

# **SAN PEDRO: ABRIENDO PUERTAS AL ACCESO A JUSTICIA**

La construcción de  
un modelo PARTICIPATIVO



## ABRIENDO PUERTAS AL ACCESO A JUSTICIA

“SAN PEDRO HACIA UN MODELO DE CASA DE  
JUSTICIA POR LA CULTURA DE LA PAZ EN  
PARAGUAY”



## FICHA TÉCNICA:

### PROYECTO:

“Modelo de acceso a justicia y participación social para el Departamento de San Pedro”.  
AVINA- Centro de Estudios Judiciales - CEJ 2009

### IDEA Y DIRECCIÓN:

María Victoria Rivas (Paraguay)

### DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ACCESO A JUSTICIA:

Silvina Ramírez (Argentina)

### Coordinación del Trabajo en campo y Relevamiento sistematizado

Gabriela Schwartzman (Paraguay)

### MODELO PARTICIPATIVO DE ACCESO A JUSTICIA EN SAN PEDRO:

#### EQUIPO TÉCNICO:

Gabriela Schwartzman (Paraguay)  
Marta Rivas Mendieta (Paraguay)  
Livia Cardozo Sánchez (Paraguay)

### AGRADECIMIENTOS:

Fundación Avina - capítulo Paraguay  
National Endowment for Democracy - Ned  
A los jóvenes voluntarios de San Pedro del Ycuamandyyú que colaboraron con las encuestas y entrevista para Diagnóstico sobre Necesidades Jurídicas insatisfechas:

EDILZA BRÍTEZ RIVEROS

VICENTE FERREIRA

PEDRO RAMÓN NÚÑEZ

WILMA ARZAMENDIA

PEDRO RIQUELME

NELLY FABIOLA IRALA CÁCERES

BLANCA AZUCENA SILVA

# ÍNDICE

## PRESENTACION

### PARTE I:

#### Diagnóstico de Necesidades Jurídicas

1. Marco conceptual  
Acceso a la justicia  
Necesidad jurídica insatisfecha  
Construcción de la muestra
2. Unidad territorial de análisis  
Justificación de la selección  
Resumen contexto socioeconómico de San Pedro  
Grupos vulnerables en la ciudad objeto
3. Oferta institucional del servicio justicia  
Sistema de justicia rama judicial  
Sistema de justicia rama ejecutiva
4. Percepción de los operadores de justicia frente a la demanda de justicia  
Poder Judicial
  - 4.2.1. Principales problemas
  - 4.2.2. Suficiencia servicios de justicia
  - 4.2.3. Barreras de acceso
  - 4.2.4. Derivación de otras instituciones
- 4.2. Poder Ejecutivo
  - 4.3. Ministerio Público
5. Necesidades jurídicas de la población seleccionada en el municipio de San Pedro
  - 5.1. Sistematización y análisis de los datos obtenidos
    - 5.1.1. Caracterización de la población seleccionada
    - 5.1.2. Problemas
    - 5.1.3. Perfiles
    - 5.1.4. Respuestas institucionales
    - 5.1.5. Satisfacción de servicios

### PARTE II:

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

1. Introducción. Por qué una política pública de acceso a la justicia.
2. Presupuestos iniciales. Caracterización de una política pública de acceso a la justicia.



3. Requisitos de la formulación de una política pública.
  - Ampliación de la cobertura estatal
  - Mayor cobertura de la justicia local y comunal y de prácticas comunitarias
  - Políticas dirigidas a grupos vulnerables específicos
4. Descripción de la oferta y demanda existente de servicios de justicia en el municipio de San Pedro.
  - Principales demandas de justicia. Necesidades Jurídicas Insatisfechas
  - 4.1.1 Relación existente entre necesidades jurídicas insatisfechas y grupos vulnerables o de escasos recursos
  - 4.1.2. Barreras para el acceso
  - 4.2. Oferta institucional
    - 4.2.1. Funcionamiento de los servicios de justicia
    - 4.2.2. Desfase de la oferta y demanda
      - 4.2.2.1 Principales dificultades para articular oferta y demanda
5. Existencia de una política pública de acceso a la justicia en el municipio de San Pedro.
  - 5.1. ¿Es desmonopolizado?
  - 5.2. ¿Existe una efectiva desjudicialización?
  - 5.3. ¿Existen instancias descentralizadas?
  - 5.4. ¿Existen políticas diferenciadas?
6. Articulación de la oferta y la demanda.
  - 6.1. Rol del Estado en la articulación de los diferentes sistemas de justicia
  - 6.2. Propuesta de articulación en el municipio de San Pedro
7. Formulación de una política pública en acceso a la justicia en el municipio de San Pedro.
  - 7.1. Primer paso: Planificación
    - recursos disponibles
    - servicios existentes
    - necesidades jurídicas insatisfechas
  - 7.2. Segundo paso: Implementación
  - 7.3. Tercer paso: Gestión
  - 7.4. Cuarto paso: Supervisión, control, monitoreo
8. Conclusiones
9. Recomendaciones

## PARTE III:

### MODELO DE CASA DE JUSTICIA EN SAN PEDRO "CENTRO ABRIENDO PUERTAS" - justicia y equidad social

1. Diseño del Modelo
  - 1.1 Antecedentes y contexto
  - 1.2 Marco conceptual de Casas de Justicia
  - 1.3 Modelo de Casa de Justicia en San Pedro: Redes y Centro Abriendo Puertas
  - 1.4 Modelo de Gestión
2. Sistematización de la Experiencia: Modelo de Casa de Justicia en San Pedro
  - 2.1 Punto de Partida
  - 2.2 Implementación del Modelo
  - 2.3 Principales avances y resultados
  - 2.4 Desafíos y Lecciones aprendidas
  - 2.5 Proyecciones del Modelo a nivel Departamental y Nacional

Bibliografía de consulta

## ANEXOS:

**Anexo I:** Resultados sistematizados del Centro Abriendo Puertas de la Secretaría de Acción Social de la Gobernación de San Pedro.

**Anexo II:** Documento de referencia - Diagnóstico Participativo del Sistema de Justicia del Departamento de San Pedro desarrollado en el contexto del Presupuesto Participativo en el marco del Programa "DESEMPEÑO JUDICIAL, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN", Componente "Independencia Judicial" - "San Pedro hacia una Circunscripción Modelo"

# PRESENTACION

A la luz de los derechos humanos, el acceso a la justicia se ha conceptualizado como un "examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección, administrativos y judiciales". Significa que las ciudadanas y los ciudadanos pueden ejercer sus derechos y dar solución a sus conflictos adecuada y oportunamente.

Esta visión abarca, además de las soluciones jurisdiccionales y administrativas, la prevención y manejo de conflictos sociales. Como también la promoción de los derechos, la educación cívica, medios pacíficos y participativos de abordaje de conflictos - JUSTICIA Y EQUIDAD SOCIAL.

Tiene que ver con el desarrollo de un Sistema de Justicia amplio y la construcción de Políticas que respondan a la realidad social mediante la participación integrada de los diversos actores públicos, comunitarios y privados.

Involucra un análisis político, una reflexión social y una comprensión práctica ineludible, que nos coloca frente a algunos dilemas cuando intentamos identificar condiciones necesarias y suficientes para formular políticas públicas que contribuyan a mejorar el acceso real a justicia de la ciudadanía.

Este trabajo desarrollado por el Equipo Técnico del CEJ, está compuesto de tres partes:

- PARTE I: Diagnóstico de Necesidades Jurídicas Insatisfechas
- PARTE II: Lineamientos de Formulación de Política Públicas en Acceso a la Justicia
- PARTE III: Modelo de Casa de Justicia en San Pedro: "Centro Abriendo Puertas Justicia y Equidad Social"

En la Parte I se presenta el marco conceptual de acceso a justicia y el Diagnóstico sobre Necesidades Jurídicas Insatisfechas realizado en el municipio de San Pedro del Ycuamandyyú, Departamento de San Pedro. Este trabajo se encuadra en la modalidad de "investigación exploratoria". Al realizar un análisis de contexto, necesidades jurídicas insatisfechas y barreras del acceso, el Centro de Estudios Judiciales (CEJ) visualizó y se pro-

puso explorar la construcción de un Modelo Participativo en San Pedro, con énfasis en el desarrollo de la justicia no formal y como un valor cultural.

En la Parte II se aborda el por qué de una Política Pública de Acceso a Justicia y se esbozan lineamientos para su formulación, teniendo como punto de partida que estén especialmente direccionadas a los grupos vulnerables.

En la Parte III se presenta la experiencia desarrollada a propuesta del CEJ en el municipio de San Pedro: un Modelo de Casa de Justicia en el contexto Proyecto "Abriendo puertas, justicia y equidad social", desarrollado en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito con la Gobernación del Departamento de San Pedro.

El Modelo de Casa de Justicia implementado se desarrolla a partir de la instalación del Centro Abriendo Puertas en la Secretaría de Acción Social de la Gobernación de San Pedro y la conformación de una Red Institucional y Social, integrada por Mediadoras/es Sociales, actores del Sistema de Justicia, instituciones públicas y organizaciones sociales.

En la confianza de que esta experiencia llevada adelante gracias a la conjunción de la voluntad política de la Gobernación de San Pedro, y la admirable conciencia ciudadana y participación social de las/os Mediadoras/es protagonistas en la promoción del ACCESO A JUSTICIA Y DEMOCRACIA EN SAN PEDRO, se convierta en un ejemplo edificante que impulse al Gobierno y a la Sociedad Civil a ABRIR LAS PUERTAS HACIA UNA CULTURA DE PAZ EN PARAGUAY.



María Victoria Rivas  
Directora Ejecutiva del CEJ  
Comité de DESC-CIDH. Indicadores de Progreso en materia de DESC

# PARTE I

## PARTE I

# I. Diagnóstico de Necesidades Jurídicas



Mural de la Ciudad de San Pedro. Grupo Muralista Tetagua. Fotografía de Fabiola Alcorta

### 1. MARCO CONCEPTUAL

#### 1.1. ACCESO A LA JUSTICIA

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

Es posible distinguir, al menos, cinco significados que no agotan el término “acceso a la justicia” pero, sin embargo, son ilustrativos de los conflictos que se enfrentan cuando se pretende definir este concepto. Así, justicia local, exigibilidad de derechos, resolución alternativa de conflictos, protección administrativa del ciudadano y justicia indígena son entendi-

dos como modos de mejorar la calidad del acceso a la justicia, y cada uno de ellos, a su vez, involucra problemas diferentes y amerita un abordaje específico.

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

La exigibilidad de derechos tiene que ver con ciertos mecanismos contemporáneos desarrollados en las últimas décadas, tales como el amparo colectivo, el habeas data, las acciones colectivas, etc., que permiten incrementar la calidad de protección de los derechos del ciudadano.

Esta apertura hacia la exigibilidad de derechos conlleva un mayor involucramiento del sector justicia en la protección de derechos, y claramente significa un mayor compromiso de las instituciones con el acceso.

En cuanto a la resolución alternativa de conflictos, se presenta actualmente como una de las formas más eficaces y menos costosas de dar respuestas a los ciudadanos. También podríamos inferir que este modo de administrar justicia posee un rasgo predominantemente “pro-acceso a la justicia”, y sin lugar a dudas

merece un análisis aparte. Lo que no significa que sea posible reducir el “acceso a la justicia” a la resolución alternativa de conflictos, lo que tergiversaría ambos conceptos.

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

Por último, y agotando la lista de aquellos problemas que englobamos dentro del concepto de acceso a la justicia -para demostrar la poca pertinencia conceptual de seguir denominando a cuestiones muy diferentes de la misma manera- mencionamos la justicia indígena, justicia que cada día adquiere mayor relevancia para la configuración de los Estados modernos. Así, la administración de justicia para los Pueblos indígenas a través de sus propias autoridades, siguiendo sus propios procedimientos y aplicando su propio sistema de resolución de conflictos constituye sin lugar a dudas un modo privilegiado de acceso a la justicia para los ciudadanos indígenas, pero no puede ser tratado sólo como un dispositivo de acceso, sino por el contrario se ha convertido en uno de los mayores desafíos para un Estado construido alreSi a los problemas de significado que apuntamos le sumamos las diferentes miradas desde las cuales se suele abordar la cuestión, el concepto de acceso se complejiza. Las perspectivas normativas y sociológicas son dos vertientes que entienden el acceso a la justicia de modo diferente. Desde aquellos que privilegian las concepciones que conciben la falta de herramientas jurídicas como el núcleo del problema -los normativistas- hasta aquellos otros que enfatizan los efectos que produce la exclusión y se concentran en los grupos vulnerables para

desarrollar su análisis.

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

### 1.2. NECESIDAD JURÍDICA INSATISFECHA

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

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

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

### 1.3. CONSTRUCCIÓN DE LA MUESTRA: IDENTIFICACIÓN DEL UNIVERSO DE ENTREVISTAS Y ENCUESTAS

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

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

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

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

como un “control cruzado” de las percepciones de operadores y líderes. Se realizaron 20 entrevistas a líderes comunitarios, 11 entrevistas a operadores de justicia e institucionales, 37 encuestas a usuarios y 42 encuestas a pobladores, distribuidas del siguiente modo:

1. Se seleccionaron aquellas comisiones vecinales existentes (de preferencia aquellas conformadas por mujeres, por campesinos, de promoción o desarrollo, etc.) cuyos líderes o representantes forman parte de este trabajo empírico. Se entrevistaron entonces a referentes de la Coordinadora Departamental del Espacio Social Unitario, la Organización Campesina “Sebastián Larrosa”, la Comisión de Fomento del Barrio San Miguel, la Comisión Vecinal Virgen de Fátima, el Comité de Mujeres de la Comunidad de Barbero, la Organización Campesina Jhugua’ i Yparere, el Frente Social y Popular, la Comisión de madres solteras del Barrio Inmaculada, la Comisión de Apoyo Comunitario Barrio Virgen de Fátima, el Comité de Mujeres de Santa Librada, el Comité de Mujeres de Barrio San Miguel, la Pastoral Social, el Foro Permanente de Educación. Asimismo, se contacto a representantes de la Iglesia de Filadelfia, de la Iglesia del Barrio María Auxiliadora, del Consejo Local de Salud del Barrio Inmaculada, del Comedor San Roque González de Santa Cruz de la Parroquia Inmaculada Concepción y de la Comisión Comunitaria del Barrio Virgen de Fátima.

