un fin legítimo. Dijo la Corte: *“Que la finalidad perseguida por el Gobierno de Córdoba, según las palabras del mensaje del P.E., que el actor transcribe así: ‘Las leyes impositivas no son, no pueden ser meras fuentes de recursos para el Estado. No deben responder tan sólo a un fin fiscal sino también de verdadera justicia social, lo que reclama empeñosamente la ayuda, el mejoramiento del que nada posee con la contribución y auxilio del que todo lo tiene’; dicho propósito no está al margen de las conclusiones de Jéze ni de las normas de la Constitución Argentina, como lo comprueba el art. 67, inc.16, de la misma, y es necesario discriminar dicha intención de la forma de realizarla, para saber si agravia otros principios fundamentales de la organización política nacional que esta Corte Suprema ha salvaguardado celosamente, en su función de soberana intérprete de la Constitución “*.

Años después, la idea de justicia social fue subsumida en el concepto clásico de “bienestar”, ya contenido en el texto histórico de la Constitución. Su expresión jurisprudencial es extensa, vale aquí destacar las afirmaciones de nuestro máximo tribunal en el caso “Miguel

Ángel Bercaitz” (Fallos 289:430), donde dio existencia al principio *“in dubio pro justitia socialis”*. Según la sentencia mencionada: *“Y como esta Corte lo ha declarado, “el objetivo preeminente” de la Constitución, según expresa su preámbulo, es lograr el “bienestar general” (Fallos 278:313), lo cual significa decir la justicia en su más alta expresión, esto es, la justicia social, cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de los miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización. Por tanto, **tiene categoría constitucional el siguiente principio de hermenéutica jurídica: in dubio pro justitia socialis**. Las leyes, pues, deben ser interpretadas a favor de quienes al serles aplicadas con este sentido consiguen o tienden a alcanzar el “bienestar”, esto es, las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme a su excelsa dignidad”*. Y más adelante se agrega: *“No sólo, pues, la interpretación analógica restrictiva de un derecho social -en el caso, previsional- contraría a la uniforme jurisprudencia de esta Corte, concordante con la doctrina universal (el “principio de favorabilidad”, *Günstigkeitprinzip*, que formularon los autores alemanes a partir de la Constitución de Weimar, Pérez Botija, *Curso de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1948, par. 66; Barassi, *Il Diritto del lavoro*, Milano, 1949, I, par.38), sino que también se contrapone a la hermenéutica de las leyes que surge -según lo mostramos- del “objetivo preeminente” de “promover el bienestar general” que la Constitución se propone obtener para todos los habitantes del suelo argentino”*.

De allí que cuando la reforma constitucional de 1994 incorporó la expresión “justicia social” en la nueva cláusula del progreso (art. 75, inc. 19) no hizo más que recoger una tradición jurisprudencial que venía de mucho antes.

Concluyendo, los derechos sociales no revisten menor jerarquía o diferente fuerza normativa que los restantes derechos constitucionales, ni mucho menos deben verse afectados por las previsiones de las leyes que tienen jerarquía inferior. Y respetarlos no implica interferir en el accionar de otros poderes. Tal como ha dicho recientemente la Corte y con respecto, además, a uno de los derechos consagrados en el artículo 14 bis, circunstancia que refuerza la relevancia de sus consideraciones generales (caso “Vizzoti”, Fallos: 327:3677): *“La intervención de esta Corte en los términos precedentemente expuestos no entraña injerencia alguna en el ámbito del Poder Legislativo, ni quiebre del principio de separación de poderes o división de funciones. Se trata del cumplido, debido y necesario ejercicio del control de constitucionalidad de las normas y actos de los gobernantes que le impone la Constitución Nacional. Es bien sabido que esta última asume el carácter de una norma jurídica y que, en cuanto reconoce derechos, lo hace para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo cuando, como en el caso, se encuentra en debate un derecho humano”*.

El citado caso “Vizzoti” tiene una importancia suplementaria, ya que destaca un rasgo singular que debe caracterizar la interpretación de los derechos que se encuentran enumerados en el artículo 14 bis, **en cuanto deben ser objeto de una protección especial.**

En efecto, la Corte entiende: “Que el art. 14 bis, cabe subrayarlo, impone un particular enfoque para el control de constitucionalidad. En efecto, en la relación y contrato de trabajo se ponen en juego, en lo que atañe a intereses particulares, tanto los del trabajador como los del empleador, y ninguno de ellos debe ser descuidado por las leyes. Sin embargo, lo determinante es que, desde el ángulo constitucional, el primero es sujeto de preferente tutela, tal como se sigue de los pasajes del art. 14 bis anteriormente transcritos, así como de los restantes derechos del trabajador contenidos en esta cláusula”.

De lo dicho hasta aquí se colige que, en términos normativos y jurisprudenciales, existe un reconocimiento extenso relativo a la justicia social. Se trata entonces, como hemos dicho en la introducción, de desarrollar respecto de aquellos sectores de la sociedad que aún no han podido gozar efectiva y materialmente de estos derechos, el puente que viabilice su acceso. Es decir que, a modo de corolario de esta parte diremos que no sólo es pertinente hablar de acceso a la justicia social sino que es el imperativo histórico de la época, es una contribución importante a la actualización de la práctica estatal en un proceso de avance popular y efectivización de derechos de similares características a los anteriores gobiernos peronistas. Concretamente, respecto de la idea misma de acceso a la justicia, nos parece que puede constituir el elemento unificador de la práctica estatal. Algo así como la puerta de entrada del Estado a los barrios que más lo necesitan, y, paralelamente, la puerta de entrada de los habitantes de los barrios más empobrecidos al Estado, de manera armónica, unificada, no compartimentada y efectiva. En nuestra concepción, el acceso a la justicia debería erigirse en la herramienta que nos permita diseñar una política pública estratégica de intervención en los barrios, a la luz de la imperiosa necesidad de multiplicar la presencia estatal allí para garantizar la llegada efectiva de las políticas diseñadas para ese sector social, para asistir *in situ* a las implicancias de la realidad en esos lugares y al impacto de las políticas existentes (lo que permitiría identificar las futuras) y para consolidar el proceso democrático, porque no somos ingenuos y sabemos que cualquier proceso de avance popular obtiene casi inmediatamente como respuesta el ataque de los sectores tradicionalmente desestabilizadores, y es en estas barriadas pobres donde muchas veces se recluta a la “fuerza de choque”. A continuación vamos a detenernos en esta cuestión, la de la importancia de intervenir eficazmente en los barrios.

2.4. La importancia política de profundizar el desarrollo de mecanismos tendientes al acceso efectivo a la justicia

Posiblemente, el acierto más importante del general Perón haya sido el de identificar la existencia de un actor social potencialmente muy poderoso, y hasta el momento excluido de la realidad política. Nos referimos al movimiento obrero. Este acierto incluye otro, tal vez mayor, el de haberse dado cuenta de que el avance popular requería de la incorporación a la vida política de aquel sector que se vería favorecido por el proceso. Ello, en la creencia de que “organizar es adoctrinar”. Fue así que en “Conducción Política” sostuvo el general Perón que *“no interesa tanto que los peronistas estén encuadrados en las organizaciones, como que en cada uno de ellos se haya inculcado nuestra doctrina y se haya desarrollado una mística. Frente a las doctrinas existentes, hay que oponer la doctrina peronista, porque a una doctrina sólo se la puede vencer con otra doctrina mejor”*.²⁶

Es que el proceso de profundización en el avance popular que nos proponemos habrá de desatar nuevos ataques incluso peores que los sufridos. En este marco, resulta de considerable importancia reconocer que en buena medida los sectores más empobrecidos, aquellos a los que aún no les ha llegado en plenitud la vigencia de derechos, carecen a su vez de niveles importantes de organización lo que los constituye en un sector debilitado presa de diversos sectores del poder que pueden intentar valerse de ellos para desestabilizar.

De allí que la importancia política de intervenir eficazmente en estos ámbitos contiene al menos dos cuestiones centrales: la presencia estatal en los barrios y el incremento en los niveles de organización.

La primera está ligada a la presencia estatal en los barrios, con el objeto de disputar ese territorio para ganarlo para la recuperación de los lazos sociales a través del acompañamiento estatal en los procesos de avance y vigencia efectiva de derechos. Pero la recuperación de los lazos sociales como respuesta a la “libanización” (en el sentido de favelización) de estos territorios, merced a la actuación de bandas delictivas fundamentalmente ligadas al narcotráfico. Para recuperar la armonía social el Estado tiene que estar allí. Tiene que desarrollar infraestructura y distribuir de manera directa el ingreso. Pero también tiene que estar allí. Para conocer lo que pasa directamente, sin intermediarios. Para intervenir favorablemente en la cotidianeidad del barrio. En los problemas de todos los días. Para

²⁶ Perón, Juan Domingo. *Conducción Política*. Publicado por la Secretaría Política de la Presidencia de la Nación. Buenos Aires, 1974. Pp. 271.

facilitar el acceso a los vericuetos del Estado, y para dar la batalla contra la tecnoburocracia estatal, ese elemento conservador por excelencia que obstaculiza la instrumentación de cualquier política inclusiva. También disputar el terreno en términos de prácticas, de costumbres. El Estado tiene que estar allí para recuperar los clubes de barrio, los cines, los ámbitos en donde la gente pueda juntarse, realizar actividades de esparcimiento, educarse, crecer, trabajar su espíritu, hacer deportes, en fin, disputarle a la dinámica “tumbera”, carcelaria, adicta, cada rato, cada minuto de la realidad del barrio y de los pibes del barrio.

La segunda, tiene directa implicancia con la organización. Tenemos que estar allí para organizar, y organizar, como decía Perón, es adoctrinar. Y adoctrinar no sólo en términos de formación política y de debate “filosófico”. Adoctrinar también en términos de acción. Construir opinión haciendo en el barrio. Atendiendo, acompañando y haciendo. Mediante ciclos culturales, charlas, pero también en términos menos rígidos. Participando de las actividades de los barrios en alianza con sus actores principales. Con aspiraciones de fortalecer a las organizaciones sanas y de desarrollar nuevas en los lugares en los que aquellas no existan. Nutriéndonos de la misma gente del barrio, maximizando la utilización de los recursos estatales, planes, programas. Pero también identificando los elementos potencialmente peligrosos y dañinos. Aquellos que podrían ser permeables a ser utilizados para desestabilizar, mediante tomas de tierras, actos violentos u otras acciones antidemocráticas como las que ya hemos visto. La única manera de trabajar este tema es estando ahí, gestionando eficazmente, como alternativa real de solución de las problemáticas cotidianas y como instancia colectiva que favorece la organización para el mejoramiento del barrio. De eso se trata.

II. LA EXPERIENCIA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA

1. El Acceso a la Justicia como política pública de alcance universal

1.1 Los cambios operados a partir de la modificación de la matriz de intervención estatal iniciada en 2003

El 25 de mayo de 2003 asumió un nuevo gobierno, encabezado por el Dr. Néstor Carlos Kirchner, con una cosmovisión justicialista. El gobierno asumió en una situación de debilidad extrema, no sólo por el escaso caudal de votos obtenidos -el 22 %- sino también por la devastación moral y económica que azotaba a nuestro país producto de casi treinta años de retroceso. Este retroceso, a su vez, se traducían en una profunda desconfianza de la ciudadanía respecto de las instituciones del Estado, pero también respecto de la política misma como instrumento para el mejoramiento de las condiciones de vida de los argentinos.

En este escenario, el Presidente se propuso recomponer la figura presidencial como valor de autoridad, coherencia y liderazgo, por un lado, y recuperar la política -tan vapuleada durante la década anterior- para ponerla al servicio del pueblo. En realidad, significó un profundo cambio de paradigma respecto de las décadas anteriores, lo que implicaba de por sí un muy notorio cambio en la matriz de intervención estatal. Todo, *“pensado en argentino, desde un modelo propio”*, y en la conciencia plena de estar transitando *“un final de época”*, como él mismo afirmó en su discurso.

Ese día, el 25 de mayo de 2003, el Dr. Kirchner pronunció un discurso histórico para inaugurar las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. Lo hizo para manifestar *“los objetivos de Gobierno y los ejes directrices de gestión para que el conjunto de la sociedad argentina sepa hacia dónde vamos y cada uno pueda, a su vez, aportar su colaboración para la obtención de los fines que los argentinos deberemos imponernos por encima de cualquier divisa partidaria”*.

Comenzó señalando que *“nuestro pasado está pleno de fracasos, dolor, enfrentamientos, energías mal gastadas en luchas estériles, al punto de enfrentar seriamente a los dirigentes con sus representados, al punto de enfrentar seriamente a los argentinos entre sí”*. Y refirió allí la importancia de cambiar de paradigma, de romper la lógica imperante durante los últimos treinta años: *“En esas condiciones, debe quedarnos absolutamente claro que en la República Argentina, para poder tener futuro y no repetir nuestro pasado, necesitamos enfrentar con plenitud el desafío del cambio”*.

“Por mandato popular, por comprensión histórica y por decisión política, ésta es la oportunidad de la transformación, del cambio cultural y moral que demanda la hora. Cambio es el nombre del futuro”.

“No debemos ni podemos conformarnos los argentinos con haber elegido un nuevo Gobierno. No debe la dirigencia política agotar su programa en la obtención de un triunfo electoral sino, por el contrario, de lo que se trata es de cambiar los paradigmas de lo que se analiza el éxito o el fracaso de una dirigencia de un país”.

Comenzó a definir luego el nuevo paradigma por oposición a lo que había venido ocurriendo fundamentalmente en la década de los noventa: la primacía de la economía (favoreciendo a los grupos concentrados) sobre la política y su consecuencia lógica: la exclusión y la pobreza. Dijo entonces: *“En la década de los 90, la exigencia sumó la necesidad de la obtención de avances en materia económica, en particular, en materia de control de la inflación. La medida del éxito de esa política, la daba las ganancias de los grupos más concentrados de la economía, la ausencia de corridas bursátiles y la magnitud de las inversiones especulativas sin que importara la consolidación de la pobreza y la condena a millones de argentinos a la exclusión social, la fragmentación nacional y el enorme e interminable endeudamiento externo”*.

“Así, en una práctica que no debe repetirse, era muy difícil de distinguir la solución pragmática de la cirugía sin anestesia”.

“Se intentó reducir la política a la sola obtención de resultados electorales; el Gobierno, a la mera administración de las decisiones de los núcleos de poder económico con amplio eco mediático, al punto que algunas fuerzas políticas en 1999, se plantearon el cambio en términos de una gestión más prolija, pero siempre en sintonía con aquellos mismos intereses. El resultado no podía ser otro que el incremento del desprestigio de la política y el derrumbe del país”.

Y luego estableció el contenido del nuevo paradigma, en términos esencialmente justicialistas: *“En este nuevo milenio, superando el pasado, el éxito de las políticas deberá medirse bajo otros parámetros en orden a nuevos paradigmas. Debe juzgárselas desde su acercamiento a la finalidad de concretar el bien común, sumando al funcionamiento pleno del Estado de derecho y la vigencia de una efectiva democracia, la correcta gestión de gobierno, el efectivo ejercicio del poder político nacional en cumplimiento de transparentes y racionales reglas, imponiendo la capacidad reguladora del Estado ejercidas por sus organismos de contralor y aplicación.*

“El cambio implica medir el éxito o el fracaso de la dirigencia desde otra perspectiva. Discursos, diagnósticos sobre la crisis no bastarán ni serán suficientes. Se analizarán conductas y los resultados de las acciones. El éxito se medirá desde la capacidad y la decisión y la eficacia para encarar los cambios.

“Concluye en la Argentina una forma de hacer política y un modo de cuestionar al Estado. Colapsó el ciclo de anuncios grandilocuentes, grandes planes seguidos de la frustración por la ausencia de resultados y sus consecuencias: la desilusión constante, la desesperanza permanente.

