# MEDIR *para* DECIDIR

## ENCUESTAS DE NECESIDADES JURÍDICAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESO A LA JUSTICIA

### COLECCIÓN POLÍTICAS JUDICIALES Y CONFLICTO


*Autor/as:*
**ALEJANDRA BOCARDO**
**JUAN JOSÉ MARTÍNEZ**
**MARÍA JESÚS VALENZUELA**

*Director de la colección:*
**MARCO FANDIÑO**



Global Affairs Canada
Affaires mondiales Canada

CEJA · JSCA 20 años
Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Justice Studies Center of the Americas

***Nombre de la publicación***
Medir para decidir. Encuestas de necesidades jurídicas y políticas públicas de acceso a la justicia

***Autor/as***
Alejandra Bocardo | Juan José Martínez | María Jesús Valenzuela

***Colección***
Políticas Judiciales y Conflicto

***Director de la colección***
Marco Fandiño

***Levantamiento de información***
María Ignacia Rojas
Geraldine Ugueto
Laura Spearman

***Equipo editorial***
Paula Mesa - Emerson Valenzuela - Tatiana Orantes

***Diseño de tapa y diagramación***
Javiera Prada

***Impresión***
Cipod

***Registro de Propiedad Intelectual:***
2020-A-2356.

***ISBN:***
978-956-8491-71-0

© 2019 Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)

Rodó 1950, Providencia
***Santiago, Chile***

Tel.: + 56 2 2889 3500 www.cejamericas.org

***Año 2019***

## *Presentación de la colección*

# "POLÍTICAS JUDICIALES Y CONFLICTO"

Las instituciones judiciales, como organizaciones burocráticas que son, suelen presentar dificultades para advertir aquellos fenómenos que suceden más allá de sus cuatro paredes. Las reformas judiciales, han venido a modificar en gran medida las reglas de funcionamiento de estas instituciones, modificando el diseño de sus esquemas procesales, la organización de los juzgados y, en muy pocos casos, sus estructuras de gobierno, altamente jerarquizadas. Estos movimientos de reforma a la justicia, hacen suyos objetivos de gran contenido simbólico como la defensa de las garantías judiciales y los derechos fundamentales, la protección de las víctimas o aumentar los niveles de seguridad jurídica. A pesar de todas estas transformaciones, existe una percepción generalizada de que en el funcionamiento cotidiano de la justicia todavía no existe una preocupación real por los conflictos de la ciudadanía.

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), a lo largo de sus veinte años de existencia, ha ido evaluando estos procesos de reforma judicial, su impacto, sus alcances prácticos, y también sus limitaciones. Gracias a la gran experiencia acumulada en todo este tiempo, hemos logrado identificar cuáles debieran ser las estrategias que deberemos seguir si queremos culminar una reforma judicial que alcance grados razonables de éxito.

Desde la creación de CEJA en 1999, al albor de las primeras reformas procesales penales, se puso el foco en aspectos cruciales de la implementación de las reformas, dentro de lo que podríamos llamar la primera generación de problemas de las políticas públicas judiciales. En esta etapa, los esfuerzos se concentraron en los planes de implementación de las reformas judiciales, que abandonasen las visiones normativistas por enfoques de política pública que comprendiesen dimensiones como: el financiamien-

to, la organización del despacho judicial, la infraestructura, las nuevas tecnologías o los procesos de capacitación. Gran parte de los esfuerzos del CEJA estuvo en acompañar las reformas judiciales a través de diseños, asistencias técnicas y evaluaciones empíricas lo que permitió generar un corpus teórico de lo que se denominó el enfoque de política pública en las reformas judiciales.

En la última década, CEJA ha profundizado su intervención en los procesos de reforma judicial, ampliándose a otras materias como la procesal civil, en la que existe un importante énfasis situado en el Acceso a la Justicia de la población en general y de los grupos vulnerables en particular. Este posicionamiento, centrado en la reducción de las barreras de acceso que afectan a usuarios y usuarias del sistema judicial, nos obliga necesariamente a ampliar el foco a aspectos de carácter cultural, educativo, geográfico y económico, entre otras nuevas dimensiones de análisis.

Junto la ampliación del espectro de reformas judiciales que CEJA ha venido impulsando, también es importante destacar que los sistemas judiciales han ido culminando su transición de modelos escriturados a modelos mayoritariamente orales. De la misma forma, se ha ido cumpliendo de forma más o menos aceptable el abordaje de los procesos de reforma judicial con el enfoque de política pública mencionado anteriormente. A pesar de ello, han surgido lo que denominaremos problemas de segunda generación en las políticas públicas judiciales.

Muchas de las preocupaciones actuales tienen que ver con cómo garantizamos que el sistema judicial provea resultados que produzcan beneficios al conjunto de la sociedad. Gran parte de las problemáticas actuales dice relación a que los usuarios y usuarias del sistema de justicia valoren positivamente el actuar judicial en términos de Justicia Procedimental, que ayude a mejorar los niveles de legitimidad.

Los nuevos trabajos en materia de educación judicial, apuntan a seguir fortaleciendo la adquisición de destrezas y habilidades de los operadores, pero perfeccionándolo a través del manejo del contexto social en el que se imparte justicia. La participación ciudadana, ya sea a través de institutos como el jurado popular o de vinculación con la comunidad, como la Justicia Comunitaria, también está presente en esta nueva agenda de tareas. Finalmente, la necesidad de que los sistemas de justicia cuenten con mecanismos más inteligentes para diagnosticar la conflictividad o "demanda de justicia" abandonando el simple análisis de la estadística judicial, que precisamente es el objeto de la obra que da inicio a esta colección.

Todas estas dimensiones de la segunda generación en las políticas públicas judiciales comparten una preocupación central caracterizada porque estamos situando el foco en los conflictos de las personas que acceden (o no) al sistema judicial. Convergen aquí valores de igual importancia que los perseguidos por las

reformas judiciales: la necesidad de humanizar el funcionamiento de la justicia; la importancia de mejorar los siempre bajos niveles de legitimidad social o la solución de los conflictos primarios de las personas a través de la entrega de respuestas efectivas y de calidad.

La obra que da inicio a la colección, centrada en el análisis de la herramienta de las Encuestas de Necesidades Jurídicas Insatisfechas, supone un excelente puntapié inicial del énfasis que desde CEJA queramos realizar en el tratamiento de las personas y sus conflictos por parte del sistema de justicia.

Finalmente, me gustaría destacar el trabajo realizado por un grupo de sobresalientes integrantes del equipo de trabajo de CEJA: Alejandra Bocardo, María Jesús Valenzuela y Juan José Martínez, quienes elaboraron la obra que tengo el honor de presentar.

*Marco Fandiño Castro*
***Director de Estudios y Proyectos***
**Centro de Estudios de Justicia de las Américas**

# ÍNDICE


**INTRODUCCIÓN** 9

**PARTE I**
**REVISIÓN SISTEMÁTICA DE ENCUESTAS DE NECESIDADES JURÍDICAS** 15

**1.1** Introducción 16

**1.2** Metodología 19
**1.2.1** Filtro y evaluación metodológica 19
**1.2.2** Evaluación de impacto en los informes 21
**1.2.3** Sistematización y base de datos 22
**1.2.4** Análisis 23
**1.2.5** Muestra de encuestas encontradas y revisadas 24

**1.3** Hallazgos 28
**1.3.1** Evaluación de la calidad metodológica 28
**1.3.2** Resultados obtenidos por las encuestas 37
**1.3.2.1** Prevalencia de las necesidades jurídicas 37
**1.3.2.2** Coocurrencia entre las categorías de necesidades 41
**1.3.2.3** Insatisfacción en las necesidades jurídicas 42
**1.3.2.4** Barreras de acceso a la justicia 44
**1.3.2.5** Poblaciones vulnerables 50

**1.4** Aspectos metodológicos y teóricos 62
**1.4.1** Definición operativa de necesidades jurídicas 62
**1.4.2** Modalidad de aplicación de la encuesta 73
**1.4.3** Periodo de referencia aplicado 76
**1.4.4** Aplicación del filtro de trivialidad 80
**1.4.4.1** Estrategias de filtraje identificadas 81
**1.4.5** Inclusión de complementos metodológicos 83

**1.5** Conclusiones 88
**1.5.1** Definición operativa de necesidad jurídicas 88
**1.5.2** Modalidad de aplicación de la encuesta 90
**1.5.3** Definición del periodo de referencia 91
**1.5.4** Aplicación del filtro de trivialidad 92
**1.5.5** Uso de complementos metodológicos 92
**1.5.6** Reflexiones finales sobre la calidad metodológica 93

**PARTE II**
**ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS ENCUESTAS DE NECESIDADES JURÍDICAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA** 95


**2.1** Introducción 96
**2.1.1** La política pública basada en evidencia 96
**2.1.2** Las encuestas de necesidades jurídicas como evidencia 99
**2.1.3** Preguntas y objetivos de la investigación 104
**2.1.4** Metodología 106
**2.1.5** Estructura de la parte II 112

**2.2** El impacto de las encuestas de necesidades jurídicas en las políticas públicas de justicia de América Latina 113
**2.2.1** El caso de Argentina 113
**2.2.1.1** La encuesta nacional de necesidades jurídicas en Argentina 113
**2.2.1.2** Impacto de la encuesta de necesidades jurídicas en las políticas públicas de acceso a la justicia en Argentina 117
**2.2.2**El caso de Chile 121
**2.2.2.1** La encuesta nacional de necesidades jurídicas en Chile 121
**2.2.2.2** Impacto de la encuesta de necesidades jurídicas en las políticas públicas de acceso a la justicia en Chile 125
**2.2.3** El caso de Colombia 129
**2.2.3.1** La encuesta nacional de necesidades jurídicas en Colombia 129
**2.2.3.2** Impacto de la encuesta de necesidades jurídicas en las políticas públicas de acceso a la justicia en Colombia 132
**2.2.4** El caso de Uruguay 151
**2.2.4.1** La encuesta nacional de necesidades jurídicas en Uruguay 151
**2.2.4.2** Impacto de la encuesta de necesidades jurídicas en las políticas públicas de acceso a la justicia en Uruguay 154

**2.3** Análisis de factores de impacto de las encuestas de necesidades jurídicas en las políticas públicas de justicia de América Latina 154
**2.3.1** Factores externos a la evidencia 155
**2.3.2** Factores internos de la evidencia 165

**PARTE III**
**CONCLUSIONES Y PROPUESTAS** 178

**3.1** Introducción 179
**3.2** Propuestas para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la buena gobernanza de la evidencia en las políticas públicas de justicia 182
**3.2.1** Antecedentes conceptuales y justificación 182
**3.2.2** Lineamientos prácticos para incorporar el enfoque de derechos en la buena gobernanza de la evidencia en las políticas públicas de justicia 192
**3.2.3** Uso de evidencia en el ciclo de las políticas 193
**3.2.4** Enfoque de derechos humanos en la producción y sistematización de evidencia 194

**4. Bibliografía** 205

**5. Ilustraciones** 216

**6. Tablas** 217

**7. Anexos** 219

# INTRODUCCIÓN

La mayoría de los países latinoamericanos reporta un débil cumplimiento del estado de derecho en la justicia penal y la justicia civil (WJP, 2019). En Argentina, por ejemplo, se observan demoras irrazonables en los procesos civiles, así como ineficacia en las investigaciones penales[1] (WJP, 2019, p. 38). En Brasil se registran altos niveles de discriminación en el sistema penal[2] (p. 51), mientras que en Guatemala se trata de bajos niveles de accesibilidad física y económica en la justicia civil[3] (p. 80). Por otro lado, la efectividad del sistema de reinserción social penitenciario es altamente preocupante en Honduras[4] y en México[5] (p. 83 y 105). Son algunos ejemplos que ilustran la necesidad permanente de reformar los sistemas de justicia en la región.

La presente investigación se encuentra en el cruce de tres ideas clave. La primera idea es que la región atraviesa un periodo de reformas a sus sistemas de justicia. Si en las décadas anteriores la preponderancia de las reformas se encontraba en la justicia penal, en los últimos años ha despertado un auge en los esfuerzos por reformar la justicia civil (CEJA, 2017). Desde luego, múltiples y diversos motivos impulsan las reformas (CEJA, 2013), pero lo cierto es que parece haber un consenso respecto a la existencia de problemas serios en los sistemas de justicia.

La segunda idea que guía a este trabajo es que las reformas a la justicia no debiesen constituir solo cambios normativos decididos por intuición. Por el contrario, las cifras del World Justice Project denotan la necesidad de políticas públicas aterrizadas en contextos locales y dirigidas a solucionar problemas reales de acceso a la justicia. Esta premisa tiene tres implicaciones. La primera es que las políticas públicas requieren de una lógica de planificación a través de etapas que conforman un ciclo -diagnóstico e identificación del problema, establecimiento de

1 Se reporta un puntaje de .31 de 1, en donde 1 significa la mayor puntuación y 0 la menor.
2 Se reporta un puntaje de .18 de 1, en donde 1 significa la mayor puntuación y 0 la menor.
3 Se reporta un puntaje de .35 de 1, en donde 1 significa la mayor puntuación y 0 la menor.
4 Se reporta un puntaje de .14 de 1, en donde 1 significa la mayor puntuación y 0 la menor.
5 Se reporta un puntaje de .18 de 1, en donde 1 significa la mayor puntuación y 0 la menor.

la agenda, formulación de la política, implementación de la política, monitoreo y evaluación-. Desde una visión operativa, las políticas se componen de programas, y éstos, a su vez, de proyectos. Las políticas requieren de instrumentos para ser implementadas, siendo los instrumentos normativos sólo un tipo entre los múltiples instrumentos necesarios. La tercera implicación es que, si el objetivo de las reformas a la justicia es resolver problemas de acceso a la justicia, el primer paso es contar con evidencia acerca del problema.

La tercera noción sobre la que se construye este trabajo son los conceptos de necesidades jurídicas y de encuestas de necesidades jurídicas. En los últimos años, las encuestas de necesidades jurídicas (ENJ) han cobrado auge como el instrumento especializado para estudiar la conflictividad jurídica y los obstáculos en su resolución. En esencia, las ENJ son un instrumento que se considera idóneo para caracterizar la "demanda" del acceso a la justicia. Durante la década de los '90, los estudios empíricos de necesidades jurídicas comenzaron a ser ampliamente utilizados en los Estados Unidos y en los países de la Commonwealth británica. Hasta entonces, el estudio e identificación de las necesidades humanas y sociales había sido de interés casi exclusivo de la política social, especialmente en el área de la salud reproductiva y la medición de la pobreza.

En la mayoría de las encuestas se define a las necesidades jurídicas como problemas **jurídicos**. De hecho, "ambos términos se utilizan indistintamente y se refieren a asuntos contenciosos y no contenciosos en los que la asesoría legal sería útil" (Cane y Kritzer, 2010, p. 263). El término problemas jurídicos, sin embargo, parecía ser excluyente de formas de resolución de conflictos no formales ni públicas. Esta fue la principal razón para que Hazel Genn introdujera el término **eventos justiciables** -de **justiciable events**- en 1999. En este contexto, un evento justiciable se define como un asunto experimentado por el encuestado "que haya generado problemas legales haya o no sido identificado por el respondiente como "legal", e independientemente de que el respondiente haya tomado acciones involucradas con cualquier elemento del sistema de justicia" (Genn et al 1999, p. 12). El término ejerció una influencia importante en las encuestas de necesidades jurídicas y la mayor parte de ellas suelen definir necesidades jurídicas como eventos justiciables.

Por otro lado, el término de necesidades jurídicas resulta problemático desde un enfoque basado en derechos. Mientras que los enfoques basados en necesidades buscan la satisfacción de necesidades individuales, los enfoques basados en derechos se mueven en el plano del empoderamiento de los titulares de derechos y las obligaciones jurídicas de los Estados de respetar, proteger y realizar los derechos (Abramovich, 2007). En ese sentido, más que satisfacer necesidades de servicios de justicia, desde un enfoque basado en

derechos se busca hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, requisito indispensable para la satisfacción de todos los demás derechos. Por ende, aunque los estudios empíricos que contabilizan la demanda de justicia suelen utilizar el término necesidades jurídicas, convendría buscar alternativas que solucionen las contradicciones y retos que entrañan las palabras **necesidades y jurídicas**. Eventos justiciables, situaciones justiciables, o problemas justiciables, son algunas de las alternativas.

Pese a las controversias e imprecisiones alrededor del término **necesidades jurídicas**, lo cierto es que apela de forma directa a la primera idea que guía a este trabajo: los movimientos de reformas a la justicia. La noción de la necesidad jurídica -o de problema o de situación justiciable- remite a uno de los objetivos centrales de los sistemas de justicia. Obliga a cuestionarnos sobre el papel de la justicia en la sociedad, y, por ende, a reorientar los procesos de reforma. En suma, pone a las personas -y su derecho de acceso a la justicia y a un conjunto amplio de derechos- en el centro de la planificación de la política pública. Las encuestas de necesidades jurídicas, por ende, vienen a desempeñar un rol trascendental, porque contribuyen a cuantificar y caracterizar en términos generales la problemática de acceso a la justicia. Entregan la primera evidencia para dimensionar el problema que la política pública buscará resolver.

Históricamente, los estudios en el sector justicia se han enfocado en evaluar el funcionamiento de las instituciones, valorando principalmente la eficiencia y eficacia de estas en su trabajo. No obstante, se ha hecho evidente que estas metodologías desde la oferta no son capaces de observar cuáles son los problemas o necesidades jurídicas que toda una población tiene o cuáles son las acciones y recorridos que las personas emprenden frente a diferentes tipos de necesidades legales. Por ello, las aproximaciones desde la demanda se vuelven metodologías pertinentes y relevantes para tener un dimensionamiento de la prevalencia real de distintas situaciones o eventos legales y un panorama sobre las experiencias de las personas al interactuar con el sistema de justicia, así como los resultados obtenidos de estos recorridos, permitiendo diseñar soluciones de política pública.

Dentro de la mirada desde la demanda existen variadas metodologías, las cuales tienen potencialidades y limitaciones distintas. Dentro de estas, las encuestas son una herramienta más, que nos permite saber cuántas personas tienen necesidades legales independiente de las acciones tomadas o no tomadas. Pero también existen otras metodologías desde la demanda que nos dan acceso a información relevante para las políticas públicas de justicia. Enfoques cualitativos, comúnmente desarrollados en esta materia a través de entrevistas en profundidad y grupos focales, dan un conocimiento mucho más profundo y denso de las experiencias vividas. Se ha encontrado en varios casos la mezcla de enfoques cuantitativos y cualitativos, donde entrevistas o grupos focales complementan

encuestas de necesidades jurídicas. Un ejemplo de esto último son los diseños elaborados por el Hague Institute for Innovation in Law (HIIL), con un fuerte foco en hacer seguimiento a la experiencia vivida desde la perspectiva del usuario. El mapeo del viaje o la experiencia permite no solo comprender mejor las necesidades y su impacto en la vida de la gente, sino que también orientar la asistencia legal en torno a lo que la gente realmente requiere en la práctica y hacer los procesos más simples y comprensibles para la población. A diferencia de solo levantar la experiencia del usuario, esta registra la experiencia de una persona con necesidad, independiente de su acceso o no a un servicio, y también es capaz de dar seguimiento integral a alguien que accede a muchos servicios o instituciones en el camino de su necesidad. El foco está en la persona y no en la oferta.

Otro ejemplo es el mapeo de las necesidades. Este ha sido útil en el levantamiento de las necesidades jurídicas, permitiendo ahondar en las necesidades, así como en las respuestas encontradas frente a estas en la oferta disponible y sus desafíos. Entre sus principales potencialidades metodológicas se puede mencionar que su diseño colaborativo implica el involucramiento de diferentes actores y actoras, así como organizaciones relevantes, lo cual hace que la producción de la evidencia, así como su uso práctico goce de una mejor adecuación y representatividad, a la vez que la interacción entre todas las partes interesadas puede generar mejor coordinación y sinergias en el trabajo que antes no existían. Otra aproximación metodológica desde la demanda es la detección de las necesidades más frecuentes de las personas a partir de la recolección de data de las mismas encuestas jurídicas. Esto además permite saber qué tipo de población es más propensa a qué tipo de situaciones siendo de gran utilidad para la construcción de modelos predictivos que se adelanten a las necesidades.

Considerando todas estas opciones, entre muchas otras más que se pudieran plantear, se observa cómo los estudios desde la demanda, efectivamente levantan información que no es abordable para las propuestas solo desde la oferta. Esto no quiere decir que los estudios desde la oferta no tengan utilidad alguna, al contrario, tienen amplia efectividad en la evaluación del desempeño institucional y de estudio del perfil y necesidades de las personas que acuden a la institucionalidad. No obstante, tienen limitaciones para comprender lo que sucede fuera del marco institucional.