2. Se entrevistaron a mediadores de la Oficina de Mediación del Poder Judicial y de la Oficina de Mediación del Ministerio Público. Asimismo, a la Consejera de la Consejería Municipal por los Derecho del Niño, Niña y Adolescente (CODENI) y a la Coordinadora del área de Desarrollo Social, ambas dependientes de la Municipalidad; a la Secretaria de Acción Social de la Gobernación de San Pedro; al Comisario Principal de la Comisaría 1º de San Pedro y a un ayudante de la comisaría. Por último, también fueron entrevistados el Fiscal



de la Fiscalía de San Pedro, el Defensor Público de la Defensoría Pública, el Juez de Paz y el Juez Penal de Ejecución del Poder Judicial.

3. Finalmente, y en relación a las encuestas a usuarios y pobladores, se concurrió a los lugares en donde prestan servicio las “instancias formales” de administración de justicia, para llevar adelante las encuestas pertinentes. Por otra parte, se realizaron encuestas aleatorias a pobladores en las organizaciones de base cuyos líderes han sido entrevistados, para conocer las percepciones de aquellos que forman parte de dichas instancias organizativas.

## 2. UNIDAD TERRITORIAL DE ANÁLISIS

### 2.1. JUSTIFICACIÓN DE LA SELECCIÓN

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

A partir de esta situación, tomar como unidad de análisis este municipio tiene por objetivos, en primer lugar, determinar el estado de situación específico con respecto al acceso a la justicia (a través de un acotado trabajo empírico); en segundo lugar, introducir algunos lineamientos para formular políticas públicas sobre acceso a la justicia; y por último, ensayar algunas propuestas que puedan morigerar las tensas relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

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

### 2.2. RESUMEN CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE SAN PEDRO

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

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

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

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

Los principales problemas que demandan los usuarios están vinculados, a asuntos de tierras, medio ambiente, vivienda, familia y

hechos punibles contra la propiedad. El promedio de hijos por familia en el sector rural es más alto que en el sector urbano, lo cual explica que en estos departamentos, predominantemente rurales, existan altos porcentajes de problemas de filiación y asistencia alimenticia.

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

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

### 2.3. GRUPOS VULNERABLES EN LA CIUDAD OBJETO

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

Se identificaron familias en condiciones de pobreza (fundamentalmente las madres y los niños, niñas y adolescente), campesinos con conflictos por el acceso a la tierra, y afectados por problemas ambientales. En estos casos la ciudadanía percibe una falta de respuesta por parte del Sistema de Justicia.

Nuestro punto de partida y un presupuesto base de nuestro análisis es que las políticas públicas deben ser especialmente dirigidas a grupos vulnerables. Frente a Estados con escasez de recursos e imposibilidad de dar respuestas a todos sus ciudadanos, deben privilegiarse aquellos que se encuentran en peor situación. Por ello, y en el caso de San Pedro (y de lo que surge del trabajo en terreno) deben for-

mularse políticas públicas de acceso especialmente pensadas y dirigidas a familias campesinas en condiciones de pobreza (principalmente mujeres, niño/as y adolescentes).

## 3. OFERTA INSTITUCIONAL DEL SERVICIO JUSTICIA

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

### 3.1. SISTEMA DE JUSTICIA RAMA JUDICIAL

Poder Judicial: Considerando que San Pedro es el segundo Departamento más grande en territorio de la República del Paraguay, en el distrito de San Pedro del Ycuamandyyú, capital Departamental, cuenta precariamente con un Tribunal de Apelación en lo Civil, Comercial y Laboral, un Juzgado de 1º. Instancia en lo Civil, Comercial y Laboral, un Juzgado de 1º. Instancia de Niñez y Adolescencia, un Juzgado Penal de Garantías, un Juzgado Penal de Liquidación y Sentencia, un Juzgado Penal de Ejecución, y un Juzgado de Paz.

Por otro lado, como servicio judicial cuenta con una sola Oficina de Mediación, que tiene una funcionaria mediadora responsable con un (1) asistente que apoya labores meramente administrativas.

Defensoría Pública: El municipio de San Pedro del Ycuamandyyú cuenta con tres (3) Defensores Públicos.

Ministerio Público: Forma parte del Sistema de Justicia formal, cuenta con una Oficina de Mediación, integrada por dos funcionarias. Así mismo cuenta con dos unidades fiscales, con un agente fiscal responsable respectivamente.

### 3.2. SISTEMA DE JUSTICIA RAMA EJECUTIVA

Gobernación del Departamento de San Pedro: La Gobernación tiene entre sus funciones articular redes institucionales y sociales para el desarrollo Departamental. En su estructura orgánica consta de diversas Secretarías, entre ellas la



Secretaría de Acción Social y la Secretaría de la Mujer, cuyos objetivos consisten en apoyar y promover el desarrollo solidario de la comunidad y el fortalecimiento institucional de las entidades y organizaciones existentes y a crearse, referentes a mujer, niños, ancianos y discapacitados, respectivamente, en el Departamento de San Pedro.

En este contexto, el Departamento de San Pedro está atravesando una crisis cuya consecuencia más notable es el enfrentamiento entre las organizaciones sociales y comunitarias y los grandes empresarios (productores); ante esta realidad la Gobernación dentro su precariedad y limitaciones de recursos juega un rol preponderante dentro de la crisis.

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

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

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

#### 4. PERCEPCIÓN DE LOS OPERADORES DE JUSTICIA FRENTE A LA DEMANDA DE JUSTICIA

##### 4.1. PODER JUDICIAL

###### 4.1.1. PRINCIPALES PROBLEMAS

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

Sin embargo, los operadores de justicia

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

###### 4.1.2. SUFICIENCIA SERVICIOS DE JUSTICIA

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

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

###### 4.1.3. BARRERAS DE ACCESO

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

###### 4.1.4. DERIVACIÓN DE OTRAS INSTITUCIONES

De las entrevistas realizadas a los operadores de justicia se constató que existe montado un circuito entre instituciones que se traduce en derivaciones de acuerdo a los conflictos que se presentan. En general, los casos vienen derivados de la Comisaría, de la Fiscalía y de la Defensoría.

Por su parte, la mediadora afirma que los conflictos en los que entiende son derivados predominantemente del juzgado de paz, del

juzgado de sentencia y del juzgado de la niñez y la adolescencia.

##### 4.2. PODER EJECUTIVO

###### 4.2.1. PRINCIPALES PROBLEMAS

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

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

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

###### 4.2.2. SUFICIENCIA DE RECURSOS

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

En la gobernación se hacen notar las carencias más relevantes. Así, el Secretario de Acción Social afirma: “Faltan recursos materiales para las oficinas, informática, comunicaciones, también recursos para visitar las comunidades, recursos para hacer asistencia, por otro lado falta mayor capa-

citación de algunos funcionarios, sobre todo los más antiguos que no se han actualizado”.

###### 4.2.3. BARRERAS DE ACCESO

Las barreras de acceso coinciden en gran medida con las mencionadas en las entrevistas a operadores del sistema de justicia.

Al miedo a represalias se le suma la falta de confianza en las autoridades, el desconocimiento de la protección que deben brindarles las autoridades y el considerar que las autoridades son corruptas.

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

###### 4.2.4. DERIVACIÓN A OTRAS INSTITUCIONES

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

Desde el CODENI se señala que las derivaciones son realizadas por los Centros de Salud, las Escuelas, las comisiones vecinales, los Juzgados y la Defensoría Pública.

Autoridades del municipio señalan “Hace falta una institución orientadora donde se recurra y se encamine a la gente y al mismo tiempo se le acompañe, un servicio que sea gratuito, en el que no haya burocracia, que se le acompañe de cerca a la gente”.

##### 4.3. MINISTERIO PÚBLICO

###### 4.3.1. PRINCIPALES PROBLEMAS

Los fiscales destacan como principales hechos sobre los que entienden el abigeato y los delitos contra el patrimonio. Por su parte, la auxiliar fiscal de la oficina de mediación señala que los daños materiales, violación de domicilio, ame-

nazas y casos de deudas son las que en mayor medida se presentan a su consideración.

#### 4.3.2. SUFICIENCIA DE RECURSOS

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

#### 4.3.3. BARRERAS DE ACCESO

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

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

#### 4.3.4. DERIVACIÓN A OTRAS INSTITUCIONES

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

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

### 5. NECESIDADES JURÍDICAS DE LA POBLACIÓN SELECCIONADA EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO

#### 5.1. SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS

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

##### 5.1.1. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN SELECCIONADA

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

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

##### 5.1.2. PROBLEMAS

Los problemas que presentan los líderes comunitarios son disímiles, pero todos men-

cionan -sin que signifique un orden de prioridad, porque varía de acuerdo al líder entrevistado- los problemas de tierra, los que involucran al medioambiente, la deforestación, los problemas de vivienda, la violencia intrafamiliar, los problemas de adicción y drogadicción que presentan los jóvenes y los problemas con la justicia, principalmente porque la falta de tierra se intenta resolver a través de la ocupación y por ende buena parte de ellos son criminalizados. Asimismo, la pobreza y la falta de trabajo son también mencionadas como centrales en su identificación de los principales problemas que los aquejan.

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

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

##### 5.1.3. PERFILES

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

#### 5.1.4. RESPUESTAS INSTITUCIONALES

Desde las perspectivas de los líderes comunitarios las respuestas institucionales no son las esperables. Acuden sólo en casos muy graves y por lo común intentan resolver los conflictos que se presentan en la propia comunidad.

Existe la convicción de que las autoridades o son corruptas o no hacen demasiado, por lo cual muchas veces prefieren acudir a las instancias de la gobernación o de la municipalidad para asegurarse una respuesta adecuada.

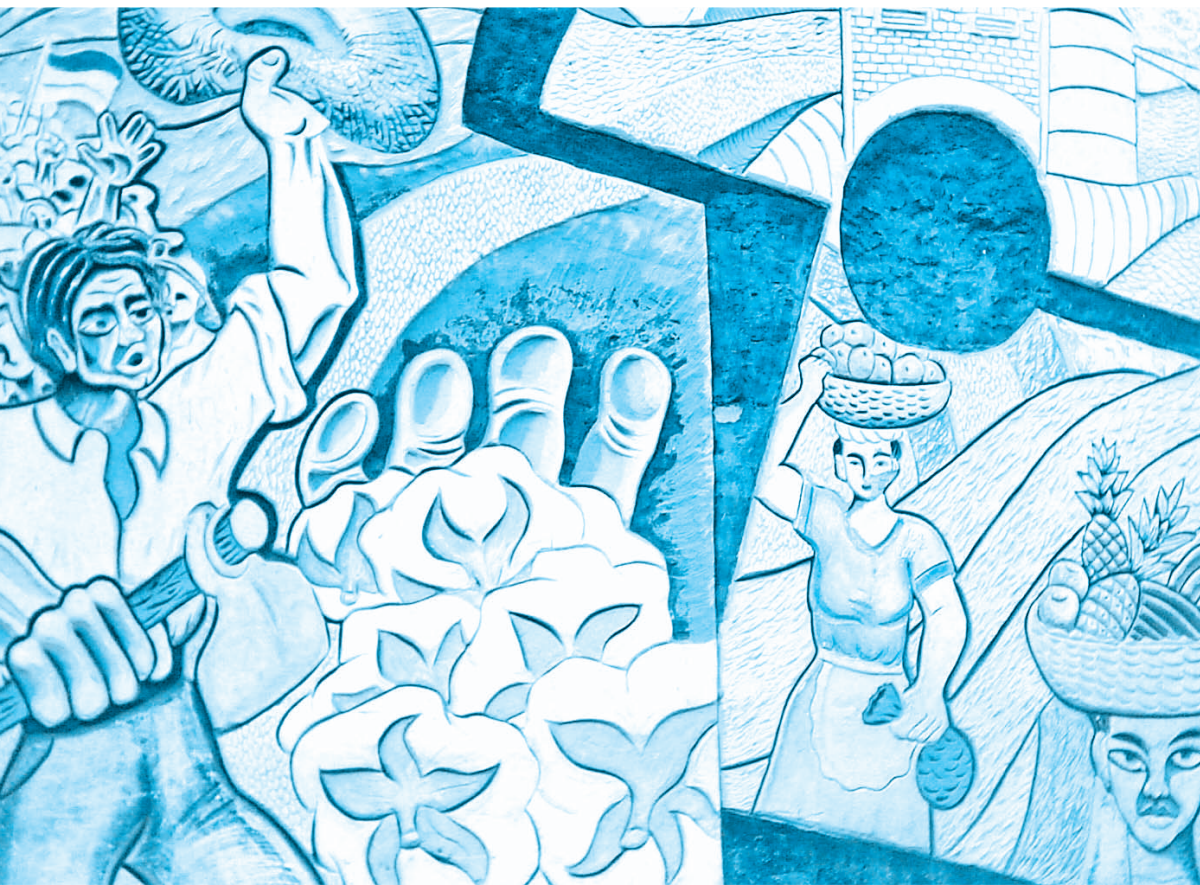
#### 5.1.5. SATISFACCIÓN DE SERVICIOS

Vale la pena destacar que si bien la mayoría de los líderes califican como buenas (e incluso como muy buenas) las respuestas del gobierno, tanto el municipal como el gubernamental, consideran que las respuestas dadas por el sistema de justicia son de regulares a malas. Por otra parte todos los líderes entrevistados reclaman más participación de sectores de la sociedad civil, principalmente ONGs que presten asesoramiento jurídico y que llenen un vacío en cuanto a información y guía sobre lo que deben hacer frente a determinados casos.

