



## Redes, Governance y Territorios: Nuevos derroteros en el análisis de políticas públicas

*Por Santiago Del Carril*

Licenciado en Ciencias Antropológicas, UBA.  
[Santiago\\_carril@hotmail.com](mailto:Santiago_carril@hotmail.com)  
[@santidelcarril](https://twitter.com/santidelcarril)



### Introducción

La Justicia, tradicionalmente, se preocupó en el dictado de sentencias en los casos particulares, en cómo dirimir las contiendas entre los particulares, y no se pensó como parte de un Estado, como un organismo político institucional que, además de ello, debía asumir la responsabilidad de lograr un efectivo acceso a la Justicia. Por ello, le cuesta generar acciones concretas para paliar las trabas que excluyen a muchos habitantes sin capacidad de acción jurídica ni de dirimir sus conflictos institucionalmente. En este artículo, se plantea los modos de articular esfuerzos desde el Estado y desde la sociedad en la provisión de un derecho, como es el de dirimir los conflictos; esto es, abrir espacios de diálogo entre el Poder Judicial y sociedad. Esto supone repensar los mecanismos en que este poder del Estado se vincula con el conjunto del tejido social; repensarse como constructor de políticas públicas en clave de las redes sociales y el fortalecimiento de la gobernanza.

Si bien es cierto que, desde el año 2001 - tras la crisis político institucional que sacudió a nuestro país - los distintos poderes judiciales fueron modernizando sus estrategias para fortalecer el acceso a la Justicia - apoyando los métodos alternativos de solución de conflictos, descentralizando bocas de acceso, buscando acercar oficinas a las realidades concretas, insertándose en foros y articulando esfuerzos con el tercer sector, entre otras acciones concretas - todavía queda mucho por hacer.



## ■ I acceso a la Justicia como problemática

El acceso a la justicia se fue construyendo, como un problema social específico, en un proceso histórico descrito por Cappelletti y Garth (citado por Boueiri, 2003), donde identificaron lo que denominaron “oleadas”. En un primer momento, lo que se pretendía era una llegada efectiva de la ciudadanía a la Justicia a través de normativas que garantizaran la gratuidad en el uso del derecho formal – tales como la reglamentación del beneficio de litigar sin gastos en nuestro país –; se promovía la reducción de los costos económicos que insume la tramitación judicial. Ello, no obstante, poco incidió en la promoción de la igualdad ante la ley del conjunto social porque los obstáculos para ello eran de otra naturaleza. El diagnóstico era normativista; la respuesta fue, por tanto, normativa (para más detalles, consultar del Carril, 2010 y del Carril, 2006).

En los años 50 surgió un movimiento, reaccionando frente a este formalismo excesivo, que promovió distintas estrategias que hicieran efectiva la tutela judicial. En un primer momento se promovieron acciones para acercar los tribunales y las cortes a todos los sectores sociales, sorteando los problemas de discriminación clasista y racial; entre ellas, se trató de habilitar el efectivo acceso a los profesionales expertos en los procedimientos judiciales, esto es, los abogados – el sistema pro bono, oficinas públicas con juristas asalariados (judicare), los neighbourhood law center, las defensas públicas en latinoamérica, entre otras estrategias. En un segundo momento se focalizó en la protección de los intereses difusos, canalizando reclamos de conjuntos de personas que compartían algún interés poniendo en evidencia conflictos que afectaban a múltiples personas – los organismos de defensa al Consumidor, la figura del Ombudsman, entre otras acciones de este tipo. En un tercer momento, aparecieron los métodos alternativos de solución de conflictos como vías alternas al sistema formal para dirimir conflictos, acercando a las partes para la composición del conflicto.

Como resultado de todo este proceso, emergió el acceso a la Justicia como una problemática específica, esto es, cómo lograr la efectivización de aquel mandato revolucionario de la igualdad ante la ley de todos los sujetos. A su vez, se intentaron múltiples estrategias y acciones pero lo cierto es que la brecha entre quienes logran acercarse a los procedimientos judiciales y quienes no lo hacen sigue siendo amplia. El Poder Judicial, por su parte, se cerró sobre sí mismo y, en el mejor de los casos, se preocupó de formalizar sus prácticas, con el justificativo de racionalizar las acciones y los procedimientos de trabajo tratando de que quien resolviera los conflictos lo hiciera siguiendo las recetas que dictaran las normas y no se vea impulsado por las emociones; es decir, se trató de crear normas aplicables independientemente de los sujetos en pos de garantizar una mejor justicia y más independiente. Paradójicamente, esto generó mayor desconfianza profundizándose la incompreensión de sus decisiones y alejándolo de la sociedad.