El presente estudio pretende indagar justamente en una de las formas más conocidas y valoradas en la emergencia de los estudios desde la demanda. Se trata de las encuestas de necesidades jurídicas, valorando aspectos tanto metodológicos de sus diseños y aplicaciones, pero también su impacto en la construcción, evaluación y reformulación de las políticas públicas en justicia en América Latina. En este sentido se formularon los siguientes objetivos de investigación:

**1. Describir** mediante parámetros objetivos la calidad metodológica de las encuestas de necesidades jurídicas revisadas.

**2. Clasificar** el nivel de utilidad de las encuestas revisadas para el monitoreo de las necesidades jurídicas de una población.

**3. Analizar** la heterogeneidad no azarosa en las encuestas de necesidades jurídicas revisadas.

**4. Evaluar** el impacto de la realización de encuestas de necesidades jurídicas en las políticas públicas de justicia en América Latina.

**5. Identificar** los factores que condicionan el impacto de las encuestas de necesidades jurídicas en las políticas públicas de justicia en América Latina.

**6. Proponer** un marco conceptual y operativo para la producción, sistematización y uso de evidencia en las políticas públicas de justicia.

Al observar los objetivos del estudio y sus alcances pareció necesario desarrollar dos metodologías diferentes para investigar, por un lado, el universo de las necesidades y su determinación de la calidad metodológica en tanto herramientas de monitoreo de prevalencia; y por el otro, el impacto que cuatro casos de encuestas en América Latina han tenido en la política pública. Por ello, este estudio se estructura en tres partes. La primera se relaciona con la calidad metodológica y resultados de las encuestas, donde se indaga en la posibilidad de que diferentes decisiones metodológicas inciden en diferentes resultados en estos estudios. La segunda parte se centra en el impacto, analizando la incidencia de las encuestas en la política pública. La tercera y última parte se destina a las conclusiones y recomendaciones.

Dentro de la primera parte se iniciará con una introducción que aborda brevemente la historia y usos de las revisiones sistemáticas, para luego en un segundo capítulo describir la metodología utilizada para esta investigación. Luego se sintetizan los hallazgos encontrados a partir de los resultados de la muestra de encuestas revisadas, valorando la calidad metodológica y los resultados de las propias encuestas en cuanto a la prevalencia de las necesidades, la coocurrencia de las necesidades, insatisfacción frente a las necesidades, barreras encontradas para acceder a la justicia y la detección de poblaciones vulnerables. En el cuarto capítulo se analizan decisiones metodológicas sobre la definición conceptual y operativa de las necesidades jurídicas, la modalidad de aplicación de la encuesta, el periodo de referencia utilizado, la aplicación de filtro de trivialidad y la inclusión de complementos metodológicos en el diseño, y cómo estas decisiones inciden o no en los resultados obtenidos por estas encuestas. Finalmente, en el quinto capítulo de conclusiones se compendian los resultados de la evaluación metodológica realizada

tomando posicionamiento respecto a estas decisiones en tanto su mejor aplicación y mayor utilidad para el monitoreo de la prevalencia de las necesidades jurídicas.

En la segunda parte se inicia con una introducción sobre las políticas públicas basadas en la evidencia (PPBE) y sobre el rol de las encuestas de necesidades jurídicas como evidencia. También se desarrollan algunos hallazgos de los informes de resultados de las encuestas, así como la descripción de la metodología utilizada para el análisis de impacto. El segundo capítulo desarrolla los estudios de casos de los cuatro países latinoamericanos propuestos: Argentina, Chile, Colombia y Uruguay. El tercer capítulo realiza el análisis de factores de impacto, los que se dividen en externos e internos, en tanto los primeros son relativos al contexto político, social y económico, mientras que el segundo refiere a factores que tienen que ver con los procesos de levantamiento de la evidencia.
Al finalizar este manuscrito, en la tercera parte, se encontrará las conclusiones finales y recomendaciones globales del estudio, donde se discute sobre temas no solo técnicos sobre la realización de las encuestas de necesidades jurídicas, sino que también en términos políticos y éticos la construcción de la evidencia para las políticas públicas de justicia, idea conceptualizada bajo el nombre de buena gobernanza de la evidencia desde un enfoque de derechos. ●

# PARTE I

# REVISIÓN SISTEMÁTICA DE ENCUESTAS DE NECESIDADES JURÍDICAS

# 1.1 INTRODUCCIÓN

La revisión sistemática es una metodología de recopilación y síntesis de evidencia científica sobre un tema en particular utilizando un método que disminuye al máximo los sesgos (Araujo, 2011). Este tiene amplia vigencia en lo que se conoce como la medicina basada en la evidencia, iniciándose de la observación problemática de que muchos estudios diseñados para responder a las mismas preguntas arrojaban en la práctica resultados disimiles (Glas, 1997). Sus orígenes se rastrean al doctor escoces Archibald Leman Cochrane, quien en su publicación "Efectividad y Eficiencia: Reflexiones al azar sobre los Servicios de Sanitarios" en 1971 señala las potencialidades y mecanismo por los cuales se podía obtener inferencias a partir de síntesis de múltiples estudios. Esta innovación metodológica tendría un impacto acotado por las siguientes décadas, en las que su método se iría perfeccionando, hasta su destape en los años 90s con la fundación de la Colaboración Cochrane, a partir de cuando su uso se ha hecho expansivo y gravitante en la medicina.

Lo característico de este es que se asume el trabajo de síntesis como una investigación sobre la base del método científico, para lo cual se debe buscar responder a una pregunta específica, ceñirse a un diseño metodológico y en última instancia refutar o confirmar hipótesis. Pero esto no se realiza ya sobre el fenómeno en sí, sino que sobre los diferentes estudios que se han hecho sobre el fenómeno. En este sentido se habla de la revisión sistemática como una investigación secundaria (Araujo, 2011). Así, sus propósitos se podrían resumir en buscar aumentar el poder estadístico de la muestra, poder resolver ante resultados dispares de estudios, mejorar las estimaciones y generar respuestas a nuevas interrogantes (Sacks, 1987).

Si bien su definición y usos no están exentos de conflictos, goza actualmente con basto prestigio en la investigación clínica y ha trascendido a ser un insumo fundamental para generación de protocolos de actuación. Su utilización más allá del campo de la salud ha sido poco extendido, si bien se ha utilizado, esto no ha logrado establecer una línea metodológica sistemática en el tiempo dentro de otras áreas. Encontrándose solo algunos estudios más bien aislados en temáticas de gestión (Tranfield, Denyer y Smart, 2003), ingeniería de software (Brereton, Kitchenham, Budgen, Turner y Khalil, 2007), desarrollo internacional (Mallett, Hagen-Zanker, Slater y Duvendack, 2012), y en la gestión de cadenas de suministros (Durach,

Kembro y Wieland, 2017). Y otras líneas de investigación social más establecidas al alero de la Campbell Collaboration que desarrolla grupos temáticos sobre desarrollo internacional, temáticas de seguridad, educación, discapacidad, entre otros.

No obstante, sus ventajas y posibilidades son entre ellas las más destacables se pueden mencionar el poder de síntesis que nos permite condensar múltiples estudios pequeños en uno solo. También nos da bases para realizar meta-análisis de los estudios y sus resultados (no siempre es posible), lo que nos puede llevar a mediciones cuantitativas con cálculos muy precisos de los efectos. Junto con esto, cabe agregar que la revisión sistemática permite llegar a explicaciones meticulosas de la variedad o heterogeneidad en los estudios individuales revisados (Greenberg, 2003) lo cual constituye un elemento valioso para la siempre alta complejidad de los fenómenos sociales.

Por todo ello, nos ha parecido oportuna la introducción de esta metodología en este estudio, donde si bien no podemos ceñirnos de igual forma al método científico, es a todas luces una investigación secundaria que tiene como uno de sus principales esfuerzos la recopilación y síntesis de un cúmulo de estudios primarios sobre un mismo tema: las necesidades jurídicas.

Ahora, si bien la valoramos como una poderosa herramienta, también es pertinente siempre tener en consideraciones sus limitaciones. Algunas de ellas se relacionan con las necesidades de comparabilidad entre los estudios primarios revisados, lo cual suele ser muy difícil en estudios de alta impronta social, donde existe diversidad en la definición de los conceptos claves e incluso en el cómo se recopilan los datos de estudio. En particular en esta investigación fue este aspecto el que más produjo conflictos al intentar aplicar la metodología de la revisión sistemática, donde el estimador estadístico en tanto meta-análisis que permite producir un solo gran estudio a partir de múltiples estudios pequeños (Araujo, 2011), no obstante, debido a la inconmensurabilidad de las encuestas no fue implausible de realizar. Además de esto, también es necesario considerar que, si bien se realizan proceso de pre-test de los instrumentos de evaluación de las encuestas, la interpretación de los criterios, incluyendo los de inclusión y exclusión siempre tendrán algún grado de subjetividad. Otra limitación establecida en la literatura de las revisiones sistemáticas es la relacionada a la calidad de la información proporcionada por los estudios revisados. En el campo de la salud esto se ha resuelto al encontrarse un alto grado de estandarización en la presentación de los artículos científicos, pero esto no es la realidad en el campo de la investigación social (Kugley et al, 2017), y por cierto de la justicia. Justo a esto se debe sumar que la revisión sistemática no observa los procesos y contextos de producción de los estudios, lo cual es fundamental para la com-

prensión en el ámbito de las políticas públicas (Mallett, Hagen-Zanker, Slater y Duvendack, 2012).

En este marco, y volviendo sobre las preguntas de investigación planteadas al inicio del informe, se hace evidente que esta metodología es solo adecuada para responder a algunas de ellas. Es por esto que se ha dividido en dos partes la metodología del estudio: una sobre la calidad metodológica y de resultados arrojados por las encuestas de necesidades jurídicas; y otra solamente avocada al impacto de estos estudios en las políticas públicas, área donde el uso de la evidencia científica se ha planteado desde una perspectiva bastante más compleja y crítica.

Así, intentaremos abordar en esta sección temas como la metodología de las encuestas, la calidad de las encuestas de necesidades jurídicas que se han realizado y cuál es la utilidad de estas para el monitoreo de las necesidades jurídicas de una población.

Es en esta dirección que, a partir de únicamente lo informes de las diferentes encuestas de necesidades jurídicas revisadas, nos planteamos los siguientes objetivos de investigación:

**~ Describir** mediante parámetros objetivos la calidad metodológica de las encuestas de necesidades jurídicas revisadas.

**~ Clasificar** el nivel de utilidad de las encuestas revisadas para el monitoreo de las necesidades jurídicas de una población.

**~ Analizar** la heterogeneidad no azarosa en las encuestas de necesidades jurídicas revisadas.

De todos modos, es necesario aclarar que la división entre la sección uno y dos no es tan taxativa ya que desde la revisión sistemática también se abordaron algunos aspectos a evaluar en el impacto en política pública, pero solamente limitado a la información explicita de los informes revisados. En este sentido, se intentó ver algunos aspectos como cuáles eran los propósitos explícitos de la investigación, qué actores estuvieron tras su promoción y ejecución, así como la existencia o no de resultados o conclusiones que se pueden catalogar como recomendaciones de política pública. ●

# 1.2 METODOLOGÍA

Como se explicaba anteriormente el diseño metodológico de esta sección del estudio se construye sobre la base de la revisión sistemática. Así, en primera instancia, lo que hay que esclarecer son los criterios de inclusión y exclusión, así como las técnicas utilizadas para la recopilación sistemática de las encuestas.

La búsqueda se realizó primariamente a través de buscador abierto en internet mediante el uso de palabras claves tanto en español como en inglés. Además, se complementó con la búsqueda en sitios web de determinadas instituciones reconocidas en el ámbito de la realización de encuestas de necesidades jurídicas e instituciones del sector justicia. En este sentido, es importante recalcar que cualquier informe de encuesta que no se encontrara disponible en internet entre septiembre de 2017 y enero de 2018 quedó excluido del estudio.

Luego de eso, se procedió a la revisión de las encuestas usando dos pautas preestablecidas en orden consecutivo. La primera, es la pauta de evaluación de la metodología (pauta A1). Esta buscaba en primera instancia filtrar los criterios de exclusión de la muestra, y en segunda instancia valorar mediante indicadores objetivos y estandarizados la calidad de la metodología presentada. La segunda es la pauta de impacto (pauta A2), que buscaba reconocer a partir únicamente del informe de la encuesta algunos propósitos e intereses relativos a la incidencia en política pública. Seguido de estas dos evaluaciones se procedió a conformar una base de datos con los contenidos y resultados de dichas encuestas.

Todo este proceso se realizó coordinado por el staff CEJA y asistido por dos ayudantes abogadas que fueron capacitadas previamente en la aplicación de los instrumentos.

### *1.2.1 Filtro y evaluación metodológica*

En la **pauta A1** se evalúan seis aspectos técnicos sobre la propuesta de Silva et al. (2001) en la revisión sistemática para determinar la utilidad de los estudios de prevalencia en el monitoreo:

**~ Objetivos explícitos**
**~ Población objetiva**
**~ Diseño de la muestra**
**~ Métodos para levantar información**
**~ Procesamiento de la información**
**~ Comunicación de los resultados**

Siguiendo estos seis criterios, el instrumento contó con 20 preguntas a responder considerando, como ya se ha dicho, exclusivamente lo publicado en el informe de las encuestas. Las

primeras cuatro preguntas (A-D) se establecieron como el mínimo exigible (criterios de exclusión o filtro), siendo luego evaluadas en el resto del instrumento solo las que cumplieron con las cuatro.

En las siguiente 16 preguntas se buscó otorgar puntajes de cumplimiento de criterios metodológicos, pudiendo haber un cumplimiento total, parcial o inexistente, con lo cual se obtienen puntajes que oscilan entre el 0 y el 100. El peso de cada variable evaluada fue consensuado por el grupo de expertos del CEJA, dándole preponderancia a elementos claves del diseño como es el muestro y la evaluación del instrumento.

***Tabla 1: Pauta A1 (Metodología)***

| | ***Preguntas Mínimas*** | ***Si*** | ***No*** | |
|---|---|---|---|---|
| A | Es una encuesta representativa de una población nacional, estatal, provincial, departamental o comunal | | | |
| B | Esta el diseño de muestreo completamente descrito | | | |
| C | Se usó una muestra probabilística | | | |
| D | Incluye caracterización sociodemográfica de la muestra con al menos 3 variables consideradas | | | |
| *Solo las encuestas que tengan respuesta afirmativa a TODAS las preguntas anteriores deben ser evaluadas con las siguientes preguntas | | | | |
| | ***Preguntas de evaluación metodológica*** | ***Si*** | ***No*** | ***Parcial*** |
| 1 | Tiene un intervalo de confianza de al menos 95% | (10) | (0) | (0) |
| 2 | Es el problema estudiado descrito en términos tanto cuantitativos como cualitativos | (5) | (0) | (3) |
| 3 | Se explicitan los objetivos perseguidos por el estudio | (5) | (0) | (3) |
| 4 | Están bien construidos los objetivos | (5) | (0) | (3) |
| 5 | Define conceptos básicos como necesidad jurídica y la satisfacción o insatisfacción de esta | (10) | (0) | (5) |
| 6 | Muestra el o los instrumentos con que levantó información | (5) | (0) | (3) |
| 7 | Los y las encuestadoras recibieron entrenamiento | (5) | (0) | (3) |
| 8 | Fue validado el cuestionario utilizado para la encuesta | (5) | (0) | (3) |
| 9 | Fue evaluada la confiabilidad del instrumento | (5) | (0) | (3) |
| 10 | Se describen los procedimientos para evaluar validez y confiabilidad | (5) | (0) | (3) |
| 11 | Las estimaciones se calculan de acuerdo al diseño muestral | (10) | (0) | (5) |
| 12 | Se estiman los errores de acuerdo al diseño muestral | (5) | (0) | (3) |
| | ***Preguntas específicas sobre contenido de las necesidades*** | ***Si*** | ***No*** | ***Parcial*** |
| 13 | Se consideran los conflictos o necesidades por diversas materias | (5) | (0) | (3) |
| 14 | Se considera el porcentaje de necesidades insatisfechas/satisfechas | (5) | (0) | (3) |
| 15 | Se considera las acciones tomadas frente a las necesidades reportadas | (10) | (0) | (5) |
| 16 | Se consideran las razones para las acciones tomadas frente a las necesidades reportadas | (5) | (0) | (3) |

**Fuente:** Elaboración propia, basado en Silva et al. (2001).

Este instrumento se sometió a una validación experta por parte del staff de CEJA, así como también a un test re-test con el fin de medir tanto su validez como su confiabilidad, es decir, si este efectivamente mide lo que pretende medir (Hernández et al. 2014; Rusque, 2003) y si este es replicable entre diferentes investigadores y en diferentes momentos (Hidalgo, 2005).

Sumado el puntaje obtenido en la aplicación de la pauta A1, fueron clasificadas las encuestas según su utilidad para el monitoreo de las necesidades jurídicas según sus cualidades metodológicas. Esta clasificación se hizo de la siguiente manera:

~ **No útil**, cuando no se cumplieron con respuestas afirmativas a las preguntas cuatro preguntas filtro (A-D),
~ **Utilidad mínima,** cuando obtuvieron puntajes inferiores a 35 en las preguntas de evaluación,
~ **Utilidad media**, cuando obtuvieron puntajes entre 35 y 69, y
~ **Utilidad máxima**, al obtenerse puntajes iguales o superiores a 70.

### *1.2.2 Evaluación de impacto en los informes*

Como ya se ha establecido esta pauta corresponde únicamente a uno de los insumos con los cuales se evalúa el impacto en la política pública del sector justicia. El grueso de su metodología y aportes se concentran en la segunda parte del presente informe, pero se decidió valorar igualmente algunas variables susceptibles de ser observadas a partir de los informes de las encuestas únicamente, y hacer esto con una mirada más general de la muestra levantada.

Con esto en mente, se aplicó la pauta A2 únicamente a aquellas encuestas que pasaran el filtro de la anterior pauta con utilidad mínima al menos. Su estructura se divide en 3 partes, una primera para determinar financiamiento y ejecución donde se rescataron las distintas instituciones que forman parte de estos proyectos y en qué sentido lo hacen. Una segunda parte para relevar los propósitos explícitos que los informes de las encuestas manifiestan tener. Y una tercera parte donde se valoró la existencia o no de expectativas por incidir en políticas públicas.

Esta pauta no otorga puntuación, sino que evalúa únicamente la existencia o no de cada una de las variables. Se incluye en algunas categorías la opción de no se explicita cuando se observa el contenido, pero no se hace nunca una mención explícita a este.

**Tabla 2: Pauta A2 (Impacto)**

| | Financiamiento y ejecución | Si | No | |
|---|---|---|---|---|
| A | Patrocina institución del Poder Ejecutivo | | | |
| B | Patrocina institución del Poder Judicial | | | |
| C | Patrocina institución del Poder Legislativo | | | |
| D | Patrocina privado sin fines de lucro | | | |
| E | Patrocina privado con fines de lucro | | | |
| F | Ejecuta institución del Poder Ejecutivo | | | |
| G | Ejecuta institución del Poder Judicial | | | |
| H | Ejecuta institución del Poder Legislativo | | | |
| I | Ejecuta privado sin fines de lucro | | | |
| J | Ejecuta privado con fines de lucro | | | |
| | **Propósito** | **Si** | **No** | **No se explicita** |
| K | Persigue fines académicos | | | |
| L | Apunta al desarrollo de políticas públicas | | | |
| M | Apunta a la evaluación de políticas públicas | | | |
| N | Apunta al mejoramiento de políticas públicas | | | |
| O | Evalúa las razones para no hacer nada frente a una necesidad jurídica | | | |
| | **Expectación** | **Si** | **No** | **No se explicita** |
| P | Realiza recomendaciones explicitas al funcionamiento del sistema de justicia y/o sus instituciones | | | |

**Fuente:** Elaboración propia.

Al igual que con la pauta A1, esta fue sometida a validación experta por parte del Staff de CEJA, y al estudio de su confiabilidad mediante un test re-test del instrumento (Hernández et al., 2014) previo a su aplicación.