“En esta nueva lógica, que no sólo es funcional sino también conceptual, la gestión se construye día a día en el trabajo diario, en la acción cotidiana que nos permitirá ir mensurando los niveles de avance. Un gobierno no debe distinguirse por los discursos de sus funcionarios, sino por las acciones de sus equipos”.

Políticamente, sostuvo la necesidad de trasvasar los límites de los partidos para recomponer la legitimidad de las instituciones y de la política: *“Se necesitará mucho trabajo y esfuerzo plural, diverso y transversal a los alineamientos partidarios. Hay que reconciliar a la política, a las instituciones y al Gobierno con la sociedad”.*

Luego explicó el modelo económico: *“En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de reconstruir un capitalismo nacional que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente. No se trata de cerrarse al mundo, no es un problema de nacionalismo ultramontano, sino de inteligencia, observación y compromiso con la Nación.*

“Basta ver como los países más desarrollados protegen a sus trabajadores, a sus industrias y a sus productores. Se trata, entonces, de hacer nacer una Argentina con progreso social,

donde los hijos puedan aspirar a vivir mejor que su padres, sobre la base de su esfuerzo, capacidad y trabajo.

“Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá el Estado cobra en eso un papel principal, en que la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política.

“Por supuesto no se trata de poner en marcha, una vez más, movimientos pendulares que vayan desde un Estado omnipresente y aplastante de la actividad privada a un Estado desertor y ausente, para retornar continuamente de extremo a extremo, en lo que parece ser una auténtica manía nacional que nos impide encontrar los justos, sensatos y necesarios equilibrios.

“Se trata de tener lo necesario para nuestro desarrollo, en una reingeniería que nos permita contar con un Estado inteligente. Queremos recuperar los valores de la solidaridad y la justicia social que nos permitan cambiar nuestra realidad actual para avanzar hacia la construcción de una sociedad más equilibrada, más madura y más justa.

“Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona.

“Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores.

“Actuaremos como lo que fuimos y seguiremos siendo siempre: hombres y mujeres comunes, que quieren estar a la altura de las circunstancias asumiendo con dedicación las grandes responsabilidades que en representación del pueblo nos confieren”.

A continuación dejó en claro un elemento central del cómo: la lucha contra la impunidad.
“No habrá cambio confiable si permitimos la subsistencia de ámbitos de impunidad. Una garantía de que la lucha contra la corrupción y la impunidad será implacable, fortalecerá las instituciones sobre la base de eliminar toda posible sospecha sobre ellas.

“Rechazamos de plano la identificación entre gobernabilidad e impunidad que algunos pretenden. Gobernabilidad no es ni puede ser sinónimo de impunidad. Gobernabilidad no es ni puede ser sinónimo de acuerdos oscuros, manipulación política de las instituciones o pactos espurios a espaldas de la sociedad”.

Luego se detuvo en las condiciones sociales: *“Queremos ser la generación de argentinos que reinstale la movilidad social ascendente, pero que también promueva el cambio cultural y moral que implica el respeto a las normas y las leyes. En este marco conceptual queremos expresar los ejes directrices en materia de relaciones internacionales, manejo de la economía, los procesos de la salud, la educación, la contención social a desocupados y familias en riesgo y los problemas que plantean la seguridad y la justicia en una sociedad democrática.*

“Profundizar la contención social de las familias en riesgo, garantizando subsidios al desempleo y asistencia alimentaria, consolidando una verdadera red federal de políticas sociales integrales para que quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza puedan tener acceso a la educación, la salud pública y la vivienda.

“Reinstalar la movilidad social ascendente que caracterizó a la República Argentina requiere comprender que los problemas de la pobreza no se solucionan desde las políticas sociales sino desde las políticas económicas. Sabemos que hay que corregir errores y mejorar métodos en la forma de asignación de la ayuda social. Pero es imprescindible advertir que la tragedia cívica del clientelismo político no es producto de la asistencia social como gestión de Estado, sino de la desocupación como consecuencia de un modelo económico. En nuestro país la aparición de la figura del cliente político es coetánea con la del desocupado. Mientras en la República Argentina hubo trabajo, nadie fue rehén de un dirigente partidario.

“Al drama de la desaparición del trabajo y el esfuerzo como el gran articulador social, se sumó el derrumbe de la educación argentina. No hay un factor mayor de cohesión y desarrollo humano que promueva más la inclusión que el aseguramiento de las condiciones de acceso a la educación, formidable herramienta que construye identidad nacional y unidad cultural, presupuestos básicos de cualquier país que quiera ser Nación”.

Asoció la problemática de la inseguridad a la vigencia o no de la justicia social: *“Para comprender la problemática de la seguridad encontramos soluciones que no sólo se deben leer en el Código Penal, hay que leer también la Constitución Nacional en sus artículos 14 y*

14 bis, cuando establecen como derechos de todos los habitantes de la Nación el derecho al trabajo, a la retribución justa, a las condiciones dignas y equitativas de labor, a las jubilaciones y pensiones móviles, al seguro social obligatorio, a la compensación económica familiar y al acceso a una vivienda digna, entre otros”.

Luego hizo referencia a la política económica: “El objetivo básico de la política económica será el de asegurar un crecimiento estable, que permita una expansión de la actividad y del empleo constante, sin las muy fuertes y bruscas oscilaciones de los últimos años.

“El resultado debe ser la duplicación de la riqueza cada quince años, y una distribución tal que asegure una mayor distribución del ingreso y, muy especialmente, que fortalezca nuestra clase media y que saque de la pobreza extrema a todos los compatriotas

“() Debemos asegurar la existencia de un país normal, sin sobresaltos, con el sector público y el sector privado cada uno en sus respectivos roles. Hay que dotar a la República Argentina de buena administración, gobernabilidad, estabilidad con inclusión y progreso social y competitividad.

“(…) Nuestro país debe estar abierto al mundo, pero abierto al mundo de una manera realista, dispuesto a competir en el marco de políticas de preferencia regional y fundamentalmente a través del Mercosur, y de políticas cambiarias flexibles acordes a nuestras productividades relativas y a las circunstancias del contexto internacional.

“El crecimiento requerirá de una demanda creciente que aliente las inversiones, tanto para atender el mercado interno como a las exportaciones.

“Al contrario del modelo de ajuste permanente, el consumo interno estará en el centro de nuestra estrategia de expansión.

“Precisamente para cumplir con esta idea de consumo en permanente expansión, la capacidad de compra de nuestra población deberá crecer progresivamente por efecto de salarios, por el número de personas trabajando y por el número de horas trabajadas. Esas tres variables juntas definen la masa de recursos que irán al consumo y al ahorro local y su evolución no puede ser fruto de una fantasía o de puro voluntarismo.

“En nuestro proyecto nacional trabajaremos de la única manera seria que es crear un círculo virtuoso donde la masa de recursos crece -crece si la producción crece- y la producción aumenta si también lo hace la masa de recursos.

“Avanzaremos simultáneamente en forma cuidadosa y progresiva creando las condiciones para producir más y distribuir lo que efectivamente se produzca”.

Luego hizo alusión a otra cuestión esencial del cómo: la gradualidad. *“Trabajando en torno a estos principios, sin espectacularidades ni brusquedad en el cambio, seriamente, paso a paso, como cualquier país normal del mundo, podremos cumplir con los objetivos y cumplir hacia adentro y hacia fuera con nuestras obligaciones y compromisos”.*

También le dedicó un párrafo a la política económica de los noventa para dejar en claro la magnitud de su fracaso (debe recordarse que el máximo exponente de esa política, Carlos Saúl Menem, había obtenido un porcentaje muy importante de votos en esa elección). Al respecto dijo: *“No se puede recurrir al ajuste ni incrementar el endeudamiento. No se puede volver a pagar deuda a costa del hambre y la exclusión de los argentinos, generando más pobreza y aumentando la conflictividad social. La inviabilidad de ese viejo modelo puede ser advertida hasta por los propios acreedores, que tienen que entender que sólo podrán cobrar si a la Argentina le va bien”.*

Más adelante se detuvo en la problemática del endeudamiento: *“Este gobierno seguirá principios firmes de negociación con los tenedores de deuda soberana en la actual situación de default, de manera inmediata y apuntando a tres objetivos: la reducción de los montos de la deuda, la reducción de las tasas de interés y la ampliación de los plazos de madurez y vencimiento de los bonos.*

“Sabemos que nuestra deuda es un problema central. No se trata de no cumplir, de no pagar. No somos el proyecto del default. Pero tampoco podemos pagar a costa de que cada vez más argentinos vean postergado su acceso a la vivienda digna, a un trabajo seguro, a la educación de sus hijos, o a la salud.

“Creciendo nuestra economía crecerá nuestra capacidad de pago”.

Luego se refirió al nuevo paradigma en materia de política internacional: *“Partidarios hacia la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen.*

“Nuestra prioridad en política exterior será la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de democracia y de justicia social.

“Venimos desde el sur de la Patria, de la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales y sostendremos ineludiblemente nuestro reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas.

“El Mercosur y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el Mercosur, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericano, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional.

“Una relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea, es lo que debe esperarse de nosotros, el estrechamiento de vínculos con otras naciones desarrolladas y con grandes naciones en desarrollo del Oriente lejano y una participación en pro de la paz y la obtención de consenso en ámbitos como la Organización de las Naciones Unidas para que efectivamente se comprometa con eficacia en la promoción del desarrollo social y económico ayudando al combate contra la pobreza”.

Y a continuación manifestó el tercer elemento central del cómo: la coherencia con las convicciones y la memoria histórica: *“Formo parte de una generación diezmada, castigada con dolorosas ausencias; me sumé a las luchas políticas creyendo en valores y convicciones a las que no pienso dejar en la puerta de entrada de la Casa Rosada.*

“No creo en el axioma de que cuando se gobierna se cambia convicción por pragmatismo. Eso constituye en verdad un ejercicio de hipocresía y cinismo. Soñé toda mi vida que éste, nuestro país, se podía cambiar para bien. Llegamos sin rencores, pero con memoria. Memoria no sólo de los errores y horrores del otro, sino también es memoria sobre nuestras propias equivocaciones. Memoria sin rencor que es aprendizaje político, balance histórico y desafío actual de gestión”

Y concluyó con una propuesta histórica, que viendo el desarrollo posterior de los acontecimientos se magnifica *“No he pedido ni solicitaré cheques en blanco. Vengo, en cambio, a proponerles un sueño: reconstruir nuestra propia identidad como pueblo y como Nación; vengo a proponerles un sueño que es la construcción de la verdad y la Justicia; vengo a proponerles un sueño que es el de volver a tener una Argentina con todos y para todos. Les vengo a proponer que recordemos los sueños de nuestros patriotas fundadores y de nuestros abuelos inmigrantes y pioneros, de nuestra generación que puso todo y dejó todo*

pensando en un país de iguales. Pero sé y estoy convencido de que en esta simbiosis histórica vamos a encontrar el país que nos merecemos los argentinos.

“Vengo a proponerles un sueño: quiero una Argentina unida, quiero una Argentina normal, quiero que seamos un país serio, pero, además, quiero un país más justo”.

Después llegó el momento de hacer. Y allí la expresión más cabal de la ruptura de paradigma estuvo dada por el hecho de que, a diferencia de casi todos los gobiernos anteriores, **el gobierno hizo lo que dijo que iba a hacer.**

Concretamente, cuando Néstor Kirchner asumió el gobierno en 2003, la desocupación ascendía al 54 %. Cuando lo dejó, cuatro años después, la desocupación había descendido al 23 %. En la actualidad, la desocupación oscila entre el 7 y el 8%. Bajó casi 30 puntos porcentuales la pobreza y la indigencia a menos de la mitad. Redujo considerablemente la mortalidad infantil y la deserción escolar.

La industria creció casi un 10 % y se crearon alrededor de cuatro millones de puestos de trabajo. Se derogó la ley de flexibilización laboral y se establecieron las paritarias, con lo que los trabajadores obtuvieron aumentos salariales en un promedio del 25% anual. Se reconoció el trabajo de las amas de casa y se les permitió que se jubilaran. Se abrieron 24.000 nuevas Pymes y las empresas aumentaron su rentabilidad del 4 al 13%.

La economía, luego de muchos años, logró estabilidad macroeconómica, creciendo a un promedio del 8 o 9 % anual. Ello en el marco de superávit fiscal sostenido e incremento de las reservas.

El crecimiento económico vino acompañado de un proceso de distribución de la riqueza muy importante. Entre 2002 y 2006, la participación de los salarios en el ingreso pasó del 34,6% al 41,3%, un aumento de casi siete puntos porcentuales. En 2006, en apenas un año, se verificó un incremento de casi tres puntos porcentuales respecto de 2005.

Se canceló la deuda con el Fondo Monetario Internacional, un actor central de la vida de los argentinos hasta ese momento por establecer las políticas económicas de ajuste y retroceso. También cumplió con éxito el proceso de canje de deuda con acreedores externos privados. La propuesta argentina obtuvo el 76% de adhesión, lo cual implicó un ahorro de U\$S 67.000 millones, incluyendo la quita de capital e intereses derivadas del canje.

En el plano institucional, transformó la Corte Suprema de Justicia de la Nación, incorporando a personalidades de reconocido prestigio y configurándola como un organismo independiente, lejos de aquella “Corte adicta” de los años ‘90.

En la cuestión de la memoria y la justicia, logró la derogación de la ley de obediencia debida y punto final, con lo que habilitó la investigación, el juzgamiento y el encarcelamiento de los genocidas que integraron la dictadura militar iniciada en 1976.

La obra pública creció un 850%, se construyeron más de 700 escuelas, 120.000 casas, 2.000 kilómetros de autopistas, se retomaron las obras de Atucha II y Atucha III y un millón de personas accedieron al agua potable.

El presupuesto educativo pasó del 3,9 % al 5,3 %. Se fomentó el desarrollo de la investigación promoviendo el regreso al país de miles de científicos.

En política exterior, fortaleció los vínculos con los países de América del Sur. Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador conformaron un organismo independiente, que luego tuvo intervenciones fundamentales en defensa de la democracia en nuestros países: La Unión de Países de América del Sur (Unasur). Esta unidad nació en el enérgico rechazo al ALCA, en la cara del presidente norteamericano George W. Bush, en el encuentro de presidentes realizado en Mar del Plata.

Luego de garantizados los objetivos establecidos en aquel histórico discurso de 2003, ya en la presidencia de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner el modeló comenzó a profundizarse. Se trabajó fuertemente en la matriz de distribución de la riqueza, fundamentalmente con las retenciones móviles, lo que generó una violenta respuesta de los sectores concentrados de la economía que llegaron incluso a intentar un golpe de Estado.²⁷ El ataque fue de una magnitud tal que se tradujo en una derrota en las elecciones de 2009.

Sin embargo, la decisión política para responder fue seguir profundizando el modelo. La reestatización de Aerolíneas Argentinas, el regreso de los fondos previsionales al Estado luego de 14 años de permanecer en manos privadas (las AFJP), la asignación universal por hijo que incluyó luego también a las embarazadas, la ley de matrimonio igualitario y,

²⁷ “A mí me quisieron destituir” diría tiempo después la Presidenta en el texto de autoría de Sandra Russo, titulado “La Presidenta. Historia de una vida.” publicado por Editorial Sudamericana en el corriente año 2011, página 11.

fundamentalmente, la ley de Medios de Comunicación Audiovisual son la expresión clara de esa profundización.

Todo este proceso reciente, de reversión de un período negro de nuestra historia iniciado el 24 de marzo de 1976 (que también supuso un cambio de paradigma), vino acompañado de una creciente transformación del Estado, de su estructura burocrática, proceso este último que aún está en pleno desarrollo. Es que durante los treinta años del retroceso se fue componiendo una tecnoburocracia profundamente conservadora, hostil a la ciudadanía, repelente y erigida en un obstáculo magnífico para el desarrollo de prácticas estatales transformadoras, inclusivas e integradoras. Incluso hoy seguimos padeciendo a muchos agentes de organismos cuya función cambió de manera radical, que por su propia estructura subjetiva se niegan a asumir que los pobres dejaron de ser el enemigo, que el Estado ahora está para solucionar, para incluir, para ayudar y no para expulsar.

