

## Medición del Acceso a la Justicia

Los programas relacionados al estado de derecho en países en vía de desarrollo, en transición política o de post-conflicto frecuentemente identifican el acceso a la justicia (AJ) como un objetivo principal de las iniciativas para reformar instituciones de justicia o de servicios jurídicos destinados a poblaciones marginadas y pobres. En esta edición de Co-Praxis examinamos diversas metodologías que miden y evalúan cómo los ciudadanos y ciudadanas acceden a la justicia en sus respectivos países y comunidades.

### Experiencia del Grupo de Gobernanza y Justicia (GGJ) en Acceso a la Justicia

Los consultores y consultoras del GGJ tienen experiencia en procesos de capacitación dirigidos a profesionales del desarrollo internacional, han monitoreado los obstáculos que impiden el AJ, y han evaluado resultados de programas del área. Desde el año 2006, el equipo de profesionales de GGJ recolectó y sistematizó metodologías de medición motivado por la falta de definiciones e indicadores claros y precisos en este tipo de programas.

### Elementos comunes en las herramientas de medición y evaluación de AJ

**Valores:** las herramientas de medición se basan en valores de procedimiento y de contenido sobre el acceso a la justicia; estos valores fundamentan los indicadores cuantitativos y cualitativos, e incluyen:

- Leyes equitativas y procedimientos libres de discriminación.
- Independencia y eficacia en procedimientos de resolución de conflictos.
- Disponibilidad de mecanismos que ayuden a resolver los problemas cotidianos de la población.
- Disponibilidad de recursos físicos y humanos adecuados en servicios jurídicos y judiciales.
- Calidad de procedimientos (por ejemplo, igualdad y justicia).
- Calidad de resultados (por ejemplo, eficacia de recursos proporcionados).
- Capacidad de los ciudadanos y ciudadanas para ejercer derechos protegidos por la constitución de su respectivo país.

**Justificación y Uso:** en los programas de cooperación para el desarrollo, la medición sobre AJ generalmente se utiliza como base del diseño de proyectos de reforma a la justicia. También se utilizan estas herramientas para aumentar la transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas; evaluar el desempeño institucional; apoyar la toma de decisiones basadas en evidencia substancial, y monitorear el progreso de reformas a la justicia.

**Indicadores:** las iniciativas de reforma a la justicia patrocinadas por instituciones financieras internacionales no siempre se centraron en el acceso de los pobres a la justicia. Los indicadores fueron casi siempre cuantitativos, enfocados en la oferta (por ejemplo, indicadores sobre la asignación y la eficiencia de los recursos y procedimientos proporcionados). En los últimos años, las mediciones cualitativas se han incorporado a las herramientas y se ha hecho un esfuerzo por aplicar cuestionarios a los usuarios y usuarias de los sistemas de justicia y recolectar sus datos personales sobre educación, relaciones de género, ingreso económico, etnicidad y edad. Ahora, la mayoría de las herramientas agrupa ambos tipos de indicadores, de acuerdo a factores o temas que reflejen la base conceptual y el alcance de la propia herramienta.

**Ejemplos de indicadores cuantitativos:** la proporción de profesionales (jueces, fiscales, abogados, policías) en relación a la población total; infraestructura (por ejemplo, número de juzgados o comisarías de policías); el total de número de casos en tribunales y el número de casos resueltos; indicadores de desempeño institucional (número de detenciones hechas por la policía, número de condenas penales obtenidas por la fiscalía); asignaciones de presupuesto público a entidades y proyectos de justicia; costos monetarios y otros costos asumidos por las y los usuarios (por ejemplo, pérdida de tiempo o pérdida de oportunidades).

**Ejemplos de indicadores cualitativos:** cumplimiento de las medidas de debido proceso (por ejemplo, duración de detención preventiva, disponibilidad de representación legal desagregada en cuanto a género y etnicidad y región geográfica); percepción de las y los usuarios en cuanto a la equidad de la decisión; nivel de confianza en instituciones judiciales; costos intangibles adquiridos por las y los usuarios (por ejemplo, estrés, tiempo ocupado o consecuencias para su salud); ejecución de sentencias; recolección de información basada en igualdad (por ejemplo, perfiles étnicos de personas detenidas, condenadas y privadas de libertad); satisfacción de las y los usuarios con la corte o con procesos de resolución de conflictos alternativos.

### Herramientas y metodologías de medición revisados

American Bar Association, *Access to Justice Assessment Tool* (2012).

Hague Model of Access to Justice/Tilburg University, *Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice* (2009).

Legal Services Board, United Kingdom, *Evaluation: How can we measure access to justice for individual consumers?* (2012).

World Justice Project, *Rule of Law Index, Methodology* (2011).