### *1.2.3 Sistematización y base de datos*

Con todas las encuestas recopiladas que obtuvieran puntaje de al menos 35 puntos en la pauta A1 (utilidad mínima) en adelante se construyó una base de datos con el fin de sistematizar la información sustantiva

contenida en los informes de las encuestas de necesidades jurídicas revisadas. Esta base se conformó de las siguientes variables:

**~ Datos básicos:** Año en que se publica el informe, país donde se desarrolla y título del informe publicado.
**~ Gestores:** Quiénes encomiendan su desarrollo y quiénes ejecutan la encuesta.
**~ Conceptos angulares:** Cómo se define en la encuesta las necesidades jurídicas, cómo se define su satisfacción o insatisfacción, cómo se define el acceso a la justicia, que materias (jurídicas) evalúa la encuesta y que problemas específicos incluye.
**~ Representación:** Universo al cual representa, muestra sobre la que se encuesta y unidad de análisis.
**~ Metodología:** Tipo de muestreo realizado, error muestral, modalidad en que se aplica la encuesta, periodo de referencia sobre el que se pregunta en la encuesta, el porcentaje de respuesta obtenido y la aplicación o no de un filtro de trivialidad para las respuestas.
**~ Complemento metodológico:** Solo en caso de que junto con la encuesta se realizarán otros estudios, se describe la técnica utilizada, su unidad de análisis y el objetivo de este complemento.
**~ Resultados:** Conflictos o situaciones justiciables más prevalentes identificados por la encuesta, conflictos o situaciones más insatisfechos identificados por la encuesta, barreras de acceso a la justicia que pudieran ser identificadas por la encuesta, y poblaciones vulnerables identificadas por la encuesta (ya sea a ciertos conflictos o situaciones, a la insatisfacción frente a ciertos conflictos o situaciones, o a barreras de acceso a la justicia)
**~ Observaciones generales:** Ya sea de la metodología, de los resultados o de otros aspectos.

### *1.2.4 Análisis*

Finalmente, con toda la información obtenida y sistematizada se procedió a realizar **tres tipos de análisis**. En primer lugar, se realizó un **análisis estadístico descriptivo de los resultados obtenidos en ambas pautas,** identificando porcentualmente el cumplimiento o no de los criterios allí descritos con el fin de tener una idea general de la **calidad de la evidencia** -en términos metodológicos-, que las encuestas de necesidades jurídicas están produciendo, así como sus propósitos respecto a la incidencia en las políticas públicas.

Seguido de esto, utilizando algunas variables básicas de las encuestas y sus resultados generales como el número de la población que reporta o no una necesidad jurídica en un rango de tiempo determinado, **se estudió el nivel de heterogeneidad presente en la muestra.** Para ello se aplicó el estadístico I2, que mide la variabilidad entre los estudios primarios, en este caso las encuestas, que no se debe al azar (Araujo, 2011). La fórmula utilizada para calcular dicho estadístico fue la siguiente:

$$I2 = (X2 - g.d.l) / X2$$

*Donde, X2 es chi-cuadrado y g.d.l es grados de libertad.*

En tercer lugar, se procedió a un **análisis de tipo relacional**, con el cuál intentamos **vincular diferentes calidades (utilidad medida) y decisiones metodológicas a diferentes hallazgos y resultados obtenidos** a partir de las encuestas revisadas, con el fin de establecer qué elementos son relevantes en la interpretación de los resultados y cómo los pueden afectar. Para desarrollar esto se realizó un análisis de conglomerado por casos, agrupándose las encuestas en función de criterios metodológicos y de sus resultados.

### *1.2.5 Muestra de encuestas encontradas y revisadas*

A continuación, listamos las encuestas encontradas y sometidas a revisión inicial en la Pauta A1. Aquellas encuestas que no cumplen con los criterios mínimos de inclusión también están expuestas con un NO en la sexta columna de la tabla.

***Tabla 3: Listado total de encuestas sometidas a revisión de Pauta A1***

| N° | Nombre | Año | País | Revisado | Cumple A1 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a Justicia | 2015 | Chile | Si | SI |
| 2 | Civil Justice in England and Wales 2006-9 | 2009 | United Kingdom | SI | SI |
| 3 | Community Legal Assessing Need for Legal Advice in Scotland | may 2004 | Scotland | SI | SI |
| 4 | Estudio de Necesidades Jurídicas de las ONG en España | junio 2017 | España | Si | No |
| 5 | Final Report Moldova Legal Aid | 2013 | Moldova | Si | No |
| 6 | Social Statistics, Income and Living Conditions | 2008 | Finland | SI | NO |
| 7 | Legal Services in Scotland | 1992 | Scotland | SI | NO |
| 8 | Met and Unmet Legal Needs in Moldova | 2011 | Moldova | SI | SI |
| 9 | Online survey of individuals' handling of legal issues in England and Wales 2015 | 2015 | United Kingdom | SI | SI |
| 10 | Legal Services Benchmarkng. London | 2012 | United Kingdom | Si | SI |
| 11 | Mind the Gap: An Assessment of Unmet Legal Need in London | Oct-nov 2016 | United Kingdom | SI | NO |
| 12 | New Zealand's 2006 National Survey of Unmet Legal Needs and Access to Services | 2007 | New Zeland | SI | SI |
| 13 | Multiple Justicable Problems in Bulgaria (paper) | Nov 2008 | Bulgaria | SI | SI |
| 14 | Paths to Justices in the Netherlands | 2003 | Netherlands | SI | SI |
| 15 | Northren Ireland legal needs survey | July 2006 | Northern Ireland | Si | SI |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 16 | Justice Needs of Yemenis | 2014 | Yemen | SI | SI |
| 17 | Justice Needs in Tunisia | 2017 | Tunisia | SI | SI |
| 18 | Justice Needs in Indonesia | 2014 | Indonesia | SI | SI |
| 19 | Justice Needs and Satisfaction in Ukraine | 2016 | Ukraine | SI | SI |
| 20 | Justice Needs in the United Arab Emirates | 2016 | The United Arab Emirates | SI | NO |
| 21 | Needs of the Malians for Justice | 2014 | Mali | SI | SI |
| 22 | The Legal Information Needs of Civil Society in Zambia | 2016 | Zambia | SI | NO |
| 23 | Justice Needs in Uganda | 2016 | Uganda | SI | SI |
| 24 | The Justice Gap: A study of the legal needs of New Hampshires low income residents | 2013 | Estados Unidos; New Hampshire | SI | NO |
| 25 | Nevada civil legal needs survey final report | 2008 | Estados Unidos: Nevada | SI | NO |
| 26 | Civil legal needs study update | 2015 | Estados Unidos: Washington State | SI | NO |
| 27 | Understanding the diverse legal needs of the Maryland agricultural Community | 2014 | Estados Unidos: Maryland | SI | NO |
| 28 | Virginia Legal Needs survey. | 2007 | Estados Unidos: Virginia | SI | NO |
| 29 | Legal needs of Older Ohioans: A 2008 Survey | 2008 | Estados Unidos: Ohio | SI | NO |
| 30 | Report on the Legal Needs Assessment. Colorado legal services | 2011 | Estados Unidos: Colorado | SI | NO |
| 31 | The legal needs of Low-income alabamians | 2007 | Estados Unidos: Alabama | SI | NO |
| 32 | Necesidades Jurídicas insatisfechas: Un estudio en el partido de moreno | 2004 | Argentina | SI | NO |
| 33 | Listening to Ontarians; Reporto of the Ontario Civil Legal Needs Project | 2010 | Canadá | SI | NO |
| 34 | Acceso a la justicia estudio descriptivo de las necesidades legales en Uruguay en el año 2013 | 2013, fecha de publicación de estudio 2016 | Uruguay | SI | SI |
| 35 | The legal problem of everyday life | 2006 | Canada | SI | SI |
| 36 | Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia. Marco conceptual y metodológico | 2011. totalizado en 2012 y 2013 | Colombia | SI | SI |
| 37 | Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia | octubre 2016 | Argentina | SI | SI |
| 38 | Legal Australia wide survey. Legal need in Australia | August 2012 | Australia | SI | SI |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 39 | Access to Justice and Legal Needs; Legal Australia- Wide Survey; Legal needs in Queensland | 2012 | Australia | SI | SI |
| 40 | Access to Justice and Legal Needs; Legal Australia- Wide Survey Legal Needs in South Australia | 2012 | Australia | SI | SI |
| 41 | Access to justice and legal needs; Taking justice into custody; the legal needs of prisioners | 2008 | Australia | SI | NO |
| 42 | Access to Justice and legal needs; No home no justice?; The legal needs of homeless in NSW | 2005 | Australia | SI | NO |
| 43 | Access to Justice and Legal Needs; Legal Australia- Wide Survey; Legal need in the Northern Territory | 2012 | Australia | SI | SI |
| 44 | Access to Justice and Legal Needs; Legal Australia- Wide Survey; Legal Need in the Australian Capital Territory | 2012 | Australia | SI | SI |
| 45 | Access to Justice and Legal Needs; Legal Australia – Wide Survey; Legal need in Western Australia | 2012 | Australia | SI | SI |
| 46 | Acces to Justice and Legal Needs; Legal Australia – Wide Survey, Legal Needs in Victoria | 2012 | Australia | SI | SI |
| 47 | Access to Justice and Legal Needs; Legal Need in Tasmania | 2012 | Australia | SI | SI |
| 48 | Developing a more responsive legal system for people with intelectual disability in New Zealand | 2014 | Nueva Zelanda | SI | NO |
| 49 | Keeping Up Appearances; Accessing New Zealands Civil Courts as a litigant in Person | 2015 | Nueva Zelanda | SI | NO |
| 50 | San Pedro: Abriendo Puertas al acceso a justicia; "Modelo de acceso a justicia y participación social para el departamento de San Pedro" | 2009 | Paraguay | SI | NO |

**Fuente:** Elaboración propia con base a lista total de Encuestas de Necesidades Jurídicas.

De estas 50 encuestas revisadas a través del filtro de los cuatro criterios mínimos de inclusión de la Pauta A1, nos quedamos con un total de 28 encuestas las cuales fueron sometidas a la evaluación metodológica completa. Estas encuestas son las que siguen:

***Tabla 4: Listado de encuestas incluidas en la evaluación de calidad metodológica.***

| *N°* | *Nombre* | *Año* | *País* | *Revisado* | *Cumple A1* |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a Justicia | 2015 | Chile | Si | SI |
| 2 | Civil Justice in England and Wales 2006-9 | 2009 | United Kingdom | SI | SI |
| 3 | Community Legal Assessing Need for Legal Advice in Scotland | may 2004 | Scotland | SI | SI |
| 4 | Met and Unmet Legal Needs in Moldova | 2011 | Moldova | Si | No |
| 5 | Online survey of individuals' handling of legal issues in England and Wales 2015 | 2015 | United Kingdom | Si | No |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 6 | Legal Services Benchmarkng. London | 2012 | United Kingdom | SI | NO |
| 7 | New Zealand's 2006 National Survey of Unmet Legal Needs and Access to Services | 2007 | New Zeland | SI | NO |
| 8 | Multiple Justiciable Problems in Bulgaria (paper) | Novem-ber 2008 | Bulgaria | SI | SI |
| 9 | Paths to Justices in the Netherlands | 2003 | Netherlands | SI | SI |
| 10 | Northern Ireland legal needs survey | July 2006 | Northern Ireland | Si | SI |
| 11 | Justice Needs of Yemenis | 2014 | Yemen | SI | NO |
| 12 | Justice Needs in Tunisia | 2017 | Tunisia | SI | SI |
| 13 | Justice Needs in Indonesia | 2014 | Indonesia | SI | SI |
| 14 | Justice Needs and Satisfaction in Ukraine | 2016 | Ukraine | SI | SI |
| 15 | Needs of the Malians for Justice | 2014 | Mali | Si | SI |
| 16 | Justice Needs in Uganda | 2016 | Uganda | SI | SI |
| 17 | Acceso a la justicia estudio descriptivo de las necesidades legales en Uruguay en el año 2013 | 2013, fecha de publi-cación de estudio 2016 | Uruguay | SI | SI |
| 18 | The legal problem of everyday life | 2006 | Canada | SI | SI |
| 19 | Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia. Marco conceptual y metodológico | 2011. totalizado en 2012 y 2013 | Colombia | SI | SI |
| 20 | Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y nive-les de acceso a la justicia | octubre 2016 | Argentina | SI | NO |
| 21 | Legal Australia wide survey. Legal need in Australia | August 2012 | Australia | SI | SI |
| 22 | Access to Justice and Legal Needs; Legal Australia- Wide Survey; Legal needs in Queensland | 2012 | Australia | SI | NO |
| 23 | Access to Justice and Legal Needs; Legal Australia- Wide Survey Legal Needs in South Australia | 2012 | Australia | SI | SI |
| 24 | Access to Justice and Legal Needs; Legal Australia- Wide Survey; Legal need in the Northern Territory | 2012 | Australia | SI | NO |
| 25 | Access to Justice and Legal Needs; Legal Australia- Wide Survey; Legal Need in the Australian Capital Territory | 2012 | Australia | SI | NO |
| 26 | Access to Justice and Legal Needs; Legal Australia – Wide Survey; Legal need in Western Australia | 2012 | Australia | SI | NO |
| 27 | Access to Justice and Legal Needs; Legal Australia – Wide Survey, Legal Needs in Victoria | 2012 | Australia | SI | NO |
| 28 | Access to Justice and Legal Needs; Legal Need in Tasmania | 2012 | Australia | SI | NO |

**Fuente:** Elaboración propia con base en Encuestas de Necesidades Jurídicas evaluadas.

# 1.3 HALLAZGOS

En el siguiente apartado se presentan **los principales hallazgos derivados de la revisión sistemática y la sistematización informativa** de la base de datos construida. La organización se funda en la idea **de relevar ciertos aspectos más notables que se lograron extraer** de todo el proceso investigativo de esta primera parte.

En este sentido, la estructura seguirá el siguiente orden temático: **Primero** se ahondará en la calidad metodológica de las encuestas revisadas categorizando el nivel de utilidad para el monitoreo de las necesidades jurídicas.**Segundo**, se abordarán de manera descriptiva, pero también comparativa, los diferentes resultados que estas encuestas reportan, viendo diferencias y continuidades con respecto a la prevalencia de diferentes necesidades, su satisfacción o insatisfacción, el nivel de acceso a la justicia y la existencia de poblaciones vulnerables a estos situaciones o problemas. **En tercer lugar**, se valorarán diferentes aspectos técnicos de las encuestas observadas evaluando como una u otras decisiones metodológicas y/o teóricas pueden incidir en diferentes resultados. En este marco, se discutirá sobre la definición operativa de las necesidades jurídicas, las diferentes modalidades de aplicación de las encuestas, los periodos de referencia observados, la aplicación del llamado filtro de trivialidad en la ejecución de las encuestas y la presencia complementos metodológico distinto de la encuesta en los informes.

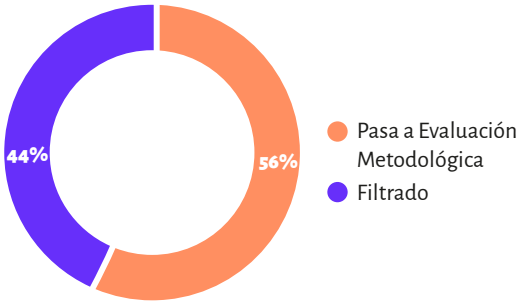
### *1.3.1 Evaluación de la calidad metodológica*

Siguiendo los pasos descritos en la explicación de la pauta A1, se realizó una evaluación de la **calidad metodológica y la utilidad de estas para el monitoreo**, así como para la revisión sistemática misma. Así se estableció un filtro con cuatro características mínimas para ser considerado en las siguientes fases del estudio con lo cual se aspira sobre todo a conseguir ciertas características homogéneas de las encuestas que sometemos a revisión.

En este primer filtro se consideraron cuatro elementos: 1) si la **encuesta es representativa de una población completa dentro de un territorio** político administrativo, ya sea nacional, estatal, provincial, comunal, etc. (esto excluye encuestas focalizadas por nivel socioeconómico, edad, género, discapacidad, entre otros); 2) si el **diseño de muestreo** se encuentra **completamente descrito** en el informe; 3) si se usó una **muestra probabilística** para aplicar la encuesta; y, 4) si se **caracteriza sociodemográfica la muestra** con al menos tres variables distintas a con-

siderar. De esto se obtuvo que **un 56% del total de encuestas revisadas pasaron a la evaluación de su nivel de utilidad, mientras un 44% no logró completar una o varias de las cuatro características mínimas.**

***Ilustración 1: Porcentaje de cumplimiento y no cumplimiento de criterios mínimos***

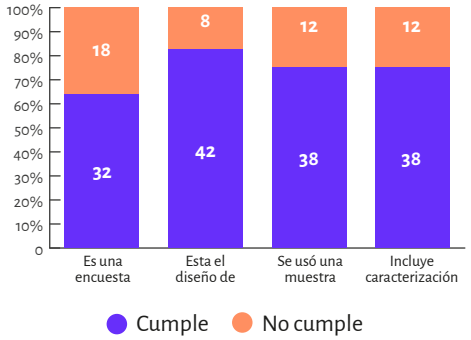



**Fuente:** Elaboración propia

Las razones para no cumplir con uno o más de un criterio básico son variadas, pero es relevante notar que muchas encuestas que quedan fuera en este proceso lo hacen debido a un incumplimiento con el primer criterio expuesto (A). Esto no necesariamente implica que no sean estadísticamente representativa, sino que hay una gran cantidad de ellas que tiene foco en un grupo humano particular, por ejemplo, población con ingresos más bajos. Al querer indagar sobre su uso en el monitoreo general de las situaciones o problemas jurídicos se decidió dejar fuera este tipo de encuestas.

Considerando lo anterior expuesto, y revisando el cumplimiento o no cumplimiento de estas características mínimas, podemos destacar algunos datos interesantes.

***Ilustración 2: Cumplimiento y no cumplimiento desagregado por cada criterio mínimo***



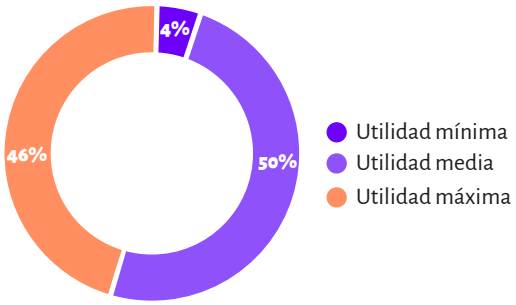

**Fuente:** Elaboración propia

En **gran medida cada una de estas características definidas como mínima son cumplidas**, no obstante, hay que destacar que se encontraron informes de resultados de encuestas de necesidades jurídicas de los cuales no se podía asegurar el uso de muestreo probabilístico. Esto no solo hace necesario que salga de las consideradas en la revisión, sino que pone en total cuestionamiento su uso como diagnóstico o monitor de la prevalencia de los problemas o situaciones en una población.

Otro grupo pequeño, **siete encuestas de las revisadas, no contaba en su informe con su diseño de muestreo descrito**, no solo no estableciéndose como se seleccionó la muestra, sino que haciendo difícil revisar las estimaciones que estas mismas encuestas realizan. La **no transparencia de estos elementos advertimos puede ser problemática en la actualidad**, más aún, considerando el alto número de encuestas realizados a partir de fondos públicos.

Por otro lado, del 56% de encuestas que pasaron los cuatro criterios mínimos, 28 encuestas sobre un total de 50, se obtuvieron los siguientes resultados según la clasificación de utilidad en la metodología propuesta.

*Ilustración 3: Porcentaje de encuestas clasificadas por nivel de utilidad para el monitoreo*




**Fuente:** Elaboración propia

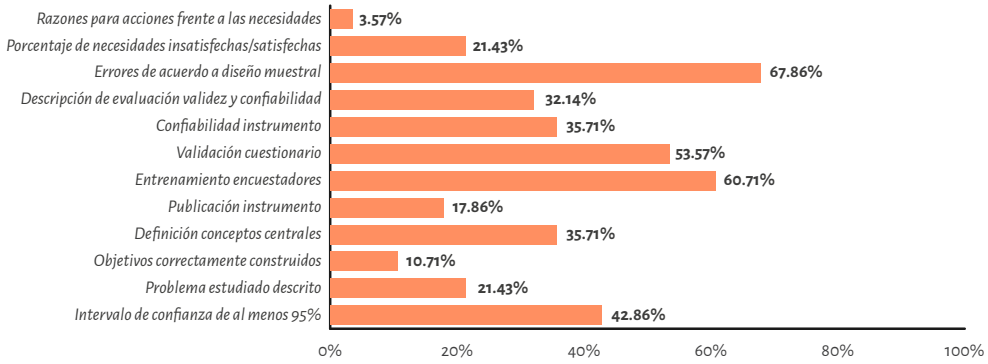
**Solo una encuesta de la muestra de 28 obtuvo puntaje inferior a 35 puntos** en la pauta de evaluación metodológica, clasificándose como de **utilidad mínima. Un 50% logró la clasificación de utilidad media** con puntajes entre los 35 y los 69 puntos. Y 14 encuestas, que representan **el 46% de las encuestas** que pasan los criterios mínimos, obtuvieron puntajes de 70 en adelante, clasificándolas como de **utilidad máxima**. El promedio de los puntajes obtenidos fue de 70,93 mientras que la mediana se ubicó en 68, lo que nos indica que el 50% de la muestra se encuentra sobre ese puntaje.