Sucede que, con el nuevo paradigma, el Estado está transformándose día tras día para poder dar respuesta a las nuevas demandas. Ya no es útil un Estado que le traslada la problemática al ciudadano eludiendo su responsabilidad. Ese es un Estado que no asume que los derechos de las personas tienen como contrapartida una obligación jurídica de cumplimiento efectivo. Tampoco sirve un Estado que compartimente su actividad, desentendiéndose de aquellas cuestiones que escapan al área específica de intervención de la cartera de que se trate, como si fueran compartimentos estancos. Ya no es útil tampoco un Estado que no adopte medidas de acción positiva para intervenir directamente. El nuevo paradigma exige que el Estado esté ahí, en el lugar donde están los problemas, y que contribuya enérgicamente a su solución. También es preciso aliarse con las organizaciones locales que complementan -coherente y honestamente- la tarea estatal. Existen roles diferentes pero complementarios, uno es el rol del Estado, y otro el de las organizaciones locales.

Dando cuenta de estos y otros aspectos centrales del nuevo paradigma de actuación estatal se estructuró la actividad de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia. A continuación vamos a describirla.

1.2. Evolución histórica de la Dirección

El primer antecedente histórico de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia para Todos y de los Centros de Acceso a la Justicia que actualmente existen, es el Programa Social de Servicio Jurídico y Formación Jurídica Comunitaria fue aprobado el 28 de junio de 1990, por resolución N° 192/90 de la entonces Subsecretaría de Justicia de la Nación, creándose ese mismo día, mediante Resolución N° 193/90, los centros de la Boca y Villa Crespo.

Posteriormente, el Decreto N° 235/93 que aprueba la estructura organizativa del Ministerio de Justicia de la Nación, acuerda a la Secretaría de Asuntos Legislativos la planificación, ejecución y control del Programa Social de Servicio Jurídico y Atención Jurídica Comunitaria. Asimismo, le acuerda a la Dirección General de Política Legislativa y Atención Jurídica Comunitaria de su dependencia, intervención en la planificación y ejecución del precitado programa. De esta manera, se institucionalizan los Centros de Atención Jurídica erigidos por la Resolución N° 193/90. Posteriormente, a través del Decreto N° 660/96 se confirmó lo dispuesto en el anterior.

Finalmente, mediante las Resoluciones N° 17/92 y 189/95 se crean los otros cinco (5) Centros de Atención Jurídica Comunitaria: San Telmo, Liniers, Flores Sur, Villa Urquiza y Once. Luego, se puso en funcionamiento el Centro de Villa Lugano el 12 de junio de 1996.

El 15 de octubre de 2002, mediante Resolución N° 181 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 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 de los programas que lo integren.

Mediante Decreto N° 163 del 2 de marzo de 2005, Anexo III, modificado por decreto N° 988 del 19 de agosto de 2005, le corresponde a la Secretaría de Justicia asistir al ministro de Justicia y Derechos Humanos en los temas relacionados con medios alternativos de resolución de disputas y en la conducción de las Programas Jurídicos, Sociales y de Atención Comunitaria correspondientes al ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El ministro de Justicia de la Nación, mediante Resolución N° 966 del 15 de junio de 2006 resolvió que los Planes de Asistencia Jurídica a la Comunidad dependan orgánica y funcionalmente de la Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia y derogó las Resoluciones N° 181/2002 y N° 478/2005. Es así como las actividades de los Planes de Asistencia Jurídica en curso de ejecución quedaron bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia.

Mediante la Resolución Nº 1226 del 11 de agosto de 2006 se aprobó la puesta en funcionamiento de la Oficina Multipuertas Lavalle, iniciativa conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, la cual tiene a su cargo la prestación de servicios de orientación y derivación frente a problemáticas tanto jurídicas como sociales, estimulando la labor coordinada con los centros de asistencia jurídica y acceso a métodos alternativos para la solución de conflictos. Esta oficina dependía funcional y orgánicamente de la Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia, dependiente de la Secretaría de Justicia.

Mediante Resolución Nº 1114 del 24 de septiembre de 2007 se crea el programa Acceso a la Justicia para Todos en el ámbito de la Secretaría de Justicia, con el objeto de acercar la justicia a los ciudadanos, garantizando el más pleno e irrestricto acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Se entiende por acceso a la justicia una concepción amplia, no sólo garantizándola como derecho fundamental, sino como un servicio de contenido jurídico-social, formativo e informativo que ofrece 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.

El programa se integra mediante dicha resolución por:

- a) El Centro de Orientación y Derivación, denominado Oficina Multipuertas Lavalle, el cual dejó de depender funcional y orgánicamente de la Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia y pasó a depender del programa Acceso a la Justicia para Todos; y
- b) La Oficina de Atención y Orientación al Ciudadano, cuya función específica es canalizar las necesidades de información y asesoramiento jurídico asistencial, recibir denuncias y solicitudes de diversa índole presentados por la ciudadanía, brindando respuestas concretas y soluciones efectivas a las demandas.

Con esta resolución la Secretaría de Justicia comenzó a entender en la ejecución y logro de los objetivos y acciones propuestos para el programa Acceso a la Justicia para Todos.

El 23 de octubre de 2008, la Presidenta de la Nación, en uso de las facultades conferidas por el art. 99 inc. 1º de la Constitución Nacional, mediante Decreto Nº 1755 sustituye el Anexo I del art. 1º del Decreto Nº 357 de fecha 21 de febrero de 2002  Organigrama de Aplicación de la Administración Pública Nacional centralizada, correspondiente al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y crea 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, cuya responsabilidad primaria es promover, facilitar y fortalecer el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos, conducir e impulsar 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. Todos los Centros de Acceso a la Justicia, salvo el de Mediación, de la calle Uruguay, pasaron a depender de esta Dirección.

En el mencionado decreto se establece que la responsabilidad primaria de la Dirección será:

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.

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.

Por su parte, respecto de las acciones orientadas a tales fines, se mencionan las siguientes:

1. Organizar, coordinar y administrar los servicios a través de los cuales el Ministerio, promueve, facilita y fortalece el acceso a la justicia.
2. Entender en la puesta en ejecución de planes sociales de asistencia jurídica a la comunidad y los programas que lo integren.
3. Estimular la labor coordinada de los Centros de Acceso a la Justicia.
4. Ofrecer servicio de orientación y derivación, frente a problemáticas tanto jurídicas como sociales.
5. Dar respuestas a la necesidad de información y asesoramiento jurídico-asistencial, denuncias y solicitudes de diversa índole presentados por la ciudadanía, brindando respuestas concretas que conduzcan a la solución efectiva de las demandas.
6. Promover la cooperación con los gobiernos provinciales, para replicar y adaptar los servicios desarrollados, en distintos lugares del país, a través de convenios de cooperación técnica.

7. Cooperar con los distintos organismos del Estado nacional, en las cuestiones relativas al acceso a la justicia.
8. Promover la cooperación con el Poder Judicial de la Nación, a los fines de fortalecer el acceso a la justicia.
9. Participar en el estudio de proyectos de leyes y decretos originados en otras áreas del Poder Ejecutivo en materia de acceso a la justicia.

El 30 de marzo de 2010, mediante Resolución Nº 1033, se crea, en el ámbito del programa Acceso a la Justicia para Todos, un área psicosocial que tiene por objetivo tratar integralmente la prestación del servicio que se brinda a través del mencionado programa y a través de los Centros de Asesoramiento y Mediación.

En el marco del programa Acceso a la Justicia para Todos, creado por Resolución Nº 1114 del 24 de septiembre de 2007, resultó necesaria la constitución de un área psicosocial que permitiera brindar un tratamiento interdisciplinario a las consultas recibidas, beneficiando de este modo el servicio que se brinda a la sociedad. La creación de dicha área permite abordar integralmente la prestación del servicio que se ofrece a través de los Centros de Asesoramiento y Mediación y Oficina Multipuertas. Los centros cumplen una función social en tanto atienden temáticas sociales de grupos vulnerables y a la población de bajos recursos.

Se estableció entonces que el área psicosocial estuviese integrada multidisciplinariamente por psicólogos y trabajadores sociales, que actualmente se desempeñan en la órbita de la Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial de la Secretaría de Justicia.

1.3. La importancia de las zonas urbanas empobrecidas y la modalidad efectiva de actuación. El quiebre con la compartimentación, la ruptura con la actitud pasiva del Estado respecto de los sectores sociales más vulnerados, la conciencia de que los derechos sociales constituyen obligaciones estatales

Pues bien, en el marco de intervención estatal reseñado en el punto 3.1, y con la regulación normativa indicada en el apartado anterior, se asumió un fuerte compromiso desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación a partir de la necesidad de

profundizar la política pública de acceso a la justicia, fundamentalmente la destinada a los sectores más vulnerables. El compromiso asumido no puede considerarse de manera aislada ya que esta política, tanto por su contenido como por la dinámica de intervención estatal que supone, está estratégicamente vinculada al proceso que mencionamos anteriormente. En primer lugar, porque el acceso a la justicia para los sectores pobres también constituye una vía para generar inclusión social y es, por lo tanto, un aporte innegable e imprescindible para viabilizar y profundizar el proceso de construcción de una sociedad verdaderamente más justa e igualitaria. En segundo lugar, porque intervenir decididamente en favor de los sectores más empobrecidos ha implicado desarrollar una política pública fundada en la modificación de las formas tradicionales de intervención del Estado respecto de estos sectores sociales.

Cabe aclarar que este proceso ha tenido como correlato un reposicionamiento y cambio de rol por parte del Estado, que gradualmente está pasando de ser un mero supervisor o garante de la vigencia de determinados derechos a un promotor activo de ellos, que con su accionar va cargando de contenido, materialidad y sustancia a derechos que antes, para importantes sectores de la población, eran meras proclamaciones; un Estado que mediante su accionar denota un fuerte compromiso con la realidad y las necesidades de los sectores empobrecidos, lo que tiene claras implicancias económicas, sociales, culturales y fundamentalmente políticas, ya que fortalecer la democracia es también generar las condiciones para la incorporación activa de estos sectores a la vida política, y esta es la fuente de toda acción verdaderamente transformadora.

En lo que se refiere estrictamente al acceso a la justicia, este reposicionamiento **implicó considerar que el Estado no sólo tiene la obligación de garantizar los derechos de las personas sino también la obligación positiva de remover los factores económicos, sociales y culturales que impiden a los sectores vulnerables acceder a la justicia y a los bienes elementales, lo que también conduce a redimensionar el alcance de la noción misma de acceso a la justicia y de las políticas públicas que en consecuencia se diseñan e implementan.**

Por su parte, para poder intervenir eficazmente era necesario reconstruir la relación entre los sectores empobrecidos y un Estado que por años estuvo ausente, lo que sólo era factible si era el Estado el que asumía la responsabilidad de acercarse a los ámbitos de vulnerabilidad y, entendiendo cabalmente la complejidad de las problemáticas de estos sectores, lograba adaptar el accionar público a ellas. Es decir, una intervención eficaz suponía no sólo invertir el flujo tradicional descendente en la formulación de las políticas públicas y la implementación

de programas, sino también modificar una dinámica histórica del Estado respecto de estos sectores.

En primer término, se concibió una actuación estatal directa, es decir, en el mismo lugar en donde radican los sectores vulnerables y donde existen las dificultades, y no en el centro de las ciudades, de modo de eliminar las barreras económicas, sociales y culturales que implican trasladarse, reducir el impacto negativo de la intermediación y consolidar procesos de consenso directo con los vecinos. Por este motivo, 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.

En segundo lugar, se instrumentaron mecanismos tendientes a la ruptura de la compartimentación de la actuación estatal. A menudo sucede que en estos sectores las problemáticas de un mismo consultante son múltiples y variadas y, por ejemplo, una misma persona sufre de un problema de salud propio o familiar, pero también problemas ligados al derecho de familia (violencia de género, cuota alimentaria, etc.), problemas de vivienda, problemas laborales, por mencionar algunos. Por este motivo, el accionar de los Centros de Acceso a la Justicia no se reduce a brindar solamente respuestas a aquellas problemáticas de naturaleza jurídica, sino que recepta la problemática en su conjunto, y por ello se ha instrumentado un sistema de asistencia y acompañamiento de los consultantes en la gestión de sus problemáticas ante cada uno de los organismos con competencias o recursos destinados a dar respuesta a esas necesidades.

De este modo, toda la actividad desplegada por el consultante se centraliza en los Centros de Acceso a la Justicia, aun cuando paralelamente se desarrollen gestiones ante diferentes áreas estatales (que pueden ser ministerios u organismos descentralizados, de la misma o de diferentes jurisdicciones). En este orden de ideas, se dimensiona la importancia de realizar convenios con todas las áreas de gobierno cuyas políticas tengan incidencia sobre estos sectores o de realizar “operativos” conjuntos con distintos organismos del Estado que incluyen el traslado de los ciudadanos al lugar de recepción de los trámites o, mejor aún, el traslado de los organismos a estos barrios.

En tercer lugar, y en conexión con lo anterior, se planteó la necesidad de romper con ciertas prácticas bastante difundidas en el Estado consistentes en trasladar el problema al ciudadano, como si todos los derechos no tuvieran como correlato una obligación estatal tendiente a su efectividad.

En lo que refiere a lo estrictamente jurídico, como ya vimos, la existencia de condicionamientos sociales y económicos así como diversas fallas institucionales hacen

que los sectores vulnerables de la población se posicionen de manera desigual en lo que refiere a la tutela efectiva de sus derechos, configurando una situación de clara inequidad frente al ordenamiento jurídico que tiene altos costos individuales y también colectivos. En este contexto, seguir trasladando a los particulares el problema real de la efectividad de sus derechos, con todas las capacidades que ello requiere, implica reproducir una matriz socialmente injusta, que afecta sustancialmente la legitimidad del Estado.

Se adoptó entonces una actitud derivada de la asunción de las necesidades de los ciudadanos, y los derechos que las revisten, como obligaciones cuyo cumplimiento suponen actos positivos y responsables de parte del Estado de modo de contribuir de manera eficaz y efectiva a su solución.

Por último, se comenzó a reconocer francamente la importancia de la opinión de los habitantes de los barrios más pobres respecto del diseño y la instrumentación de políticas públicas en esos lugares. Escuchar, por primera vez en muchos años, las necesidades, las ideas y las propuestas de los vecinos para empezar a pensar una estrategia de intervención estatal que los contemple. Ello, junto con un diagnóstico profundo de las organizaciones existentes en cada una de las villas, que permita capitalizar el aprendizaje de lo que han venido haciendo, de sus éxitos y fracasos como experiencia digna de ser considerada, por un lado, y de lo interesante de considerarlos como potenciales aliados en un proceso de transformación profunda.

Esta última cuestión es de vital importancia; en las últimas décadas, hemos presenciado como de manera interesada o no, en los distintos niveles de gobierno, se diseñan e implementan políticas y programas públicos desde escritorios, sin la debida consideración de las necesidades de los sectores a las que van dirigidas. A esto nos referimos cuando hablamos de invertir el flujo en el diseño de las políticas públicas, a generar un espacio y desarrollar mecanismos que permitan la expresión de las necesidades sociales por parte de quienes sufren esas carencias para, partiendo de ello, diseñar y desarrollar políticas que verdaderamente generen procesos de mejoramiento de las condiciones de vida de esos grupos.

Asimismo, la actitud de apertura, de escuchar, de valorar las opiniones, las perspectivas y saberes de estos sectores también se orienta a reconstruir la articulación entre Estado y sociedad y a significar lo público desde una visión de conjunto, como espacio de construcción colectiva, donde estos sectores puedan constituirse en un núcleo de participación en el proceso de la agenda pública y el diseño de políticas.