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

Por otra parte, relativamente conocen de la existencia de métodos alternativos, pero todos opinaron que las personas de su comunidad lo desconocen, porque a pesar que los califican como muy buenos en término de respuestas, afirman que carecen de la información adecuada.

# PARTE II



Mural de la Ciudad de San Pedro. Grupo Muralista Tetagua. Fotografía de Fabiola Alcorta

## PARTE II

# Lineamientos de Formulación de Políticas Públicas en Acceso a la Justicia

### 1. INTRODUCCIÓN.

Por qué una política pública de acceso a la justicia.

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

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

De esta manera, es necesario seguir una lógica para abordar el problema que representa el acceso a la justicia. En general, los estudios sobre el tema comienzan analizando las instituciones existentes para luego focalizarse en las demandas de la población. En este trabajo hemos tratado de invertir esa lógica: a partir de las demandas concretas observa-

das en el relevamiento sobre el terreno, se trata de analizar las respuestas institucionales y su correlación con dichas demandas.

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

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

### 2. PRESUPUESTOS INICIALES. CARACTERIZACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A LA JUSTICIA.

La mayoría de los trabajos documentales y teóricos revisados aportan miradas en las que sobresa le institucional. Garro, por ejemplo, sostiene que la expresión acceso a la justicia "implica que esta 'justicia' es impartida



por personas, organizaciones o instituciones y que suelen presentarse obstáculos de índole diversa para llegar a ser escuchado y atendido por estos operadores de justicia". Si bien podría interpretarse que los "operadores" a los que se refiere pueden no ser sólo agentes estatales, sino también miembros de grupos comunitarios o paraestatales, la duda se ve zanjada cuando destaca en el mismo artículo la necesidad de que todo esfuerzo reformista apunte a "facilitar el patrocinio letrado y a los tribunales", excluyendo implícitamente otras alternativas.

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

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

los tribunales, sin entrar en vías alternativas o informales.

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

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

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

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

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

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

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

Otro aspecto relevante a destacar tiene que ver con la descentralización de una política de acceso a la justicia. Los tribunales suelen estar ubicados en el centro de las ciudades y en barrios específicos.

De esta manera, la gente no sólo tiene que hacer grandes recorridos para llegar, sino que también conciben a los tribunales como una parte autónoma de la ciudad, donde cada uno

tiene que acercarse para realizar sus demandas. No es poco común hallar referencias de las posibilidades de mejorar el acceso a través de la descentralización de los servicios; antes bien, existe un "prejuicio" ya asentado de que es precisamente a través de la descentralización que se podrán superar algunos de los obstáculos al acceso. Se suelen repetir los proyectos de creación de tribunales de pequeñas causas y cada vez más se propone la mudanza de oficinas radicadas en los centros de las ciudades a los barrios o a las afueras de las ciudades.

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

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

Estos tribunales de pequeñas causas o de causas de menor cuantía, instalados en los barrios o vecindades donde se producen los conflictos, no deben ser entendidos despectivamente como una justicia "de segunda".

Como explica Berizonce, el acceso irrestric-

to e igualitario no es sólo “para la solución de los conflictos mayores sino también –y especialmente, porque de hecho son los más necesitados y ‘carenciados’- de las pequeñas controversias, en que tales litigantes arriesgan, casi siempre, sus ‘grandes’ derechos”.

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

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

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

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

Sin embargo, surgen experiencias que demuestran que la descentralización no es la panacea y que no es indemne a los problemas propios de los órganos burocráticos. Tal como lo explica Garro, los órganos que se suelen

hacer cargo de estas pequeñas causas son jueces municipales o la denominada justicia de paz, “originalmente establecida con la finalidad de dirimir contiendas vecinales de manera rápida y poco costosa”. Señala el autor que las experiencias se han ido frustrando por la creciente burocratización y prolongación de estos servicios.

Las réplicas de los sistemas de causas ordinarias, con el patrocinio obligatorio de abogados y la tendencia a la escrituración podrían ser identificadas como causas de estas dificultades.

No obstante, vale la pena destacar y seguir apostando por los jueces de paz, ya que constituyen una alternativa menos costosa, cercana a la comunidad y a sus problemas genuinos y que no desalientan al ciudadano porque se constituyen como auténticas vías de solución para sus conflictos.

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

Este tipo de proyectos de centralización hacen repensar otra vez el rol del “usuario” del sistema. Parece evidente, desde esta perspectiva, que el real usuario es el abogado, quien adquiere un protagonismo inusitado.

Tal vez sea posible comenzar a reflexionar y a explicitar –de manera sugerente y provocativa- que el abogado puede llegar a convertirse en un obstáculo al acceso a la justicia, antes que el remedio esperado para resolver la disputa.

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

La mirada del acceso a la justicia desde el denominado “derecho de interés público”, por su parte, tiende a la centralización y a la búsqueda de respuestas institucionalizadas a las disputas, ya que es común que distintos problemas colectivos que pueden suscitarse en el interior de los países o provincias se judicialicen en las grandes ciudades, donde se hallan los tribunales.

Además, apoyándose en algunas de las hipótesis que dan contenido a este trabajo, puede darse una virtual expropiación de los conflictos de las personas por parte de los organismos no gubernamentales, que utilizan los casos para fines que muchas veces resultan ajenos a las partes en contienda, como hacer lobby ante determinados grupos de poder.

Aunque sin lugar a dudas constituye una de las tantas estrategias para alcanzar la protección de derechos.

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

### 3. REQUISITOS DE LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA.

#### 3.1. AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA ESTATAL

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

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

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

#### 3.2. MAYOR COBERTURA DE LA JUSTICIA LOCAL Y COMUNAL Y DE PRÁCTICAS COMUNITARIAS

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

Ahora bien, el Estado es el que debe articular, organizar y publicitar todos los servicios de justicia e instancias existentes.

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

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

### 3.3. POLÍTICAS DIRIGIDAS A GRUPOS VULNERABLES ESPECÍFICOS

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

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

En ese sentido, las políticas públicas de acceso a la justicia deben ser formuladas prestando especial atención hacia estos sujetos llamados vulnerables.

Así, se afirma que “en la práctica, la elaboración de políticas específicas para cada grupo que presente carencias más o menos homogéneas requiere redimensionar la cobertura de la justicia estatal pública e identificar los mecanismos que la hagan posible en su nueva extensión así como la incorporación de una pluralidad de actores hasta ahora no contemplados por el sistema, o contemplados únicamente de manera residual, que han de adquirir mucha mayor relevancia para garantizar la viabilidad de la reforma”.

### 4. DESCRIPCIÓN DE LA OFERTA Y DEMANDA EXISTENTE DE SERVICIOS DE JUSTICIA EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO.

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

#### 4.1. PRINCIPALES DEMANDAS DE JUSTICIA. NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS

En el marco conceptual se formuló una definición de necesidades jurídicas insatisfechas,

para poder identificar y determinar las principales demandas de justicia existentes en el municipio de San Pedro. El trabajo empírico desarrollado estuvo diseñado, precisamente, para relevar este tipo de información y para poder detectar la demanda real.

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

#### 4.1.1 RELACIÓN EXISTENTE ENTRE NECESIDADES JURÍDICAS INSATISFECHAS Y GRUPOS VULNERABLES O DE ESCASOS RECURSOS

La recolección de información en terreno demostró que los grupos vulnerables son los más afectados por la falta de respuestas.

O lo que es lo mismo, coinciden las necesidades jurídicas insatisfechas con los grupos más desaventajados.

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

#### 4.1.2. BARRERAS PARA EL ACCESO

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

recursos humanos, simplemente la demanda más generalizada es que aquellos funcionarios cumplan con su rol y desempeñen las tareas que le han sido asignadas.

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

Por otra parte, también existen razones de índole familiar o íntima, que lleva a que determinados conflictos que involucran violencia doméstica no se denuncien. Así, “... algunas señoras no quieren denunciar a sus maridos entonces tampoco nosotros podemos hacer nada, entonces lo que la señora disponga nosotros le ayudamos, el pastor, el líder por ejemplo se va a hablar con su marido”

### 4.2. OFERTA INSTITUCIONAL

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

#### 4.2.1. FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE JUSTICIA

Las percepciones de los usuarios no son positivas. Por el contrario, la falta de credibilidad y el socavamiento de la confianza basada, principalmente, en la creencia de que las autoridades son corruptas influyen notablemente en la marcha de los servicios de justicia. Es interesante destacar las palabras de los propios líderes, uno de ellos afirma “No hay confianza en las autoridades, sufrimos y vamos a sufrir más, porque con esta corrup-

ción que llevamos como costumbre, porque siempre las autoridades acostumbra a hacer sus cosas y al que tiene dinero le da su derecho y al que no tiene muere ahí, ya solo ven las cosas materiales, la plata, ya no importa la vida de los pobres, de los demás, y solo les importa tener cosas materiales.

El sueldo es muy poco para los de la justicia, a los propios policías no les alcanza el sueldo, entonces si se les ofrece plata, quién va a perder”.

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

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

#### 4.2.2. DESFASE DE LA OFERTA Y DEMANDA

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

#### 4.2.2.1 PRINCIPALES DIFICULTADES PARA ARTICULAR OFERTA Y DEMANDA

Si bien este trabajo empírico es exploratorio, y por lo tanto no exhaustivo y limitado a algunos actores claves cuya percepción es analizada como fuente de información, es posi-



ble enumerar algunas dificultades de esta articulación entre la oferta y la demanda.

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

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

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

## 5. EXISTENCIA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A LA JUSTICIA EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO.

### 5.1. ¿ES DESMONOPOLIZADO?

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

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

### 5.2. ¿EXISTE UNA EFECTIVA DESJUDICIALIZACIÓN?

De la información obtenida, no parece que se plantee la desjudicialización como política de

Estado, antes bien ésta se da de facto por las prácticas ya señaladas. Asimismo, las oficinas de mediación existentes forman parte de los Poderes establecidos por el Estado, tanto del Ministerio Público como del Poder Judicial, por lo cual la desjudicialización es al menos parcial.

### 5.3. ¿EXISTEN INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS?

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

### 5.4. ¿EXISTEN POLÍTICAS DIFERENCIADAS?

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

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

## 6. ARTICULACIÓN DE LA OFERTA Y LA DEMANDA.

### 6.1. ROL DEL ESTADO EN LA ARTICULACIÓN DE LOS DIFERENTES SISTEMAS DE JUSTICIA

Si bien sostenemos que las políticas públicas en materia de acceso a la justicia deben caracterizarse por ser descentralizadas, des-

formalizadas y en lo posible desjudicializadas, el Estado tiene un rol central en la articulación de las diferentes instancias existentes.

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

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

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

### 6.2. PROPUESTA DE ARTICULACIÓN EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO

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

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

El primer obstáculo es en un punto más complejo porque depende de variables no maneja-

bles por los técnicos. Por el contrario, el segundo obstáculo mencionado es superable en la medida en que se generen canales de difusión que hagan público, por ejemplo, que en el municipio existen dos oficinas de mediación.

### Concretamente, se sugiere:

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

## 7. FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN ACCESO A LA JUSTICIA EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO.

### 7.1. PRIMER PASO: PLANIFICACIÓN

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

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

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

**En primer lugar:**

- **recursos disponibles**

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

- **servicios existentes**

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

- **necesidades jurídicas insatisfechas**

Por último, de todo el abanico de necesidades jurídicas existentes, cuáles son aquellas insatisfechas que no encuentran respuestas más allá de lo dispuesto por el municipio para gestionar la conflictividad y dar respuestas a los problemas. Las necesidades jurídicas insatisfechas deben utilizarse como la brújula que orienta cómo debe construirse la oferta de acceso.

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

## 7.2. SEGUNDO PASO: IMPLEMENTACIÓN

Luego de planificar lo que requiere el municipio en materia de acceso a la justicia, debe ejecutarse. En otras palabras debe existir un par planificación - implementación, para garantizar la buena marcha de la política pública. Dicha implementación debe llevarse ade-

lante con los recursos disponibles y los servicios existentes, de allí la relevancia de planificar adecuadamente.

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

## 7.3. TERCER PASO: GESTIÓN

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

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

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

Al referirnos a la dimensión no judicial, si bien “aparentemente” de facto los ciudadanos recurren a sus líderes comunitarios, es acon-

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

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

## 7.4. CUARTO PASO: SUPERVISIÓN, CONTROL, MONITOREO

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

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

## 8. CONCLUSIONES

Como un modo de sintetizar los aspectos que han ya sido destacados, señalamos las conclusiones más relevantes:

- Se debe construir la oferta sobre la demanda. En otras palabras, los dispositivos de acceso a la justicia deben correlacionarse con las necesidades jurídicas insatisfechas.
- Se vuelve necesario que el ciudadano cuente con asesoramiento jurídico gratuito, que por lo general es brindado por ONGs. En el municipio de San Pedro, y ante la ausencia de estas instituciones, es el Estado el que debe asumir esta función.

- La desinformación y el desconocimiento deben ser combatidos con la publicidad y difusión de los servicios existentes, de sus competencias y sus alcances.
- Si bien existe una red de derivación “informal”, debe generarse una interrelación explícita, que traduzca expresamente cuáles son las instancias más adecuadas hacia donde derivar determinados casos.
- Las autoridades del municipio debe tomar registro de los conflictos más frecuentes -principalmente los de violencia doméstica y los problemas con la tierra- a los que se debe privilegiar en la construcción de una respuesta.
- Debe tomarse conocimiento de otras formas de gestión de la conflictividad que sean paralelos a los sistemas formales. Principalmente, para poder coordinar todos los dispositivos existentes, y no sobreofertar si ya se dan respuestas en la comunidad.
- Una de las razones que recurrentemente se mencionó para no acudir a la autoridad judicial es la creencia de que ésta es corrupta (o en el mejor de los casos no hace nada). Esto debe ser tomado en cuenta por las autoridades del municipio, para iniciar acciones que recuperen la credibilidad en la justicia.
- Muchos de los usuarios encuestados tienen su domicilio a gran distancia de los lugares de consulta. Esto indica claramente la necesidad de llevar adelante una política de acceso descentralizada.