La evaluación general de estos resultados sobre la metodología nos indica que **cuando se cumple con los criterios mínimos establecidos, las encuestas suelen ser de mediana y alta utilidad para monitorear las necesidades jurídicas**, al menos desde la perspectiva metodológica. Esto puede ser indicativo de que la técnica de **la encuesta es una herramienta plausible de considerar** para estos fines, no viéndose limitaciones taxativas a su aplicación.

No obstante esta apreciación, cabe resaltar que si existen **ciertas limitaciones para los fines y extensiones de la aplicación de la encuesta en este tipo de proyectos**, muchos de los cuales tienen que ver con las decisiones técnicas, pero también desde la perspectiva conceptual y teórica. Algunos de estos aspectos se irán revisando en los sucesivos capítulos del presente informe, mientras que en este momento nos abocaremos concretamente a los criterios técnicos y metodológicos evaluados por la pauta únicamente.

Al revisar la cantidad de encuestas que no cumplieron de manera total cada uno de los criterios, se puede advertir cuales son los **nudos críticos que la aplicación de estas encuestas** ha tenido. Esto lo visualizamos en el siguiente gráfico:

***Ilustración 4: Porcentaje de incumplimiento total por criterio***




**Fuente:** Elaboración propia

Llama la atención la existencia de **tres criterios que en más de la mitad de las encuestas revisadas no mostraron cumplimiento alguno**, siendo evaluadas con un cero en su puntaje. Entre estos encontramos el **cálculo de errores de acuerdo al diseño muestral, el entrenamiento de las y los encuestadores y la validación del cuestionario** utilizado. Cabe resaltarse de que esto no necesariamente implica que no haya habido estos elementos en los proyectos, solo que no están presentes en los informes, por lo cual no podemos dar cuenta de su existencia ni menos valorarlos metodológicamente. No obstante esto, **se puede problematizar desde al menos dos perspectivas**. La primera tiene que ver con **los estándares de la replicabilidad de todo proyecto de investigación**, es decir la confiabilidad de los procesos, instrumentos y en última instancia, de los resultados que nos están exponiendo.

El método científico reclama esta característica en tanto la necesidad, para establecer un mínimo de veracidad de que los experimentos e investigaciones sean replicables bajo mismas condiciones y se obtengan iguales resultados. Este criterio sin duda es más laxo en las ciencias sociales donde existen múltiples variables no controlables por el investigador. Sin embargo, se espera que, evaluando críticamente ciertas variables como el contexto social, político y económico, habiendo estas no variado sustancialmente, manteniendo una muestra de características similares y aplicando los mismos instrumentos, los resultados deberían ser a lo menos similares sin importar quien condujera o aplicara el proyecto (Hernández, Fernández y Baptista, 2014).

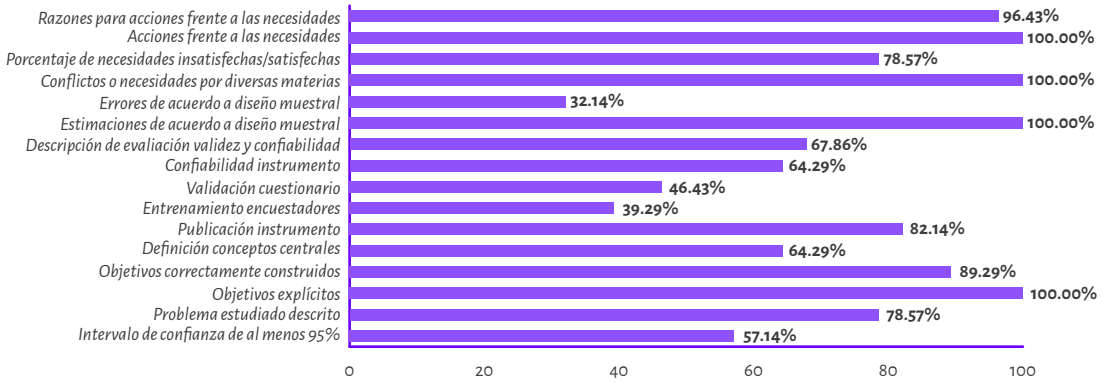
Para esto, la única forma es que los autores expongan de manera abierta y explicita el cómo realizaron dichas encuestas, dentro de lo cual el cálculo de errores, y lo mecanismos de validación son cruciales. Además de ello, uno de los usos más valorados de este tipo de estudios son las secuencias longitudinales o estudios de tendencia, para lo cual es necesario aplicar de igual manera la encuesta en distintos momentos, por esto, una vez más si no se conoce completamente el trabajo realizado, su réplica es imposible.

La segunda perspectiva problemática a resaltar tiene que ver con la **transparencia de la información presentada, ya no solo desde las posibilidades investigativas sino desde la responsabilidad política frente a la información de interés público, y por cierto del uso de los recursos públicos**. Saber con qué estándares se realizan estudios que muchas veces pretenden incidir en el desarrollo de políticas públicas es necesario, tanto para poder valorar la base sobre la cual se fundamentan dichas políticas, como para monitorear su implementación (Mallett, Hagen-Zanker, Slater y Duvendack, 2012). Y solo sobre el conocimiento de esta información se puede hablar de política pública basada en la evidencia, y de una participación activa y real desde instituciones de control como de la sociedad civil.

Así mismo, el **alto incumplimiento de la mención sobre la calificación o entrenamientos de las personas que aplican los instrumentos exige cautela,** en tanto una aplicación de las encuestas no estandarizada y no instruida, puede introducir sesgos considerables en los resultados de una encuesta al afectar la validez de los cuestionarios (Hernández, Fernández y Baptista, 2014).

Por otra parte, también es necesario valorar aquellos criterios que se encontraron presente en las encuestas. Primero se expondrá considerando el cumplimiento completo del criterio propuesto y el parcial juntos. Con esto se pretende visualizar el cumplimiento de forma general, para luego revisar desagregadamente en cumplimiento total y parcial en cada uno de los criterios.

***Ilustración 5: Porcentaje de encuestas con al menos cumplimiento parcial por criterio***



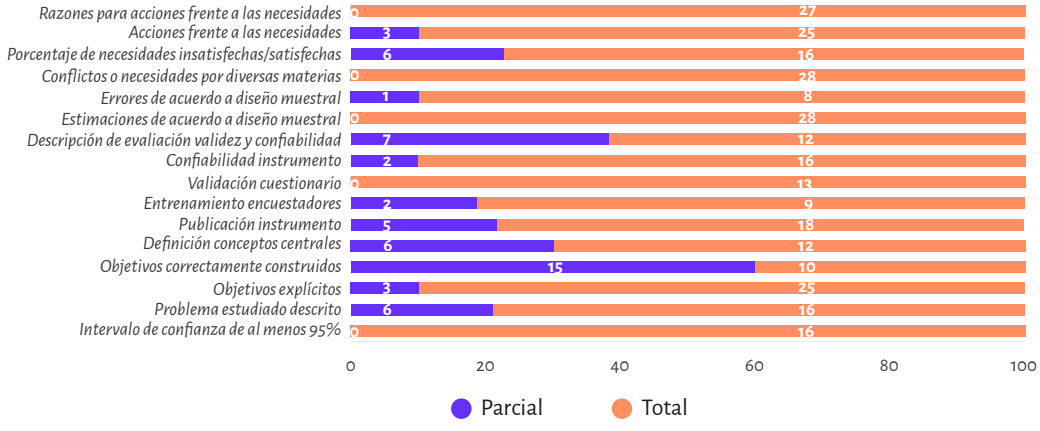

**Fuente:** Elaboración propia.

Existen **cuatro criterios que fueron cumplidos por todas las encuestas revisadas al menos parcialmente**, estos son: el **señalamiento explícito de los objetivos de la investigación, las estimaciones de los resultados de acuerdo al diseño muestral presentado, la evaluación de las necesidades o conflictos (o situaciones) por diversas materias jurídicas, y las evaluaciones de las diferentes acciones tomadas por los/as encuestado/as frente a las necesidades reportadas**.

Se puede rescatar la relevancia, a nivel investigativo y con respecto a la revisión sistemática, que tiene el contar con objetivos de investigación explícitos. Si bien, no basta solo con enunciarlos, sino que estos se deben construir adecuadamente y luego desarrollarse coherentemente, si constituye un punto inicial necesario para valorar sus aportes tanto a nivel de los resultados como de la metodología. Junto con ello, la estimación de resultados de acuerdo al diseño muestral presentado parece ser también una característica casi obvia cuando hablamos de encuestas, pero la evidencia muestra que esto no es necesariamente así, y en ocasiones ocurre que el diseño muestral se respeta para algunas estimaciones, comúnmente las más amplias poblacionalmente, y luego no para otras. Esto a veces es incluso mencionado por los mismos autores al presentar la significancia estadística, pero esto no ha evitado el uso indiscriminado de esa data sin su correcta valoración, lo cual en gran medida pueda hablar también de una falta por parte de los consumidores de estos estudios.

Desarrollando un poco más estas ideas, podemos ver en el siguiente gráfico cuáles son los criterios que se cumplen a cabalidad con el estándar ideal planteando, y cuales solo cumplieron en parte con lo esperado.

***Ilustración 6: Cantidad de encuestas con cumplimiento parcial versus cumplimiento total en cada criterio***




**Fuente:** Elaboración propia.

Con la información visible en este gráfico ahora podemos mirar de manera más integral por ejemplo el alto cumplimiento con respecto a los objetivos, donde vemos que hay un porcentaje de estudios donde esto se cumplió solo parcialmente. Esto usualmente tuvo que ver con una enunciación a veces no tan explícita y siendo distinguible solo objetivo general y no específicos. Además de esto, el alto porcentaje de cumplimiento parcial en el criterio que evalúa su construcción complejiza aún más este aspecto al revisar la calidad metodológica.

Otro elemento que se puede mencionar es el **cumplimiento siempre de modo total de cinco criterios. El primero es el intervalo de confianza al menos de un 95%**, esto es que las estimaciones de los resultados se hacen con un 95% de confianza. El **segundo es la validación del cuestionario** en el que nuevamente tenemos que sopesar su valor al observar que había un alto incumplimiento total de este criterio, y que aun cuando se cumple en mencionar este proceso muchas veces no se describe el mecanismo por el cual se realiza, criterio en el que se ve que en un 25% de los casos fue incompleto. El **cuarto y quinto** criterio corresponden a consideraciones investigativas que pueden parecer altamente teóricas, pero también necesarias para responder a los objetivos que las mismas encuestas se plantean y más relevante aún para este estudio, para hacer una herramienta de monitoreo útil de las necesidades jurídicas con miras al desarrollo y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, se valora positivamente que estos dos criterios, que observan la diversidad de situaciones consideradas y las motivaciones de las conductas de las personas estudiadas, sean cumplidos siempre totalmente en la muestra de encuestas revisadas. Así mismo, sucede con el **tercer** criterio que habla sobre la estimación de los resultados de acuerdo al diseño muestral.

En general se puede apreciar que **existe un estándar preponderante de calidad de máxima utilidad por parte de estos estudios una vez sorteadas los criterios mínimos**, sobre todo considerando sus aspectos técnicos relativos a la representatividad de los resultados. No obstante, **también se observa un alto grado de diversidad en el reporte de la información, explicándose a veces de modo incompleto o con significativas carencias la metodología utilizada**. Esto sin duda empobrece los esfuerzos que podemos hacer tanto en evaluar estos estudios, como en comparar unos y otros.

Por esta misma **falta de sistematicidad en la construcción y ejecución de las encuestas de necesidades jurídicas también podemos inferir un alto grado de heterogeneidad**, que por lo menos al valorar cualitativamente sus diseños metodológicos queda a la vista. Esto se expresa en definiciones conceptuales dispares para mismos conceptos, utilización de periodos de referencia distintos para los estudios, establecimiento de márgenes de errores y niveles de confianza sin mucho sustento empírico específico en la materia estudiada, mecanismos de levantamiento de información muy variados y con diversas limitaciones, formas de preguntar distintas y la inclusión de situaciones y problemas muchas veces no asimilables entre unos estudios y otros.

Considerando esto último es que se realizó un **análisis de heterogeneidad**, intentando identificar, cuanta de la diversidad de los resultados encontrados a los estudios no se deben al azar. Con ello, tendríamos la proporción de la diversidad que se explicaría por dos motivos fundamentalmente. Uno, el que más comúnmente se considera, las diferencias de las realidades de los universos poblacionales estudiados, ya sea por temas políticos, como sociales o económicos. Segundo, la heterogeneidad derivada de las diferencias en los diseños metodológicos de estas encuestas.

Para esto se utilizó, como ya se había puntualizado en el apartado metodológico, el estadístico de heterogeneidad I2, el que se calculó sobre la base de chi-cuadrado. Al calcular el chi-cuadrado presente en los resultados sobre la cantidad de personas que expresan tener una necesidad jurídica y el número de personas que no tiene ninguna, **obtenemos un chi-cuadrado calculado de 13.883,6 con 27 grados de libertad**. Este es ampliamente mayor que el chi-cuadrado por tabla por lo cual podemos establecer en primer momento que **los resultados no son independientes con un valor p de 0.05**.

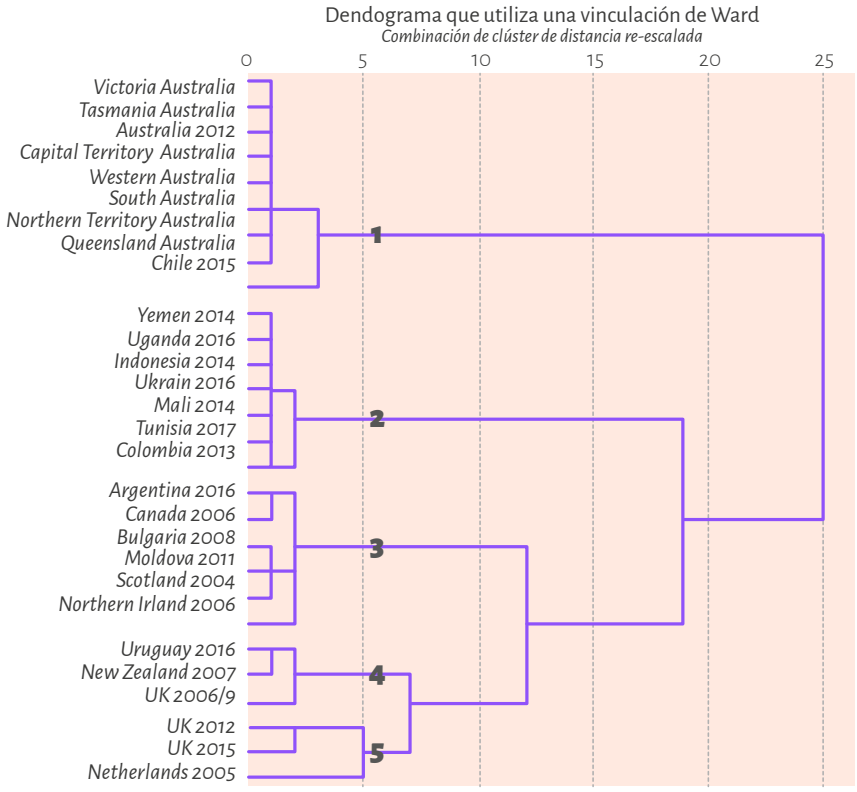
Seguido de esto, se procedió a calcular **I2**, el que arrojo un **99,85%**, valor que indica un **alto nivel de heterogeneidad no azarosa en la muestra** (se considera así los valores sobre 75%). Esto confirma estadísticamente la apreciación cualitativa sobre la diversidad metodológica antes mencionada. Bajo esta condición se desestima calcular el estimador estadístico el cual sabemos requiere un alto nivel de homogeneidad.

No obstante, no poder contar con un estimador que agregue las diferentes muestras de cada encuesta, si podemos realizar un análisis más profundo para intentar **comprender las razones de la heterogeneidad y su impacto en los resultados** que observamos.

Para esto, se presentarán en el siguiente apartado algunos de los resultados más relevantes obtenidos por las encuestas evaluadas, y luego, en el subsiguiente apartado, se analizan diferentes aspectos metodológicos que pueden incidir en los resultados.

Antes de ello, y para tener un marco que nos permita sustentar las comparaciones, se realizó un **análisis de clúster jerárquico por caso**, incluyendo en el análisis las variables sobre el periodo de referencia para preguntar por las necesidades, la existencia o no de un filtro de trivialidad, el tipo de definición operativa que usan de necesidad jurídica, el modo en que se aplica cada encuesta y el puntaje obtenido en la pauta de calidad metodológica. El resultado de este análisis se gráfica en la siguiente ilustración.

**Ilustración 7: Dendrograma de análisis de conglomerados**




**Fuente:** Elaboración propia.

Este análisis nos muestra qué encuestas, valoradas según las variables incluidas, están más cercanas unas a otras, y cuáles más distantes. En el dendrograma arriba vemos el listado de encuestas ordenados en la columna a la izquierda, mientras las líneas horizontales representan su cercanía a otra encuesta de acuerdo a su tamaño al momento de unirse. Así se puede ver, por ejemplo, que todas las encuestas territoriales y la nacional de Australia se agrupan en la primera etapa, mientras las encuestas de UK 2012 y UK 2015 se agrupan en una segunda etapa, y las encuestas de Australia y Chile se encuentran a una distancia de 25 pasos respecto del resto de las encuestas presentes en la muestra.

Con este resultado construimos cinco conglomerados, entendiendo que estos se caracterizan por la homogeneidad interna y la heterogeneidad externa. La agrupación de encuestas queda de la siguiente forma:

~ **Conglomerado 1:** Encuestas australianas (2012) y chilena (2015).

~ **Conglomerado 2:** Encuestas real-

izadas por Hiil. Considera las encuestas de Yemen 2014, Uganda 2016, Indonesia 2014, Ukrain 2016, Mali 2014 y Tunisia 2017. Además, se une a este conglomerado en la etapa 3 la encuesta de Colombia 2013.

**~ Conglomerado 3:** Encuestas americanas y europeas realizadas durante los años 2000. Incluye a Argentina 2016, Canada 2006, Bulgaria 2008, Moldova 2011, Scotland 2004, Northern Ireland 2006.

**~ Conglomerado 4:** Considera a Uruguay 2016, New Zealand 2007 y UK 2006/9.

**~ Conglomerado 5:** Esta bastante cerca al conglomerado anterior e incluye el resto de las encuestas del Reino Unido (2012 y 2015), además de Holanda 2003.

Ahora pasaremos a revisar los resultados obtenidos por las encuestas, para luego valorar si las diferentes decisiones metodológicas consideradas en el análisis tienen algún efecto o no en los resultados, y si tienen relación o no con los conglomerados conformados.

### *1.3.2 Resultados obtenidos por las encuestas*

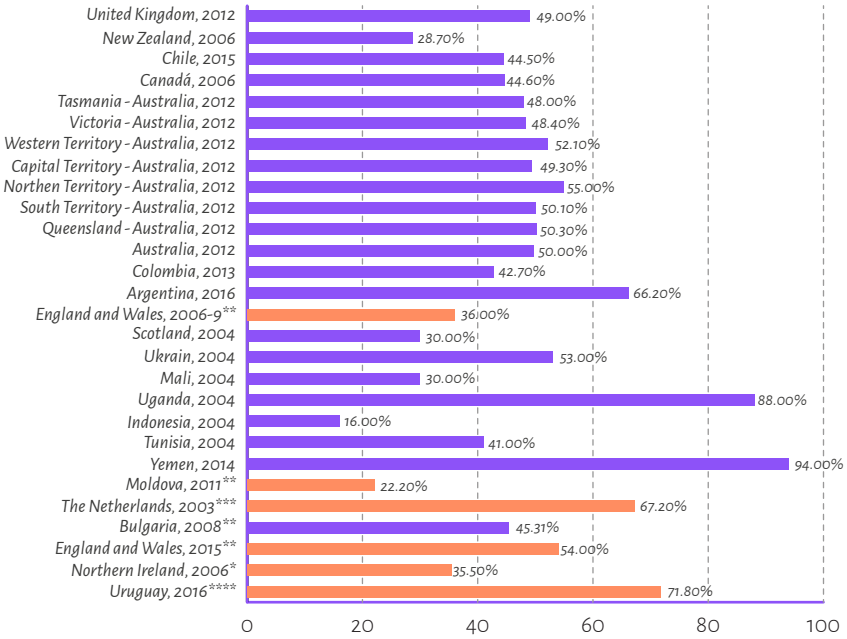
A modo de reseña, y seleccionando algunos de los muchos y diversos datos que este tipo de herramientas de levantamiento de información nos ofrece, intentamos en este apartado presentar de modo comparativo los resultados observados en las encuestas revisadas.