1.4. Los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ)

En este marco, los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) constituyen la expresión material de este nuevo enfoque y su apertura no sólo ha implicado acercar la justicia a la ciudadanía sino también comenzar a revertir una dinámica de intervención estatal y, en muchos casos, una lógica de exclusión institucional fuertemente arraigada y con un claro sesgo hacia determinados sectores.

Como la voluntad política era intervenir decididamente para promover y facilitar el acceso a la justicia a los sectores vulnerables de la población, privilegiando la actuación estatal directa, la localización de los CAJ se realizó justamente en aquellas áreas geográficas, como las villas y los asentamientos precarios, donde la población se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad, con una amplia gama de problemáticas no resueltas, enfrentando grandes dificultades para trasladarse en busca de información o soluciones y donde la presencia del Estado era claramente insuficiente. Como vimos, en muchos casos, los CAJ constituyen la única instancia estatal presente en esos territorios, lo que ha implicado una gran transformación no sólo por el retorno del Estado luego de décadas de abandono, sino también porque es ahora el Estado el que, asumiendo un nuevo papel, se acerca a solucionar las problemáticas allí donde ellas surgen. Sin embargo, esta actividad estatal en un ámbito geográfico desconocido para el estado por su ausencia sostenida en el tiempo, y por ello mismo también hostil, requiere indudablemente de la alianza con sectores sociales que habiten el barrio, que gocen de legitimidad en el lugar y que ayuden a orientar la actividad estatal para que esta llegue a sus habitantes.

Por su parte, el otro criterio para la apertura de nuevos CAJ fue la necesidad de federalizar los alcances de esta política, a fin de tener incidencia en todo el territorio del país, ampliando y potenciando el alcance de nuestras acciones y de los beneficiarios.

Actualmente, existen 23 CAJ permanentes y 8 itinerantes, cuya apertura y localización se ha realizado en distintas fases y respondiendo a distintos criterios:

- Centros de Acceso a la Justicia ubicados en distintos barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su mayoría compuestos por población de de clase media y media baja, cuya apertura se realizó entre 1990 y 1995. Se encuentran ubicados en la Boca, Caballito, Liniers, Montserrat. En 2011 se realizó de apertura del CAJ de All Boys, ubicado en el barrio capitalino de Floresta.
- Centros de Acceso a la Justicia ubicados en diversas villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires, compuestos en su mayoría por población en situación de vulnerabilidad, cuya

apertura se realizó en la actual gestión y bajo una nueva concepción sobre la dinámica de intervención del Estado en estos sectores. Existen en 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 I y II.

- Oficinas Multipuertas ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya apertura se realizó de manera conjunta con el Poder Judicial de la Nación con el objetivo de ofrecer a la comunidad la prestación de servicios de orientación y derivación frente a problemáticas tanto jurídicas como sociales, estimulando la labor coordinada con los Centros de Acceso a la Justicia y fomentando la utilización de los métodos alternativos de resolución de conflictos. Están ubicados uno en la zona de Tribunales (Cámara Civil, Lavalle 1220) y otro en la zona de los Tribunales de Retiro (Inmigrantes 1950).

- Centros de Acceso a la Justicia ubicados en el interior del país, cuya apertura se ha realizado con miras a federalizar el alcance de la política. En el período 2010-2011, se realizó la apertura de estos centros en las ciudades de Santa Fe y Rosario (provincia de Santa Fe), Córdoba (provincia de Córdoba), Río Gallegos (provincia de Santa Cruz), San Salvador de Jujuy y Palpalá (provincia de Jujuy), San Martín y Mercedes (provincia de Buenos Aires).

- Centros de Acceso a la Justicia itinerantes. Comenzaron a funcionar en 2010 en diversos barrios de la ciudad de Buenos Aires. Ofrecen atención una vez por semana, con las mismas atribuciones que los CAJ. De esta manera, se logra maximizar los recursos existentes e incrementar los beneficiarios. Estos centros están ubicados en Tierra Amarilla (Barracas), Floresta, Mataderos, Quilmes, villa 3, Barrio Fátima, Piletones y La Carbonilla.

Todos los CAJ están integrados por abogados, psicólogos, trabajadores sociales, administrativos y, a partir de un convenio suscripto con el Ministerio de Trabajo en el marco del programa Jóvenes con Más y Mejor Empleo, con voluntarios de entre 18 y 24 años pertenecientes a los mismos barrios donde funcionan los centros.

En los CAJ se brinda asesoramiento jurídico, asistencia psicosocial, derivación institucional, mediación comunitaria y, recientemente, a partir de un convenio con la Asociación de Abogados de Buenos Aires (ABBA), el patrocinio jurídico de aquellos casos que así lo requieren. Asimismo, por la forma en que entendemos el acceso a la justicia y por la estrategia de intervención que mencionábamos en el apartado anterior, los CAJ no son simplemente eso; en ellos se realiza un abordaje multiagencial de las problemáticas, estructurado e implementado sobre la base de convenios con diversas instituciones así como de acuerdos de cooperación intra e interministeriales, que se traducen en una acción unificada y altamente efectiva del Estado en estos barrios.

La expresión concreta de este abordaje, fundado en la convicción de la efectividad de la no compartimentación de la actuación estatal, es el desarrollo de manera estable de procedimientos conjuntos con diversas instituciones a través de los CAJ en los mismos barrios. Estos “operativos” incluyen la realización de documentación para ciudadanos nacionales ante el Registro Nacional de las Personas (Renaper) y para inmigrantes ante la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), la gestión de certificados de antecedentes penales ante el Registro Nacional de Reincidencia, el otorgamiento de pensiones no contributivas en coordinación con la Comisión Nacional de Pensiones, el otorgamiento de la asignación universal por hijo (o asignación por embarazo) y la asistencia en materia jubilatoria ante el ANSES, el arribo de camiones sanitarios (que brindan un servicio odontológico, ginecológico y de medicina clínica y preventiva en general) y la difusión y ejecución del Plan Nacer con el Ministerio de Salud, el acceso a la infraestructura gratuita como la TV Digital (que incluye, además de los canales de aire, contenidos educativos, infantiles, deportivos y cinematográficos) con el Ministerio de Planificación Federal, la entrega de material educativo y pedagógico con el Ministerio de Educación, la asistencia o contención de liberados o sus familias con la Dirección Nacional de Readaptación Social, el abordaje de casos de denuncias, reclamos y gestiones con Defensa del Consumidor, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y con las Oficinas de Atención al Habitante de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires según corresponda, el abordaje de casos de violencia institucional efectuado con la Defensoría General de la Nación, el abordaje de casos de violencia con el Programa de Víctimas contra la Violencia y brigada móvil de atención a víctimas de violencia familiar (Línea 137), entre otras cuestiones.

Finalmente, merecen destacarse los avances logrados en una de las áreas estrictamente vinculada al acceso a la justicia, que es el **patrocinio jurídico**, una condición *sine qua non* para garantizar este derecho. Cabe aclarar, que hasta 2011, los CAJ brindaban asesoramiento jurídico y realizaban mediaciones comunitarias, mientras aquellos casos que solo podían resolverse judicialmente eran derivados a los programas de patrocinio jurídico gratuito existentes. Un ejemplo típico es la ausencia de uno de los padres en la tramitación del cobro de la asignación universal y que sólo puede resolverse judicialmente; también aquellos casos de inscripción tardía de nacimiento, filiación, guarda, tenencia, venia judicial, etc. Por otra parte, como muchas veces se trata de reclamos que suponen montos pequeños, dejan de tener interés para la mayoría de los abogados, y, por lo tanto, los pobres no pueden acceder a un patrocinio adecuado, lo cual se traduce en una nueva injusticia (o en severas dificultades para el acceso a la justicia).

Como mencionábamos anteriormente, mientras se iba derivando a los consultantes a los distintos patrocinios jurídicos existentes, los resultados obtenidos no eran de los mejores, ya que como se expresara con anterioridad, existen distintos obstáculos que

impiden o dificultan el acceso a justicia. En muchos casos la distancia existente, sumada a la imposibilidad de trasladarse hasta el centro de la ciudad donde se encuentran dichos patrocinios, dificultaba la atención de la demanda; también el horario acotado de atención y la despersonalización en la atención eran algunas de las dificultades que debían enfrentar los sectores más vulnerables y que implicaba que el proceso de abordaje de las diferentes problemáticas muchas veces se frustrara en la mitad de camino por carecer de un patrocinio propio.

En virtud de ello, el 12 de mayo de 2011 se firmó un convenio entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y la Asociación de Abogados de Buenos Aires (AABA) que tuvo por objeto la conformación de un servicio de patrocinio jurídico. Éste se configuró teniendo en cuenta aquellos aspectos que consideramos más perjudiciales de los patrocinios jurídicos existentes, buscando evitar dichas prácticas. Por eso, la atención de las personas y sus demandas quedó concentrada en los CAJ, evitando que el interesado deba trasladarse al centro de la ciudad y permitiendo que los abogados de la AABA puedan realizar una tarea jurídica eficaz dedicando a ella el mayor tiempo posible. El abogado del CAJ, luego de mantener una entrevista con la persona interesada, si considera que la única solución viable es judicial, remite el caso al abogado de la AABA, quien se ocupa de redactar la demanda, la que, una vez finalizada, es enviada al abogado del CAJ para que sea suscripta por el consultante y luego sea remitida al abogado de la AABA quien tiene a su cargo el inicio del expediente judicial. Toda la información es volcada en un programa informático, de modo que el abogado del CAJ pueda acceder al trámite, tener un conocimiento acabado de la causa e informar al interesado del estado de la causa de la cual es parte.

Por sus alcances y consecuencias el patrocinio jurídico es el eslabón que faltaba para completar una tarea de garantía efectiva de los derechos de las personas en situación de marginalidad y pobreza.

En lugares como las villas o los pequeños asentamientos y bajo esta dinámica de trabajo, los CAJ se han ido constituyendo en una referencia para los vecinos, la cara visible del Estado y, puertas adentro, se han ido perfilando como articuladores de políticas públicas del Gobierno nacional, una instancia para garantizar la llegada de tales políticas a los sectores vulnerables y para neutralizar los resabios de la burocracia.

1.5 Convenios con las diferentes áreas del gobierno para optimizar la intervención. Los convenios con organizaciones locales

La política de acceso a la justicia, hemos visto, se ha desarrollado revirtiendo en diversos aspectos la dinámica histórica de intervención estatal, partiendo, entre otras cuestiones, de instrumentar mecanismos tendientes a la ruptura de la compartimentación de la actuación estatal. Uno de estos mecanismos es la realización de convenios con diversas instituciones públicas, como ministerios, universidades, defensorías, etc., que han permitido el desarrollo de acciones mancomunadas orientadas a intervenir eficazmente para mejorar la calidad de vida de los sectores vulnerables.

Así, el abordaje multiagencial de las problemáticas que se realiza en los CAJ se estructura en base a la realización de estos convenios y se traduce concretamente en la posibilidad de articular y unificar la acción generando resultados tangibles e infinitamente superiores a los que resultan del aporte individual.

Por su parte, la realización de estos convenios permite dar un marco de institucionalidad, que dota de previsibilidad y trascendencia a la voluntad política manifestada en la actualidad de intervenir decididamente en favor de estos sectores.

En la mayoría de los casos, la iniciativa de generar estos convenios ha surgido de la necesidad de dar respuestas concretas a problemáticas planteadas de manera recurrente en los CAJ cuya resolución requiere de la intervención de otro organismo. No obstante, también sucede que son las otras instituciones las que, considerando el posicionamiento y la inserción que los CAJ tienen en barrios humildes, manifiestan la voluntad de realizar trabajos conjuntos, de modo de garantizar que las políticas lleguen efectivamente a quienes más las necesitan.

a) Convenios con ministerios y organismos públicos:

Convenio marco de colaboración entre el M.J. y D.H. de la Nación y Educ.ar Sociedad del Estado: tiene por objeto establecer entre los firmantes un marco de colaboración y cooperación dentro del cual se brindará asistencia técnica, material y financiera destinada a producir y/o coproducir en conjunto o asociados a terceros contenidos audiovisuales de carácter informativo y educativo sobre temáticas relacionadas con las materias de competencia del ministerio, denominados “Ciclos”.

Convenio de Cooperación entre el M.J. y D.H. de la Nación y el Ministerio de Planificación Federal, Intervención Pública y Servicios: tiene por objeto articular las acciones necesarias a

fin de favorecer y cooperar en la implementación del Plan de Acceso, procurando el acceso al equipamiento receptor necesario para recibir la señal de la Televisión Digital Abierta (TDA), sin costo alguno para aquellos ciudadanos e instituciones que prestan riesgos de exclusión durante el proceso de transición tecnológica.

Convenio marco de cooperación entre el M. J. y D.H de la Nación y la Defensoría General de la Nación. Posteriormente se firmó el acta complementaria para la ejecución y puesta en marcha del convenio suscripto anteriormente entre las partes. En el acta complementaria se establece que las partes trabajan tendientes a la capacitación, asistencia técnica y colaboración, en materia de acceso a la justicia de sectores vulnerables de la población que resulten de interés para ambas partes y que contribuya al mejor cumplimiento de sus respectivos cometidos.

Convenio de Cooperación Técnica Asistencial entre el M. J. y D.H de la Nación y la Universidad de Buenos Aires (UBA): Se aprueba la extensión de las pasantías educativas que vienen desarrollándose en la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, al ámbito de la Secretaría de Justicia, con sujeción a las siguientes objetivos: brindar experiencia práctica complementaria a la formación teórica elegida que habilite para el ejercicio de la profesión u oficio; contactar en el ámbito en el que se desenvuelve la Secretaría de Justicia con los estudios que realizan los alumnos involucrados; capacitar en el conocimiento de las características fundamentales de la relación laboral; formar al estudiante en aspectos que le serán de utilidad en su posterior búsqueda laboral; ofrecer la posibilidad de conocer y manejar tecnologías actualizadas, y contribuir a la tarea de orientación vocacional dirigida a efectuar una correcta elección profesional futura.

Convenio entre el M.J.S. y D.H. de la Nación y la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) sobre tenencia para percibir la asignación universal por hijo: En virtud de este acuerdo el Ministerio remitirá a la Anses los formularios de acuerdos de mediación celebrados en el ámbito de los CAJ, efectuados ante la presencia de un mediador del Ministerio y en donde se establezca la tenencia de un niño, adolescente o persona discapacitada, a favor de alguno de los progenitores, en los términos de la resolución de ANSES Nº 939/2009.

Convenio de Cooperación entre el M.J. y D.H. de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires: Se trata de un acuerdo para el desarrollo de actividades conjuntas, tendientes a la capacitación, asistencia técnica y colaboración en materia de acceso a la justicia de sectores vulnerables de la población que resulten de interés para ambas partes y que contribuyan al mejor cumplimiento de sus respectivos cometidos. De tal forma, el

Ministerio, a través de los CAJ, remite a la Defensoría del Pueblo de la CABA las denuncias, quejas o reclamos que recibe sobre cuestiones que resulten de materia de competencia de esta última, quien da el mismo trámite que si lo hubiera recibido en forma directa del denunciante o interesado.

Convenio marco de cooperación entre el M.J.y D.H. de la Nación y el Ministerio Público de la Defensoría de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Tiene por objeto el desarrollo y programación de actividades conjuntas, tendientes a la investigación, capacitación, difusión, prevención, asistencia técnica y colaboración en materia de acceso a la justicia de sectores vulnerables de la población.

Convenio entre el M.J.y D.H. de la Nación con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación: Establece que el Ministerio de Justicia participará en actividades de entrenamiento para el trabajo cuyos criterios, condiciones y alcances fueran instituidos por resolución M.T.E.S.S. Nº 708 del 14 de julio de 2010, reglamentada por resolución de la Secretaría de Empleo Nº 905 del 27 de julio de 2010, dentro del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir del 1º de febrero de 2011.