## ■ Las políticas de acceso a la Justicia en la Argentina

Las políticas de acceso a la Justicia, en nuestro país, estuvieron signadas por estas “oleadas” y en las últimas dos décadas, se llevaron a cabo varios proyectos simultáneos en torno al acceso a la justicia; en su mayoría, se volcaron a la promoción de los métodos alternativos de solución de conflictos como así también a la descentralización. Las primeras experiencias fueron los centros de asesoramiento y patrocinio gratuito de las Universidades; la descentralización de las instituciones jurídicas, creando nuevos juzgados o bien Casas de Justicias y sistemas multipuertas –edificios con todas las herramientas con los que los vecinos podrían canalizar sus reclamos (sectores de recepción de denuncias y demandas, mediación, información ciudadana, asesoramiento y patrocinio).

Una modalidad novedosa fueron los diseños del CI-PPEC – Centro de Implementación de Políticas Públicas–, en la localidad de Moreno; que tenía como objetivo, además de canalizar demandas, se realizaban relevamiento a fin de identificar las necesidades jurídicas insatisfechas (CIPPEC, 2004). Para ello, se elaboraron encuestas y entrevistas en profundidad acerca de cómo están cubiertas estas necesidades y qué canales utilizan para contrarrestar los obstáculos en el acceso a mecanismos institucionales donde reclamar y efectivizar sus derechos.

En este mismo sentido fue la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el impulso de los Ministerios Públicos. Desde la Fiscalía, se implementaron Unidades de Orientación y Denuncia, algunas de ellas móviles y otras con formato de call center – además de contar con mediadores del Consejo de la Magistratura de la Ciudad; las Oficinas de Orientación al Habitante desde la Defensa; las Oficinas por los Derechos de la Infancia y Adolescencia del Ministerio Tutelar. Todos ellos son casos de descentralización de las bocas de entradas de las causas, a fin de procesarlas en términos judiciales. Por otra parte, desde los Ministerios Públicos, hay una fuerte inserción en la comunidad trabajando en conjunto con otros actores, asistiendo en las charlas con vecinos organizadas por el Poder Ejecutivo desde el área de Prevención; participando en Mesas de Trabajo conjuntas, entre otras acciones.

Por último, en Mendoza, se encuentra una experiencia del denominado “movimiento extensionista”, promovida por una ONG llamada Favim focalizado en la educación jurídica, difusión de los derechos y en las acciones de interés público (Cox, 1999). Se trata de grupos orientados a la promoción de líderes comunitarios formándolos en materia de los derechos ciudadanos y sobre cuáles son las vías adecuadas para reclamarlo; constituye una metodología especial de capacitación ciudadana en el conocimiento y exigibilidad de derechos para la Justicia y la Democracia, como forma efectiva de fortalecer la participación de la Sociedad Civil.



Estas estrategias muestran un avance en términos de políticas de acceso, una profunda preocupación de los operadores del sistema para insertarse en la comunidad, buscando captar las demandas y denuncias; para decirlo en otros términos, captando las necesidades jurídicas insatisfechas. Todavía falta una actitud más proactiva en la construcción de redes sociales y en el diseño de acciones a favor del fortalecimiento de la gobernanza (del Carril, 2010).

## Las redes sociales y la gobernanza como política de acceso

En todo lo dicho hasta el momento resulta claro que las políticas orientadas al acceso a la justicia siguen el clásico modelo de políticas públicas definidas e implementadas desde arriba, desde el Estado; es éste quien define las necesidades de la comunidad y, a través suyo, se delimitan – en el mejor de los casos – líneas de acción para proveer un servicio de mayor proximidad. Sin embargo, pocas veces se piensan estas políticas desde abajo, integrando a la comunidad en la definición y en la implementación; salvo las recientes experiencias impulsadas desde los Ministerios Públicos de la Ciudad, en donde hay una acción consciente de recuperar las demandas sociales y traducirlas en acciones jurídicamente concretas. Por ello, resulta conveniente recuperar el debate entorno a la gobernanza y las redes sociales focalizándose en la formulación de proyectos vinculados con la gestión de redes.

Natera (2004), uno de los autores que trabajaron la temática, sugiere que gobernanza alude a nuevas formas de gobierno – diferenciadas tanto del modelo jerárquico como del control mediante el mercado – donde hay una mayor interacción entre Estado y actores no estatales. Su construcción está ligada, por tanto, a la noción de las redes sociales; ya que si se entiende a la primera en términos de la negociación y la cooperación entre el Estado y los sectores privados, las redes sociales constituyen elementos importantes por medio de los cuales la construcción de las políticas públicas pueden canalizarse y negociarse con los propios actores sociales. Por su parte, los autores que trabajan el concepto de redes sociales, desde la perspectiva de la gobernabilidad<sup>1</sup>, señala que suponen "... la articulación de estos actores en marcos organizativos comunes desde los cuales intercambiar recursos, negociar prioridades y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos." (Blanco & Goma, 2003, pág. 81). Las políticas orientadas a mejorar el acceso a la justicia deberían pensarse de este modo, es decir, a partir de la conformación de redes sociales con un área responsable de gestionarla, articularla y promoverla. Por otra parte, no se trata meramente de insertarse en relaciones sociales con otros actores – aspecto que siempre estuvo presente en las políticas públicas – sino

que, por el contrario, se trata de tomar un papel activo en la constitución y gestión de estas redes sociales, es decir, es momento que, desde el Poder Judicial, se asuma que una política de acceso a la Justicia presupone la inserción y la cogestión con actores locales de los recursos necesarios para extender la igualdad ante la ley del conjunto social.