Para esto decidimos indagar en cinco temas. Estos son: prevalencia de las necesidades, coocurrencia de las necesidades, insatisfacción de las necesidades, barreras de acceso a la justicia y poblaciones vulnerables detectadas.

#### *1.3.2.1 Prevalencia de las necesidades jurídicas*

Uno de los resultados centrales de las encuestas de necesidad jurídica es el cálculo del porcentaje de personas con necesidades jurídicas. Es este dato con el cual se puede estimar un número de personas a nivel del universo estudiado que tendrían en un momento dado necesidades justiciables. Si se promedian los **resultados ponderados** por el tamaño de cada muestra se obtiene **que un poco menos de la mitad de la población tendría una necesidad** de este tipo **(47,38%)**, no obstante, la **diversidad de resultados** obtenidos por las diferentes encuestas nos muestra que el **panorama es mucho más complejo**.

**Ilustración 8: Porcentaje de prevalencia de las necesidades jurídicas por encuesta**




**Fuente:** Elaboración propia.
*Considera problemas de tipo civil en sentido amplio, incluye familia, beneficios sociales y violencia domestica
**Considera civil y administrativa en sentido amplio incluye familia, beneficios sociales, violencia doméstica y arresto
***Considera solo justicia civil, administrativa y laboral
**** Preguntaba por todas las personas del hogar

A nivel general se puede observar que **los porcentajes de la población que reportan situaciones o problemas justiciables es muy variable**. Se pudo observar países como Yemén y Uganda en donde se estima que más del 80% de la población tiene o ha tenido una necesidad jurídica en un determinado periodo de tiempo. Y por el otro lado, las encuestas de Indonesia, Nueva Zelanda y Moldova hablan de una prevalencia de menos de un tercio de la población. Ahora acá es relevante, y se tratará en mayor detalle más adelante, cual es el periodo de referencia por el que le estamos consultando a los/as encuestado/as, donde cabría esperarse en términos muy generales que, con periodos más amplios, el reporte de necesidades incrementaría.

Si bien, los porcentajes de incidencia son muy variables entre países, si se logra extraer una conclusión común a casi todas las encuestas y es que la ocurrencia de cierto tipo de problemas está relacionado a la ocurrencia de otros. Es decir que, si una persona tiene una necesidad jurídica específica, es probable que tenga una segunda asociada o en coocurrencia. En este sentido se comprueba que las necesidades o problemas jurídicos

muchas veces vienen correlacionados unos con otros, lo cual se puede deber a varios motivos como que una necesidad conduzca a otra, o que una situación específica se traduzca en más de una necesidad jurídica, o incluso que existan condicionantes estructurales asociados a ciertos grupos.

Por otro lado, **influye los tipos de situaciones o problemas incluidos en los cuestionarios, siendo en algunos casos (marcados con asteriscos) la justicia penal excluida de la encuesta**. Esto puede restar en términos globales la cantidad de problemas o situaciones experimentados por los/as encuestado/as siendo algunos conflictos concretos de la justicia penal bastante comunes en muchos países del mundo como lo es el hurto y el robo. Para observar esto en más detalle, en la siguiente tabla de prevalencia se destacan las materias o grupos de problemas con mayor prevalencia en cada encuesta. Se hace bastante evidente que en un gran número de **casos cuando lo penal fue incluido, formó parte de las necesidades jurídicas más reportadas** por la población.

***Tabla 5: Tres grupos de necesidades jurídicas más prevalentes***

| *País* | *Grupos de Necesidades* |
|---|---|
| Uruguay, 2016 | Consumo 31,3% / Laboral 25,5% / Beneficios sociales 11,9% |
| Northern Ireland, 2006 | Consumo 14% / Convivencia y vecinos 7,6% / Laboral 6% - No evalúa Penal |
| England and Wales, 2015 | Consumo 33% / Compra venta vivienda 21% / Economía y patrimonio - Herencias 20% - No evalúa Penal |
| Bulgaria, 2008 | Consumo 22,3% / Convivencia y vecinos 15,2% / Beneficios sociales 11,8% - No evalúa Penal |
| The Netherlands, 2003 | Vivienda 35,2% (propietario, arrendador y arrendatario) / Consumo 31,6% / Laboral 29,9% - No evalúa Penal |
| Moldova, 2011 | Convivencia y vecinos 15% / Familia y relaciones 14% / Consumo 9% - No evalúa Penal |
| Yemen, 2014 | Penal 40% / Convivencia y vecinos 37% / Problemas con tierras 36% |
| Tunisia, 2017 | Laboral 31% / Servicios Públicos y domiciliarios 18% / Convivencia y vecinos 15% |
| Indonesia, 2014 | Penal 31% / Problemas con tierras 13% / Administrativo 11% |
| Uganda, 2016 | Familia y relaciones 37% / Problemas con tierras 36% / Penal 33% |
| Mali, 2014 | Problemas con tierras 37% / Penal 26% / Laboral 25% |
| Ukraine, 2016 | Consumo 42% / Laboral 29% / Desplazados (Internally Displaced Persons) 21% |
| Scotland, 2004 | Convivencia y vecinos 42% / Familia y relaciones 17% / Vivienda 13% / Consumo 13% |
| England and Wales, 2006-9 | Consumo 12,4% / Convivencia y vecinos 8,1% / Beneficios sociales 5,8% - No evalúa penal |
| Argentina, 2016 | Penal 29,2% / Consumo 24,5% / Salud 20,7% |
| Colombia, 2013 | Penal 19,4% / Salud 14,3% / Convivencia y vecinos 12,8% |

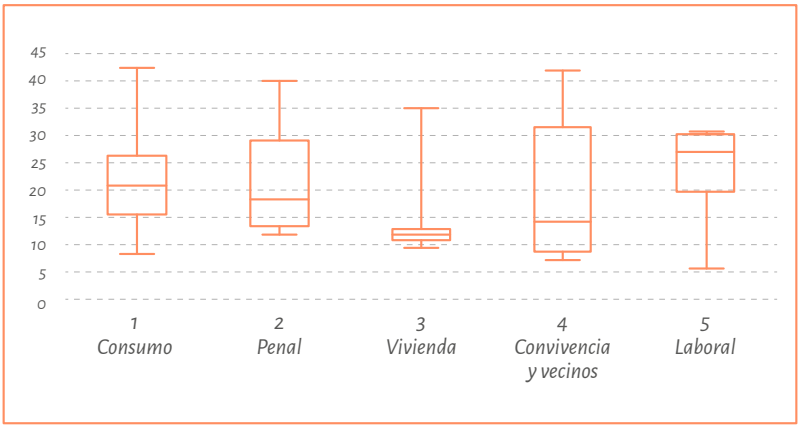
| | |
|---|---|
| Australia, 2012 | Consumo 20,6% / Penal 14,3% / Vivienda 11,8% |
| Queensland - Australia, 2012 | Consumo 20,8% / Penal 14,1% / Vivienda 12,6% |
| South Territory - Australia, 2012 | Consumo 21% / Penal 14% / Vivienda 13% / Problemas con el gobierno 10,7% |
| Northen Territory - Australia, 2012 | Penal 22,6% / Consumo 21,4% / Vivienda 12,2% / Problemas con el gobierno 11% |
| Capital Territory - Australia, 2012 | Consumo 21,8% / Penal 15,6% / Vivienda 11% |
| Western Territory - Australia, 2012 | Consumo 21% / Penal 18,7% / Vivienda 11,5% |
| Victoria - Australia, 2012 | Consumo 20,1% / Penal 12,8% / Problemas con el gobierno 10,6% |
| Tasmania - Australia, 2012 | Consumo 18,1% / Penal 14,1% / Vivienda 12,1% |
| Canada, 2006 | Consumo 22% / Laboral 17,8%, Dinero y deudas 20,4% |
| Chile, 2015 | Penal 15,4% / Vivienda 10,3% / Economía y Patrimonio 8,9% - Del total de la población |
| New Zealand, 2006 | Consumo 10,4% / Dinero y deudas 8,1% / Beneficios sociales 6,7% |
| United Kingdom, 2012 | Consumo 29% / Dinero y deudas 27% / Contratos de compra y venta 26% |

**Fuente:** Elaboración propia.

Considerando por esfera o materia, los **conflictos más frecuentemente reportados son los relativos a temas de consumo, seguidos de los penales, luego las necesidades relacionadas a la vivienda, los de convivencia y después los relacionados a lo laboral**. Tomando de cada encuesta los tres más prevalentes, se encontró la mención consumo en 21 encuestas, a los penales en 15 casos, 11 sobre conflictos en vivienda, ocho referían a convivencia comunitario o con vecinos, seis a problemas laborales, cuatro a disputas o problemas por tierra, e igualmente cuatro menciones a beneficios sociales. Otros también reportados, pero en menor frecuencia no superando tres menciones, son los asociados a conflictos en familia, sobre servicios públicos, deudas, problemas administrativos o con el gobierno y problemas con desplazamientos.

Tomando los cinco grupos más frecuentes (consumo, penal, vivienda, convivencia y vecinos, y laboral) revisamos cual es la distribución en los porcentajes de prevalencia de necesidades jurídicas expresadas en la muestra de encuestas revisadas. En la ilustración 9 se muestra un **plotbox o gráfico de cajas** donde las cajas muestran el cuartil uno (25% de los casos), dos (mediana) y tres (75% de los casos), mientras sus bigotes representan los valores mínimos y máximos encontrados entre todas las encuestas revisadas.

*Ilustración 9: Gráfico de cajas de porcentajes de necesidades en cinco grupos de necesidades más frecuentes*




**Fuente:** Elaboración propia.

Todos los **grupos de necesidades valoradas muestran diferencias considerables entre unas y otras encuestas,** siendo la agrupación de conflictos vecinales y la de consumo la que presentan valores más extremos. No obstante, la gran diferencia entre el valor mínimo y máximo en el caso de consumo, la posición y forma de la caja (medianamente centrada) nos indica que los valores se distribuyen a través de todo el espectro de mínimo a máximo. Caso opuesto es el de vivienda donde existen pocos casos con porcentajes alto de necesidades en este grupo, sino más bien los porcentajes se encuentran muy concentrados cerca de su mediana (valor justo al medio) que es de 12,2%. Algo similar ocurre con penal y convivencia, pero con porcentajes mucho menos concentrados, mientras que en laboral el valor mínimo es el alejado de la situación media que las encuestas reportan, encontrándose la mediana en 27,5% y el 50% central de las encuestas entre el 20,25% y 30,125% (cuartil uno y tres).

### *1.3.2.2 Coocurrencia entre las categorías de necesidades*

En cuanto a la **coocurrencia de estos entre los tres más prevalentes, la más común es la de consumo y vivienda**, expresándose entre las tres necesidades más frecuentes en 10 encuestas de la muestra, y viéndose también algunas categorías específicas respecto a la compra y venta de viviendas. También derivado por cierto de sus frecuencias individuales, **hay una frecuente coocurrencia entre los grupos de necesidades de consumo y penal**, combinación que encontramos en un total de nueve de las 28 encuestas revisadas.

Es relevante notar acá que esta mirada tan transversal esconde bastantes sesgos en tanto no solo **las categorías agrupadoras de conflictos no necesariamente son idénticas entre unas y otras encuestas**, pero también debido a que, dependiendo de los contextos nacionales y de sus respectivas modelos sociales y códigos normativos, los mismos conflictos se pueden agrupar de distinta forma. Solo para ejemplificar brevemente, varios países ven los problemas relativos a los servicios públicos como problemas directamente de consumo. Así mismo, es necesario considerar que **seis encuestas no estudian los conflictos de justicia penal**, por lo cual su prevalencia en la conflictividad probablemente esta subestimada.

### *1.3.2.3 Insatisfacción en las necesidades jurídicas*

Otro resultado que estas encuestas pueden arrojar dice relación con el **término de la necesidad**, e incluso algunas llegan hasta el **nivel de satisfacción** con que se finalizó esa situación.

El panorama general que podemos desprender de la muestra nos indica que **existe un alto nivel de insatisfacción con respecto a las necesidades jurídicas. Pero esto no es homogéneo en todas las encuestas**.

***Tabla 6: Insatisfacción en las necesidades jurídicas***

| *Encuesta* | *Porcentaje de necesidades insatisfechas* |
|---|---|
| Uruguay, 2016 | 29% insatisfecho/a y 8,7% muy insatisfecho/a = 37,7% |
| Northern Ireland, 2006 | 26% |
| England and Wales, 2015 | 14% |
| Bulgaria, 2008 | No evalúa |
| The Netherlands, 2003 | 22,8% (pregunta por si alcanzaron sus objetivos) |
| Moldova, 2011 | 43,60% |
| Yemen, 2014 | Evalúa solo por grupo de problemas |
| Tunisia, 2017 | 78% (aun inconclusos + han perdido la creencia de que se vaya a solucionar) |
| Indonesia, 2014 | No evalúa |
| Uganda, 2016 | 59% (acepta que no tendrá solución o aún está en proceso de solucionarse) |
| Mali, 2014 | 45% (acepta que no tendrá solución o aún está en proceso de solucionarse) |
| Ukrain, 2016 | No evalúa |
| Scotland, 2004 | No evalúa |
| England and Wales, 2006-9 | No evalúa |

| | |
|---|---|
| Argentina, 2016 | 19,20% |
| Colombia, 2013 | Entre 43% y 48% = promedio 45,5% |
| Australia, 2012 | Muy insatisfecho/a 17,6% y algo insatisfecho/a 15,9% = 33,5% |
| Queensland - Australia, 2012 | Muy insatisfecho/a 17% y algo insatisfecho/a 16% = 33% |
| South Territory - Australia, 2012 | Muy insatisfecho/a 17,5% y algo insatisfecho/a 15,9% = 33,4% |
| Northen Territory - Australia, 2012 | Muy insatisfecho/a 19,3% y algo insatisfecho/a 15,7% = 35% |
| Capital Territory - Australia, 2012 | Muy insatisfecho/a 17,3% y algo insatisfecho/a 17,9% = 35,2% |
| Western Territory - Australia, 2012 | Muy insatisfecho/a 16,9% y algo insatisfecho/a 17,3% = 34,2% |
| Victoria - Australia, 2012 | Muy insatisfecho/a 18,1% y algo insatisfecho/a 15,7% = 33,8% |
| Tasmania - Australia, 2012 | Muy insatisfecho/a 15,3% y algo insatisfecho/a 14,2% = 29,5% |
| Canada, 2006 | 35,2% sin resolver, y un 7,8% abandonada la esperanza de resolverlos |
| Chile, 2015 | 43% |
| New Zealand, 2006 | No evalúa |
| United Kingdom, 2012 | No evalúa |

**Fuente:** Elaboración propia.

Los **mayores niveles de insatisfacción se reportan así en Colombia e Irlanda del Norte**, mientras que encuestas como la de Inglaterra y Gales de 2015 muestra un porcentaje de necesidades insatisfechas significativamente menor. Acá nuevamente tanto el **filtro de tiempo, así como la definición de la satisfacción/insatisfacción debe ser mirada con mayor detención** entendiendo que los parámetros establecidos por el investigador no necesariamente coinciden con la apreciación subjetiva del o la encuestada, así como tampoco necesariamente coinciden con las definiciones de política pública al respecto.

Por otra parte, nos encontramos además con la traba de que no todas las encuestas evalúan este tema (ver tabla 6, gris oscuro), así como también que la **manera de preguntar y presentar los datos sobre la finalización de las necesidades es bastante variable**. En este sentido, muchas encuestas más que preguntar por satisfacción o insatisfacción preguntar por el cumplimiento de objetivos, si es que se ha resuelto o no, e incluso si aún tiene la creencia de que esta se puede resolver o no (ver tabla 6, marcadas en gris claro)

Cabe considerar que en esta evaluación la muestra se estrecha aún más ya que **no todas las encuestas levantaron data sobre el nivel de satisfacción o insatisfacción** de los conflictos reportados, muchas se ab-

ocaron a la identificación de prevalencia de los conflictos y los caminos de acción seguidos por las personas encuestadas.

#### *1.3.2.4 Barreras de acceso a la justicia*

Si bien el tema de las barreras para acceder a la justicia frente a los conflictos reportados no es el foco de investigación de gran parte de las encuestas de necesidades jurídicas, en la práctica se puede obtener mucha información relevante para detectarlas, así como también para identificar las poblaciones que con mayor frecuencia se ven afectados por ellas.

La separación muchas veces se hace desde el propio diseño de la encuesta, buscando de manera dirigida una muestra representativa de algún subgrupo particular. Pero también al analizar los resultados desagregando por variables sociodemográficas, económicas y de discapacidad, se pueden detectar grupos a posteriori.

En la tabla 7 se sintetizan las diferentes barreras que se pudieron encontrar en la lectura de los informes de las encuestas. Se utilizó luego, la nomenclatura propuesta por el Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia (OCCA) para organizarlas.

El OCCA ordena las barreras en dos grandes grupos, las institucionales y las barreras sociales, culturales y económicas. Dentro de las primeras relevan las barreras asociadas a la información, la confianza, eficiencia, eficacia y al formalismo y burocracia. Mientras que en el segundo grupo se consideran las barreras económicas, geográficas y físicas, las culturales y lingüísticas, y las relativas al género (Bocardo et al., 2018).

Se añade a esta clasificación otras barreras como la cognitiva y la de costo emocional, presentándose la primera cuando una persona no es capaz de actuar ni acceder a la justicia ya que no reconoce estar frente a una necesidad de esta naturaleza. Y la segunda entendida, cuando derivado de las expectativas, o temores, de altos costos no monetarios, la persona desiste de buscar resolución de un conflicto. Como por ejemplo por un elevado nivel de estrés o el temor a crear nuevos conflictos.