Convenio marco de Asistencia y Cooperación Recíproca entre el M.J.y D.H. de la Nación y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI): Tiene por objeto la cooperación y asistencia entre los firmantes a los efectos del intercambio de experiencias e información y del diseño e implementación de políticas públicas relativas a los derechos de los adultos mayores mediante el despliegue de actividades específicas en la materia, así como de la implementación de programas sociales de atención comunitaria. Las partes expresan su deseo de planificación y organización de actividades, eventos y programas intersectoriales que posibiliten el análisis, debate y búsqueda de consensos en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

Acta complementaria N° 1 al Convenio marco de cooperación entre el M.J. y D.H. de la Nación y el Ministerio Público de la Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires - Resolución SJ N° 09: La Defensoría conformará un equipo de trabajo compuesto por dos empleados móviles para capacitación, asesoramiento, tramitación y derivación de consultas. El Ministerio, a través del programa Acceso a la Justicia para Todos, derivará a la Defensoría todas las consultas que surjan de los CAJ y que su resolución deba darse en el ámbito de jurisdicción del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, la Defensoría derivará al Ministerio todos los casos que deban resolverse en el ámbito de competencia nacional y federal.

Acta complementaria N° 1 al Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica con la Asociación de Abogados de Buenos Aires - Resolución SJ N° 16: La asociación conformará un equipo de trabajo compuesto por los abogados que estime necesarios para la recepción y adecuado abordaje de los casos derivados por el Ministerio recibidos a través de los CAJ.

Paralelamente, la actividad de los CAJ se ha estructurado desde la complementariedad del Estado con las organizaciones locales. La concepción es que para que las acciones del Estado lleguen efectivamente a los destinatarios se requiere del acompañamiento complementario de organizaciones locales que ayuden a maximizar la actividad. Tanto en las villas como en localidades del interior, aportando espacios físicos, ámbitos de debate y de convocatoria, asesoramiento y asistencia respecto de las particularidades de cada lugar o incluso infraestructura, acceso a la energía eléctrica o a internet. Los acuerdos establecidos con estas organizaciones locales muchas veces se formalizaron mediante convenios y otras se fueron dando naturalmente por la mera presencia de los CAJ en los barrios. A continuación agregaremos la nómina de convenios suscriptos con organizaciones locales.

b) Convenios con organizaciones locales.

Convenio de cooperación entre el M.J. y D.H. de la Nación y el Centro Misionero Cristo Resucitado para la implementación de un Centro de Acceso a la Justicia: Las partes convinieron la instalación de una oficina para brindar a los habitantes del barrio donde se encuentra la parroquia un servicio de asesoramiento, orientación y derivación frente a cuestiones tanto jurídicas como sociales, así como un servicio de mediación.

Convenio de cooperación técnica asistencial entre el M.J. y D.H. de la Nación y la Asociación Independiente de Fútbol de los Barrios de la provincia de Santa Cruz para la implementación de oficinas de atención y orientación al ciudadano, Oficinas Multipuertas y servicio comunitario (S.J. N° 077/10): Las partes celebraron un convenio de cooperación técnica asistencial, a los efectos de implementar oficinas de atención y orientación al ciudadano, Oficinas Multipuertas y servicios jurídicos a la comunidad en la ciudad de Río Gallegos, para profundizar un proceso permanente de mejoras en la prestación de los servicios que facilitan el acceso a la justicia.

Convenio de cooperación entre el M.J. y D.H. de la Nación y la parroquia Virgen Inmaculada de Villa Soldati para la implementación de una oficina de atención y orientación (S.J N° 036/08): El acuerdo permitió la apertura de una oficina para brindar a los vecinos del barrio

de Villa Soldati y alrededores un servicio de orientación y derivación frente a cuestiones tanto jurídicas como sociales que presenten y para el caso de ser necesaria la indicación de las instituciones que brindan patrocinio jurídico.

Convenio de cooperación técnica asistencial entre el M.J. y D.H. de la Nación y la Universidad Nacional de Córdoba para la implementación de oficinas de atención y orientación al ciudadano, Oficinas Multipuertas y Servicio Comunitario de Mediación: Las partes convinieron en celebrar el convenio a los efectos de implementar oficinas de atención y orientación al ciudadano, Oficinas Multipuertas y servicios jurídicos a la comunidad en la ciudad de Córdoba, con el propósito de profundizar un proceso de mejoras en la prestación de los servicios que facilitan el acceso a la justicia, en el ámbito municipal.

Convenio de cooperación técnica asistencial entre el M.J. y D.H. de la Nación y el Sindicato de Trabajadores Municipales de la provincia de Santa Fe para la implementación de oficinas de atención y orientación al ciudadano, Oficinas Multipuertas y Servicio Comunitario de Mediación: Las partes celebraron el convenio a los efectos de implementar oficinas de atención y orientación al ciudadano, Oficinas Multipuertas y servicios jurídicos a la comunidad en la ciudad de Rosario, para profundizar un proceso de mejoras en la prestación de los servicios que facilitan el acceso a la justicia, en el ámbito municipal.

Convenio entre el Sindicato Argentino de Docentes Privados – Seccional Santa Fe y el Programa de Acceso a la Justicia para Todos del M.J.S. y D.H. de la Nación: El objeto del convenio es el desarrollo y programación de actividades conjuntas en el Centro de Acceso a la Justicia y Mediación de Santa Fe tendiente a la capacitación, asistencia técnica y colaboración, en materia de acceso a la justicia, de sectores vulnerables de la población.

Convenio entre la Asociación Femenina de Profesionales de Santa Fe y el programa Acceso a la Justicia para Todos del M.J.S. y D.H.: de la Nación: El objeto de la presente es el desarrollo y programación de actividades conjuntas en el Centro de Acceso a la Justicia y Mediación de Santa Fe tendientes a la capacitación, asistencia técnica y colaboración, en materia de acceso a la justicia de sectores vulnerables de la población.

Convenio entre la Asociación Civil Amas de Casa de Santa Fe y el programa Acceso a la Justicia para Todos del M.J.S. y D.H. de la Nación: El objeto de la presente es el desarrollo y programación de actividades conjuntas en el Centro de Acceso a la Justicia y Mediación de Santa Fe tendientes a la capacitación, asistencia técnica y colaboración, en materia de acceso a la justicia de sectores vulnerables de la población.

Convenio entre la Federación de Vecinales de Santa Fe y el programa de Acceso a la Justicia para Todos del M.J.S. y D.H. de la Nación: El objeto es el desarrollo y programación de actividades conjuntas en el Centro de Acceso a la Justicia y Mediación de Santa Fe tendientes a la capacitación, asistencia técnica y colaboración, en materia de acceso a la justicia de sectores vulnerables de la población.

Convenio de cooperación entre el M.J. y D.H. de la Nación y el Club Atlético All Boys para la implementación de un Centro de Acceso a la Justicia en instalaciones de la entidad deportiva.

Convenio de cooperación entre el M.J. y D.H. de la Nación y la Universidad Nacional de Jujuy para la implementación de un Centro de Acceso a la Justicia en la provincia de Jujuy, a fin de promover, facilitar y fortalecer el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables de la población.

Convenio de cooperación entre el M.J. y D.H. de la Nación y la Asociación Civil Padres y Vecinos del Barrio General Salvio para la implementación de un Centro de Acceso a la Justicia que atienda las necesidades de los pobladores del barrio.

Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica entre el M.J. y D.H. de la Nación y la Asociación de Abogados de Buenos Aires para el desarrollo y programación de actividades conjuntas relacionadas a la capacitación, asistencia técnica y prestación de patrocinio jurídico gratuito, a fin de garantizar el acceso a la justicia de sectores vulnerables de la población.

1.6 La incorporación a la actividad de los Centros de Acceso a la Justicia de jóvenes del barrio a través de programas estatales

En el marco del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se firmó un Convenio con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, a fin de que jóvenes pertenecientes a los barrios donde están ubicados los CAJ puedan incorporarse y desempeñar tareas en ellos, a modo de entrenamiento para el trabajo en el sector público.

Las acciones de entrenamiento previstas en el convenio se orientan a generar en estos jóvenes una experiencia de valor pedagógico como resultado de un conjunto de acciones formativas. En el mismo sentido, el proyecto de entrenamiento prevé la formación de estos jóvenes a fin de que puedan desempeñarse como promotores/facilitadores del Acceso a la Justicia, con capacidad para difundir y gestionar las diversas actividades desarrolladas por

los CAJ, facilitar el acceso a la justicia a sus pares (en tanto instancia previa al asesoramiento que se brinda desde los centros), así como proyectar, planificar e implementar actividades comunitarias en cada uno de los barrios, entre otras prácticas que complementen su formación.

Lo cierto es que en la instancia de desarrollo en que se encuentra este proyecto, plantea diversas oportunidades de desarrollo; de hecho, en la primera fase se incorporaron jóvenes que en su totalidad viven en las villas donde funcionan los CAJ, lo que ha sido una experiencia novedosa para ellos, que ahora trabajan en el Estado y, fundamentalmente, para los CAJ, que ha integrado a sus equipos de trabajo jóvenes que, al vivir allí, conocen profundamente el barrio y las realidades y necesidades de los vecinos, lo que permite desarrollar actividades que de otra manera quizás no podrían realizarse. Pero también, lo más importante, es que la experiencia brinda la oportunidad de incidir positivamente en la vida de estos jóvenes, ampliar sus experiencias, permitirles integrarse en pie de igualdad al proceso que se está desarrollando. En este sentido, para aprovechar al máximo las potencialidades de estos jóvenes, se ha puesto a su disposición un espacio donde ellos pueden aprender, con la aspiración es brindarles las herramientas para que puedan sentirse capaces de acceder y disponer de los mecanismos jurídicos básicos para la defensa de sus propios derechos y los de sus pares, estando en condiciones de colaborar activamente en la mejora en la calidad de vida de la gente de su propio barrio.

Las actividades con estos jóvenes se iniciaron en julio de 2011 y desde entonces desempeñan sus tareas de manera permanente en los CAJ, con una dedicación de treinta horas semanales; en la actualidad, se encuentran realizando las siguientes actividades: 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 turnos de trámites diversos en Migraciones), promoción y asesoramiento respecto de requisitos y gestión de formularios para la TV Digital, administración de turnos para Renaper, seguimiento de trámites, realización de estadísticas y otras tareas administrativas vinculadas con el quehacer cotidiano de los CAJ.

Por su parte, el proyecto de entrenamiento, prevé que seis horas semanales se destinen exclusivamente a un programa de capacitación. Este programa, diseñado específicamente para estos jóvenes, está estructurado en dos módulos que se desarrollan de manera consecutiva en cada uno de los encuentros. El primero de ellos apunta a brindarles la formación política

y jurídica necesaria para entender en profundidad qué fundamentos y qué implicancias tiene la política de acceso a justicia y el resto de las políticas públicas implementadas por el gobierno nacional que se gestionan en los CAJ. Obviamente, ello requiere el desarrollo de nociones como Estado, ideologías políticas, democracia, representación, hechos históricos destacados de la Argentina contemporánea, por mencionar algunos temas.

El otro módulo apunta a desarrollar determinadas habilidades sociales, esenciales para el trabajo que desempeñan en los CAJ, principalmente vinculadas con la autoestima, la expresión actitudinal y gestual, la comunicación, la empatía, la solidaridad, la participación, el compromiso y la motivación por proyectos solidarios que tiendan al bienestar colectivo; ello se trabaja fundamentalmente desde lo lúdico, apelando a actividades del campo de las disciplinas de la comunicación corporal, de expresiones audiovisuales, periodísticas y basadas en debates.

Como se ha desarrollado un formato de clases altamente participativas, cada encuentro se constituye en una experiencia educativa común, que obliga también a trabajar y detenerse con cada uno de los emergentes. Por poner un ejemplo, se prepararon clases en las que se debatieron temas como redistribución de la riqueza o inmigración, ambas temáticas surgidas a partir de las mismas inquietudes que los jóvenes presentan en las clases.

Con el desarrollo de estas actividades y la extensión de este programa a todos los CAJ del país, aspiramos a generar un esquema organizado de intervención con jóvenes que cuenten con una formación lo más sólida posible, con un nivel de organización y estructuración de sus prácticas que permita elaborar líneas de acción anuales para garantizar la llegada a los barrios humildes de la política de acceso a la justicia y las demás políticas del Gobierno (como la asignación universal por hijo, por ejemplo), capacitados para desarrollar todas las actividades previas a la judicialización o cualquier otra intervención estatal (intercambios telegráficos, acopio de documentación para trámites, derivación a organismos estatales, etc.), como un acción complementaria a la profundización de la política de acceso a la justicia.

Como síntesis valga un ejemplo de la nueva actuación estatal coordinada con los chicos del barrio incorporados a los Centros. Es la historia de Primitiva, de la villa 21-24 de la ciudad de Buenos Aires, una señora mayor que había ido varias veces a la Dirección Nacional de Migraciones pero por su desconocimiento y precariedad nunca había logrado concluir su trámite de residencia. En una de sus infructuosas visitas a Migraciones había llegado incluso a pagar el arancel y después se había vuelto a su casa, sin iniciar el trámite, pensando que

con eso era suficiente. El coordinador del centro, a raíz de la situación y de la reiteración de visitas sin resultados, le pidió a uno de los chicos incorporados al Plan Joven, Juan Pimienta, de 22 años, que la acompañara a Migraciones. *“No saben, fuimos a las dos de la tarde y pudimos volver recién a las siete, pero Primitiva tenía su residencia, no se imaginan lo contenta y lo agradecida que estaba”* contó orgulloso Juan en el programa de capacitación.

1.7. La elaboración y difusión de materiales sobre derechos

El hecho de reconocer, escuchar seriamente y valorar la opinión de los habitantes de los barrios más pobres respecto de sus problemáticas, sus necesidades, sus ideas sobre el Estado, la justicia y los derechos ha servido para comenzar a generar y desarrollar una estrategia de difusión y un mensaje que tenga conexión con la realidad de estos sectores, que genere identificación y empatía y que verdaderamente sirva para dotarlos de “herramientas” que les permitan mejorar sustancialmente su calidad de vida.

Como vimos inicialmente, uno de los obstáculos para el acceso a la justicia es el gran desconocimiento existente, fundamentalmente en los sectores vulnerables, sobre los derechos, los procedimientos, instituciones, lugares y personas a quienes recurrir para reclamar o exigir su vigencia, el lenguaje legal y todo lo vinculado al sistema de justicia. Obviamente, esta situación, sumada a otras cuestiones tales como la desconfianza y el miedo, impactan negativamente en las decisiones de estos sectores de acudir a algún ámbito en busca de información y asesoramiento. En este contexto, se dimensiona la importancia de desarrollar una política de difusión de derechos y alfabetización jurídica orientada a revertir esta situación.

No obstante, creemos que no puede plantearse para población en situación de vulnerabilidad una propuesta de difusión de derechos en formato convencional, que contenga una noción de justicia y de derechos planteados desde lo estrictamente jurídico, ya que en estos contextos, ambas ideas o son desconocidas y difusas o están negativamente cargadas de contenido, filtradas por experiencias y representaciones sociales vinculadas a una serie frustraciones, impedimentos y barreras de acceso que denotan profundas contradicciones derivadas del nexo existente entre pobreza, exclusión y acceso a la justicia. En gran medida, en estos sectores, la noción de justicia es vivida como algo ajeno, lejano, como la “justicia de ellos”, en vez de “nuestra justicia”. Lo mismo sucede al hablar de derechos, los que por su abstracción y por ser durante años tan poco tangibles para estos sectores, están cargados de un gran escepticismo.

En ese sentido, nuestra estrategia de difusión apunta a presentar a la justicia, al acceso a la justicia y los derechos en general, desde la propia subjetividad de los sectores vulnerables, planteando casos o retratando historias donde se evidencian derechos vulnerados así como sus formas de resolución.

En consecuencia, la estrategia que se ha desarrollado avanza invirtiendo el proceso, cargando de contenido concreto la idea de justicia y comprometiéndola con la realidad de estos sectores, de modo de promover el aprendizaje desde el propio contexto, historia y cultura, como proceso simultáneo a la incorporación de conocimientos sistematizados sobre los derechos, la ley y la justicia.