## 9. RECOMENDACIONES

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

que incida en mejorar la calidad del acceso a todos sus ciudadanos.

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

Generar dispositivos de acceso a la justicia no es otra cosa que dar respuestas rápidas y eficientes a los ciudadano/as. No sólo las instancias del Estado pueden hacerlo, pero sí deben coordinar todas "las bocas de acceso" existentes en el municipio.

En ese sentido, y con relativamente escasos recursos económicos, puede realizar una labor muy productiva en términos de organi-

zación y articulación.

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

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



# PARTE III

## PARTE III

### Modelo de Casa de Justicia en San Pedro

#### “Centro abriendo puertas Justicia y Equidad Social”

#### 1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

A partir del Golpe de Estado del año 1989, el sistema democrático ha pasado por varios periodos en su transición y uno de los ejes principales en la nueva concepción de gobernar está basado en la participación ciudadana. En nuestro país de zonas de crisis emergente y compleja, la democracia está en estado embrionario, resultado de una larga historia de cincuenta años de dictadura y autoritarismo, generando grandes barreras ideológicas entre todos los ciudadanos, debilitando la capacidad para el diálogo, la tolerancia en el disenso, y la construcción colectiva de visiones y objetivos en común para un bienestar general, lo que afecta a la construcción de ciudadanía y una cultura de participación y responsabilidad social.

Cabe destacar que todo lo expuesto se agudiza ante la situación de alto nivel de inequidad social en nuestro país y la necesidad de generación de capacidades en la ciudadanía para la autogestión, el liderazgo democrático y la participación social activa. Al mismo tiempo se rescata lo positivo desde la ciudadanía, quien pese a ese contexto ha avanzado significativamente en impulsar procesos de cambio en el Paraguay, lo que se visualiza en el nuevo escenario político y social.

Paralelamente, debemos reconocer que si

bien el sistema electoral da a la ciudadanía la posibilidad de elegir a sus autoridades, no se crean mecanismos eficientes para el acceso a la información y a una comunicación eficaz entre autoridades y sociedad civil, que impide una participación efectiva de la ciudadanía y capaz de incidir en la gestión de los gobiernos locales hacia la construcción de políticas públicas que respondan a la realidad social.

Por otra parte, se observa que el Sistema de Justicia no responde adecuadamente a la ciudadanía, lo que se infiere de la falta de acceso a justicia a ciudadanas/os y principalmente de los grupos en condiciones vulnerables; la insatisfacción de las/os ciudadanas con el Sistema de Justicia; la carencia de respuesta ante la escalada de la violencia y la inseguridad ciudadana, y el descreimiento y desconfianza por parte de la ciudadanía del Sistema Judicial.

En ese contexto a nivel país, se encuentra inmerso el Departamento de San Pedro, cuyo escenario particular se ve agudizado frente a una situación de carencias generalizadas, abordado anteriormente en el diagnóstico que forma parte de este trabajo. De lo cual se destacó el alto índice de desigualdad social y económica con relación a otros Departamentos del país, como un factor que impacta en el relacionamiento Gobierno y Sociedad, entre los diversos actores de la comunidad sampedra-



na, e incide en un alto grado de ingobernabilidad, principalmente ante la falta de Políticas Sociales en Paraguay.

A su vez, en función al diagnóstico sobre las necesidades jurídicas insatisfechas y el análisis de las barreras y problemas en torno al acceso a justicia específicamente en el municipio de San Pedro del Ycuamandyyú, se han identificado los siguientes puntos centrales para iniciar un proceso de construcción de un Modelo de Acceso a justicia en San Pedro, a saber:

- 1) Se destaca la necesidad de dar respuesta especialmente a las familias campesinas en condiciones de pobreza, y principalmente mujeres, niños, niñas y adolescentes.
- 2) Habitualmente los conflictos se resuelven intra-comunitariamente, a través de los líderes comunitarios. Relativamente conocen de la existencia de métodos alternativos, pero actores sociales opinaron que las personas de su comunidad lo desconocen, porque a pesar que los califican como muy buenos en término de respuestas, afirman que carecen de la información adecuada.
- 3) Con relación a los conflictos sociales, la Gobernación del Departamento y los Gobiernos Locales juegan un rol preponderante, más aún visualizando que desde las perspectivas de los líderes comunitarios existe la convicción de que las autoridades o son corruptas o no hacen demasiado, por lo cual muchas veces prefieren acudir a las instancias de la gobernación o de la municipalidad para asegurarse una respuesta adecuada.
- 4) Autoridades del municipio han identificado que hace falta una institución orientadora donde se recurra y se encamine a la gente y al mismo tiempo se le acompañe, un servicio que sea gratuito, en el que no haya burocracia, que se le acompañe de cerca a la gente.
- 5) Si bien existe una red de derivación “infor-

mal”, debe generarse una interrelación explícita, que traduzca expresamente cuáles son las instancias más adecuadas hacia donde derivar determinados casos.

- 6) Debe tomarse conocimiento de otras formas de gestión de la conflictividad que sean paralelos a los sistemas formales. Principalmente, para poder coordinar todos los dispositivos existentes, y no sobre-ofertar si ya se dan respuestas en la comunidad.
- 7) Una de las razones que recurrentemente se mencionó para no acudir a la autoridad judicial es la creencia de que ésta es corrupta (o en el mejor de los casos no hace nada). Esto debe ser tomado en cuenta por las autoridades del municipio, para iniciar acciones que recuperen la credibilidad en la justicia.
- 8) Muchos de los usuarios encuestados tienen su domicilio a gran distancia de los lugares de consulta. Esto indica claramente la necesidad de llevar adelante una política de acceso

En este orden de ideas El CEJ ha diseñado un Modelo de Casa de Justicia, basado en el sistema “Multipuertas” y recreado en función a la realidad social de referencia.

Por medio de este Modelo de Casa de Justicia que pretende instaurar un Sistema de orientación jurídica básica, Métodos Participativos de Justicia, y una Red Institucional y Social para la articulación de servicios públicos y sociales en torno al acceso a justicia, como mecanismos dinámicos y continuos de prevención, gestión y resolución efectiva de conflictos.

En San Pedro se ha implementado el Modelo Casa de Justicia propuesto mediante el Proyecto “Abriendo Puertas Justicia y Equidad Social”, con la cooperación de la Fundación Nacional para la Democracia (NED), y en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Gobernación del Departamento de San Pedro y el CEJ.

El Modelo de “Casa de Justicia” propuesto consiste en un servicio de atención a la ciudadanía para canalizar y derivar con asistencia conflictos y problemas de la comunidad, trabajando conjuntamente -desarrollando redes- con instituciones públicas y organizaciones sociales del municipio de San Pedro de Ycuamandyyú, con miras a la construcción de un Modelo de referencia a nivel regional y nacional para la promoción de un acceso real a justicia.

### 1.2. MARCO CONCEPTUAL DE CASAS DE JUSTICIA

El sistema de justicia está compuesto por “el conjunto de instituciones que administran la pluralidad de las relaciones jurídicas y por las normas que regulan tales acciones”.

En este contexto aparecen las Casas de Justicia, donde se operan canales y mecanismos de resolución de conflictos en articulación con instancias de justicia formal y no formal, con el objetivo de promover el acceso real a justicia viabilizando diferentes formas de resolución pacífica de conflictos sociales.

Tiene que ver principalmente, como una forma de participación de la ciudadanía en los asuntos que los afectan y en la resolución de sus propios problemas y conflictos sociales.

Se trata de un mecanismo de naturaleza democrática, en la medida en que genera espacios de participación de la comunidad en el desarrollo de la función jurisdiccional, devolviéndole su poder para prevenir y manejar conflictos pacíficamente.

Este mecanismo se orienta al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la legitimidad de la Administración de Justicia en la medida en que éste puede dedicarse a resolver aquellos conflictos que no hayan podido resolverse por la comunidad, o que corresponden directamente ser resueltas por la Justicia. Se enmarca dentro del movimiento de reformas para garantizar el acceso a la justicia y el fortalecimiento de la calidad de la democracia.

En el marco del Proyecto “Abriendo puertas, justicia y equidad social”, la Casa de Jus-

ticia consiste en un Sistema de Gestión de Conflictos compartido por instituciones públicas y organizaciones sociales con el objetivo de desarrollar un Modelo Multipuertas de prevención y manejo de conflictos acorde a la realidad social, promoviendo el acceso a justicia.

### 1.3. MODELO DE CASA DE JUSTICIA EN SAN PEDRO: REDES Y CENTRO ABRIENDO PUERTAS

El Modelo se construye a partir de un Servicio llamado “Centro Abriendo Puertas” que se implementa en la Gobernación del Departamento de San Pedro.

Dicho Centro ofrece un servicio de atención a la ciudadanía para orientar, canalizar y derivar con asistencia los conflictos y problemas sociales de la comunidad, y, en una primera fase, se desarrolla teniendo como Primera Puerta de sus servicios con la Mediación Social, que se desarrolla por los Mediadores Sociales formados en el Proyecto.

Con efecto multiplicador en compañías alejadas de la ciudad capital del mismo, por medio de las/os Mediadoras/es que viven en dichas zonas, de modo a lograr un trabajo descentralizado y accesible a la comunidad.

Por otro lado, el Modelo de “Casa de Justicia” se desarrolla a partir de la articulación del Centro Abriendo Puertas con sus respectivas Mediadoras, y además con las instituciones públicas y organizaciones sociales del municipio de San Pedro de Ycuamandyyú para la promoción de un acceso real a la justicia, Métodos Participativos de Justicia, fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, y el mejoramiento de la gestión de la conflictividad local.

El Centro Abriendo Puertas tiene como objetivo contribuir al acceso real a la justicia y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Para tal fin se promueven del desarrollo de una Red Institucional y Social, que permita ampliar y articular el circuito de trabajo existente entre instituciones y organizaciones sociales.





#### 1.4. MODELO DE GESTIÓN DEL CENTRO ABRIENDO PUERTAS

##### A) MISIÓN

Contribuir a la efectiva prevención, gestión y resolución de conflictos, mediante la promoción de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos y el servicio de mediación.

##### B) VISIÓN

Establecer un sistema de resolución alternativa de conflictos y trabajo en redes, que responda a las necesidades de la comunidad de manera efectiva y confiable, promoviendo el acceso a la justicia y la paz social.

##### C) Estructura organizacional del “Centro Abriendo Puertas”

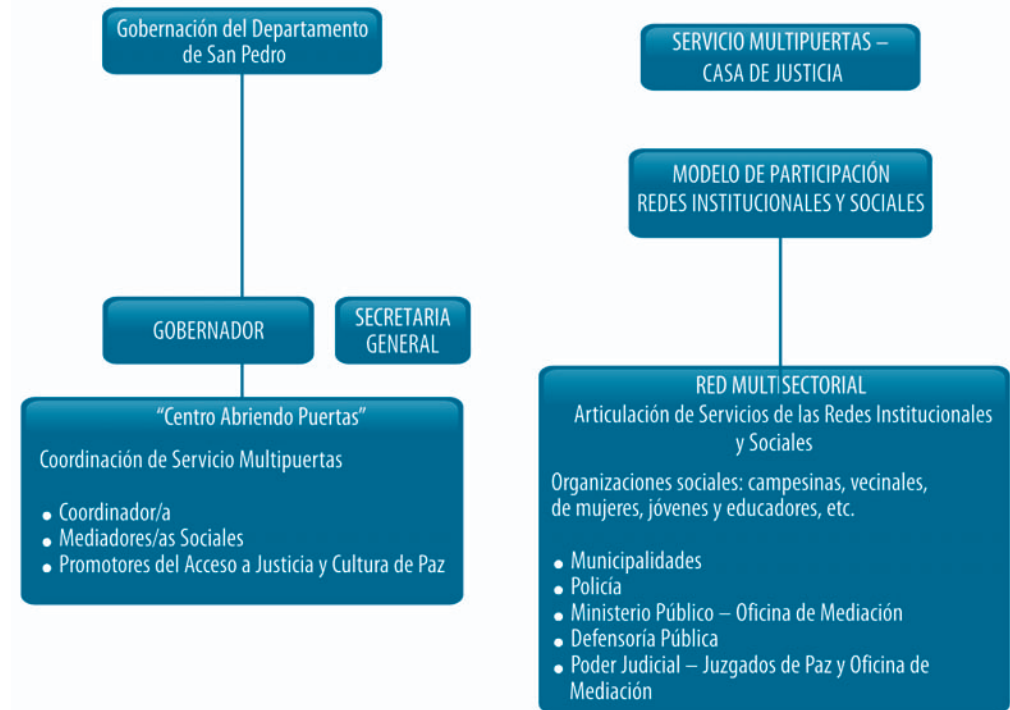
Fines y Objetivos y Estructura organizacional del “Centro Abriendo Puertas”  
 En el Municipio de San Pedro de Ycuamandiyú se está implementando un Servicio Multipuertas como Centro articulador para el desarrollo de un Modelo de Casa de Justicia en el Departamento de San Pedro, destinado a identificar y canalizar con la participación de los actores públicos y sociales válidos el mecanismo adecuado para la prevención, manejo y resolución de conflictos sociales

cuya atención soliciten o demanden las ciudadanas y ciudadanos.