***Tabla 7: Barreras de acceso a la justicia identificadas***

| *Encuesta* | *Barreras de acceso a justicia identificadas* |
|---|---|
| Uruguay 2016 | ***Barrera de Confianza, Barrera Económica y Barrera de Costo Personal:*** "las razones para no hacer nada son principalmente dos: no era un evento demasiado importante (uno cada cuatro para el primer problema, uno cada cinco en lo que refiere al segundo), o no se esperaba poder obtener un resultado satisfactorio [27,6%]. Luego aparecen con cierta frecuencia motivos de costo en tiempo o dinero [13,5%], y temor a crear nuevos problemas." |
| Northen Ireland 2006 | ***Barrera de Confianza:*** "Fourteen per cent did not take any action nor seek advice or information from any source. Most often, this was because they did not think it would make any difference (36 per cent of those who did nothing)." (pp. 53) ***Barrera Informacional:*** "advice-seekers were more likely than self-helpers to take courses of action involving more formal procedures." (pp. 53), "Though, even with the benefit of hindsight, 83 per cent of those who did nothing said they did not now wish they had gotten advice from any of a range of relevant organizations or individuals." (pp. 59) |

| | |
|---|---|
| England and Wales 2015 | ***Barrera Cognitiva:*** "For two-thirds (67%) of issues, respondents did not think of it as a 'legal' issue when it first arose. A quarter (25%) of issues were characterised as 'legal' from the outset, while in just under one in ten issues (8%) the respondent did not know whether it was a legal issue or not." (pp. 36), "Respondents with no educational qualifications were more likely to 'do nothing' or to seek advice from the 'other advice' sector. They were correspondingly less likely than other groups to handle an issue 'alone or with informal help'." (pp. 56)<br>***Barrera Informacional:*** "Respondents were asked to what extent they felt they understood their legal position. The responses were broadly equally split between those who thought they completely or mostly understood their rights (45% of issues) and those who partly or did not know at all (49% of issues). In around a fifth of issues (18%) respondents felt they completely understood their legal position, while in a quarter of issues (23%) they did not know their position at all." (pp. 36)<br>Barrera de Género: "Compared to female respondents, male ones were somewhat less likely to seek help from a legal professional and less likely to seek 'other advice', and somewhat more likely to 'do nothing' or 'handle alone or with informal help'" (pp. 54)<br>***Barrera Económica:*** "respondents with household incomes 'up to £31,999' were somewhat less likely to seek advice from a 'legal professional' and were correspondingly somewhat more likely to 'do nothing'." (pp. 57), "The following findings cover issues that were handled alone (without help from friends and family). Around one in ten issues (9%) were handled like this because respondents were concerned that solving the legal need would cost too much." (pp. 68), "In 28% of issues perceived as high severity an assumption of expense was given as a reason for not using a professional advisor" (pp. 77)<br>***Barrera de Confianza:*** "The most common reason given for not taking any action was "I thought nothing could be done" (given for 27% of issues)." (pp. 72), "Some vulnerable groups were particularly likely to cite a belief that nothing could be done about their issue. Respondents who were permanently sick or disabled cited this as the key barrier in 40% of cases, 13% points higher than overall." (pp. 72) |
| Bulgaria 2008 | ***Barrera económica:*** "With the increasing complexity of social and economic transactions law and legal institutions are becoming more inaccessible and in essence contribute to the social exclusion." (pp. 19) |
| The Netherlands 2003 | ***Barrera económica:*** "The prices for legal advice are at least partly dependent on income; furthermore these variables are directly related to the sociopsychological and economic resources of the person involved." (pp. 11), "12% of the respondents mentioned that they decided not to get in touch with a certain expert, because they 'thought it would cost too much money'." (pp. 12), "It appears that insufficient skills on the part of the group with the lowest educational level impede the finding and utilizing of contact with legal advice in a productive way. By the same token, the legal advice system seems to be insufficiently geared towards providing for the specific needs of this group, namely specific help in approaching and dealing with the counter-party." (pp. 20)<br>***Barrera informacional:*** "Our findings that the relation between the level of education and the use of legal advice is not a linear one, fit in with the conclusion that the effect works in two directions. One the one hand, a lack of sociopsychological skills (of people with the lowest level of education) may be a barrier for seeking advice, and on the other hand the need for support will decrease when people (with a high level of education) possess a lot of socio-psychological resources." (pp. 11)<br>***Barrera de confianza y costo personal:*** "respondents mentioned reasons such as 'did not know how to handle it', 'thought that the person/organisation could/would not help', 'didn't feel at home in that world' and 'thought that it would take up too much time and effort'. (pp. 11) |
| Moldova 2011 | "little bit more than one in five (21,4%, n=116) respondents did nothing as reaction to the justiciable problem. Here we should remind about the threshold language in the interview. The respondents were asked to think about serious and difficult to resolve problems which might have a legal solution." (pp. 27)<br>***Barrera de Confianza:*** "Much greater share of the interviewed perceives the justice system as not effective at all (19.2%) or somewhat not effective (20%)." (pp. 9), "More than half of the respondents (51.6%) think that the Moldovan justice system is biased towards people with more money (Figure 2). Further 24.7% agree partially with the statement." (pp. 10), "The next factor which thwarted 14% of the respondents to take active action was power imbalance." (pp. 36)<br>***Barrera Informacional:*** "We asked the respondents whether they knew that since 2008 there is a reformed system for state funded legal aid in place. Majority of the respondents (60.9%) do not know about the existence of the system." (pp. 11), "Twenty seven percent (26.9%) are not very well aware and for 13.7% finding legal assistance would be a real problem." (pp. 11), "Most people (86.4%) do not have an idea what legal assistance might cost." (pp. 12), "Lack of knowledge about rights, legal provisions and legal procedures is the most prevalent reason for not doing anything about a problem. Not knowing what to do was selected as reason for inaction in one in four (25%) problems." (pp. 36)<br>***Barrera de Formalismo y Barrera de Confianza:*** "almost half of the respondents claim that they did not consider or use courts because of perceived complexity of the judicial system (31%) or lack of trust in the courts (15%)." (pp. 29)<br>***Barrera Económica:*** "Another 14% of those who report a problem but did nothing to solve it allude to lack of money as the reason for lumping. About a third of them said that it was the lack of money for retaining legal counsel that stopped them." (pp. 36), "The mean reported fee (for legal assistance provided for the resolution of the case) is 1544 Moldovan Lei or close to 100 Euros. For many Moldovans such an expense might be significant challenge to the individual or family budget." (pp. 37) |
| Yemen 2014 | "Why do some Yemenis do nothing to resolve their justice needs?"<br>***Barrera de Confianza:*** "32% Did not believe I could obtain a positive result", "16% Other party was more powerful",<br>***Barrera Informacional:*** "14% Did not know what to do",<br>***Barrera Económica:*** "10% Did not have enough money" (pp. 29)<br>***Barrera de Género:*** "Men are significantly more confident in their own abilities to solve a domestic violence problem" (pp. 32), "Women experience considerably more stress and negative emotions on their paths to justice." (pp. 33)<br>***Barrera Cultural:*** "Cultural norms may cause people to under or over report problems (in some cultures it is inappropriate to have conficts with others)." (pp. 66) |

| | |
|---|---|
| Tunisia 2017 | ***Barrera Informacional:*** "There is a clear need for adequate and timely legal information and legal advice for Tunisian citizens who encounter legal problems. In the period covered by this survey almost six out of ten Tunisians sought legal information and advice in order to resolve legal problems." (pp. 8), "Many people remain passive because they do not know what to do to resolve the problem." (pp. 68)<br>***Barrera de Confianza:*** "Those who do not take action are mostly dissuaded by the subjective belief that they cannot achieve positive results." (pp. 8)<br>***Barrera de Costo Personal:*** "Another area of concern is the high costs of justice. People in Tunisia have to expend a lot of time, stress and emotion in order to resolve their legal problems." (pp. 8)<br>***Barrera de Género:*** "They [tuniasian women] are also more likely to suffer from stress-related illnesses as a consequence of legal problems." (pp. 8), "most women did not take action because they did not know what to do (19%), while most men did not take action because the problem was not serious enough (17%)." (pp. 72) |
| Indonesia 2014 | "Very few people proceed far enough as to resolve their problems. Many are stopped by barriers of justice. But for serious problems like land more people persevere and pursue resolution." (pp. 76)<br>Barrera Informacional: "people who experience justice problems hardly know where to find legal advice or information." (pp. 8)<br>***Barreras para recibir información legal:*** "Despite the fact that the questionnaire contains only non-trivial legal problems 42% said that they did ***not view the problem as serious enough***. The second reason for not taking action is the ***lack of confidence in their own capabilities*** to achieve positive results. ***Concerns about the relationships with the other party*** or other parties is the third most frequent reason for leaving a problem without action" (pp. 38)<br>"Respondents with ***low education and meagre incomes*** also frequently reported that they did not need support for resolving their legal problems." (pp. 36)<br>"There is a sizeable category of problems (28%) that ***requires more than 5 hours of travel*** in order to obtain information." (pp. 39)<br>***Barrera de Confianza:*** "Most people do not believe that rich and poor receive the same justice from the courts." (pp. 68), "The respondents have significantly more trust in traditional dispute resolution mechanisms than in courts." (pp. 69) |
| Uganda 2016 | More than a third of the people faced with a problem did not take any steps to resolve it. This is mainly because people feel that they are unlikely to succeed in their efforts to solve the problem, either because of a lack of knowledge or because it entailed a high anticipated risk such as an aggravation of the relationship with the other party (especially in case of family problems), or high investment in terms of time and money." (pp. 6)<br>***Barrera de Confianza:*** "Justice users in Uganda experience limited fairness in the processes and outcomes on their justice journeys, particularly when they go through the formal justice system." (pp. 7); "The majority of the respondents do not believe that the Ugandan courts are objective and neutral to all. More than four in ten strongly believe that the Ugandan courts protect the interests of the rich and powerful at the expense of the poor and disenfranchised citizens. Further, 24% agree with that statement. This is a powerful display of mistrust in the fairness of the justice system." (pp. 157); "Trust in justice institutions, in particular the formal system, is low." (pp. 7)<br>***Barrera Informacional:*** "35% did not look for any information." (pp. 62), "More than a third (36%) did not know which public sources they could use." (pp. 67)<br>Almost a third (32%) of the people who did not look for information and advice chose not do so, because they did not think anything could be done. Of those who did not look for information, 17% said it was because they actually did not believe it would have helped them in solving their problem, while 14% did not know what to do to obtain information and advice. |
| Mali 2014 | ***Barrera Informacional:*** "Many Malians (19%) did not know what to do when a problem arose as they did not know how to find relevant information." (pp. 44), "A large majority (25%) of those who did not deal with their justice problem did not know what to do." (pp. 46)<br>***Barrera de Confianza:*** "Justice systems have been designed to nullify power differences amongst parties. Interestingly almost 17% was discouraged by the powerful status of the other party." (pp. 46)<br>***Barrera Cultural:*** "Shame and fear may be reasons why some problems are not reports (being detained, or having issues with a powerful individual)." (pp. 82), "Some Malian groups may have specific justice preferences in comparison to most other countries. For instance, they may put more weight on 'obedience to the heads of families'." (pp. 82) |
| Ukrain 2016 | ***Barrera Geográfica:*** "Notably, people living in rural areas seek advice less often from formal sources than people living in an urban environment. This is a clear signal of the barriers to justice encountered by that the people from remote and rural areas." (pp. 52)<br>***Barrera Informacional:*** "Of the people who did not take action, 13% did not know how to obtain information or advice." (pp. 58)<br>B***arrera de Confianza:*** "Most respondents who did not take any action to resolve their problem believed that either the information would not have helped them (35%) or that nothing could have changed their situation (24%)." (pp. 58); "Almost half of the individuals who encountered a serious justice need did not pursue active steps to resolve the problem. Lack of subjective belief that anything can be done is the most prevalent reason for leaving a problem unanswered." [42% - I did not believe we would achieve a positive solution] (pp. 70-71); "Citizens trust courts and the police the least, with 66% and 61% respectively disagreeing with the statement that these institutions can be trusted. Traditional" (pp. 142)<br>***Barrera Económica y de Costo Personal:*** "Time (11%) and money (9%) constraints also played a role in not taking action for some respondents." (pp. 58); "The resolution of justice needs has very high intangible costs for individuals. These costs are not visible when one analyses the justice system from the top, but they are overwhelming when we ask the users of justice." (pp. 168) |
| Scotland 2004 | No evalúa |

| | |
|---|---|
| England and Wales 2006-9 | "The 2004 and 2006-9 surveys indicated that a substantial proportion of those who experience justiciable problems take no action to resolve them (9.3%, in 2006-9 and 10.5% in 2004)." (pp. 49)<br>***Barrera de Género:*** 10,3% de los hombres no hicieron nada frente a un problema.<br>***Barrera Cultural:*** El 20,2% de la categoría, "otros" de etnicidad no hizo nada frente a su necesidad<br>***Barrera Geográfica:*** El 11,8% de las personas que no poseen medios propios de transporte no hacen nada frente a una necesidad jurídica.<br>***Barrera Cognitiva y Barrera Informacional:*** Entre las personas sin calificaciones académicas, un 11,3% no hace nada frente a una necesidad jurídica.<br>***Barrera Económica:*** Las personas con ingresos entre 50 mil y 10 mil libras no hacen nada en un 9,9% de las necesidades, mientras las que tienen ingresos inferiores a 10 mil libras reportan inacción en un 9,8%.<br>(Tabla 27, pp. 51-52)<br>***Barrera Burocrática:*** "degree of exhaustion among members of the public as a result of being pushed from adviser to adviser. This is consistent with the vivid descriptions reported in Paths to Justice of respondents having sometimes to make 'Herculean' efforts to be seen by an adviser." (pp. 57)<br>***Barrera de Confianza:*** "majority also indicated agreement (35.2%) or strong agreement (26.9%) that the legal system achieved more favourable outcomes for the rich than the poor (…) the majority of respondents also believed that judges were out of touch with ordinary people's lives." (pp. 63), "The responses indicate that individuals who had attended court demonstrated much greater negativity about the prospect of getting a fair hearing than those who had yet to have first hand experience with the court system. Thus, engaging in the judicial process is more likely to diminish one's faith in the fairness of the system than to reinforce it." (pp. 64). |
| Argentina 2016 | Un 23,4% de los encuestados que reportan tener un problema, dicen no haber hecho nada frente a este (pp. 32).<br>***Barrera informacional:*** "Un 54.1% no se consideró capaz de resolver sus problemas jurídicos mediante sus propias capacidades o conocimientos." (pp. 23); "En relación con el problema, y con la información y el conocimiento que tuvo ¿usted siente que en general podía tomar decisiones sobre qué hacer en cada paso, o estaba a la deriva, perdido/a?"<br>"Tomaba decisiones sin tener información adecuada": 13,1% en población general, 36,6% en población indígena y 17% en población con discapacidad<br>"Estaba perdido/a": 29,8% población general, 22% en población indígena y 35,9 en población con discapacidad (pp. 34 y 44)<br>***Barrera de Confianza:*** "¿Siempre en general, siente Ud. que en este país el sistema de justicia está pensado para resolver los problemas reales de la gente como usted? – Poco: 33,6%; Nada: 31,2%" (pp. 41).<br>***Barrera Informacional y Barrera Económica:*** "¿Al principio, se sintió seguro con el grado de información que tenía o más bien percibió que debía contar con un mejor nivel de información y conocimiento? - Pensó que debía tener mejor nivel de información acerca de cómo actuar: 48,1% en población general y 59,1% en población en pobreza estructural" (pp. 44); "¿Conoce alguna oficina o institución donde una persona puede obtener asesoramiento legal gratuito?" – "No": 65,3% en población general; 70% en población indígena (pp. 40 y 46); "Por qué no consiguió asesoramiento legal? – "No podía pagarlo; 22,7%" (pp. 38).<br>***Barrera de Eficacia:*** "Cúan satisfecho está usted con la manera en que se resolvió. – Algo insatisfecho: 14,6%; Muy insatisfecho: 22,1%" (pp. 46). |
| Australia 2012 | ***Barrera de Confianza:*** un 56,2% no realizó ninguna acción porque creyó que "Would make no difference" (pp. 98)<br>***Barrera de Eficiencia:*** un 35,4% no realizó nada porque "Would take too long" (pp. 98)<br>***Barrera Económica:*** un 27,1% no hizo nada ya que "Would cost too much" (pp. 98)<br>***Barrera de Costo Personal:*** Un 29,6% no hizo nada porque "Would be too stressful" (pp. 98), y 12,7% porque "Would damage relationship with other side" (pp. 98).<br>***Barrera Informacional:*** Un 21,4% de quienes no hicieron nada dicen que "Dindn't know what to do" (pp. 98). Para acceder a un consejero, un 40,8% declaró encontrar barreras: De estos un 16,5% declaró "Difficulty getting throught the telephone", un 14% "Took to long to respond", 10,8% "Too expensive" y un 10,1% "Inadaquate or poorly explained advice". |
| Queensland – Australia 2012 | ***Barrera de Eficiencia:*** "Would take too long": 37,4%<br>***Barrera de Costo Personal:*** "Would be too stressful": 29,7%; "Would damage relationship with other side": 10,8%<br>***Barrera Económica:*** "Would cost too much": 29%<br>***Barrera de Confianza:*** "Would make no difference": 56%<br>***Barrera Informacional:*** "Didn´t know what to do": 21,2%<br>Barriers to obtaining advice: getting through on the telephone (17%), the adviser taking too long to respond (14%), difficulty getting an appointment (8%) and inconvenient opening hours (7%). the respondent who consulted their main adviser in person reported travelling more than 20 kilometers in 21% of cases. |
| New South Wales – Australia 2012 | ***Barrera de Eficiencia:*** "Would take too long": 33,9%<br>B***arrera de Costo Personal:*** "Would be too stressful": 30%; "Would damage relationship with other side": 15,1%<br>***Barrera Económica:*** "Would cost too much": 28,3%<br>***Barrera de Confianza:*** "Would make no difference": 55,5%<br>***Barrera Informacional:*** "Didn't know what to do": 20,6%<br>Barriers to obtaining advice: getting through on the telephone (16%), the adviser taking too long to respond (14%), difficulty getting an appointment (7%) and inconvenient opening hours (7%). The cost was a barrier for 21 % of cases where the main adviser was a legal adviser. The respondent who consulted their main adviser in person reported travelling more than 20 kilometers in 17% of cases. |

| | |
|---|---|
| Northen Territory - Australia, 2012 | *Barrera de Eficiencia:* "Would take too long": 37,8%<br>*Barrera de Costo Personal:* "Would be too stressful": 29,4%; "Would damage relationship with other side": 14,9%<br>*Barrera Económica:* "Would cost too much": 28,5%<br>*Barrera de Confianza:* "Would make no difference": 60,3%<br>*Barrera Informacional:* "Didn't know what to do": 19%<br>Barriers to obtaining advice: getting through on the telephone (16%), the adviser taking too long to respond (14%), difficulty getting an appointment (10%) and inconvenient opening hours (8%). The cost was a barrier for 20% of cases where the main adviser was a legal adviser. The respondent who consulted their main adviser in person reported travelling more than 20 kilometers in 16% of cases. |
| Capital Territory - Australia, 2012 | *Barrera de Eficiencia:* "Would take too long": 32%<br>*Barrera de Costo Personal:* "Would be too stressful": 36%; "Would damage relationship with other side": 13,8%<br>*Barrera Económica:* "Would cost too much": 30,2%<br>*Barrera de Confianza:* "Would make no difference": 57,1%<br>*Barrera Informacional:* "Didn't know what to do": 37,2%<br>Barriers to obtaining advice: getting through on the telephone (18%), the adviser taking too long to respond (13%), difficulty getting an appointment (7%) and inconvenient opening hours (6%). The cost was a barrier for 23% of cases where the main adviser was a legal adviser. The respondent who consulted their main adviser in person reported travelling more than 20 kilometers in 13% of cases. |
| Western Territory - Australia, 2012 | *Barrera de Eficiencia:* "Would take too long": 34%<br>*Barrera de Costo Personal:* "Would be too stressful": 25,6%; "Would damage relationship with other side": 10,2%<br>*Barrera Económica:* "Would cost too much": 23,7%<br>*Barrera de Confianza:* "Would make no difference": 56,7%<br>*Barrera Informacional:* "Didn't know what to do": 20,3%<br>Barriers to obtaining advice: getting through on the telephone (19%), the adviser taking too long to respond (13%), inconvenient opening hours (11%), difficulty getting an appointment (7%). The cost was a barrier for 21% of cases where the main adviser was a legal adviser. The respondent who consulted their main adviser in person reported travelling more than 20 kilometers in 19% of cases. |
| Victoria – Australia 2012 | *Barrera de Eficiencia:* "Would take too long": 35,9%<br>*Barrera de Costo Personal:* "Would be too stressful": 30,8%; "Would damage relationship with other side": 11,6%<br>*Barrera Económica:* "Would cost too much": 27,6%<br>*Barrera de Confianza:* "Would make no difference": 56,6%<br>*Barrera Informacional:* "Didn't know what to do": 23,3%<br>Barriers to obtaining advice: getting through on the telephone (15%), the adviser taking too long to respond (14%), inconvenient opening hours (8%), difficulty getting an appointment (7%). The cost was a barrier for 21% of cases where the main adviser was a legal adviser. The respondent who consulted their main adviser in person reported travelling more than 20 kilometers in 18% of cases. |
| Tasmania – Australia 2012 | *Barrera de Eficiencia:* "Would take too long": 32,1%<br>*Barrera de Costo Personal:* "Would be too stressful": 27,2%; "Would damage relationship with other side": 11,3%<br>*Barrera Económica:* "Would cost too much": 21,8%<br>*Barrera de Confianza:* "Would make no difference": 55,5%<br>*Barrera Informacional:* "Didn't know what to do": 19,8%<br>Barriers to obtaining advice: getting through on the telephone (19%), the adviser taking too long to respond (14%), inconvenient opening hours (8%), difficulty getting an appointment (9%). The cost was a barrier for 18% of cases where the main adviser was a legal adviser. The respondent who consulted their main adviser in person reported travelling more than 20 kilometers in 18% of cases. |
| Canada 2006 | *Barrera de Eficacia:* "Thought that nothing could be done": 33,6%<br>*Barrera de Información:* "Was uncertain of my rights": 10,5%; "Dindn't know what to do": 2,3%<br>*Barrera de Eficiencia:* "Thought it would take too much time": 10%<br>*Barera de Costo personal:* "Thought it would damage relationship with the other side": 8,8%; "Thought it would be too stressful": 5,2%<br>*Barrera Económica:* "Thought it would cost too much": 6,4%<br>*Barrera de Confianza:* "Was too afraid to take action": 2,7% (pp. 56) |
| Chile 2015 | Al consultar por el motivo para no hacer nada frente a una necesidad jurídica (pp. 84):<br>*Barrera de Eficacia:* "Nada que hacer": 44%<br>*Barrera de Eficiencia:* "Demoraría mucho tiempo": 23%<br>*Barrera informacional:* "No sabe dónde acudir": 16%<br>*Barrera de Confianza:* "Miedo": 5%<br>*Barrera Económica:* "Muy caro": 4% |