A fin de garantizar la llegada del mensaje que deseamos transmitir, se ha seleccionado una combinación de medios masivos y alternativos de comunicación, fundamentalmente audiovisuales.

En este marco, se encuentra en desarrollo una serie televisiva, generada a partir de un convenio con el Canal Encuentro, denominada “Construyendo justicia”, nombre que refleja en parte lo planteado anteriormente. Es decir, el “construyendo” remite a justamente a invertir el proceso, es retratar historias donde claramente hay derechos vulnerados y, desde allí, plantear lo que la gente entiende por justicia y derechos para luego contrastarlos o emparentarlos con las nociones y conceptos establecidos.

La propuesta se focaliza en plantear historias reales, narradas por los propios protagonistas, que han sido atendidas en los Centros de Acceso a la Justicia de las villas, y que por su naturaleza son representativas de las problemáticas que padecen estos sectores.

El desarrollo de este tipo de contenidos es de gran utilidad, no sólo en materia de comunicación sino también como método de construcción colectivo del discurso, ya que habilita a que sean los mismos habitantes del barrio los que se apropien de la experiencia y la desarrollen, multiplicándola. Esto favorece el fortalecimiento de los lazos de solidaridad al interior del barrio y contribuye al mejoramiento progresivo de las condiciones de vida, en dos momentos: tanto para la elaboración y filmación del programa en los barrios y con los propios protagonistas, como actividad independiente y fundadora, y luego, con los capítulos terminados, como herramienta de debate y convocatoria para organizarse y capacitarse en pos de la obtención de soluciones concretas a problemas concretos.

Por su parte, la generación de contenidos de esta naturaleza, ofrece diversas oportunidades de desarrollo. Primero, porque más allá de la difusión que la serie puede tener en Canal

Encuentro (que ahora, con la TV Digital, es un canal más accesible para estos sectores de la población) y de su importancia en términos de acceso a la información y concientización, estos capítulos servirán como disparadores de trabajo en actividades como charlas, talleres y jornadas vinculadas con procesos de alfabetización jurídica; sirven como parte de un proceso de sensibilización previo al abordaje conceptual, de forma tal que hablar de justicia, acceso a la justicia y derechos no sea una actividad que se reduzca a la mera transmisión y aprendizaje de conceptos, sino a la construcción dialéctica de conocimiento, desde la práctica y desde el intercambio.

Generar contenidos con este formato sirve como herramienta de difusión de derechos para estos sectores, porque permite partir de la práctica, de lo que la gente sabe, vive y siente, desde las diferentes situaciones y problemas que enfrentan en su vida, brindándoles a su vez información que apunte a que la justicia sea una posibilidad real.

Otra modalidad adoptada es la participación de abogados, psicólogos y trabajadores sociales en diversas radios, fundamentalmente comunitarias y en algunos casos con el formato de una columna semanal, donde se plantean problemáticas concretas así como sus vías de resolución e información de utilidad para la gente, por ejemplo respecto de los derechos de los inmigrantes, algunas cuestiones concretas vinculadas a los derechos del trabajador, casos de violencia de género, etc.

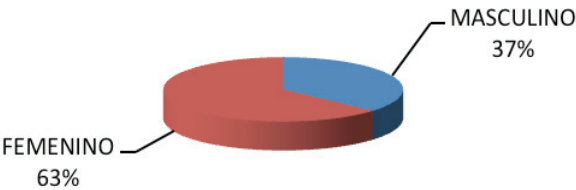
En suma, la estrategia de generación de contenidos y de difusión de derechos está cimentada sobre una fuerte base participativa y apunta fundamentalmente a resignificar lo público, la justicia y los derechos desde una visión de conjunto, como un espacio de construcción colectiva y como práctica situada y transformadora.

1.8. Algunas estadísticas de lo hecho hasta aquí

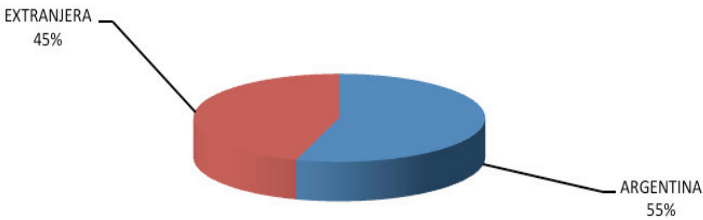
Del total de 23 Centros, 18 fueron inaugurados durante 2010 y 2011 y el resultado global de la gestión muestra resultados contundentes. Aún a poco tiempo de haber sido inaugurados, durante 2010 y el primer semestre de 2011, en los CAJ se atendieron **76.425 consultas** y se realizaron, en el mismo período, **5.334 mediaciones comunitarias**. Ello, a pesar de que el mecanismo fundamental de difusión de la existencia de los CAJ es el boca a boca, con lo que la cantidad de consultas e intervenciones se va incrementando a medida que transcurre el tiempo.

A continuación brindamos las cifras desagregadas de las estadísticas que reflejan el impacto de la actividad de los CAJ. Las mismas corresponden a un universo de 76.425 consultas realizadas.

Género de los consultantes



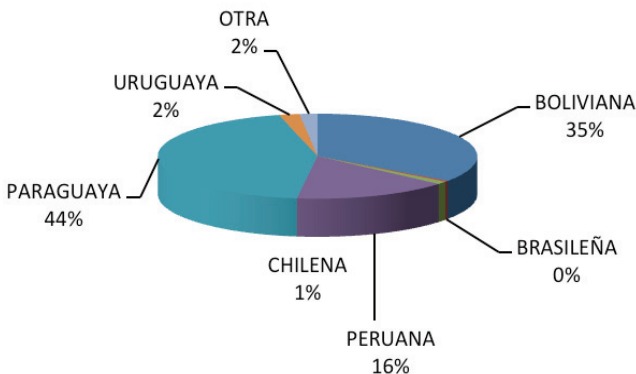
Nacionalidad de los consultantes



Como puede verse, el 55% del total de consultantes son argentinos, mientras que el 45% restante son inmigrantes. Esta distribución de la población que realiza consultas en los CAJ, responde, entre a otras cuestiones, a que de los 23 CAJ existentes, 8 de ellos más 8 itinerantes están ubicados en villas y asentamientos precarios los que, como es sabido, están compuestos demográficamente por un alto porcentaje de inmigrantes.

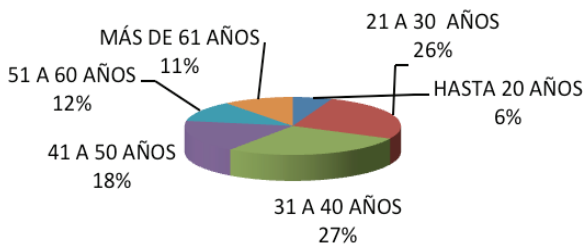
Como ya se mencionó, en los CAJ no existen restricciones de ningún tipo para acceder a los servicios; de hecho, para promover la vigencia de todos los derechos que la ley migratoria argentina les reconoce a los inmigrantes, desde los CAJ durante todo el 2010 se trabajó con gran impulso, de manera conjunta con la Dirección Nacional de Migraciones, a fin de regularizar la situación de gran cantidad de consultantes que en virtud de tal situación veían restringidos gran parte de sus derechos.

Nacionalidades de los extranjeros consultantes



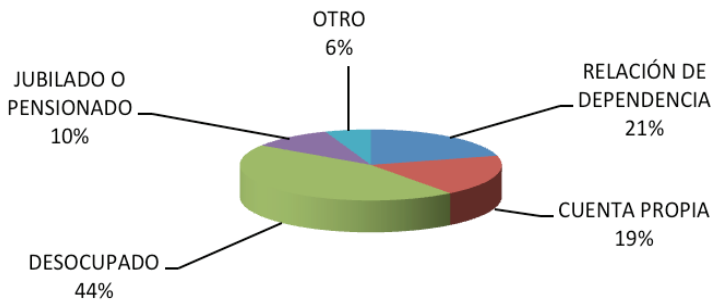
Este gráfico, además de ser representativo de las nacionalidades de los inmigrantes que radican en las villas y asentamientos precarios, muestra las colectividades con las que más se trabaja en los CAJ. En este sentido, para optimizar el trabajo desarrollado, se han establecido relaciones y articulado acciones con las embajadas, consulados y asociaciones de inmigrantes, fundamentalmente de Paraguay y de Bolivia, dada la incidencia que dichas instituciones tienen, en diversos aspectos, en la vida de estas personas.

Edad de los consultantes



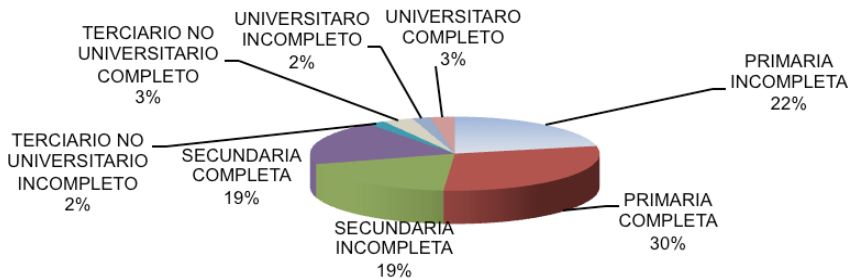
De este gráfico se desprende que más de la mitad de nuestros consultantes se encuentran en el rango etario que va de los 21 a los 40 años, lo que da cuenta de que evidentemente existía una notoria demanda respecto de los integrantes de la población económicamente activa en torno del acceso a los programas estatales, la regularización documental, el asesoramiento y patrocinio jurídico y la asistencia psicosocial. Puntualmente expresa la utilidad de establecer los centros en los mismos barrios empobrecidos y la diferencia sustancial de su impacto comparativamente con las capitales.

Condición laboral



Del presente gráfico surge que sólo el 21% de los consultantes se encuentra trabajando en relación de dependencia. El 44 % está desocupado y el 19 % trabaja por “cuenta propia”, lo que presupone un porcentaje alto de changarines cuya actividad laboral es muy escasa y precaria. Aquí puede verse claramente también la magnitud del impacto del establecimiento de los centros en los barrios, en tanto indudablemente permite a un sector que de otro modo jamás podría acceder a los servicios brindados en el centro gozar de asesoramiento y patrocinio jurídico, asistencia psicológica y social entre otros.

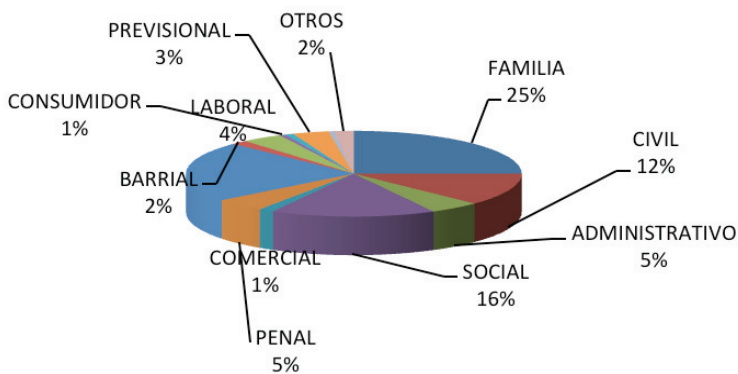
Nivel de instrucción



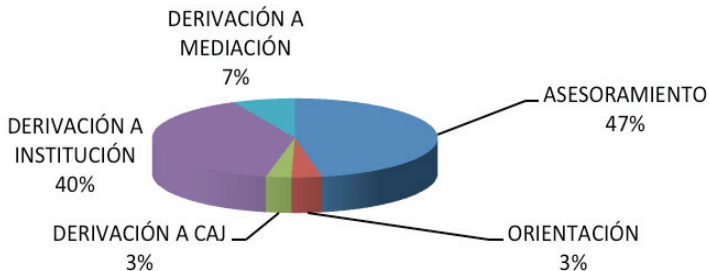
En este gráfico puede apreciarse que más del 50% de nuestros consultantes sólo cuentan con estudios iniciales, ello agregando a quienes no han completado dichos estudios y quienes sí lo han hecho.

Estos datos, cruzados con las variables de edad y condición laboral, sirven para reflejar la situación de vulnerabilidad de los sectores de la población con los que se trabaja, sirviendo también para entender por qué ha sido imperioso y estratégico estructurar una dinámica diferente de intervención estatal que, en otras importantes implicancias, permita facilitar la llegada de las diversas políticas existentes orientadas a paliar esta situación, mejorando paulatinamente la calidad de vida de estos sectores, fundamentalmente de cara al futuro considerando el aumento en la partida presupuestaria destinada a educación y el impacto de políticas como la asignación universal por hijo.

Respecto a la temática de la consulta



Respecto al resultado de la consulta



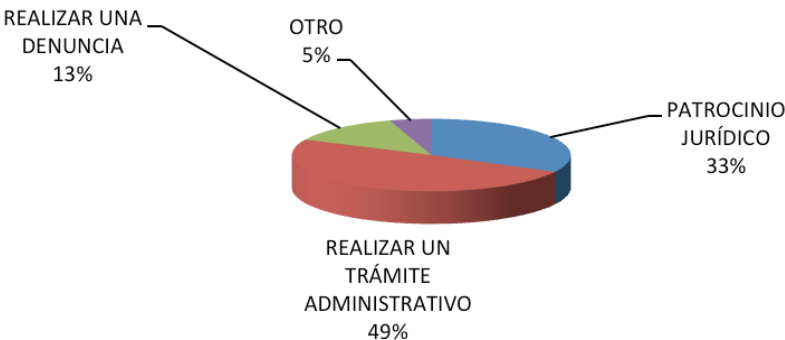
Este gráfico refleja fundamentalmente cuál es la respuesta que se brinda en los CAJ a las problemáticas que se reciben cotidianamente.

En ese sentido, casi la mitad se resuelve con recursos propios de los centros, con la asistencia de los abogados, psicólogos o trabajadores sociales que trabajan en ellos.

Otro importante porcentaje de las consultas, exactamente el 40%, se derivan a otra institución para su resolución. En este sentido, la pauta es hacer una derivación responsable, en términos de orientación, para lograr la efectiva resolución de la cuestión y no sacarse el problema de encima; de hecho, como vimos, se ha instrumentado un sistema de asistencia y acompañamiento para estos casos. Entran en esta categoría, también, todas las acciones emprendidas con otras instituciones y las gestiones realizadas en los operativos mencionados.

Finalmente, cabe aclarar que el ítem “derivación a mediación” se refiere una derivación interna, a las consultas y casos que luego de haber recibido asesoramiento se resuelven mediante la mediación comunitaria.

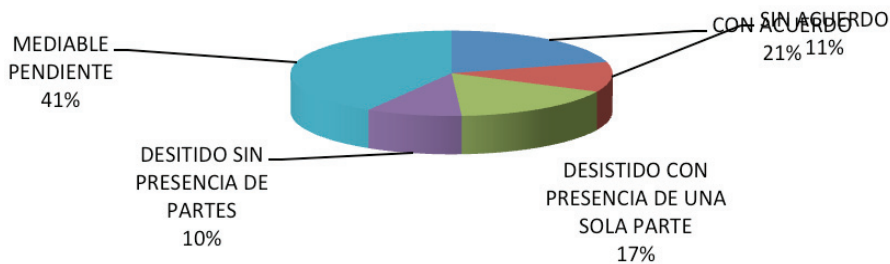
Derivación a instituciones



Dentro de la categoría de derivaciones, la mitad (el 49% correspondiente a trámites administrativos) se deriva con las pautas mencionadas en el gráfico anterior. De aquí interesa destaca, que el 33% de esas derivaciones se efectúa a los distintos servicios de patrocinios jurídicos gratuitos existentes. Son derivados los casos en que el asesoramiento jurídico no es suficiente y la mediación comunitaria no es apropiada, siendo necesario recurrir a la vía judicial.

Oportunamente, destacamos los problemas y desventajas de tales derivaciones y, por otro lado, la importancia de profundizar un esquema propio de patrocinio jurídico.