Para tal fin se desarrollará una Red Multisectorial por el acceso a justicia para facilitar la articulación del trabajo conjunto en el sentido expuesto, y generar acciones que impulsen la construcción de Modelos de Participación Ciudadana para el abordaje de problemas y conflictos sociales, con el fin de contribuir a la paz social y gobernabilidad democrática. En ese contexto, el “Centro Abriendo Puertas” promoverá Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos que son medios pacíficos para el abordaje de problemas y conflictos sociales, orientados por valores que contribuyen al aprendizaje en la convivencia social: el respeto, valorización de las personas y la diversidad, relaciones colaborativas en la comunidad, solidaridad, participación y responsabilidad social, cultura de diálogo y paz

El “Centro Abriendo Puertas” es una Unidad Operativa dependiente de la Secretaría de la Mujer y Acción Social de la Gobernación del Departamento de San Pedro, que actualmente articula vínculos entre la Gobernación y la comunidad sampedrana.

#### ORGANIGRAMA



##### D) SERVICIOS DEL “CENTRO ABRIENDO PUERTAS”

Las principales funciones del Centro “Abriendo Puertas” son las siguientes:

- Ofrecer los servicios de orientación, canalización y derivación de conflictos y problemas sociales para su manejo adecuado.
- Promover la aplicación de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, como la mediación, la conciliación, negociación y la facilitación de procesos de diálogo social y construcción de consenso, y otros procesos participativos que contribuyan a la justicia y equidad social.
- Impulsar, estrechar relaciones colaborativas y participar en el desarrollo de redes insti-

tucionales y sociales con el objetivo de promover el acceso a justicia, la construcción de ciudadanía y responsabilidad social para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

- Promover el acceso a la información pública y educación cívica.

##### E) RED INSTITUCIONAL Y SOCIAL (RED MULTIPUERTAS)

Teniendo como punto de partida el Centro Abriendo Puertas, la Red representará la suma articulada de esfuerzos y acciones individuales y conjuntas entre las instituciones públicas y organizaciones sociales para contribuir al acceso a justicia con participación social.

**F) MARCO NORMATIVO**

- Ley 426/94 “que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental”.
- Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Gobernación del Departamento de San Pedro y el Centro de Estudios Judiciales del Paraguay (CEJ).
- Resolución de la Gobernación del Departamento de San Pedro por la Cual se crea el Centro Abriendo Puertas, para la prestación de servicio de atención a la ciudadanía para orientar, canalizar y derivar conflictos y otros problemas sociales de la comunidad, y promover Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, principalmente la mediación, facilitación, negociación y conciliación, con el objetivo de contribuir al acceso real a la justicia y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.
- Carta Compromiso por la cual se conforma la RED POR EL ACCESO A JUSTICIA Y MEDIACION.

**G) HERRAMIENTAS DE GESTIÓN**

- Manual de Organización del Centro Abriendo Puertas.
- Manual de Organización del Servicio de Mediación del Centro Abriendo Puertas
- Guía Práctica de Orientación a la Comunidad.
- Instrumentos de registro de orientaciones y derivaciones asistidas (in situ y en el Centro Abriendo Puertas), y trabajo en red.
- Instrumentos de gestión de los servicios de mediación social in situ (en los barrios) y en el Centro Abriendo Puertas.
- Plan Comunicacional y Guía de comunicación para las Mediadoras

**2. SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA: MODELO DE CASA DE JUSTICIA EN SAN PEDRO****2.1 PUNTO DE PARTIDA**

San Pedro es uno de los Departamentos más pobres del país, con una población, según el Censo Nacional del año 2002 de aproxima-

damente 320.000 habitantes, y con la mayor superficie territorial en Región Oriental, está organizado en 20 distritos (municipios).

El analfabetismo en el departamento de San Pedro afecta a más del 10% de la población. Registra el menor promedio de años de estudio a nivel nacional. El promedio más bajo de ingreso per-cápita de los hogares a nivel nacional también se registra en este Departamento. Por otro lado, posee el nivel de autoconsumo de alimentos más elevado a nivel país.

Las necesidades jurídicas insatisfechas identificadas en el Departamento tienen que ver principalmente con problemas de tierra, conflictos que involucran al medioambiente, la deforestación, los problemas de vivienda, la violencia intrafamiliar, los problemas con la justicia, principalmente porque la falta de tierra se intenta resolver a través de la ocupación y por ende buena parte de los líderes campesinos son criminalizados, abigeato, lesión, problemas de familia, filiación, prestación de alimentos.

Por otro lado, siendo el Departamento con mayor extensión territorial y sobre la base de las necesidades jurídicas insatisfechas de la población, se puede observar precariedad y una inadecuada distribución de los servicios de justicia, los cuales se encuentran la mayoría de las veces concentrados en dos o tres distritos.

Se cuenta con Juzgados solo en los distritos de San Pedro del Ycuamandyyú, Santa Rosa y San Estanislao. Si bien existen Juzgados de Paz en los veinte distritos, los mismos no cuentan con los recursos humanos y materiales para poder cubrir las necesidades de la población, y la mayoría de las veces los Jueces de Paz deben desempeñar sus funciones en precarias condiciones. En similar situación se encuentran las comisarías, que en cantidad cubren todo el territorio departamental pero tampoco cuentan con los suficientes recursos. Solo hay 7 Defensores Públicos para cubrir una población de 320000 habitantes, y están ubicados en dos distritos, en la capital departamental y en San Estanislao, el resto de los distritos no cuenta con los

servicios de la Defensoría Pública. Existen 10 fiscales ubicados respectivamente en 4 distritos del Departamento. Solo existen dos oficinas de Mediación dependientes del Poder Judicial y del Ministerio Público, ambas ubicadas en la capital departamental.

Las principales barreras de acceso a justicia identificadas son: Desconocimiento por parte del ciudadano de que existe un derecho que lo ampara, el costo económico que representa un trámite judicial, la distancia de la autoridad a la que debe acudir, no se conoce o no se entiende el trámite que se debe realizar, el tiempo que demora el trámite, se cree que los operadores de justicia no resolverán el problema o son corruptos, miedo a represalias, los conflictos denominados como “colectivos” carecen de instancias que orienten su resolución, falta de recursos tanto humanos como de infraestructura (equipos informáticos, mobiliarios, comunicaciones) en las distintas dependencias que conforman el sistema de justicia.

Considerando estas informaciones generales de la situación socio-económica y jurídica del Departamento de San Pedro, y por ende, en sus respectivos municipios, se observa un alto índice de desigualdad social y económica con relación a los otros Departamentos de la República del Paraguay. Lo que resulta un factor que impacta en el relacionamiento Gobierno y Sociedad, entre los diversos actores de la comunidad sampedrana, e incide en un alto grado de ingobernabilidad, e insostenible falta de acceso real a justicia de los grupos vulnerables, por si fuera poco sumado en la falta de Políticas Sociales en nuestro país.

A pesar de toda la situación expuesta la comunidad sampedrana tiene un alto nivel de participación social diferente a todos los otros Departamentos del país, capacidad que probablemente se ha generado por la ausencia de políticas de Estado en dicho territorio. Líderes y líderesas manifiestan un alto compromiso social en sus comunidades y en la

región. Existe un alto nivel de conciencia ciudadana en San Pedro por lo cual se tiene un contexto favorable para el desarrollo de experiencias en Métodos Participativos de Justicia.

El Centro de Estudios Judiciales, sobre la base del diagnóstico de acceso a la justicia en el Departamento, diseñó e implementó un Modelo Multipuertas para la gestión eficiente de conflictos. Dicho modelo consiste en un sistema de canalización y derivación asistida de casos que a partir de la articulación de redes institucionales y sociales contribuye al acceso real a la justicia y a la gobernabilidad democrática.

El Modelo Multipuertas promueve métodos participativos de justicia, prevención y disminución de la conflictividad social tales como orientación jurídica, construcción de redes institucionales y sociales, mecanismos tales como la Mediación, la Facilitación de Procesos de Diálogo Social y la Construcción de Consensos, así como la formación de liderazgos para el cambio social. Se constituye en la primera experiencia de “Casa de Justicia” en nuestro país.

Los servicios ofrecidos cuentan con un punto local de referencia, el “Centro Abriendo Puertas” instalado en la Secretaría de Acción Social de la Gobernación de San Pedro, donde la ciudadanía puede acudir en la búsqueda de soluciones para los conflictos, ya sean de carácter personal o comunitario. En el mismo se analiza cada situación y se ven las formas de resolverla, ya sea derivando el caso a la institución que corresponde o utilizando los medios alternativos de resolución de conflictos, más conocidos como mediación, negociación y facilitación del diálogo. En todo este proceso las personas reciben acompañamiento y orientación. El servicio es gratuito y cualquier persona puede acceder al mismo.

Por otro lado el modelo cuenta con una red de líderes y líderesas comunitarios que han sido formados como Mediadores Sociales y están preparados para realizar mediaciones, negociaciones y facilitación del diálogo en su comunidad, así como orientar y canalizar los



conflictos a las instancias correspondientes. Además facilitan las relaciones entre las comisiones vecinales, comités, grupos de mujeres, etc. y las instituciones del Estado para unir fuerzas en la búsqueda de soluciones pacíficas a los problemas. Se constituyen en verdaderos agentes de cambio y promotores del acceso a justicia acercando los servicios del modelo a sus comunidades.

## 2.2 IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO

La primera fase del proyecto inició en octubre del 2008 siendo sus objetivos principales: a) Fortalecer la eficacia y eficiencia de la administración de justicia en Paraguay para dar respuestas con mayor acierto a las necesidades, sobre todo de los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad. b) Promover el acceso a la justicia en la ciudad de San Pedro por medio de la instalación a nivel comunitario de la modalidad “multipuertas”, que opere y articule como centro de apoyo local los diferentes servicios de justicia.

### ACTIVIDADES INICIALES

Las primeras tareas fueron la identificación y contacto con las principales instituciones locales, tales como la Municipalidad y Gobernación, Poder Judicial, Ministerio Público, Comisarías, así como con organizaciones comunitarias y líderes sociales. A todos ellos se les presentó el proyecto, sus objetivos y metodologías, abriendo la participación a la mayor cantidad de actores locales.

Se logró concretar un convenio de trabajo interinstitucional con la Gobernación del Departamento de San Pedro, que se constituiría en adelante como la institución de referencia para la instalación del modelo multipuertas.

### FORMACIÓN DE MEDIADORES SOCIALES

Para el funcionamiento del modelo multipuertas propuesto fue fundamental instalar capacidades a nivel local, formando a los principales actores institucionales y sociales

para que puedan llevar adelante los servicios de orientación, derivación asistida, mediación, negociación, facilitación del diálogo y construcción de consensos. En este sentido se implementó un “Programa de Formación de Mediadores Sociales y Facilitación para la Construcción de Ciudadanía”.

El Programa estuvo compuesto de 5 etapas que se desarrollaron en dos talleres por etapa, de 6 horas presenciales y 4 horas de trabajos prácticos a realizarse fuera del espacio de los Talleres (no presenciales).

- ETAPA I:** Introducción a los Métodos de Resolución Alternativa de Conflictos (RAC).
- ETAPA II:** Entrenamiento en Técnicas y Herramientas de Mediación (primera parte)
- ETAPA II:** Entrenamiento en Técnicas y Herramientas de Mediación (segunda parte)
- Etapa III:** La Facilitación para la Construcción de Ciudadanía
- ETAPA IV:** Construyendo capacidades en Modalidad de Gestión Multipuertas
- ETAPA V:** Práctica Asistida en Resolución Alternativa de Conflictos

Para que las Prácticas Asistidas en Resolución Alternativa de Conflictos se realicen en las Oficinas de Mediación del Poder Judicial y del Ministerio Público se establecieron acuerdos con dichas instituciones, sentando las bases para la cooperación recíproca entre la red conformada por los líderes sociales y las instituciones encargadas de administrar justicia. Las prácticas consistieron en la observación directa de sesiones de mediación de casos reales. Se organizaron grupos de hasta 5 observadores por sesión.

Las mediaciones estuvieron a cargo de Mediadores Tutores del equipo técnico del CEJ. Esta experiencia además de cumplir con los objetivos pedagógicos contribuyó a que los operadores de justicia de dichas instituciones tomen contacto con los futuros mediadores sociales, conozcan sobre el proyecto y sus objetivos, generándose un interesante acerca-

miento entre la sociedad civil y las autoridades públicas.

Al cabo de un proceso de 5 meses, el grupo de participantes del Programa de Formación conformado por líderes sociales, docentes, funcionarios del Poder Judicial, Ministerio Público, Municipalidad y Gobernación, recibieron en un acto público sus certificados, quedando habilitados como Mediadores Sociales para orientar y mediar en los conflictos de su comunidad. Recibieron remeras identificadoras y una guía práctica de orientación que les permitirá asistir y brindar información para facilitar la resolución de conflictos en sus localidades.

Hemos constatado a través de la experiencia del proyecto que la estrategia de capacitación es sumamente eficaz para la generación de vínculos y redes entre diversos actores locales. Por lo tanto haber iniciado el proyecto con el programa de formación facilitó enormemente el intercambio entre actores, el involucramiento de los beneficiarios y el acercamiento a las instituciones de justicia. La manera integral de orientar la capacitación también es un factor fundamental, no solo se ha hecho pie en los aspectos técnicos sino que se ha dado un abordaje integral a las metodologías, incluyendo principios filosóficos de la cultura de la paz, valores, cambios de actitud y elementos de concienciación cívica. Todos estos elementos contribuyeron a generar un clima propicio para fortalecer relaciones, motivar, sensibilizar y empoderar al grupo meta.

### INSTALACIÓN DEL CENTRO ABRIENDO PUERTAS

Uno de los resultados principales del proyecto fue la instalación de un Centro de apoyo local desde el cual se ofrecen los servicios de asistencia y orientación legal así como la aplicación de medios alternativos de resolución de conflictos. Este Centro es la referencia física y el asiento institucional del modelo.

A través de un convenio de cooperación interinstitucional entre el centro de Estudios Judi-

ciales y la Gobernación de San Pedro se logró instalar el Centro “Abriendo Puertas”. Por resolución del ejecutivo se estableció que dicho Centro es un servicio a la ciudadanía ofrecido por la Secretaría de Acción Social de la Gobernación de San Pedro que busca acercar la justicia a las personas, sobre todo aquellas que viven en condiciones de vulnerabilidad, a través de la orientación y derivación de los conflictos y problemas sociales de la comunidad.