| | |
|---|---|
| New Zealand, 2006 (resumen) | ***Barrera Informacional:*** "61% respondents who had difficulties accessing information said it was because they were unable to find the information that they were seeking" (pp. 6); "While 91% of respondents had never attended a course on their legal rights and responsibilities, 25% of this group said they would consider such a course, with a further 17% saying that they might consider attending." (pp. 7); De los problemas más serios que aún no se resuelven, un 9% plantea "Not trying to do anything because don't know what to do" (pp. 11, Appendix I); Un 34% plantea que le gustaría recibir "Information only, so they can sort problem out themselves" (pp. 12, Appendix I); Un 35% plantea que le gustaría recibir "Information and basic support (e.g. help with filling in forms, help with contacting third parties to seek information)" (pp. 11, Appendix I) |
| United Kingdom 2012 | ***Barrera de Eficacia:*** "I thought nothing could be done": 36%<br>***Barrera Económica:*** "I thought it could cost too much": 8%<br>***Barrera de Eficiencia:*** "I thought that it would take too long to reach a solution": 3%<br>***Barrera Informacional:*** "I did not know where to go to get advice": 2%; "I didn't know I could get advice for this problem": 1%<br>***Barrera de Confianza:*** "I didn't think it would make any difference to the outcome": 3%; "I was too scared to do something": 2%<br>***Barrera Geográfica:*** "The people/organization where too far away": 1%<br>***Barrera de Costo Personal:*** "Thought it would be too stressful": 2%; "Thought it would damage relationship with other side": 1% |
| Colombia 2013 | ***Barrera de Eficacia:*** "En un cuarto de estas necesidades las personas intentan llegar a un arreglo directo; pero de los tres cuartos restantes, el 57% constituye una demanda de justicia disuadida en la que deciden no hacer nada. Es decir, para un tercio del total de conflictos se acude al sistema de justicia. De dicha demanda presentada, la mitad son procesos sin resultado." (pp. 7).<br>***Barrera Económica e Informacional:*** "la población ANSPE tiene menos conocimientos acerca de múltiples aspectos del sistema de justicia y de sus derechos. Además, dentro de esta población, el menor nivel de conocimientos jurídicos se relaciona con una menor proporción de casos en que logran llegar a decisión, y con una mayor proporción de procesos para los que se ignora qué sucedió. Un factor fundamental aquí puede ser la educación: las personas ANSPE con menos educación cuentan con menos asistencia jurídica, llegan a un menor nivel de acuerdos directos, sus casos son inadmitidos de manera más prevalente, logran llegar a decisiones o sentencias en menos casos, y a su vez, desconocen qué sucedió con sus procesos en mayor medida." (pp. 8).<br>***Barrera de Género y Barrera Económica:*** "evidenciamos una interacción entre las características de género y socioeconómicas. La combinación entre ser mujer y estar en extrema pobreza o en discapacidad produce mayor nivel de vulnerabilidad en sus necesidades jurídicas y en sus posibilidades de acceder a la justicia." (pp. 9).<br>***Barrera de Género y Barrera informacional:*** "Igualmente, en ANSPE y PD las mujeres reportan saber menos que los hombres acerca de la existencia de mecanismos judiciales, de organizaciones que prestan servicios de justicia y de sus derechos fundamentales" (pp. 9).<br>***Barrera Informacional:*** "Los conocimientos acerca de mecanismos jurídicos para resolver necesidades jurídicas -aparte de la acción de tutela-, son relativamente bajos –por ejemplo, sólo un quinto de los encuestados ha oído de la acción de grupo-." (pp. 10); "En la PG, quienes sí tienen conocimientos jurídicos básicos muestran una mayor proporción de necesidades jurídicas para las que acuden a un tercero, y a la vez, una menor proporción para las que no hacen nada." (pp. 44-45); "para la población en situación de discapacidad la razón más importante para no acudir a terceros es que las personas no sabían que podían hacerlo o cómo, ofrecida en casi un tercio de los casos." (pp. 50); "En la población general, quienes contaron con asistencia jurídica acudieron a un tercero en casi seis de cada diez casos; en contraste, ello sucedió en cerca de un tercio de los casos de personas que no contaron con la ayuda de un abogado. Por el contrario, las personas que no tienen dicha asistencia tienden a no hacer nada en más ocasiones (cuatro de cada diez casos) en comparación con quienes sí cuentan con esta ayuda (menos de dos de cada diez casos) (…) En las poblaciones ANSPE y PD sucede lo mismo: más casos asesorados por abogados llegan a las manos de autoridades públicas o de particulares y en menos casos las personas "dejan así"." (pp. 53-54).<br>***Barrera Informacional y Barrera eficacia:*** "concluimos que los tres principales obstáculos para el acceso a la justicia son la ausencia de mecanismos adecuados de orientación y asistencia jurídica, el decepcionante desempeño de las autoridades administrativas y los particulares, y la mora procesal." (pp. 11).<br>***Barrera Económica:*** "los estratos I y II son los que tienen una mayor proporción de conflictos para los que no se hizo nada, y a la vez, la menor proporción de casos para los que se buscó un arreglo directo." (pp. 42); "los datos muestran que las personas de menores ingresos tienen casos que en mayor proporción siguen pendientes y se concilian. Mientras que aquellas con ingresos más altos logran que en sus casos se tomen decisiones o sentencias en mayor medida." (pp. 55), "Más de la mitad estima que la justicia es costosa o muy costosa, mientras que menos de la mitad considera que es barata o muy barata" (pp. 83).<br>Barrera Cognitiva: "las personas que hicieron estudios más allá del bachillerato tienen conflictos a los que renuncian en menor medida52 y, en contrapartida, para los que intentan arreglar directamente en mayor proporción." (pp. 44).<br>***Barrera Burocrática y Barrera de Costo Personal:*** "Para un quinto de estas disputas los respondientes indicaron que tomaba demasiado tiempo, razón similar a que dichos procesos tienen demasiados trámites, esgrimida en el 16% de los conflictos." (pp. 49), "Una peor percepción puede constatarse respecto de la agilidad de la justicia, pues ocho de cada diez que contestaron opinan que la justicia es lenta o muy lenta." (pp. 83).<br>***Barrera de Género:*** "en más conflictos las mujeres consideraron que no acudieron a un tercero porque no sabían que podían hacerlo o cómo" (pp. 50).<br>***Barrera de Confianza:*** "alrededor de la mitad de las personas considera que los funcionarios son honestos o muy honestos, lo que corresponde a la misma proporción de quienes consideran que son corruptos o muy corruptos" (pp. 83). |

**Fuente:** Elaboración propia.

Destaca al revisar esta información el tema de las **barreras informacionales**, las cuales se ven casi de manera transversal en todas las encuestas. Esto no responde únicamente a la transversalidad de existencia de esta barrera, sino también a la **relevancia que las encuestas otorgan a este tipo de data** que responde a los objetivos investigativos que persiguen.

Por otra parte, hay que añadir que, por la naturaleza de estos estudios, desde la demanda o incluso, la potencial demanda, no se evalúan en realidad las barreras por la eficacia o la eficiencia, sino más bien las expectativas sobre esta que las personas tienen que se pueden reclasificar más bien dentro de la confianza o de costo personal según corresponda.

Una buena fuente para conocer las barreras, al menos aquellas que se moldean desde las expectativas de la demanda, son las razones o motivos para la inacción frente a una necesidad jurídica. Al ser consultados por esto, barreras relativas a las expectativas sobre la eficacia del sistema de justicia fueron comunes y presentaron alta prevalencia, reflejándose en respuestas como "Creí que nada se podía hacer". Así mismo, frases como "No haría ninguna diferencia" también refieren tangencialmente a la eficacia, aunque por su formulación fueron clasificadas en las barreras de confianza.

**Además de las barreras informativas, de eficacia y confianza, se observó barreras de eficiencia, haciendo comúnmente referencia a lo largo de los procesos o el tiempo** que estos podrían implicar. Cercano a esto se definió la barrera de costo personal que incluyó todas aquellas respuestas u opciones que implicaban un costo para el individuo que no era monetario o en tiempo. Respuestas relacionadas al nivel de estrés y el quiebre de relaciones fueron las más comunes aquí.

Finalmente, si bien la **barrera económica fue bastante preguntada, en muchos casos no revistió una motivación real para la inacción y tampoco tiene necesariamente un correlato con la realidad de los costos en los procesos de cada país**, aquí la barrera informacional y de confianza podrían estar influyendo.

#### *1.3.2.5 Poblaciones vulnerables*

Un último elemento que nos gustaría destacar es el relativo a establecer o **relacionar las necesidades con grupos poblacionales**. Este puede ser un dato concreto trascendente para el diseño de la política pública de justicia, especialmente si se pretende una de naturaleza focalizada. De esta forma, al relevar sectorizadamente cuáles son las necesidades, y establecer así mismo correlaciones de un determinado grupo a determinadas necesidades, se puede guiar el diseño y gestión de recursos sobre la base de la evidencia y no solo de preconcepciones o estereotipos.

En la revisión de las encuestas pudimos constatar dos mecanismos de valoración de poblaciones vulnerables, algunas encuestas proponían un zoom en ciertas poblaciones desde el

diseño, mientras otras no tenían ningún acercamiento a priori, pero al analizar por diferentes categorías sociodemográficas detestaban poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En la tabla 8 resumimos por encuesta cuales incluyeron en su diseño un foco especial sobre poblaciones vulnerable predefinidas, y luego cuales fueron las poblaciones detectadas a la luz de los resultados obtenidos por las encuestas.

***Tabla 8: Criterios de vulnerabilidad en el diseño y criterios de vulnerabilidad detectados***

| *Encuesta* | *Población vulnerable en diseño* | *Criterios detectados* |
|---|---|---|
| Uruguay 2016 | No, propone categorías sociodemográficas y plantea su análisis en los objetivos. | ***Más prevalencia:*** Ninguno, reportan más los considerados no vulnerables: Región (vivir en el área metropolitana), educación (ciclo básico completo al menos), ingresos (altos), edad (25-44 años).<br>***Más inacción:*** El 30,6% de las personas con ingresos bajo los 15 mil pesos no hizo nada para resolver su necesidad, frente al 19,2% del general.<br>El 20,9% de las personas con estudios primarios incompletos o menos accedió a la justicia formal frente a un promedio de 25%.<br>Solo el 20,3% presento demanda formal frente a delitos, mientras en la población total lo hizo un 23%. |
| Northern Ireland 2006 | Categorías sociodemográficas. Pero considera entre sus objetivos el evaluar categorías o indicadores de vulnerabilidad. | ***Más prevalencia:*** Constitución de la familia (madres y padres solteros, divorciados) discapacidad (tener o cuidad a alguien), edad (rango de edad laboral), tenencia de la vivienda (arrendatarios) |
| England and Wales 2015 | No, solo categorías sociodemográficas | ***Más inacción:*** Relaciona algunas estrategias de acción con categorías sociodemográfica. Criterios significativos para no hacer nada: Género (hombres), edad (menores de 34 años), Discapacidad o enfermedad permanente (quienes las tienen). Ingreso (ingresos inferiores a 31.999 libras). |
| Bulgaria 2008 | No, solo categorías sociodemográficas | ***Más prevalencia:*** Lugar de residencia: Relaciona mayor reporte de necesidades entre las personas que viven más cerca de la corte del condado, mientras quienes viven en pueblos son significativamente menos probabilidades de experimentar una necesidad legal. |
| The Netherlands 2003 | No menciona grupo, pero focaliza en 5 criterios sociodemográficos: edad, estado civil, nivel educacional, ingreso y clase social. "In this way we want to analyse the relative position of the weaker social groups." (pp. 1) | ***Más prevalencia:*** Detecta diferencias significativas según la edad, el estado civil, la situación de convivencia, si se es beneficio social, la situación laboral y el nivel educacional. |
| Moldova 2011 | No, solo categorías sociodemográficas (Género, NSE, edad, lugar de residencia, estado civil e hijos, lengua) y algunas otras (tenencia de la vivienda, recibir beneficios sociales, empoderamiento legal percibido y distancia a una corte) | ***Más prevalencia:*** Género (mujeres reportan más necesidades), nivel socioeconómico: "The relationship between experiencing justiciable problems and socio-economic status is complex. On the one hand, poor people are more vulnerable because they have fewer resources to mitigate and cope with legal problems. On the other hand, those who are more affluent participate more in the economic, social and political life." (pp. 20)<br>Estado civil (cohabitantes y divorciados), tenencia de la vivienda (las personas que arriendan tienen más necesidades), beneficios sociales (quienes los reciben), crimen (ser víctima).<br>***Más inacción:*** "Only urban/rural and perceived legal empowerment has an effect on the likelihood that a person will lump a problem" (pp. 28) |
| Yemen 2014 | Categorías sociodemográficas (sexo, género, edad, lugar de residencia, situación laboral, nivel educacional)<br>Énfasis en género | No menciona para el general. Hace acercamiento a disputas por tierras, crímenes violentos y divorcio y separación. |

| | | |
|---|---|---|
| Tunisia 2017 | Categorías sociodemográficas (sexo, género, edad, lugar de residencia, situación laboral, nivel educacional) Énfasis en género | ***Más prevalencia:*** Edad (edad media), Situación laboral (empleados y autoempleados), lugar de residencia. |
| Indonesia 2014 | Categorías sociodemográficas (sexo, género, edad, lugar de residencia, situación laboral, nivel educacional) Énfasis en género y lugar de residencia (urbano/rural) | ***Más prevalencia:*** Lugar de residencia (rural) |
| Uganda 2016 | Categorías sociodemográficas (sexo, género, edad, lugar de residencia, situación laboral, nivel educacional) | ***Más prevalencia:*** Género (hombres), edad (media 35-54), nivel educacional (alto), lugar de residencia (rural), región de residencia.<br>***Más inacción:*** Género (mujeres), edad (adultos mayores), nivel educacional (sin educación formal), situación laboral (desempleados), ingresos (bajos), lugar de residencia (rural). |
| Mali 2014 | No, solo categorías sociodemográficas (sexo, género, edad, lugar de residencia, situación laboral, nivel educacional) | No menciona. |
| Ukrain 2016 | Categorías sociodemográficas (género, edad, lugar de residencia, tamaño del hogar, estado civil e hijos/as, situación financiera), más victimización, y submuestra de personas desplazadas internamente (IDPs) | ***Más prevalencia:*** Género (mujeres), IDPs, lugar de residencia (urbano), victimización (ser víctima o tener un pariente víctima de un crimen) |
| Scotland, 2004 | Desagrega las minorías étnicas, pero solo en Glasgow West. Para el general también evalúa patrones con los siguientes perfiles: "in rented accommodation, in receipt of income support or housing Benefit, people with children in the home, unemployed, looking after home or family, have a physical/mental impairment, have a lower total household income | ***Más prevalencia:*** Tenencia de la Vivienda (arrendada), beneficios sociales (recibirlos), composición del hogar (con menores), situación laboral (desempleado/a), discapacidad (tener una discapacidad física o mental), etnicidad (personas no blancas). |
| England and Wales 2006-9 | Si, hace acercamiento a las personas elegibles para asistencia legal (basado en ingresos y/o tener ciertos beneficios sociales). Además, incluye categorías sociodemográficas y preguntas por haber sido víctima de un crimen o haber sido arrestado durante el periodo de referencia. | ***Más prevalencia:*** Etnicidad (personas Negras y personas no Negras, ni blancas ni asiática), Condiciones de habitabilidad (personas que viven en hacinamiento), estado civil e hijos (padres/madres solteras y cohabitantes con niños/as), beneficio social (personas que reciben beneficios sociales), edad (personas entre la edad de 25 y 34 años), victimización (personas que han sido víctima de un crimen).<br>***Más inacción:*** Edad (personas entre los 18 y 25 años) |
| Argentina 2016 | Si, 3 submuestras: población en situación de pobreza estructural, población indígena, población con discapacidad. | ***Más prevalencia:*** Edad (personas menores de 49 presentan más problemas y más necesidades), nivel educacional (superior incompleta), nivel socioeconómico (bajo), género (mujeres presentan más necesidades), pobreza (personas en situación de pobreza estructural), discapacidad (personas que tienen discapacidad), etnicidad (personas pertenecientes a grupos indígenas) |
| Colombia 2013 | Si, 2 submuestras: pobreza extrema y discapacidad.En cada grupo y en la población general considera: género, al estrato de la vivienda de la residencia, ingresos, nivel de educación, al conocimiento de instituciones judiciales básicas, y al hecho de si se cuenta o no con asistencia jurídica. | ***Más prevalencia:*** NSE (pobreza extrema, estrato I), discapacidad (personas con discapacidad), género (mujeres), ingresos (bajos), nivel educacional (secundaria o menos)<br>***Más inacción:*** Género (mujeres), NSE (extrema pobreza), discapacidad (personas con discapacidad) |
| Australia 2012 | Si, población con "desventaja socioeconómica". El concepto incluye: "Indigenous background, disability, low education levels, unemployment, single parenthood, disadvantaged housing, government payments as the main source of income, non-English main language and living in remote areas." (pp. 47). | ***Más prevalencia:*** Edad (personas entre 18 y 54 años), discapacidad (personas con discapacidad), empleo (desempleados/as), familias (padres o madres solteras), casa (desventaja), educación (personas con alto nivel educacional), lenguaje (personas que hablan en inglés), residencia (personas en ciudades).<br>***Más Inacción:*** Lengua (personas que su idioma principal no es ingles), edad (personas sobre los 65 años), nivel educacional (personas con bajo niveles educacionales), género (hombres), discapacidad (personas sin discapacidad), trabajo (desempleados/as) |

| | | |
|---|---|---|
| Queensland - Australia, 2012 | Si, población con "desventaja socioeconómica". El concepto incluye: "Indigenous background, disability, low education levels, unemployment, single parenthood, disadvantaged housing, government payments as the main source of income, non-English main language and living in remote areas." (pp. 47). | ***Más prevalencia:*** Edad (personas entre 18 y 54 años), etnicidad (persona indígena), discapacidad (persona con discapacidad), nivel educacional (persona con alto nivel educacional), trabajo (desempleados/as), familia (padres o madres solteras), situación habitacional (situación en desventaja), residencia (remota).<br>***Más inacción:*** Género (hombres), edad (personas entre 15 y 17 años, personas entre 55 y 64 años), nivel educacional (personas con bajo nivel educacional), lengua (personal que su idioma principal no es inglés), residencia (persona que viven en lugares remotos). |
| New South Wales – Australia 2012 | Si, población con "desventaja socioeconómica". El concepto incluye: "Indigenous background, disability, low education levels, unemployment, single parenthood, disadvantaged housing, government payments as the main source of income, non-English main language and living in remote areas." (pp. 47). | ***Más prevalencia:*** Edad (personas entre 18 y 54 años), etnicidad (persona indígena), discapacidad (persona con discapacidad), nivel educacional (persona con alto nivel educacional), trabajo (desempleados/as), familia (padres o madres solteras), situación habitacional (situación en desventaja), residencia (remota).<br>***Más inacción:*** Género (hombres), edad (personas entre 15 y 24 años y personas sobre los 65 años), discapacidad (personas sin discapacidad), nivel educacional (personas con 12 o menos años de educación), trabajo (personas desempleadas), lengua (personas que su idioma principal no es el inglés), residencia (ciudades principales). |
| Northen Territory - Australia 2012 | Si, población con "desventaja socioeconómica". El concepto incluye: "Indigenous background, disability, low education levels, unemployment, single parenthood, disadvantaged housing, government payments as the main source of income, non-English main language and living in remote areas." (pp. 47). | ***Más prevalencia:*** Edad (personas entre18 y 54 años), discapacidad (personas con discapacidad), nivel educacional (personas con alto nivel educacional), trabajo (personas desempleadas), familia (madres o padres solteros), habitacional (personas en situación habitacional en desventaja), ingresos (personas que reciben principales ingresos del gobierno).<br>***Más inacción:*** Género (hombres), edad (personas entre 15 y 24 y personas de 56 años o más), etnicidad (persona indígena), discapacidad (persona sin discapacidad), nivel educacional (persona con menos de 12 años de educación), trabajo (persona desempleada), habitacional (personas en situación habitacional en desventaja), lengua (personal que su idioma principal no es inglés), residencia (persona que viven en lugares remotos). |
| Capital Territory – Australia 2012 | Si, población con "desventaja socioeconómica". El concepto incluye: "Indigenous background, disability, low education levels, unemployment, single parenthood, disadvantaged housing, government payments as the main source of income, non-English main language and living in remote areas." (pp. 47). | ***Más prevalencia:*** Edad (personas entre 18 y 54 años), discapacidad (personas con discapacidad), nivel educacional (personas con mayor nivel), trabajo (personas desempleadas), familia (padres y madres solteras), habitacional (persona en situación habitacional en desventaja).<br>***Más inacción:*** Género (hombres), edad (personas entre 15 y 24 años y personas de más de 55 años), etnicidad (persona indígena), discapacidad (persona sin discapacidad), nivel educacional (personas con nivel educacional bajo), trabajo (persona desempleada), lengua (persona que su lengua principal no es el inglés). |
| Western Territory - Australia 2012 | Si, población con "desventaja socioeconómica". El concepto incluye: "Indigenous background, disability, low education levels, unemployment, single parenthood, disadvantaged housing, government payments as the main source of income, non-English main language and living in remote areas." (pp. 47). | ***Más prevalencia:*** Edad (personas entre 18 y 54 años), discapacidad (persona con discapacidad), nivel educacional (persona con alto nivel), trabajo (persona desempleada), familia (padres y madres solteras), habitacional (persona en situación habitacional en desventaja), residencia (personas que habitan ciudades principales).<br>***Más inacción:*** Género (hombres), edad (personas entre 15 y 24 años, y personas de 65 años o más), discapacidad (personas sin discapacidad), nivel educacional (personas con menor nivel), trabajo (personas desempleadas), habitacional (personas con situación habitacional en desventaja), lengua (personas que su lengua principal no es el inglés), residencia (persona que habita lugar remoto). |
| Victoria – Australia 2012 | Si, población con "desventaja socioeconómica". El concepto incluye: "Indigenous background, disability, low education levels, unemployment, single parenthood, disadvantaged housing, government payments as the main source of income, non-English main language and living in remote areas." (pp. 47). | ***Más prevalencia:*** Género (hombres), edad (personas entre 18 y 54 años), etnicidad (persona indígena), discapacidad (persona con discapacidad), nivel educacional (personas con mayor nivel), trabajo (personas desempleadas), familia (padres y madres solteras), habitacional (personas con situación habitacional en desventaja).<br>***Más inacción:*** Género (hombres), edad (personas entre 15 y 24 años), discapacidad (personas sin discapacidad), nivel educacional (personas con bajo nivel), trabajo (personas desempleadas), lengua (personas que su lengua principal no es el inglés). |