### Publicaciones revisadas

Commission on Legal Empowerment of the Poor, *Making the Law Work for Everyone* (2008).

Hague Institute for the Internationalisation of Law, *Measuring Access to Justice in a Globalising World* (2010).

International Development Law Organization, *Accessing Justice: Models, Strategies and Best Practices on Women's Empowerment* (2013).

PEKKA/AusAID, *Access to Justice: Empowering female heads of household in Indonesia* (2010).

Sida, *Equal Access to Justice – A Mapping of Experiences* (2011).

Matthew Wills, *Indicators used internationally to measure indigenous justice outcomes* (2010).

World Bank (K. Himelein et al), *Surveying Justice: A Practical Guide to Household Surveys* (2010).

World Bank (V. Maru), *Access to Justice and Legal Empowerment: A Review of World Bank Practice* (2009).

World Bank, *Justice Surveys*.

**Métodos:** la evaluación de jure del AJ a través de la revisión de leyes es un método común (aunque incompleto). Para recolectar información sobre la experiencia real de las y los usuarios y actores clave en el sector de justicia, ha sido necesario utilizar encuestas de hogares, con usuarios de tribunales y cortes y con oficiales de justicia y otros expertos. Con menor frecuencia también se utilizan encuestas especializadas dirigidas a poblaciones específicas, como por ejemplo mujeres, menores infractores, pueblos indígenas, afrodescendientes u otros grupos marginados. Otros métodos aplicados incluyen: la recolección y análisis de datos institucionales, grupos focales, entrevistas en profundidad o estudios de caso, procedimientos civiles o penales hipotéticos, y revisión de diarios de los y las litigantes. Estos métodos adicionales están diseñados para ayudar a entender la calidad de los procedimientos y los resultados a los que los ciudadanos que acceden a los sistemas de justicia.

## Síntesis de retos y soluciones en la medición del AJ

**Relevancia de los indicadores:** los indicadores de AJ que se basan en normas internacionales, valores del estado de derecho occidental o en problemas que han sido definidos externamente por donantes o medios de comunicación, no capturan necesariamente el contexto socio-político nacional o local. El Banco Mundial sugiere diagnosticar el panorama de justicia desde la perspectiva de las y los ciudadanos, en lugar de utilizar suposiciones externas sobre lo que se considera que debía ser un sistema de justicia.

**La subjetividad de la calidad de los indicadores para medir resultados:** la valoración sobre la equidad y calidad de resultados y decisiones judiciales es subjetiva. El modelo de La Haya/Tilburg evalúa la calidad de los resultados a través de indicadores que reflejan diferentes teorías de la justicia (por ejemplo, justicia restaurativa, distributiva, correctiva, retributiva, transformadora, etc.). La imparcialidad de un resultado desde la perspectiva del paradigma de justicia distributiva es particularmente difícil de medir. El modelo de La Haya/Tilburg busca resolver este problema planteando las mismas preguntas a todos los actores que están participando en un proceso civil: ¿se cumplieron sus necesidades?, ¿durante este proceso, recibió usted la parte que le correspondía y que era justa? Las respuestas a las preguntas varían según el sexo, personalidad, y otras características sociales. La herramienta utilizada por la Asociación Americana de Juristas (ABA) no busca entender la calidad o equidad de los resultados, pero consulta la posibilidad real de ejecutar las decisiones tomadas.

**Métodos mixtos:** los cuestionarios de respuesta cerrada no suelen ser útiles para la generalización (la capacidad de generalizar los resultados a través de diferentes conjuntos de datos). La aplicación de métodos mixtos aumenta la validez y confiabilidad, y permite realizar un análisis cualitativo más específico o desagregado de los datos recopilados.

**Grupos de muestreo:** las herramientas del AJ enfatizan la necesidad de conseguir una población muestra suficientemente grande, con el fin de asegurar validez y fiabilidad y permitir el análisis de información desagregada. El acceso a usuarios de justicia en zonas de conflicto y áreas rurales alejadas es particularmente difícil, pero importante.

**Costo e importancia de la medición periódica:** es importante que se asignen fondos para realizar la medición con una muestra poblacional representativa y que se incorporen métodos que incrementen la validez y eficacia de los procesos para acceder a la justicia. Esto garantiza que los procesos evaluativos se incorporen efectivamente en reformas a la justicia. Las encuestas periódicas ayudan a supervisar el rendimiento y potenciales cambios en los comportamientos de grupos específicos de usuarios y proveedores de justicia y, por lo tanto, ayudan a rastrear, identificar y documentar el progreso de reformas específicas.