La atención a la ciudadanía se lleva a cabo por funcionarios designados por la Gobernación de San Pedro y por la red de mediadores sociales que han sido capacitados en el proyecto. Se trabaja en forma conjunta y coordinada con las instituciones públicas y las organizaciones sociales, facilitando la comunicación y los espacios de participación para dar una solución adecuada a los conflictos que llegan al Centro.

Una vez inaugurado el Centro Abriendo Puertas se inició el proceso de difusión para dar a conocer los servicios ofrecidos por el modelo, tanto a las autoridades locales como a la comunidad sampedrana en general.

Por otro lado se trabajó en la transferencia de herramientas de gestión a los funcionarios de la Gobernación, encargados de brindar el servicio a la ciudadanía, así como a la red de mediadores sociales que han sido formados en el proyecto. Se emitieron carnets identificatorios otorgados por la Gobernación de San Pedro a los mediadores sociales, lo que los acredita institucionalmente a brindar los servicios de orientación y mediación en la comunidad.

Todos estos hechos contribuyen a crear condiciones duraderas para el funcionamiento del Modelo de Casa de Justicia, así como a lograr el reconocimiento de toda la comunidad hacia el servicio. Que el modelo esté inserto dentro de la Gobernación de San Pedro, institución que goza de credibilidad y confiabilidad, beneficia enormemente a todos los actores involucrados y a su vez facilita y fortalece las relaciones interinstitucionales y sociales

de las redes que sustentan el modelo.

Creación y fortalecimiento de Redes institucionales y sociales

Las redes sociales e institucionales como sistemas de vínculos en el cual se dan diálogos y acciones entre personas o grupos de personas se constituyen en una estructura y dinámica de relaciones sociales que facilita la reciprocidad y la articulación en torno a intereses comunes. Durante toda la implementación del modelo se trabajó para que estos procesos se formalicen y se estructuren, delegando responsabilidades entre sus miembros, estableciendo objetivos comunes y una agenda de actividades.

En este sentido se impulsó la constitución de la Asociación de Mediadores Sociales de San Pedro (ASOMED San Pedro), como organización que aglutina a los mediadores que han sido formados en el proyecto así como a los demás mediadores del Departamento, que actúan en los ámbitos del Poder Judicial, Ministerio Público y Municipalidad de San Pedro. Esta asociación confeccionó sus estatutos y eligió una comisión directiva. Actualmente se encuentra en proceso de obtener personería jurídica.

Por otro lado y con el objetivo de aglutinar de manera más amplia a los actores clave en torno al real acceso a justicia se confeccionó una carta compromiso para la conformación de una "Red por el Acceso a Justicia y la Mediación", la cual firmaron los mediadores sociales y los actores públicos del municipio, con el objetivo de promover el aprendizaje y enriquecimiento recíproco, así como para fortalecer los valores de libertad, participación, responsabilidad, justicia y paz social. En el marco de este acuerdo también se proponen mecanismos de articulación y coordinación de acciones así como una regularidad de encuentros para el logro de los fines propuestos.

Con estas redes se llevaron a cabo talleres participativos para la autogestión y planes de comunicación interna y externa, con el objetivo

de dotar a los principales actores de herramientas para la sustentabilidad de dichas redes.

### DIFUSIÓN DE LOS SERVICIOS Y REDES DEL MODELO CASA DE JUSTICIA EN SAN PEDRO

A partir del diseño de un programa comunicacional se buscó difundir a toda la comunidad sampedrana los servicios y las redes del Centro Abriendo Puertas, así como generar mayor conciencia sobre los medios alternativos de resolución de conflictos.

Para el efecto además de la impresión y distribución de materiales informativos tales como folletos y cuadernillos, los actores involucrados en el modelo participaron de numerosos actos públicos en los cuales se presentaron y difundieron ampliamente las actividades y metodologías del Centro Abriendo Puertas, de la Asociación de Mediadores Sociales de San Pedro y de la Red por el Acceso a Justicia y la Mediación. Estos actos públicos se desarrollaron en Colegios, en la Municipalidad, en el local de la Gobernación y otros, y a los mismos acudieron las autoridades locales, organizaciones sociales, ONGs, gremios, jóvenes, estudiantes universitarios y funcionarios del sistema de justicia.

Al finalizar el primer año del proyecto se realizó un acto artístico cultural dirigido a toda la comunidad, denominado "San Pedro por una cultura de Paz". Asistieron al festival más de 300 personas, gran cantidad de jóvenes (de colegios y universidades) y familias. En el evento se aprovechó la asistencia masiva del público para distribuir los trípticos informativos del Centro Abriendo Puertas y de esta manera hacer difusión de los medios alternativos de resolución de conflictos, así como de las Redes sociales e institucionales.

La estrategia principal del programa comunicacional es dotar a todos los miembros de las redes institucionales y sociales de las herramientas necesarias para que se conviertan en verdaderos agentes multiplicadores y promotores del acceso a la justicia en sus comunidades e instituciones.

## 2.3 PRINCIPALES AVANCES Y RESULTADOS

En el primer año de implementación del modelo tenemos como principales resultados:

- 37 líderes sociales y funcionarios de instituciones públicas graduados como mediadores sociales y habilitados para realizar mediación, negociación, facilitación del diálogo y construcción de consensos.
- Resolución de la Gobernación de San Pedro aprobada, creando el "Centro Abriendo Puertas", como dependencia de la Secretaría de Acción Social, para la prestación de servicios de orientación a la comunidad y mediación social.
- Centro Local de Apoyo "Abriendo Puertas" en la Gobernación de San Pedro inaugurado y ofreciendo los servicios propuestos en el modelo multipuertas de gestión de conflictos.
- Redes sociales e institucionales fortalecidas por medio de la conformación de la Asociación de Mediadores Sociales de San Pedro y la Red por el Acceso a la Justicia y la Mediación en San Pedro.
- Mediadores sociales y representantes de instituciones públicas entrenados en el uso de instrumentos de gestión para el trabajo en red.
- Actividades y materiales de difusión promoviendo los servicios del modelo, así como sus redes sociales e institucionales.
- 73 casos gestionados por la Red de Mediadores Sociales y el Centro Abriendo Puertas.

Alto nivel de participación: Desde el inicio de las actividades hemos contado con un importante grupo de participantes, represen-

tativos de distintos sectores institucionales y sociales. Los/as participantes han difundido el proyecto en sus comunidades y han movilizad o a los cursos mayor número de personas, a la vez que han multiplicado los conocimientos adquiridos en esta primera etapa.

**INTERÉS DE NUEVOS ACTORES:** Como consecuencia de la participación y difusión se ha despertado el interés en otros municipios por implementar las actividades del proyecto. Nuevos actores pertenecientes a estas comunidades se nos han acercado y solicitado la extensión de las actividades en sus regiones. Este interés por participar enriquece nuestra propuesta y abre posibilidades a futuro.

Acercamiento entre Instituciones de Justicia y sociedad civil: Mediante el desarrollo del programa de formación de mediadores sociales se generó un acercamiento positivo entre las instituciones de justicia y las organizaciones sociales a través de la participación de sus representantes en las distintas etapas del programa. Dos factores contribuyeron a generar este relacionamiento, por un lado el tiempo compartido y el intercambio de experiencias durante los talleres de capacitación entre los líderes sociales y los representantes de instituciones públicas (Ministerio Público, Poder Judicial, Municipalidad, Gobernación, etc.) contribuyó a fortalecer lazos de confianza y compañerismo. Por otro lado el hecho de que las prácticas asistidas se hayan realizado en las oficinas de mediación del Ministerio Público y el Poder Judicial facilitó la sensibilización y apertura de los funcionarios de justicia hacia el sector social, al cumplir el rol de anfitriones, recibiendo a los representantes de la sociedad civil en sus lugares de trabajo, compartiendo con ellos un tiempo e interesándose en la preparación que están recibiendo para el beneficio de la comunidad.

Vale destacar que probablemente fue la primera vez para muchos de los participantes del

programa de formación que se produjo un acercamiento a estas instituciones de justicia, conocieron a las autoridades y los servicios que se brindan en dichos locales. Así mismo se contribuyó a generar un cambio de actitud superador de los prejuicios y preconcepciones que tanto los funcionarios de justicia como los representantes de la sociedad civil manifestaban los unos de los otros.

Fortalecimiento de las oficinas de mediación del Poder Judicial y el Ministerio Público: Por medio del programa de formación y las pasantías de observación se vieron fortalecidas principalmente dos instituciones; las oficinas de mediación del Poder Judicial y del Ministerio Público. Los factores que contribuyeron a dicho fortalecimiento tienen que ver con la difusión que se logró de los servicios de mediación hacia los sectores sociales a través de los líderes que participan del programa y las redes sociales que se articularon en torno a dichas instituciones, constituyéndose en una base importante para el mejoramiento y ampliación de estos servicios que son clave para impulsar el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables.

Se generó un interés de parte de la sociedad civil hacia el sistema de justicia comprendiendo la importancia del mismo en la vida cotidiana así como un compromiso para el mejoramiento del sistema y el trabajo conjunto con dichas instituciones.

Facilitamiento del acceso a la justicia para las poblaciones más vulnerables: A través del conocimiento que ha adquirido el grupo meta respecto a los medios alternativos de resolución de conflictos y el sistema de justicia se han derivado varios casos a las oficinas de mediación del Poder Judicial y del Ministerio Público, se han facilitado procesos de diálogo en las comunidades en torno a los conflictos existentes e incluso se ha realizado mediaciones en casos colectivos. Todos estos servicios han llegado a las comunidades más afectadas por la pobreza y el aislamiento.

## 2.4 DESAFÍOS Y LECCIONES APRENDIDAS

### DESAFÍOS

Nos enfrentamos a múltiples desafíos que contribuyeron a fortalecer nuestra propuesta y el desarrollo de las actividades. Condiciones sociales, culturales, históricas e incluso económicas conformaron el escenario particularmente complejo, pero a la vez convocante que representa el Departamento de San Pedro.

- **Aislamiento vs nuevas aperturas**

El Departamento de San Pedro es una de las regiones más postergadas por el Estado históricamente, hecho que se refleja en sus índices de pobreza, bajos niveles de desarrollo económico, insuficientes vías de comunicación, establecimientos educativos y de salud en condiciones precarias.

Y no solo el Estado ha sido ausente sino también las organizaciones de la sociedad civil tales como ONGs, Fundaciones y otras, que más bien han concentrado sus esfuerzos en otras regiones del país.

Estas condiciones de aislamiento han generado una doble situación. Por un lado los/as pobladores de las comunidades de San Pedro han desarrollado altos niveles de autogestión y organizaciones de base, lo cual constituye un capital social sumamente valioso y la base para proyectarse hacia el desarrollo pleno de sus potencialidades. Pero por otro lado ven con cierta desconfianza la ayuda o cooperación que proviene del Estado o de las organizaciones de la sociedad civil, ya que bajo las condiciones de aislamiento mencionadas anteriormente no han incorporado el trabajo con dichas instituciones como práctica cotidiana.

El primer gran desafío del proyecto ha sido enfrentarnos a la cultura de aislamiento impuesta por la histórica ausencia del Estado, proponiendo aperturas hacia nuevos actores y nuevas prácticas sobre la base de relaciones transparentes y vínculos de confianza.

Consideramos que hemos superado positivamente las primeras barreras de este desafío. Por medio de la utilización de las herramientas del diálogo, la participación democrática y la habilidad de escuchar activamente las necesidades de los actores clave hemos construido la base de relaciones de confianza y estrechados vínculos humanos, lo cual ha permitido la apertura necesaria para la implementación de la propuesta.

En el ámbito de las instituciones (Municipalidad la importante trayectoria del Centro de Estudios Judiciales - CEJ en el fortalecimiento del sistema de justicia ha facilitado el diálogo con las autoridades públicas de la zona y a la vez ha contribuido a motivar la participación de estos actores en el programa. Por otro lado, el intenso trabajo de cabildeo realizado con el Gobernador de San Pedro dio resultados sumamente positivos, contar con el aval de la Gobernación ha dado mayor legitimidad e impulso al proyecto y ha sido fundamental para iniciar el relacionamiento con otros actores clave tales como las organizaciones sociales locales.

El permanente diálogo con los/as referentes sociales, nuestra clara predisposición para aportar al proceso de democratización en la zona y nuestro acercamiento permanente y responsable contribuyeron a la construcción de relaciones de confianza con las organizaciones barriales, juveniles, de mujeres y de campesinos, lo cual se refleja en el alto porcentaje de participación de los/as representantes de estos sectores en las capacitaciones.

- **Antagonismos vs convergencias**

La dinámica política en nuestro país siempre ha tendido a la formación de sectores antagónicos y polarizados, San Pedro no escapa a esta característica, por el contrario, en un contexto de aislamiento y postergación esta tendencia más bien se potencia. En el escenario político local nos encon-

tramos con tensiones entre grupos pertenecientes a distintos sectores partidarios o sociales, enfrentados y poco dispuestos a articularse.

Anteponer prácticas de convergencia e inclusión a las prácticas sectarias y excluyentes es un desafío en el cual nos encontramos trabajando permanentemente.

La principal estrategia utilizada ha sido el contacto directo y permanente con todos los sectores sin distinción. Reuniones, visitas, llamadas telefónicas y el envío periódico de información sobre el proyecto han contribuido a lograr representación de todos los sectores, aun aquellos enfrentados, en las distintas actividades del proyecto. Por otro lado, la actitud transparente, imparcial e inclusiva del Equipo Técnico del CEJ ha facilitado la interlocución y posibilitado tender puentes para la comunicación.