Por ello, la gestión de las redes sociales implica una dimensión interna por medio de la cual se busca poner en marcha la red e intensificar las interacciones de diversos actores involucrados para alcanzar los objetivos propuestos. Para ello, tomar acciones concretas para fortalecer los nodos claves; fortalecer la densidad relacional de sus miembros – creando escenarios donde canalizar constructivamente los conflictos internos; y generar capacidades de encuentro que canalicen las diferencias entre los actores intervinientes. Una dimensión estructural donde debe trabajarse sobre la configuración básica de la red, incorporando activamente nuevos actores sociales, haciéndola más permeable; sobre la distribución del poder alterando patrones de asimetría; sobre la producción de marcos de referencia común (valores) al conjunto de los actores de la red (Natera, 2004; y Brugué, Goma, & Subirats, 2002). En este sentido, debe tenerse presente que crear políticas de redes sociales supone algo más que participar de encuentros con diferentes actores sociales; implica una acción explícita y consciente sobre cómo articular y construir esas redes, cómo canalizar sus conflictos manteniendo a sus integrantes trabajando en un objetivo común: la toma de conciencia de los mecanismos para acceder a la justicia, la comprensión de los derechos y cómo reclamarlos; en otras palabras, fortaleciendo la conciencia cívica.

## Algunas conclusiones generales

En síntesis, la problemática sobre el acceso a la Justicia se fue constituyendo como un recorte de la realidad que debía encararse desde distintas estrategias, con el fin de garantizar el efectivo cumplimiento de la igualdad ante la ley. En este punto, el proceso histórico de su constitución fue recogiendo estrategias según la significación que se le dio a la cuestión; y, en los últimos años, en nuestro país, tras la crisis de legitimidad que sufrieron todas las instituciones del Estado, las políticas de acceso a la Justicia fueron creciendo como también con un papel más activo de los propios Poderes Judiciales.

No obstante ello, las formas de intervención diseñadas e implementadas siguen sujetas a la descentralización de la resolución de los conflictos, a la expansión de los métodos alternativos y otras propuestas que, si bien en la década pasada estaban ausentes y, por tanto es un avance con respecto a ello, todavía no abordan la cuestión de la gobernanza como dimensión dentro de las políticas de acceso.

1. El concepto de redes es ampliamente tratado desde diversos puntos de vistas, tanto desde las políticas públicas como desde su carácter relacional y articulador de intereses. Para una síntesis de los distintos enfoques de las redes, ver en Fleury (2002).



La gobernanza supone cogestión y participación ciudadana, supone toma de conciencia y un rol activo del Estado en ello; aún las medidas más innovadoras en la materia no logran anclarse en las realidades locales, en la participación e integración social, en la construcción de redes sociales como parte del proceso.

En términos generales, se entiende las redes sociales en un sentido muy acotado. Se suele creer que con solo intercambiar con otros actores sociales se está trabajando en redes cuando, para ello, lo que debería hacerse es tomar un rol proactivo en la red, construirla y gestionarla, como una estrategia para impulsar las políticas locales; y, más específicamente, para efectivizar el acceso a la Justicia. ■

## ■ Bibliografía

- Blanco, I., & Goma, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. Revista CLAD, N° 26, Junio 2003.
- Brugué, Q., Goma, R., & Subirats, J. (2002). Gobierno y territorio: del Estado a las redes. En J. Subirats, Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización. Barcelona: UIMP.
- CIPPEC. (2004). Proyectos de Justicia. Recuperado el 1 de Marzo de 2005, de sitio de CIPPEC: <http://www.cippec.org/espanol/justicia/proyectos.html>
- Cox, S. (1999). Asistencia legal popular: la experiencia de FORJA en Chile. En A. Fuentes Hernandez, Reforma Judicial en América Latina: Una tarea inconclusa. Bogotá, Colombia: Corporación Excelencia en la Justicia.
- Del Carril, S. (2006). La participación ciudadana como herramienta para el efectivo acceso a la Justicia. Propuesta para la informalización en la solución pacífica de los conflictos. En ARGENJUS, Acceso a la Justicia. Buenos Aires: La Ley.
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. Revista POSTdata, número 11, abril del 2006 , 103-117.
- Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. "Política y Gestión", Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociedad .
- Santos, B. d. (1991). Introducción a la sociología de la administración de justicia. En B. d. Santos, Estado, derecho y luchas sociales. Bogotá: ILSA.