**Políticas sobre la reforma a la justicia y propiedad e identificación nacional en procesos de justicia:** las reformas cuyo objetivo es garantizar el acceso a la justicia para todos los ciudadanos son procesos políticos; los cambios que alteran los beneficios de sectores privilegiados a menudo generan resistencia. Las reformas a la justicia tienen que ser impulsadas a nivel nacional y sostenidas a largo plazo. Las expectativas de donantes que esperan resultados rápidos no siempre reconocen que lograr cambios sostenibles en el sector de justicia puede tomar décadas o generaciones.

**Aspectos éticos y de investigación:** la herramienta utilizada por ABA identifica los desafíos al momento de realizar entrevistas sobre AJ y al acceder a procedimientos de cortes cuando se está realizando una evaluación. ABA también observa que no establecer una relación previa entre el investigador y el sujeto de investigación puede limitar la amplitud de la información proporcionada al primero, especialmente en el caso de personas marginadas o pobres. El Banco Mundial advierte que los investigadores que recolectan información en zonas de conflicto deben garantizar la confidencialidad y seguridad de los participantes y sus respuestas.

## Reflexiones del GGJ

**El AJ para personas marginadas y viviendo en pobreza:** la revisión de herramientas y otras publicaciones reveló que, aunque la igualdad y la no discriminación son valores fundamentales, se presta mínima atención a indicadores relacionados a sub-grupos de usuarios (con la excepción de herramientas específicamente diseñadas para medir el acceso a la justicia de personas pobres, por ejemplo). Los obstáculos del AJ son multidimensionales y, por lo tanto, los indicadores de evaluación y los métodos y análisis de recopilación de datos deben tener en cuenta las prácticas y los contextos económicos, sociales, políticos, y culturales, así como también las diferencias en cuanto a género, etnia y lenguaje, entre otras.

**Cuestiones éticas de investigadores y evaluadores externos:** la experiencia práctica del GGJ hace eco a las preocupaciones sobre medición del AJ identificadas por ABA y por el Banco Mundial. Por ejemplo, las normas del acceso a la información o prácticas comunes pueden prohibir o limitar la realización de cuestionarios, observación de audiencias judiciales o revisión de registros y decisiones judiciales. El acceso a estos procesos y documentos puede darse a discreción de las autoridades judiciales, sin necesidad de protocolos formales. Además, si un caso concreto se está utilizando para estudiar el AJ en detalle, los litigantes, abogados y funcionarios judiciales deben otorgar mutuamente su consentimiento para compartir información, ya que existen preocupaciones en cuanto a la confidencialidad de comunicaciones entre abogado y cliente. Algunas agencias donantes no garantizan la confidencialidad de las fuentes, lo que puede limitar la aplicación de cuestionarios abiertos con usuarios y proveedores de justicia.

**Sesgo de la justicia formal:** si bien algunas de las herramientas de medición reconocen el uso frecuente de sistemas de justicia consuetudinaria, especialmente en regiones de un país donde la legitimidad y autoridad del Estado son reducidas, generalmente las herramientas de medición tienen poco o ningún indicador para capturar el grado de acceso a la justicia en estos sistemas. Adicionalmente, las herramientas que evalúan sistemas de justicia no estatales a menudo se aplican con indicadores basados en conceptos de justicia formal. El uso de estándares externos en la evaluación de sistemas de justicia tradicional o comunitaria es problemático, dado que cuentan con distintos valores relacionados a la cohesión social, la responsabilidad colectiva de conducta individual y los principios restaurativos.

**Disponibilidad de información en el sistema formal de justicia:** acceder y mantener datos para evaluar periódicamente el AJ requiere recursos humanos y sistemas de información institucionales. En países donde las instituciones no han consolidado estos sistemas de gestión, la medición de AJ es más bien ad hoc y puede ser realizada por agencias donantes. Las inversiones iniciales en la reforma de la justicia en países que salen de un conflicto o que están en transición política pueden apoyar al establecimiento oportuno de sistemas de información y gestión de casos que incorporen datos apropiados sobre el AJ. Idealmente, el diseño y aplicación de indicadores apropiados y terminología común a través de las instituciones de justicia (tales como la policía, la fiscalía, los tribunales penales y las cárceles), así como la integración de la igualdad de género y otras características, mejorarán las capacidades para tomar decisiones y adaptar efectivamente las políticas de justicia, las leyes y los servicios judiciales para las y los ciudadanos.

### Datos de Contacto de GGJ

Sitio Web: [www.justgovernancegroup.org](http://www.justgovernancegroup.org)

Correo electrónico: [info@justgovernancegroup.org](mailto:info@justgovernancegroup.org)

skype: JustGovernanceGroup

facebook: [www.facebook.com/JustGovernanceGroup](http://www.facebook.com/JustGovernanceGroup)