- **Posicionamiento del Centro Abriendo Puertas**

Desde un punto de vista externo es necesario posicionar el servicio en la comunidad, desarrollar una imagen y una identidad del servicio, implementar los planes de comunicación externa, difundir el modelo por distintos medios tales como charlas a grupos específicos, distribución de materiales de difusión, participación en programas radiales, visitas a las instituciones públicas y a las autoridades de la comunidad, etc. Es necesario que el modelo sea ampliamente difundido y reconocido por la comunidad.

- **Sustentabilidad de las Redes**

Lograr la sustentabilidad de las redes sociales e institucionales que se han fortalecido durante el proyecto, nos plantea el desafío de generar condiciones para que estas redes sigan vivas, mantengan canales de comunicación, vínculos de confianza, espacios de encuentro e intercambio, de manera proactiva y autogestiva. Significa, por lo tanto, que las redes se arti-

culen para el trabajo conjunto, que todos los actores involucrados se apropien del modelo y contribuyan a su funcionamiento, que se utilicen adecuadamente los instrumentos de gestión que han sido transferidos a los funcionarios y a los mediadores sociales, que se pueda llevar sistemáticamente un sistema de registro y documentación de las actividades, y que se instalen prácticas de monitoreo y evaluación de manera permanente.

### LECCIONES APRENDIDAS ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN

Hemos constatado a través de la experiencia del proyecto que la estrategia de capacitación es sumamente eficaz para la generación de vínculos y redes entre diversos actores locales. La manera integral de orientar la capacitación también es un factor fundamental, no solo se ha hecho pie en los aspectos técnicos sino que se ha dado un abordaje integral a las metodologías, incluyendo principios filosóficos de la cultura de la paz, valores, principios, cambios de actitud y elementos de concienciación cívica. Todos estos elementos contribuyeron a generar un clima propicio para fortalecer relaciones, motivar, sensibilizar y empoderar al grupo meta.

### TRABAJAR CON LA DIVERSIDAD

La heterogeneidad del grupo de beneficiarios probablemente es una de las mayores riquezas del modelo de las redes. Compuesto tanto de mujeres jóvenes como adultas, hombres padres de familia, campesinos y campesinas, líderes sociales, representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, Gobernación y Municipalidad, todos ellos trayendo lo mejor de sus experiencias y vivencias, aportando sus puntos de vista, construyendo desde la diversidad una nueva noción de la justicia y la equidad. Trabajar con esta diversidad ha sido una gran lección, ir construyendo caminos que contribuyan a superar las divisiones y los distanciamientos originados por la clase social o la preferencia política nos ha facilitado llegar a amplios sectores pudiendo ser

el puente entre actores que están enfrentados en un contexto de polarizaciones sociales y políticas. Este proceso de trabajo con la diversidad pudo ser posible mediante el enfoque integral abordado por el CEJ y el manejo de herramientas de RAC y acceso a justicia, sustentado en los principios de la cultura de la paz y la construcción de ciudadanía en democracia.

Por otro lado, los vínculos y el compromiso de trabajo en conjunto se vieron también fortalecidos al compartir instrumentos de gestión para el trabajo en red. Funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Gobernación y Municipalidad de San Pedro así como los mediadores sociales comparten, mediante el desarrollo del proyecto, metodologías y herramientas concretas para el mejoramiento y seguimiento de la gestión de los servicios que ofrece cada cual en su institución, generando en conjunto mejores condiciones para el acceso a justicia sobre todo de la población más vulnerable.

### CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDAD COLECTIVA

Para lograr el empoderamiento de los actores involucrados y el fortalecimiento interno del grupo de mediadores sociales hemos visto que resulta vital continuar y profundizar las metodologías de desarrollo personal y grupal así como los planes de comunicación interna y externa.

En el proyecto se han incorporado algunos de estos enfoques en el desarrollo de las actividades dando un resultado positivo en relación a la construcción de una identidad colectiva, que a su vez genera la cohesión necesaria para la sustentabilidad de las actividades.

Durante la implementación del proyecto se ha desarrollado una relación de colaboración entre representantes de las instituciones públicas y las organizaciones sociales para el fortalecimiento del sistema de justicia a nivel local:

- La Gobernación del Departamento de San Pedro, a través de la firma de un convenio con el Centro de Estudios Judiciales ha

cedido el espacio y recursos necesarios para llevar a cabo las capacitaciones y reuniones entre los líderes sociales y representantes de las instituciones públicas locales. Por otro lado ha contribuido con espacio físico y recursos humanos para la instalación del Centro Abriendo Puertas en su sede. Representantes de la Gobernación han facilitado la participación de los mediadores sociales en encuentros y conferencias, contribuyendo con transporte.

- Actores del Poder Judicial, el Ministerio Público, la Municipalidad y la Gobernación de San Pedro, Instituciones Educativas y de salud han participado junto a los líderes sociales en el Programa de Formación de Mediadores Sociales, en el cual se construyó un espacio de análisis conjunto de la realidad y búsqueda de soluciones.
- El Poder Judicial y el Ministerio Público han contribuido con la formación de los Mediadores sociales posibilitando las prácticas de observación en sus Oficinas de Mediación respectivamente.
- Actores del Poder Judicial, el Ministerio Público la Municipalidad y la Gobernación de San Pedro son miembros y participan activamente de la Asociación de Mediadores Sociales de San Pedro (ASOMED), agrupación que promueve el acceso a la justicia y los medios alternativos de resolución de conflictos.
- Líderes sociales de organizaciones tales como comités de agricultores, comisiones vecinales, comité de mujeres, y otros, en conjunto con representantes del Ministerio Público, Poder Judicial, Municipalidad, Gobernación y Comisaría, han firmado una carta de compromiso para conformar la Red por el Acceso a Justicia y la Mediación en San Pedro.

- Las mediadoras y mediadores sociales aglutinados en ASOMED, así como los responsables del Centro Abriendo Puertas de la Gobernación de San Pedro y las autoridades públicas de la zona participaron en 8 eventos públicos en los cuales se debatió sobre los conflictos locales, el sistema de justicia y las posibilidades de trabajo en conjunto. Este fenómeno no se producía anteriormente, según los comentarios de los distintos actores en varias oportunidades. El hecho de que jueces, fiscales, funcionarios judiciales y líderes sociales participen juntos de actividades y debates sobre las realidades de su comunidad es un gran avance en la dirección de aunar los esfuerzos en la construcción de una verdadera justicia y democracia participativa.
- Los mediadores y mediadoras sociales trabajan coordinadamente con el Poder Judicial, el Ministerio Público, las Comisarías, el Juzgado de Paz, la Municipalidad, la Gobernación y otras instituciones locales en el proceso de derivación de casos así como en el seguimiento de los mismos.

### PROCESOS DE FORMALIZACIÓN

Hemos constatado también, a través de las actividades de este periodo la necesidad de que los procesos alcancen un nivel de formalidad, por medio de acuerdos escritos, documentos, resoluciones institucionales, convenios y otros, de manera que la experiencia pueda estar registrada, documentada y al alcance de un público más amplio. Por otro lado estos aspectos formales contribuyen a obtener el reconocimiento y la credibilidad por parte de la comunidad.

## 2.5 PROYECCIONES DEL MODELO A NIVEL DEPARTAMENTAL Y NACIONAL

### APORTES Y REFLEXIONES RESULTADO DE LA EXPERIENCIA CULTURA DEMOCRÁTICA

La dinámica política en nuestro país siempre ha tendido a la formación de sectores anta-



gónicos y polarizados, San Pedro no escapa a esta característica, por el contrario, en un contexto de aislamiento y postergación esta tendencia más bien se potencia. En el escenario político local nos encontramos con tensiones entre grupos pertenecientes a distintos sectores partidarios o sociales, enfrentados y poco dispuestos a articularse.

Anteponer prácticas de diálogo, convergencia e inclusión a las prácticas sectarias y excluyentes fue un desafío en el cual trabajamos arduamente. A un año de implementación del proyecto nos sentimos satisfechos con los logros obtenidos. En el marco de las actividades del proyecto han podido converger, debatir y buscar formas de trabajo en conjunto autoridades locales y líderes sociales, que en otros contextos se verían enfrentados y desarticulados. Se ha revalorizado el diálogo, el respeto a las opiniones diferentes, y la búsqueda de objetivos comunes más allá de las diferencias políticas y sociales.

Podríamos decir que el proyecto aportó a generar una nueva cultura democrática basada en la búsqueda de soluciones a los conflictos comunes, dando la más amplia participación a todos los sectores, aún aquellos que siempre quedaban marginados de los procesos y toma de decisiones. Y sobre todo, se ha contribuido a transformar el concepto que tienen los ciudadanos respecto del sistema de justicia, como institución compleja e impenetrable, comprendiendo que es posible una justicia participativa y más democrática.

#### **IMPACTO POSITIVO DE GÉNERO**

El alto porcentaje de participación de mujeres (75%) en el programa de formación se constituye en un valor agregado para el proyecto y en un factor fundamental para el fortalecimiento de nuestro sistema democrático. La sociedad paraguaya, como la mayoría de las sociedades latinoamericanas se ve fuertemente influida por la cultura patriarcal, en la cual las mujeres han quedado excluidas de los

procesos políticos y sociales.

Sin embargo, este proyecto facilitó la participación y el acceso de las mujeres a las capacitaciones y actividades.

Con mucho entusiasmo y dedicación las mujeres de San Pedro se formaron como mediadoras y facilitadoras comunitarias generando un impacto muy positivo para las comunidades a las cuales pertenecen. El empoderamiento de estas mujeres sirve de referencia para otras mujeres y para la comunidad toda alentando a la participación y promoviendo la equidad. Ellas han afianzado su tarea comunitaria, se sienten más seguras cuando deben acudir a las autoridades para algún reclamo o propuesta, han sido elegidas para representar al grupo meta en encuentros y foros, conocen más sobre sus derechos y son capaces de orientar a otras mujeres en la tarea de hacer cumplir sus derechos y el de sus familias. Esto lo podemos constatar observando que la gran mayoría de las usuarias del modelo implementado son mujeres.

#### **PROFUNDIZACIÓN DE LOS VÍNCULOS ENTRE INSTITUCIONES DE JUSTICIA Y SOCIEDAD CIVIL**

Sobre la base del relacionamiento positivo logrado se avanzó hacia la participación conjunta de representantes de las instituciones de justicia y de las organizaciones sociales en variados espacios y encuentros desarrollados en el municipio de San Pedro, fenómeno que no se producía anteriormente, según los comentarios de los distintos actores en varias oportunidades.

El hecho de que jueces, fiscales, funcionarios judiciales y líderes sociales participen juntos de actividades y debates sobre las realidades de su comunidad es un gran avance en la dirección de aunar los esfuerzos en la construcción de una verdadera justicia y democracia participativa.

Por otro lado, los vínculos y el compromiso de trabajo en conjunto se vieron también fortalecidos al compartir instrumentos de gestión

para el trabajo en red. Funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Gobernación y Municipalidad de San Pedro así como los mediadores sociales comparten, mediante el desarrollo del proyecto, metodologías y herramientas concretas para el mejoramiento y seguimiento de la gestión de los servicios que ofrece cada cual en su institución, generando en conjunto mejores condiciones para el acceso a justicia sobre todo de la población más vulnerable.

#### **SE DEMOCRATIZAN LOS SERVICIOS DE JUSTICIA. EL ACCESO A JUSTICIA LLEGA A LAS COMUNIDADES**

A través del trabajo de promoción y difusión de los mediadores sociales, alrededor de 20 comunidades de escasos recursos están accediendo a los servicios de orientación, derivación asistida, y mediación. A la fecha se han registrado 73 casos asistidos por los mediadores sociales, los cuales ha sido canalizados y en algunos casos se han realizado mediaciones. La mayoría de los casos están relacionados con problemas familiares y conflictos entre vecinos. Por otro lado se brinda información permanente sobre temas relacionados a la justicia y las instituciones, contribuyendo a incrementar el conocimiento de la población respecto a sus derechos y la manera efectiva de defenderlos.

Todas estas acciones están contribuyendo de gran manera a acercar la justicia a la gente, sobre todo en aquellas comunidades donde no llega la información ni la asistencia necesaria para poder resolver sus conflictos. También el proyecto ha contribuido a la sensibilización de los operadores de justicia quienes valoran de manera diferente aquellos casos que involucran a sectores en condiciones de vulnerabilidad, haciendo más accesibles los servicios y posibilitando la solución pacífica de los conflictos.

#### **PROYECCIONES Y NUEVOS DESAFÍOS**

El Proyecto Casa de Justicia se desarrolló por un año y se extenderá por un año más. Por lo cual, el CEJ en este segundo año trabajará para el fortalecimiento del Centro Abriendo Puertas que funciona en la Gobernación, mediante la creación de una nueva Puerta: Mesas de Diálogo Social para conflictos con diversidad de actores y mayores niveles de complejidad.

Por otra parte, estará avocado a la consolidación de la Red Institucional y Social de referencia para el desarrollo del Modelo de Casa de Justicia y la réplica del Servicio del “Centro Abriendo Puertas” en tres municipios del Departamento.

Se aspira lograr la transferencia de conocimientos y experiencias a los actores claves para el desarrollo del Modelo a nivel regional, que a su vez se constituya en Modelo de Casa de Justicia de referencia a nivel nacional - POR EL ACCESO A JUSTICIA Y LA PAZ SOCIAL EN PARAGUAY.

#### **BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA**

Manual de Políticas Públicas para el Acceso a Justicia. América Latina y El Caribe. Material de Trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
Comité de DESC-CIDH. Indicadores de Progreso en materia de DESC  
Documentos del Proyecto “Abriendo Puertas, justicia y equidad social”, ejecutado por el CEJ, con la cooperación del NED.  
Diagnóstico Participativo del Sistema de Justicia del Departamento de San Pedro realizado en el contexto del Presupuesto Participativo en el marco del Programa “DESEMPEÑO JUDICIAL, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN”, Componente “Independencia Judicial” – “San Pedro hacia una Circunscripción Modelo”.