Mediaciones



La mediación es un recurso importante de los CAJ para resolver diversas problemáticas. Así lo demuestra el volumen de mediaciones realizadas. Aquí, sólo cabe aclarar que los casos que se derivan a mediación no se resuelven de inmediato. Es necesario convocar a las partes, lograr que asistan y acordar para nuevos encuentros en caso de corresponder, por lo que la resolución lleva tiempo. Ello explica el alto porcentaje de tramitaciones pendientes.

III. LA CONSOLIDACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

1. Los alcances institucionales

Hasta aquí hemos explicado cuál es el concepto tradicional de acceso a la justicia, construido más bien desde una perspectiva individual y acotado a la cuestión jurídica. Hemos desarrollado luego nuestra perspectiva de abordaje de la cuestión, refiriendo la importancia del concepto de justicia social, el peso de la doctrina justicialista y la importancia de considerar el acceso a la justicia de manera más abarcadora, desde lo social, lo político y lo económico. Ello haciendo referencia a lo mejor de nuestra tradición histórica que desde los orígenes mismos de nuestra nacionalidad viene dando esta misma batalla. Hemos reseñado también la extensa nómina de derechos y precedentes jurisprudenciales que dan sustento jurídico a esta perspectiva y finalmente hemos expuesto lo avanzado hasta aquí en el plano de lo concreto, es decir, la actividad que ya se ha venido desplegando en torno de nuestra concepción. Analizados históricamente y en perspectiva, los avances son sustanciales. El acceso a la justicia es un engranaje fundamental de la práctica estatal en un proceso de avance popular. De allí que resulte indispensable desarrollar estratégicamente su instrumentación en la creencia de que **los cuatro años venideros (2011-2015) habrán de condicionar la agenda política de nuestro país, al menos del decenio posterior**. Es decir, una elaboración estratégica planteada desde hoy, en la medida en que sea acertada, puede permitirnos consolidar institucionalidad en favor de los sectores populares y, lo que es más importante, fortalecer el proceso de transformación para que el Estado, definitivamente, sirva a todos los argentinos más allá de la identidad ideológica de quien gobierne. O al menos, que frente a los intentos de retroceso, las nuevas estructuras institucionales diseñadas para defender a las mayorías populares puedan ofrecer suficiente resistencia.

1.1. Establecimiento de la agenda política. El acceso a la justicia y la consolidación de la democracia

“Y me gustaría en todo caso si alguien alguna vez me recordara que lo hiciera como una persona que cuando estuvo en un lugar muy importante por cierto, tal vez el más importante que puede ocupar un argentino o una argentina, luchó denodadamente por la igualdad, por la redistribución del ingreso, porque todos los argentinos pudiéramos tener igualdad de posibilidades, que no significa que seamos iguales, es algo más sencillo, más humilde, que todos tengan las mismas oportunidades”.

Cristina Fernández de Kirchner, 6/4/2010.

No son pocos los autores que afirman que el presente es el siglo de la lucha contra las desigualdades. La consagración de la “libertad, igualdad y fraternidad” proclamada por la Revolución Francesa en 1789 no ha rendido aún sus frutos a pesar de haber transcurrido más de doscientos veinte años. Si durante los siglos anteriores se fueron consolidando extensos catálogos de derechos reconocidos “universalmente” pero sin aplicación práctica, en este siglo la agenda debería estar marcada por la vigencia efectiva de esos derechos en términos de igualdad. Sucede que no estamos ante un “mundo pobre”, ante un mundo donde la riqueza escasea, estamos en un mundo excesivamente rico e inhumanamente regresivo en su distribución. Hay riqueza para todos, pero la tienen pocos. De lo que se trata, entonces, es de incrementar el nivel de ingresos de los estratos más bajos, porque el incremento en sus ingresos se traduce en vigencia de derechos. Quien tiene come, trabaja, se educa, se desarrolla espiritualmente, realiza actividades de esparcimiento, etc. Y cuando hablamos del siglo XXI como el siglo de la lucha contra la desigualdad, no nos referimos exclusivamente al volumen de dinero que percibe cada persona, sino también al direccionamiento de fondos estatales para desarrollar infraestructura en los barrios pobres, ámbitos culturales, educativos, deportivos, de esparcimiento, en fin, todos aquellos que hacen al mejoramiento de las condiciones de vida.

Quien no comparta esta premisa tiene a su alcance los mecanismos constitucionalmente establecidos para reformar nuestra Carta Magna, pero mientras eso no suceda la actividad del Estado debe estar dirigida a la vigencia de la Constitución Nacional en condiciones de universalidad.

El modelo filosófico, político, económico y social es el Justicialismo y el liderazgo en su ejecución -así lo pronunció el pueblo argentino- es de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

Si se observa nuestra historia reciente surge claramente que la vertiginosidad de los cambios en un período muy acotado, tal vez, nos haga perder la magnitud de su profundidad. Como se dijo, el 25 de mayo de 2003, es decir, hace ocho años y medio aproximadamente, el Gobierno de nuestro Presidente Néstor Kirchner había asumido merced a que su competidor, Carlos Saúl Menem -el máximo exponente del modelo neoliberal en nuestro país-, a pesar de haber ganado por dos puntos porcentuales en la primera vuelta de la elección presidencial, decidió no competir en la segunda porque sabía que su triunfo no era posible. Sin embargo, en esa primera vuelta, el electorado se distribuyó mayoritariamente entre candidatos que de una u otra manera garantizaban la continuidad del modelo liberal. El único candidato que se mostró abiertamente opuesto a ese modelo fue Néstor Kirchner. Carlos Menem obtuvo

el 24,45% de los votos; Néstor Kirchner ,el 22,24%; Ricardo López Murphy, el 16,37 %, y Elisa Carrió, el 14,05%. Es decir, más del 50 % de los votantes, de una manera u otra, apoyaba la continuidad liberal.

En este marco, Néstor Kirchner planteó un cambio profundo de paradigma. Acertó. El mundo estaba cambiando ya, el neoliberalismo comenzaría luego su implosión; en Suramérica habrían de consolidarse más adelante gobiernos populares contrarios a la ola liberal y en nuestro país la severa crisis de representación que estalló en diciembre 2001, y que no había sido correctamente interpretada por nadie, finalmente había sido comprendida como lo había sido cuál era el camino de la recuperación.

Ese camino vino acompañado de una minuciosa planificación. Si se analiza el discurso del 25 de mayo de 2003 a la luz de los acontecimientos posteriores, puede verse con claridad que cada una de las áreas mencionadas implicaba un plan de acción cuidadosamente ejecutado. Solo la organización vence al tiempo. Después llegó la etapa de la profundización y del avance hacia mayores niveles de distribución de riqueza e igualdad.

En este marco, nos encontramos hoy, a pocas semanas de un apoyo abrumador de la ciudadanía al modelo encabezado por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias, con la posibilidad muy concreta de gobernar durante cuatro años más.

Pues bien, indudablemente viene la etapa de la profundización. De la realización de los objetivos más altos y nobles. Sucede que con este serán tres los mandatos, es decir 12 años de un mismo proyecto de Nación, circunstancia histórica de por sí, pero que genera una incógnita respecto de lo que sucederá una vez finalizado el período 2011-2015. Se trata, entonces, de aprovechar estos cuatro años para fortalecer los mecanismos de funcionamiento y resistencia de los avances obtenidos, lo que, indudablemente, no se consigue solo “legislando” (aunque ese es un aspecto sustancial), sino también organizando y construyendo masa crítica y capacidad de respuesta entre los sectores favorecidos por el modelo.

La formulación de un planteo estratégico respecto de la cuestión del acceso a la justicia tiene entonces este **primer objetivo**, el de institucionalizar los avances en la materia y desarrollar los niveles de organización que permitan consolidar este perfil de actuación estatal, fundamentalmente respecto de los sectores más empobrecidos.

En síntesis, los Centros de Acceso a la Justicia se articulan como un engranaje fundamental de la actuación estatal en los barrios de emergencia. Con presencia en el lugar para acompañar

a cada uno de sus habitantes en la solución de sus problemáticas, creando una referencia que garantiza la llegada efectiva de los recursos del Estado a aquellas personas que lo necesitan. En este marco, los Centros de Acceso a la Justicia constituyen también un eficaz antídoto contra los resabios de la burocracia conservadora que podrían demorar o neutralizar la implementación de las políticas públicas. Por otra parte, los CAJ se erigen como organismo estatal en el barrio, centralizando todas las políticas públicas e incorporando a todas las carteras gubernamentales. De este modo, se rompe con la tradicional compartimentación de la actividad del Estado, se maximizan los recursos y se garantiza el éxito de las políticas públicas (o su revisión en caso de ser necesario).

Por otra parte, con los Centros de Acceso a la Justicia se incorpora a los habitantes del barrio para que se integren al Estado, a la implementación de las políticas públicas y, por qué no, a su diseño, lo que permite contemplar las diferentes realidades en los distintos ámbitos geográficos a lo largo y a lo ancho del país. Esta realidad no sólo enriquece nuestra perspectiva y desarrolla nuestra capacidad operativa, sino que también democratiza el ingreso al Estado y a sus puestos de trabajo en el Estado, tradicionalmente reservados para cierta condición social. Finalmente, los CAJ se constituyen como una instancia que centraliza la totalidad de los programas existentes en los distintos niveles del Estado (nacional, provincial y municipal), de manera consensuada con las autoridades de cada uno de ellos.

1.2. La antigua forma del Estado de intervenir en los barrios pobres. La importancia de los centros urbanos

Como ya hemos dicho, desde hace varios años ya, seguramente desde el retorno de la democracia, aunque con matices, la intervención estatal en las villas, en términos generales fue consolidando un modelo que hoy puede visualizarse como agotado.

Este modelo de intervención sufrió una deficiencia central de la que se derivan severas dificultades. Esta deficiencia radica en la perspectiva de los agentes estatales que intervienen. Concretamente, el Estado vino interviniendo en las villas con una visión desde la clase media, con la idiosincrasia y los valores de ese estrato social. Sus ideales de éxito, su concepción de vivienda, su modelo de estructura familiar y su concepción de las dinámicas económicas y de los modos válidos de garantizar la propia subsistencia. En síntesis, desde hace varios años el Estado intentó moldear las villas y a sus habitantes para transformarlos por decreto en un lugar con una dinámica propia de la clase media, lo que trae como consecuencia la negación de una realidad, es decir, ingenuamente se niega la cultura villera, su idiosincrasia, sus valores y su dinámica económica.

Pues bien, este intento de clase media de moldear las villas “a su gusto”, si bien comenzó como un proyecto bien intencionado, progresivamente se fue convirtiendo también en un suculento negocio para la corrupción estatal, tanto por la desviación de materiales de construcción y fondos de política pública de vivienda, como por los mayores o menores niveles de connivencia estatal con los negocios delictivos en estos barrios que, por su marginalidad, son más propensos a actividades ilícitas (narcotráfico, prostitución infantil, juego ilegal, entre otros).

En contexto, los habitantes de las villas y núcleos habitacionales transitorios masivamente se expresaron en contra de las políticas de clase media en esos lugares, rechazando electoralmente lo que se autodefinió como “progresismo”.

Ahora bien, en el marco del cambio de paradigma referido, indudablemente el ámbito de actuación por naturaleza de los CAJ son estos mismos barrios pobres. Lo ideal sería que lográramos, en estos cuatro años que vienen, establecer al menos un Centro en todas las barriadas empobrecidas importantes, con funcionamiento permanente.

En estos cuatro años, los Centros deberían transformarse en la materialización de la presencia estatal en los barrios pobres y comenzar a integrar su actividad con la cotidianeidad del barrio, de modo que su remoción posterior sea muy dificultosa.

En este sentido, el plan piloto desarrollado en la ciudad de Buenos Aires nos deja importantes aprendizajes que entendemos sólo serán aplicables a los barrios existentes en los grandes centros urbanos de nuestro país, aunque algunas enseñanzas también nos sirvan para intervenir en otros ámbitos.

La población de la República Argentina, de acuerdo con el censo del 27 de octubre de 2010²⁸, asciende a 40.091.359 habitantes. El nuestro es un país con baja densidad de población (14,4 hab/km²), muy concentrada en el Área Metropolitana Buenos Aires, que incluye la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense (38,9%), y mayoritariamente urbana (92%).

Esta población se encuentra desigualmente repartida por el país, ya que en el Área Metropolitana Buenos Aires se estima que viven 13 millones de personas, es decir, el 33% de la población total; esto convierte a Buenos Aires en la cuarta megalópolis de las 17 existentes en el mundo y en el tercer aglomerado urbano de América Latina, detrás de Ciudad de México y San Pablo (Brasil).

²⁸ La información fue obtenida del censo 2010 efectuado por el INDEC (Instituto de Estadísticas y Censos).

La provincia de Buenos Aires es por mucho la más poblada del país, con 15.594.428 habitantes (casi el 38% del total nacional, en 2010), de los cuales aproximadamente 10 millones viven en el Gran Buenos Aires y 5 millones en el resto de la provincia. Con mucho menos población, le siguen las provincias vecinas (al norte) de Córdoba y Santa Fe y la ciudad de Buenos Aires, con poblaciones en torno de los 3 millones. En total, el 60% de la población está concentrada en una región integrada por las tres provincias (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe) y la ciudad de Buenos Aires, en una superficie que no alcanza el 22% del total del país.

Lejos de las cifras anteriores, la provincia de Mendoza tiene más de 1.500.000 habitantes; Tucumán, 1.300.000, y Entre Ríos, Salta, Chaco, Misiones y Corrientes, alrededor de 1.000.000. Se destaca en este grupo la provincia de Tucumán, con una densidad de población de 60 hab/km², superior a la de provincias más pobladas como Córdoba y Santa Fe e incluso a la media de la provincia de Buenos Aires, lo que se explica por su pequeña superficie territorial.

Finalmente, se encuentran el resto de las provincias, con Jujuy a la cabeza en densidad de población; la cantidad de habitantes disminuye a medida que nos alejamos de la Capital Federal especialmente hacia el Sur, donde se puede afirmar que el proceso de poblamiento prosigue hoy día.

Respecto de la distribución territorial de la población en el censo de 2010, el dato más destacable es que la Patagonia es la región con mayor crecimiento demográfico, especialmente la provincia de Santa Cruz, con un aumento de más del 38% con respecto al censo de 2001, lo que estaría indicando un lento desplazamiento de la población del país hacia el Sur. La ciudad de Buenos Aires experimenta el crecimiento más lento con apenas el 4%, seguido por la de La Pampa, con poco más del 5%. La provincia de Misiones pasó al noveno lugar, al superar en población a la del Chaco, mientras que la provincia del Neuquén superó a la de Formosa.

De lo dicho, se colige que se torna indispensable continuar desarrollando una estrategia de intervención en los tres grandes centros urbanos que concentran alrededor del 60% de la población, esto es, el área metropolitana de Buenos Aires, el Gran Córdoba y el Gran Rosario.

a) Los grandes centros urbanos. El Gran Buenos Aires, las adyacencias de la ciudad de Córdoba y el Gran Rosario.

Seguramente la experiencia adquirida hasta el momento en la Ciudad de Buenos Aires y sus adyacencias resulte particularmente útil para establecer un plan de acción respecto de los grandes centros urbanos en materia de acceso a la justicia.

En la ciudad de Buenos Aires, pero también en el resto de los grandes centros urbanos, las villas o barrios pobres se conforman como grandes aglomerados de personas, que integran una cantidad sustancial de habitantes (en la ciudad de Buenos Aires por ejemplo llegan a agruparse entre 30.000 y 40.000 personas en los barrios más importantes).

Este fenómeno de los grandes aglomerados urbanos con poblaciones en situación de vulnerabilidad, no es patrimonio exclusivo de nuestro país, sino que es el tal vez el principal legado que nos ha dejado el modelo neoliberal aplicado en Latinoamérica. Ahora bien, como es de prever, quien habita en la villa no sufre únicamente dificultades habitacionales, sino también laborales, sanitarias y educativas entre otras.