## CENTRO ABRIENDO PUERTAS Sistematización de la experiencia

En el Proyecto "Abriendo puertas, justicia y equidad social", el CEJ propone desarrollar un Modelo Multipuertas de gestión de conflictos en San Pedro acorde a la realidad paraguaya.

El Modelo Multipuertas propuesto consiste en un servicio de atención a la ciudadanía para canalizar y derivar con asistencia los conflictos y otras necesidades de la comunidad, trabajando conjuntamente con instituciones públicas y organizaciones sociales del Departamento de San Pedro.

Este servicio contribuye al acceso real a la justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad y, además fortalece la gobernabilidad democrática, la promoción de Métodos Participativos de Justicia, la prevención y disminución de la conflictividad local, coadyuvando a la construcción de ciudadanía y la responsabilidad social.

Este Proyecto trabaja en el desarrollo de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (mediación, conciliación y facilitación de procesos de diálogo y construcción de consenso), como la contribución a la formación de liderazgos para el cambio social y la generación de capacidades para el desarrollo de redes promotoras del acceso a justicia y equidad social.

La iniciativa se ejecuta a través del Centro de Estudios Judiciales del Paraguay (CEJ), con la cooperación técnica de la Fundación Nacional para la Democracia (NED) es una organización privada sin fines de lucro creada en 1983 para fortalecer instituciones democráticas alrededor del mundo a través de organizaciones no gubernamentales.

### PRINCIPALES RESULTADOS 2008 - 2009.

Para la implementación del Proyecto el Centro de Estudios Judiciales y la Gobernación de

San Pedro han firmado un convenio de trabajo interinstitucional.

Por medio de este Convenio fue posible la instalación y apertura del "Centro Abriendo Puertas" que por resolución de la Gobernación de San Pedro quedó definida como dependencia de la Secretaría de Acción Social, para la prestación de servicios de orientación a la comunidad y mediación social.

A partir del mes del mes de noviembre del 2008 se inició el Programa de Formación de Mediadores y Facilitadores Comunitarios, dirigido a líderes sociales y representantes de instituciones públicas (Poder Judicial, Municipalidad, Ministerio Público y otros)

Actualmente 37 líderes sociales y funcionarios de instituciones públicas se han graduado como mediadores sociales y están habilitados para realizar mediación, negociación, facilitación del diálogo y construcción de consensos.

El Centro "Abriendo puertas" de la Gobernación de San Pedro fue inaugurado en el mes de mayo y ofrece los servicios propuestos en el modelo multipuertas de gestión de conflictos.

Por otro lado se han articulado Redes sociales e institucionales que sustentan el funcionamiento del modelo.

Se ha creado la Asociación de Mediadores Sociales de San Pedro (ASOMED), que aglutina a todos los mediadores del Departamento y la Red por el Acceso a la Justicia y la Mediación en San Pedro.

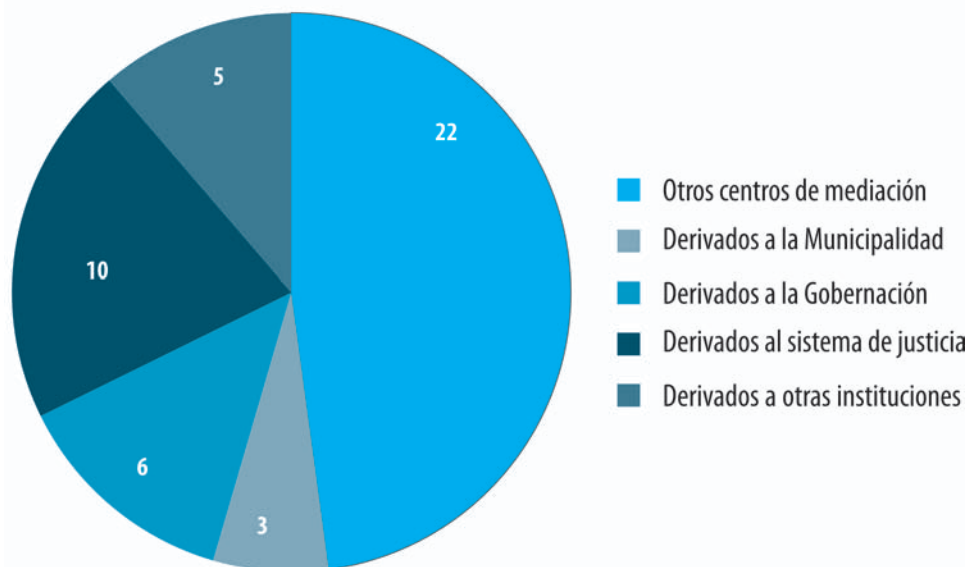
En los primeros 3 meses de funcionamiento el Centro Abriendo Puertas y la Red de Mediadores Sociales de San Pedro han gestionado 73 casos, los cuales han sido analizados, se ha brindado orientación, derivación asistida y mediación.

### Resultados de los 3 primeros meses de funcionamiento

1. NÚMERO DE CASOS ANALIZADOS	73
1.1. Número de orientaciones (casos en que los mediadores sociales han brindado información sobre derechos y procedimientos)	73
1.2. Número de casos que fueron resueltos por medios alternativos de resolución de conflictos ( a través de los mediadores sociales)	8
1.3. Número de derivaciones asistidas ( casos en que los mediadores sociales han derivado a alguna institución con acompañamiento)	66

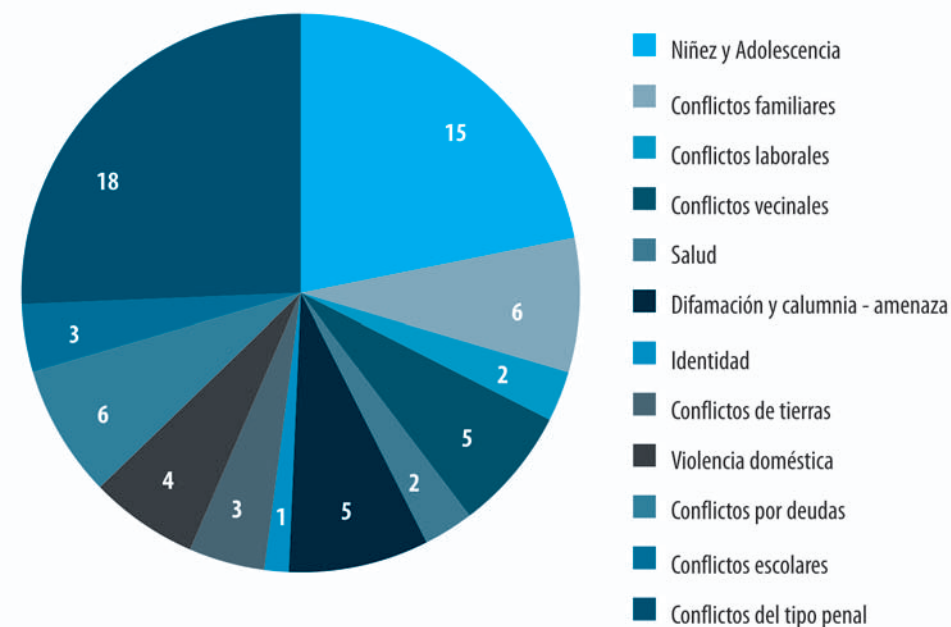
2. DERIVACIONES ASISTIDAS	66
2.1. Casos que fueron derivados al Centro Abriendo Puertas	20
2.2. Casos que fueron derivados a otros centros de mediación ( Oficinas de mediación del Poder Judicial y el Ministerio Publico)	22
2.3. Casos derivados a la Municipalidad	3
2.4. Casos derivados a la Gobernación	6
2.5. Casos derivados al Sistema de Justicia (Policía Nacional, Juzgados, Defensoría Publica, Fiscalía, Juzgados de Paz)	10
2.6. Casos derivados a otras instituciones (Ministerio de Salud, de Educación, Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra, Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional)	5

Derivaciones asistidas por mediadores sociales



3. TEMAS DE CONSULTA Y ORIENTACIÓN	
3.1. Niñez y adolescencia (filiación, prestación de alimentos, maltrato infantil, desnutrición infantil, abandono, etc.)	15
3.2. Conflictos familiares	6
3.3. Conflictos laborales	2
3.4. Conflictos vecinales	5
3.5. Salud	2
3.6. Difamación y calumnia - Amenaza	5
3.7. Identidad	1
3.8. Conflictos de tierras	3
3.9. Violencia Doméstica	4
3.10. Conflictos por deudas	6
3.11. Conflictos escolares	3
3.12. Conflictos de tipo penal (lesión, robo, accidentes de tránsito, etc.)	18

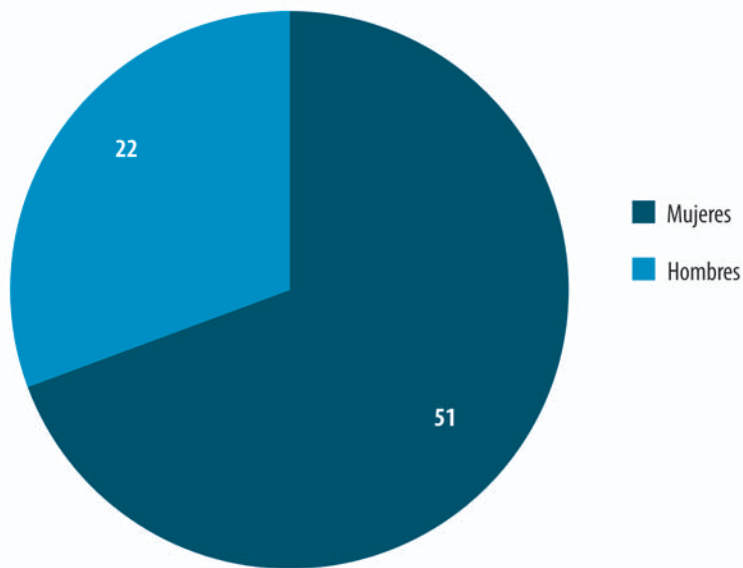
TEMAS DE CONSULTA



### 1. BENEFICIARIOS

<b>4.1.</b> Directos (quienes realizaron la consulta)	73
Mujeres	51
Hombres	22
<b>4.2.</b> Indirectos (contrapartes y allegados del afectado)	219
<b>4.3.</b> Número de comunidades beneficiadas (barrios urbanos y asentamientos rurales)	20

USUARIOS DEL SERVICIO



### PROYECCIONES PARA EL 2010.

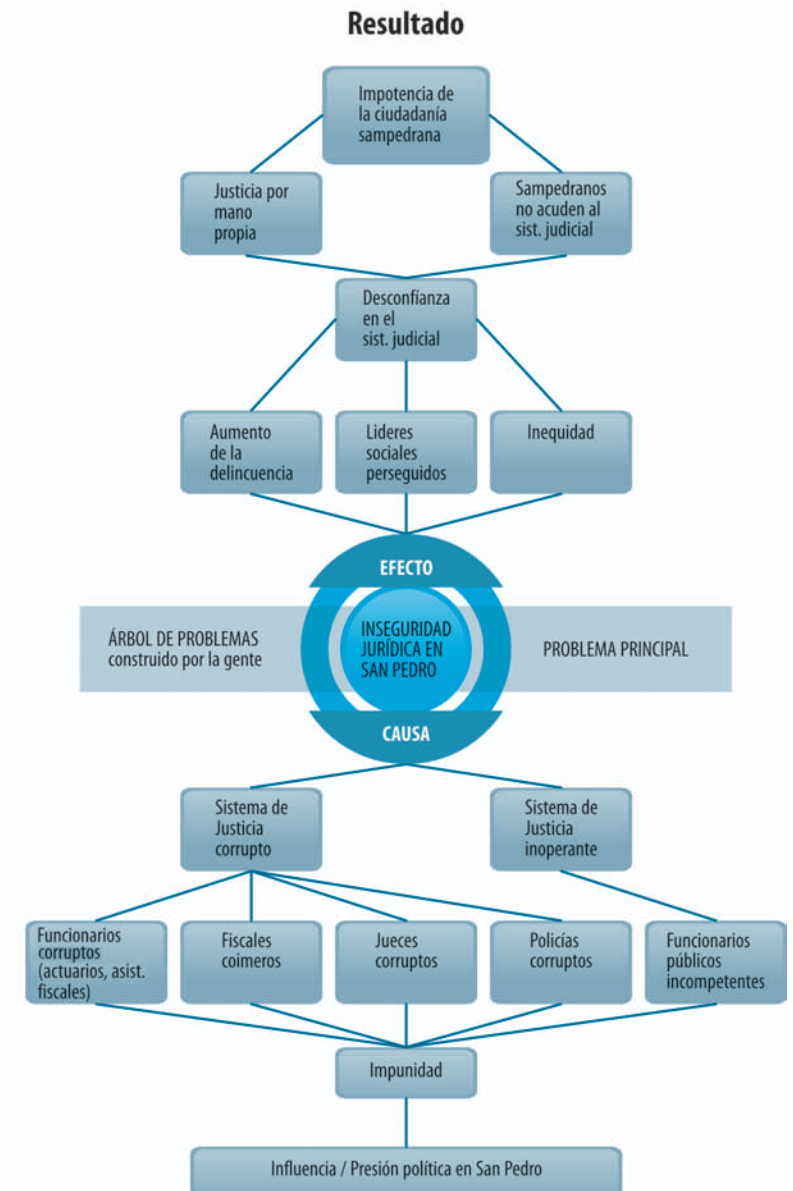
El objetivo para el año que viene es ampliar el proyecto a las comunidades de Guayaibí, Nueva Germania y Antequera, iniciando en los

mismos los procesos de capacitación, formación de redes e instalación del Centro Abriendo Puertas a nivel local.

### DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DEL SISTEMA DE JUSTICIA - SAN PEDRO

Metodología: Taller participativo

Herramienta de diagnóstico: Árbol de Problemas







Proyecto de Promoción  
de la Salud  
en el Distrito  
de San Pedro de  
Macorís, República  
Dominicana