En este marco, se construye un espacio geográfico bastante diferenciado respecto del de las ciudades “urbanizadas”.

Como puede imaginarse, este marco urbanístico diferenciado, que además tiene una composición poblacional heterogénea compuesta por comunidades de numerosos países limítrofes y provincias del interior, alberga en su seno relaciones sociales diferentes y, en tanto está sustancialmente marcado por la marginalidad entendida en sentido amplio, resulta también un ambiente propicio para actividades ilícitas, no tanto de “pobres que habitan las villas” sino más bien de sectores poderosos que tienen allí garantizada su impunidad.

De este complejo entramado, indudablemente, surge una dinámica distinta que -para ser comprendida- debe ser considerada con parámetros distintos.

A continuación, nos detendremos en esa dinámica.

a.1. La dinámica interna de la villa en el marco de la antigua actuación estatal. Sus actores principales.

La villa, además de todo lo negativo que diariamente difunden los medios masivos de comunicación sobre ella, es también un espacio en el que existen otros valores y una riqueza cultural inmensa, tanto en materia arquitectónica, como culinaria, festiva, solidaria y de relaciones entre personas que muchas veces están desesperadas.

La cantidad de obstáculos que se presentan en el día a día, desarrolla en la villa una idea de solidaridad sustancialmente distinta a la existente en otras zonas de la ciudad. En la villa es común que una familia o alguna mujer u hombre se queden cuidando a los hijos de muchos vecinos que salen a trabajar, incluso sin que exista una relación personal previa.

En la villa existe otra concepción y otra utilización de lo público; mucha gente conserva esa idea del barrio en la que los vecinos comparten el espacio público, se sientan en la calle a conversar, se conocen mutuamente, los chicos juegan, en las fiestas se reúnen todos afuera y se comparte lo que hay, se cortan las calles y se festeja con los vecinos. Se comparte el acceso al agua o a la luz eléctrica. Se funden las comunidades, con sus culturas, sus fiestas, sus comidas, sus celebraciones religiosas. Y, fundamentalmente, se establecen pautas de convivencia propias en un espacio geográfico donde el Estado aparece con intermitencias. La precariedad en la registración dominial genera severas dificultades de convivencia y allana el camino para que se instrumenten desalojos forzados (en los que obviamente no interviene ningún juez). Las diferencias entre vecinos muchas veces se dirimen por la fuerza o incluso a los tiros.

La villa es un espacio en el que buena parte de la normativa legal existente no rige de hecho.

Indudablemente, no es la villa un lugar idealizado o idealizable donde no existen situaciones dramáticas cotidianamente. Sin embargo, lo son, paralelamente, con toda una serie de valores y conceptos distintos de los de la clase media.

Como es de imaginar, salvando las particularidades existentes en cada una de las villas, pueden enumerarse algunos actores que tienen importantes niveles de incidencia en lo que efectivamente termina sucediendo en estos barrios. Estos actores son el Estado -por acción o por omisión-, los curas villeros, las organizaciones sociales, los partidos políticos y el narcotráfico.

b) Las capitales de las provincias y sus barrios marginales

Ahora bien, si bien es cierto que en el caso de las provincias más pequeñas en términos habitacionales cambian las circunstancias, no es menos cierto que algunas también subsisten.

Resulta de aplicación a estos Centros las cuestiones referidas a la necesidad de establecer alianzas tanto en el plano barrial propiamente dicho, como en el plano intergubernamental para efectivizar las actividades. Resulta de aplicación también el plan de acción y la secuencia de contenidos aludida en el punto anterior.

Sin embargo, la experiencia indica que el establecimiento de Centros de Acceso a la Justicia en pleno centro de las ciudades le quita impacto a su actividad si no viene acompañada de un circuito paralelo de presencia concreta en los barrios marginales.

c) Las zonas suburbanas y rurales. La necesidad de descentralizar la actividad y contemplar mecanismos adecuados a las condiciones geográficas.

Al igual que los Centros de Acceso a la Justicia referidos en el punto anterior respecto de los que aquí analizamos también resulta de aplicación a las cuestiones referidas a la necesidad de establecer alianzas tanto en el plano barrial propiamente dicho, como en el plano intergubernamental para efectivizar las actividades. Resulta de aplicación también el plan de acción y la secuencia de contenidos aludidas.

Indudablemente, la idea de “barrio” aquí deberá modificarse para adaptarla más bien a la de pequeño pueblo o pequeño conglomerado de personas.

En este sentido venimos desarrollando una estructura completamente descentralizada, con una intervención diaria en cada lugar y reservando un día de la semana exclusivamente para gestionar las cuestiones recabadas en la capital o en el lugar con jurisdicción pero sin atender al público ese día.

1.3. Difusión y desarrollo de las problemáticas ligadas al acceso a la justicia

Ya nos hemos referido en el punto anterior, dedicado a la experiencia concreta de la Dirección, a la importancia de la difusión de las problemáticas de derechos o de aquellas ligadas al acceso a la justicia. Lo hemos hecho no sólo aludiendo a la necesidad de extender el conocimiento de las personas sobre el tema, sino también dando cuenta de lo que significa para nosotros poder incorporar a la gente que vive en los barrios en la composición misma del concepto de acceso a la justicia que luego se difunde.

Sin embargo, no nos interesa en esta parte dedicada a la elaboración de un plan estratégico de largo alcance, volver sobre eso. Nos interesa particularmente hacer mención a que una vez estructurado un proyecto de apertura de Centros de Acceso a la Justicia en nuestro país, debería desarrollarse un cronograma paralelo, que funcione como avanzada a la apertura de cada Centro, en cada lugar, de modo que dos o tres meses antes de la inauguración comenzar a organizar actividades tales como charlas con la participación de importantes funcionarios del Ministerio, filmaciones y exhibiciones audiovisuales sobre el tema en los barrios más empobrecidos, informaciones en escuelas y demás organismos públicos, entre otras, para llamar la atención sobre la cuestión, instalar el tema y preparar el terreno para el desembarco exitoso. Para ello, debería conformarse un equipo especialmente dedicado a las tareas de difusión y sistematización de la experiencia reunida para desarrollarla a lo largo y a lo ancho del país.

1.4. La actuación coordinada de todos los niveles del Estado

Finalmente, nos resta hacer mención a la importancia de profundizar en la coordinación de todos los niveles del Estado (nacional, provincial y municipal) con el objeto de maximizar los recursos para garantizar la eficacia y eficiencia de la actividad desplegada.

Esta coordinación requiere, en primer lugar, seguir desarrollando los mecanismos que permiten trabajar en conjunto prescindiendo de las identidades partidarias en la convicción de que la materialización del acceso a la justicia debe erigirse como una verdadera política de Estado, que constituya el piso de derechos de todos los ciudadanos.

Para ello, resulta necesario estructurar un programa de capacitación para agentes de todos los niveles del Estado, de modo de ir unificando criterios a través del enriquecimiento mutuo y el debate, informando acerca de los recursos existentes en cada lugar y de las formas más inteligentes de coordinación y actuación entre los distintos niveles.

IV. HACIA LA CONFORMACIÓN DE UNA RED NACIONAL PARA GARANTIZAR EL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA

A modo de conclusión, es importante remarcar que cualquier estrategia de intervención que se plantee el Estado en aquellos territorios en situación de vulnerabilidad social, debe ser la de continuar acrecentando su presencia, en el orden de lo que se ha venido haciendo a partir de 2003 en adelante. Esto es, replicando el modo en que el Estado Nacional se ha incorporado a la vida de estos lugares, como un Estado presente, haciéndose cargo de lo que sucede y de las problemáticas planteadas por los vecinos. Teniendo la responsabilidad que implica el hacer base con políticas públicas claras de inclusión social como es el Acceso a la Justicia.

Es imprescindible continuar impulsando el acceso a la justicia como una de las principales políticas públicas de inclusión que se ha llevado a cabo desde este Gobierno. Estamos dispuestos a continuar con el proyecto de una Argentina más justa que Néstor Kirchner nos propuso en su discurso de asunción presidencial en 2003.

Nuestro mayor desafío es profundizar lo que hasta el momento hemos venido realizando. Hoy contamos con 25 Centro de Acceso a la Justicia en todo el país, mas ocho Centros itinerantes, lo que nos estaría constituyendo en una Red Nacional estructurada desde el Estado para garantizar el acceso efectivo a la justicia. Estamos atreviéndonos a pensar en que con el próximo gobierno de la Presidenta Cristina Fernandez de Kirchner estaremos dando la batalla por la igualdad, que significa sencillamente que todos los que habitan el suelo argentino tengan las mismas posibilidades. Nos atrevemos a decir que este será uno el gran desafío del próximo gobierno, lo que se traduce en mayor distribución de la riqueza y mas derechos para todos y todas, pero por sobre todas las cosas, una mayor justicia social para los sectores que aún hoy, no han logrado, a pesar de la política distributiva que se viene realizando desde el 2003, salir del núcleo duro de pobreza. Hacia ellos es nuestro compromiso.

Profundizar la red de Centros de Acceso a la Justicia implicará multiplicar los mismos donde las necesidades demuestren que hay derechos vulnerados. Es nuestra obligación, como dirigentes de un Estado proactivo, garantizar que los recursos del mismo lleguen a donde más se necesitan

Además de la multiplicación de estos Centros, estamos proponiendo la incorporación de todos los organismos que aun hoy no se hayan sumado al trabajo que venimos realizando para atacar en conjunto el flagelo que tanto nos desvela: la pobreza. El abordaje multiagencial que venimos realizando nos ha demostrado que es el camino por donde debemos seguir andando. La ciudadanía necesita de un Estado inteligente que unifique esfuerzos en pos de millones de argentinos que necesitan de este tipo de Estado.

No hay mejor política para la inclusión que aquella que piensa un modelo de país en base a sus industrias, la educación de su gente y la protección y promoción activa de todo los derechos para sus habitantes.

Para esto, como señalamos en el párrafo anterior, debemos sumar todavía políticas públicas que aun no estamos difundiendo desde los CAJ, y profundizar otras que recién estamos empezando a tratar.

Como se ha venido diciendo en repetidas ocasiones en este libro, la estructuración de una política pública de alcance universal en materia de acceso a la justicia supone la utilización de recursos y mecanismos que exceden lo estrictamente jurídico. Estamos hablando de un enfoque multidimensional, que incluye lo psicosocial sumado a lo jurídico. Estamos hablando de abrir Centros de Acceso a la Justicia en todas las provincias argentinas, en todos los lugares donde aun hoy, la pobreza este presente. Por eso estamos ofreciendo la red de Centros de Acceso a la Justicia, ubicados mayoritariamente en las villas y asentamientos de la República Argentina, a las diferentes organizaciones sociales para que sean un instrumento de construcción política ciudadana. Estamos invitando al resto de los estamentos estatales, tanto provinciales como municipales, a aunar esfuerzos y construir todos la patria que todos soñamos.

Las condiciones socio políticas existen y la posibilidad de realizar una obra grande, transformadora y sostenible en el tiempo está al alcance de nuestras manos.

Debemos continuar con el proceso de reconfiguración del rol del Estado que este gobierno ha venido llevando a cabo, y profundizar la actividad estatal en los barrios más pobres de nuestro territorio nacional, donde el estado ha invertido la lógica centrista, y se ha trasladado al lugar donde están los problemas y la gente.

Finalmente, debemos actuar mancomunadamente con el resto de los países latinoamericanos en los diferentes foros regionales, como el Mercosur y UNASUR y consensuar políticas migratorias que ayuden a que los diferentes habitantes de nuestros países puedan obtener

con facilidad documentos vitales como por ejemplo partidas de nacimiento, y documentos identificatorios, que hacen a que los mismos puedan regularizar sus situaciones migratorias que al fin y al cabo, redundan en una mayor seguridad para toda la sociedad, ya que una persona que tiene regularizada su situación no es objeto de explotaciones laborales ni es obligada a actuar en los mercados ilegales. Este es también uno de los grandes desafíos que tenemos regionalmente, terminar de concretar políticas públicas a nivel regional que nos ligen aun más y hagan más profundo el proceso de integración regional.

Atrevernos a ser parte de este proceso histórico iniciado en el 2003 es atrevernos a ir por más y profundizar nuestra idea de que facilitar el Acceso a la Justicia es igualar derechos.

BIBLIOGRAFÍA

Anderson, Michael. *Access to Justice and the legal process: Making legal institutions responsive to poor people in LDCs*. Banco de Desarrollo, agosto de 1999.

Birgin, Haydée, y Kohen, Beatriz (Comp.). *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Editorial Biblos. Buenos Aires, 2006.

Böhmer, Martín, y otros. "Necesidades jurídicas insatisfechas, un estudio en el partido de Moreno". Buenos Aires, 2004.

Cafferata, Fernando. "Acceso a la Justicia, Justicia y Ciudadanía. Jornadas Nacionales sobre Reforma Judicial en la Argentina.", Mendoza, 2000.

Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant. *El acceso a la Justicia*. Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata, Argentina, 1983.

Censo 2010 efectuado por el Indec, sistematizada en Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Demograf%C3%ADa_de_Argentina

Diario de Sesiones del Honorable Congreso de la Nación, discurso pronunciado en la apertura de sesiones ordinarias correspondientes al año 2003.

Equipo de Sacerdotes para las villas de emergencia. "*Reflexiones sobre la urbanización y el respeto por la cultura villera*", 2007.

Equipo de Sacerdotes para las villas de emergencia. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009.

Equipo de Sacerdotes para las villas de emergencia. "*Celebrar el bicentenario en la ciudad de Buenos Aires (2010-2016)*".

Gallardo, Roberto Andrés. *Teoría del Estado Nacional en la Era Global*. Ediciones Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires, 2006.

Galasso, Norberto, *Perón*, Tomo I y Tomo II, Ediciones Colihue S.R.L., Buenos Aires, 2005.

Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Reimpresión. Editorial Temis S.A. Monografías Jurídicas N° 79. Bogotá, Colombia, 2005.

Nino, Carlos Santiago, "Fundamentos de Derecho Constitucional", Ed. Astrea.

Obstáculos para el acceso a la Justicia en las Américas. Instituto de Defensa Legal de Perú y Fundación Debido Proceso Legal.

Palacio, Lino Enrique. *Manual de Derecho Procesal Civil*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2004.

Pérez Luño, Antonio E.. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Ed. Tecnos 5ª edición. Madrid, 1995.

Perón, Juan Domingo. *Doctrina Revolucionaria*, Editorial Freeland, Buenos Aires, 1973.

Perón Juan Domingo, *La tercera posición, la Constitución de 1949, breviario justicialista*, Ediciones Argentinas, Buenos Aires, 1973.

Perón, Juan Domingo. *Conducción Política (con un apéndice de actualización doctrinaria)*, editado y publicado por la Secretaría Política de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1974.

Perón, Juan Domingo. *La Comunidad Organizada*, editado y publicado por la Secretaría Política de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1974.

Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia, Resumen ejecutivo, 2010. En http://www.piaje.org/PT/Docs/COMJIBDocs/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA_ES_definitivo.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia*. Instituto Talcahuano. Buenos Aires, 2005.

Sampay, Arturo Enrique. *La crisis del Estado de Derecho Liberal Burgués*. Ed. Losada. Buenos Aires, 1942.

Sampay, Arturo Enrique. *La reforma constitucional*. Compilación de sus discursos. Sin señas editoriales. La Plata, 1949.

Segovia, Juan Fernando. *Aproximación al pensamiento jurídico y político de Arturo Sampay. Catolicismo, Peronismo y Socialismo Argentinos*. Sin señas editoriales.

Sommer, Christian G. "Acceso a la justicia. El rol universitario en la exigibilidad de derechos".

Thompson, José (Coordinador). *Acceso a la justicia y equidad, estudio en siete países de América Latina*. Instituto interamericano de Derechos Humanos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

Ventura Robles, Manuel E. "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de Acceso a la Justicia e Impunidad".