| | | |
|---|---|---|
| Tasmania – Australia 2012 | Si, población con "desventaja socioeconómica". El concepto incluye: "Indigenous background, disability, low education levels, unemployment, single parenthood, disadvantaged housing, government payments as the main source of income, non-English main language and living in remote areas." (pp. 47). | ***Más prevalencia:*** Género (hombres), edad (personas entre 18 y 54 años), etnicidad (personas indígenas), discapacidad (personas con discapacidad), nivel educacional (personas con alto nivel educacional), trabajo (personas desempleadas), familia (padres y madres solteras), habitacional (personas con situación habitacional en desventaja), ingresos (personas que no reciben ingresos del estado), lengua (personas que su lengua principal no es el inglés).<br>***Más inacción:*** Género (hombres), edad (personas entre15 y 17 años, personas entre 35 y 44 años y personas de más de 65 años), etnicidad (persona indígena), discapacidad (persona sin discapacidad). |
| Canadá, 2006 | No, solo categorías sociodemográficas. | ***Más prevalencia:*** Etnicidad (Self-Reported Aboriginal Status (…) Compared with East Asian, Aboriginal, White Canadians and other non-Whites, Blacks were most likely to report having experienced problems related to police action, discrimination , immigration, debt, employment and consumer problems); lugar de nacimiento (Being foreign-born is associated with the greater likelihood of reporting in three problem áreas); minorías (Self-reporting as a member of a visible minority is related to a relatively high probability of reporting justiciable problems in ten of the fifteen problem areas); discapacidad (People with a self-reported disability have a greater likelihood of experiencing problems in all fifteen categories of justiciable problems); asistencia social (Respondents who were receiving social assistance at the time of the survey were, as one would expect, 5.6 times more likely than all others to report a welfare problem and 4.4 times more likely to report a problem related to disability benefits. However, these respondents were also more likely to report justiciable problems in a number of other problem areas); lengua (Speaking English as a primary language (the language of the interview) was related to a higher incidence of problems in eleven of fifteen problem types); familia (The most problem-free respondents were those without children); trabajo (Being unemployed is related to an increased likelihood of reporting problems in several categories). Edad, género y nivel educacional se asociación dependiendo del tipo de problema con uno u otro grupo.<br>***Más inacción:*** Lugar de nacimiento (extranjeros/as), trabajo (persona desempleada), nivel socioeconómico (bajos ingresos), nivel educacional (persona con bajo o medio nivel educacional).<br>"Respondents who were foreign-born, unemployed, had less than a high school education and who had an income of less than $25,000 200 were all more likely to have said they took no action to resolve their problem, but did so for one of the reasons noted above. However, the relationships were all very weak, with odds ratios of well below 2.0" (pp. 61) |
| Chile, 2015 | No, solo categorías sociodemográficas | ***Más prevalencia:*** Región de residencia (I, III, VIII, IX, XIV y XI Región), zona de residencia (población urbana), edad (personas entre 26 y 39 años), nivel socioeconómico (más alto), nivel educacional (más escolaridad), etnicidad (pertenencia a pueblo originario), trabajo (con empleo)<br>***Más inacción:*** Sin datos desagregados por características sociodemográficas. |
| United Kingdom 2012 | No, solo categorías sociodemográficas | ***Más prevalencia:*** s/d<br>***Más inacción:*** Género (hombres), edad (personas entre 18 y 34 años), nivel socioeconómico (más bajo) |
| New Zealand 2006 (Resumen) | No, solo categorías sociodemográficas | s/d: solo resumen publicado |

**Fuente:** Elaboración propia.

En la mayoría de las encuestas revisadas no se realizaron sub muestras para estudiar de manera predefinida ciertos grupos vulnerables, pero en casi todas emergieron ciertos grupos de personas o criterios que comúnmente definen grupos vulnerables.

Se relevaron dos datos. Primero la **prevalencia de las necesidades**, es decir si las necesidades jurídicas eran más comunes dentro de cierto grupo de la sociedad que del general de esta. Y segundo, la **inacción frente a las necesidades**, para saber si algún grupo, independiente de ser el que tiene más necesidades o no, al tener una tiene baja capacidad de acción frente a esta.

Es interesante notar que en esta segunda categoría encontramos con mayor regularidad criterios y grupos considerados vulnerables, mientras que en la prevalencia parece ser que los grupos menos vulnerables en muchos casos (y dependiendo del tipo de problema jurídico) tiene mayor probabilidad de enfrentar uno.

Algunos de los **criterios más comunes dentro de la prevalencia y la inacción fueron la composición familiar, el trabajo y la situación habitacional**. En estos casos, con **gran preponderancia los padres y madres solteras, así como los desempleados y arrendatarios** se mostraron más afectados por las necesidades jurídicas. La edad tuvo correlato con la prevalencia, siendo en su mayoría quienes se encuentran en edad laboral activa los más propensos a tener problemas de este tipo, mientras que el género tuvo una leve tendencia hacia mayor prevalencia en los hombres.

Otros criterios como **la discapacidad, el lugar de residencia, la lengua y la etnicidad fueron considerados, pero no tuvieron resultados homogéneos** a través de las diferentes encuestas, lo que puede tener un correlato importante con las políticas públicas y servicios específicos que cada país otorga a estos grupos.

El **nivel socioeconómico y la escolaridad** fueron visitados en varias encuestas en general mostrando tendencias similares, con una **mayor prevalencia de las necesidades en los grupos de mayor ingreso y escolaridad**, pero mayor inacción hacia los grupos de menores ingresos y menor escolaridad.

Pero la incidencia mayor a las necesidades jurídicas, o a ciertas necesidades, no es el único factor al evaluar la vulnerabilidad de un grupo. Considerando la diversa gama de barreras que existen para acceder a la justicia podemos entender que la mayor incidencia, o la incidencia agrupada de conflictos jurídicos, muchas veces tiene relación con la falta de mecanismos efectivos, accesibles y oportunos para resolverlas. **Complejizando aún más, muchas veces a causa de la falta de información y educación legal, la barrera cognitiva impide que una persona afectada por un conflicto o necesidad de tipo legal, lo reconozca como tal**.

Si bien valorar la insatisfacción de las necesidades reportadas puede no darnos el panorama completo de esto, nos da un indicio de ya no solo la prevalencia en un grupo vulnerable y el promedio nacional, sino también, que tan frecuente y efectivamente estas necesidades son atendidas por la oferta (ya sea judicial, administrativa, alternativa o mixta).

## *Tabla 9: Porcentaje de necesidades reportadas y necesidades insatisfechas por grupos*

| *Encuestas* | *Necesidades población general* | *Grupos con más necesidades* | *Necesidades Insatisfechas General* | *Grupos con más insatisfacción* |
|---|---|---|---|---|
| Uruguay 2016 | 71,80% | s/d | 29% insatisfecho/a y 8,7% muy insatisfecho/a = 37,7% | Reporta mayor insatisfacción en grupos no vulnerables |
| Northern Ireland 2006 | 35,5% | ▪ Padres o madres solteras/os: 59%<br>▪ Personas divorciadas: 58%<br>▪ Personas en edad laboral con discapacidad: 55%<br>▪ Personas en edad laboral que recibe beneficios del Estado: 50%<br>▪ Personas que arriendan vivienda: 48%<br>▪ Quienes cuidan personas con discapacidad o mayores de edad: 46% | 26% | "the profile of unmet need by socio-demographic characteristics differs little from the profile for all justiciable problems" (pp. 91) |
| England and Wales 2015 | 54% | No menciona % de necesidades reportadas por grupos sociodemográficos | 14% | ▪ Personas con discapacidad: 21%<br>▪ Personas menores de 34: s/d<br>▪ Personas asiáticas: s/d<br>▪ Personas negras: s/d<br>▪ Personas mixtas: s/d<br>▪ Mujeres: s/d |
| Bulgaria 2008 | 45,31% | Solo menciona que los grupos con mayor educación reportan más necesidades. | No evalúa | s/d |
| The Netherlands 2003 | 67,20% | ▪ Edad laboral: 25 a 34 años (82,3%) y 34 a 44 años (76,5%)<br>▪ Divorciados/as: 76,9%<br>▪ Cohabitantes: 79,7%<br>▪ Nivel educacional universitario: 74,2%<br>▪ Persona autoempleada: 80,1%<br>▪ Persona con beneficios sociales: 82,6% | 22,8% no lograron sus objetivos | s/d |
| Moldova 2011 | 22,20% | ▪ Mujeres: 24,1%<br>▪ Personas con ingresos bajos en sus hogares (menos de 1000 lei al mes): 24%<br>▪ Personas que arriendan: 38%<br>▪ Cohabitantes: 30%<br>▪ Divorciados 38,6%<br>▪ Personas que reciben beneficios sociales: 25%<br>▪ Ser víctima de un crimen: 68% | 43,60% | s/d |
| Yemen 2014 | 94% | No menciona % de necesidades reportadas por grupos sociodemográficos | Evalúa solo por grupo de problemas | s/d |
| Tunisia 2017 | 41% | ▪ Edad media: "There is an increasing trend of the experience of legal issues in the middle-age category. The prevalence slightly increases throughout the 25-34, 35-44 age brackets, reaching a prevalence of 45% for the 45-54 age bracket." (pp. 28)<br>▪ Empleados y autoempleados: "People who work are significantly more likely to encounter a legal problem – 47% v. 39% who do not work" (pp. 28), "the people who self-report their economic situation as dire are also the most likely to say that they had to deal with one or more legal problems." (pp. 28)<br>▪ Lugar de residencia: "In the governorates of Tunis (50%), Ariana (50%) and Monastir (57%), more than half of the respondents had to deal with one or more legal problem." (pp. 28) | 78% (aun inconclusos + han perdido la creencia de que se vaya a solucionar) | Mujeres (aun inconclusos + han perdido la creencia de que se vaya a solucionar): 79% |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Indonesia 2014 | 16% | Personas en zonas rurales "Land disputes are occurring mostly in the rural areas where the study took place. Conflicts over land are rare events in the urban environments. Surprisingly crime is more frequent in the rural areas." (pp. 29) | No evalúa | s/d |
| Uganda 2016 | 88% | ▪ Hombres: 89%<br>▪ Personas en edad entre 35 y 54 años: 92%<br>▪ Personas con nivel educacional formal alto: "No clear pattern can be observed between education level and problem prevalence. However, when looking at the average number of problems, it can be seen that the more educated Ugandans experience more problems than people who had less or no (formal) education." (pp. 41)<br>▪ Personas de zonas rurales: 89%<br>▪ Persona de la región este: 94% | 59% (acepta que no tendrá solución o aún está en proceso de solucionarse) | s/d<br>No hacen nada frente a necesidad con más frecuencia: "This group ("lumpers") disproportionally comprised women, elderly, people with low incomes or who are unemployed, people without (formal) education and people living in rural areas." (pp. 79) |
| Mali 2014 | 30% | No menciona % de necesidades reportadas por grupos sociodemográficos | 45% (se dio por vencido o aún está en proceso) | s/d |
| Ukrain 2016 | 53% | ▪ IDPs: 70%. Haber sido víctima de un crimen o tener un pariente que lo haya sido: 10 veces más que alguien que no<br>▪ Mujeres: 55%<br>▪ Personas que viven en zonas urbanas | No evalúa | s/d |
| Scotland 2004 | 30% | "People with a justiciable problem were more likely to be living in rented accommodation, in receipt of housing benefits, have children in the home, be unemployed and have a physical or mental impairment than people without a justiciable problem. Minority ethnic respondents were more likely to experience a justiciable problem than white respondents. Discrimination was reported more frequently among this group." (pp. 2)<br>"presence of children in the home aged under 16 years old was consistently higher across partnership areas for those who had a justiciable problem perceived important to resolve (PPI) particularly in the minority ethnic sample [36%]." (pp. 12)<br>"Those with a justiciable problem perceived important to resolve (PPI) were more likely to be renting their property / accommodation." (pp. 12)<br>"Across all areas the PPI sample were slightly more likely to have a physical or mental impairment" (pp. 12)<br>"The PPI sample across all areas were slightly more likely to be unemployed or looking after the home." (pp. 13)<br>"Across all areas PPI respondents were consistently more likely to be receiving income support or housing benefit." (pp. 14) | No evalúa | s/d |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| England and Wales 2006-2009 | 36% | ▪ Personas negras: 41,4%<br>▪ Personas ni negras, ni blancas, ni asiáticas "0tros": 44,9%<br>▪ Personas que viven en departamento: 43,4<br>▪ Personas que viven en casas pareadas: 38,9%<br>▪ Personas solteras con hijos/as: 59,7%<br>▪ Personas cohabitantes con hijos/as y sin hijos: 54% y 40%<br>▪ Personas que arriendan (público o privado): 43,8% y 42,8%<br>▪ Personas con hipoteca: 38,1%<br>▪ Personas inactivas laboralmente: 38,5%<br>▪ Personas sin calificaciones académicas: 38,8%<br>▪ Personas con discapacidad: 39,5%<br>▪ Personas que reciben beneficios sociales: 42,8%<br>▪ Personas entre 25 y 34, y entre 35 y 44: 43,5% y 44,3%<br>▪ Personas con altos ingresos (más de 50 mil libras): 46,4%<br>▪ Personas víctimas de crímen: 48,2%<br>"the proportion of respondents in vulnerable groups increases as the number of problems reported increases. For instance, while 2.9% of those reporting no problems in the 2006-9 survey were lone parents, this percentage rose to 5.5% of those reporting one problem and 22.2% of those reporting six or more problems. Likewise, whereas 23.6% of those reporting no problems were ill or disabled, this rose to 43.1% for those who reported six or more problems." (pp. 32) | No evalúa | s/d |
| Argentina 2016 | PJ = 66,20%<br>NJ = 54,1%* | <u>Problemas:</u><br>▪ Personas entre 16 y 29 años: 70,8%<br>▪ Personas entre 30 y 49 años: 75,2%<br>▪ Personas con educación superior incompleta: 72,4%<br>▪ Problemas de NSE D y E: 69,3%<br>▪ Personas en pobreza estructural: 98,1%<br>▪ Personas con discapacidad: 76,5%<br>▪ Personas indígenas: 89,5%<br><br><u>Necesidades:</u><br>▪ Mujeres: 56,2% de necesidades<br>▪ Personas entre 30 y 49 años<br>▪ Personas con educación superior incompleta: 62,1%<br>▪ Personas con NSE D y E: 57,1<br>▪ Personas en pobreza estructural: 81,8%<br>▪ Personas con discapacidad: 71%<br>▪ Personas indígenas: 89,5% | 19,20% | ▪ Personas entre 30 y 49 años: 22,4<br>▪ Personas con educación primaria incompleta: 29,4%<br>▪ Personas con NSE D y E: 21,4%<br>▪ Personas en pobreza estructural: 34,8%<br>▪ Personas con discapacidad: 26%<br>▪ Personas indígenas: 60,5% |
| Colombia 2013 | 42,70% | ▪ Personas en pobreza extrema: 65,6%<br>▪ Personas con discapacidad: 57%<br>▪ Mujeres: 45,2%<br>▪ Personas del estrato Socioeconómico I: 54,7%<br>▪ Personas con ingresos mensuales entre 350 y 700, e inferiores a 350 pesos: 50,3% y 54,8%<br>▪ Personas con primaria completa o menos, y con educación secundaria completa o menos: 44,6% y 46,8% | Entre 43% y 48%= prom 45,5% | ▪ Personas en pobreza extrema: "la satisfacción de ANSPE con los servicios de justicia –medidos a partir de diferentes indicadores de la encuesta- es peor que para la PG." (pp. 8); Procesos sin resultados: entre 50% y 52%<br>▪ Personas con discapacidad: "acude a un tercero en la misma proporción; pero intenta el arreglo directo en menor medida y renuncia a hacer algo en mayor medida. Esto empeora para quienes tienen carencias socioeconómicas" (pp. 9); Procesos sin resultados: entre 42%y 46% |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Autralia 2012 | 50% | ▪ Personas entre 18 y 24 años: 54,9%<br>▪ Personas entre 25 y 34 años: 56,1%<br>▪ Personas ente 35 y 44 años: 58,3%<br>▪ Personas entre 45 y 54 años: 53,3%<br>▪ Hombres: 51%<br>▪ Discapacitados/as: 61%<br>▪ Personas con educación post secundaria: 54,8%<br>▪ Personas desempleadas: 63,5%<br>▪ Padres o madres solteras: 69,3%<br>▪ Personas en situación habitacional en desventaja: 60,9%<br>▪ Personas de habla inglesa: 50,2%<br>▪ Personas que viven en principales ciudades: 50,7% | Very Dissatisfied 17,6% y somewhat dissatisfied 15,9% = 33,5%<br><br>Mostly unfavourable 33,4%; Somewhat favourable + Mostly favourable = 66,6% | <u>Mostly unfavourable results</u><br>▪ Personas entre los 18 y los 24 años: 35,3%<br>▪ Personas entre los 55 y los 64 años: 35%<br>▪ Persona con discapacidad: 35%<br>▪ Personas desempleada: 38%<br>▪ Persona con situación habitacional en desventaja: 36,5%<br>▪ Personas que viven en principales ciudades: 34,2%<br>▪ Hombres: 34,5%<br>▪ Personas con menos nivel educacional: 34,3% (menos de 12 años) y 34,1% (12 años) |
| Queensland - Australia 2012 | 50,30% | ▪ Personas entre 18 y 24 años: 54,1%<br>▪ Personas entre 25 y 34 años: 56,2%<br>▪ Personas ente 35 y 44 años: 61,9%<br>▪ Personas entre 45 y 54 años: 53,6%<br>▪ Personas indígenas: 52,1%<br>▪ Personas con discapacidad: 59%<br>▪ Personas con educación post secundaria: 57,3%<br>▪ Personas desempleadas: 68,5%<br>▪ Padres o madres solteras: 68,2%<br>▪ Personas en situación habitacional en desventaja: 60,3%<br>▪ Personas que viven en lugares remotos: 55,2% | Very Dissatisfied 17% y somewhat dissatisfied 16% = 33%<br><br>Mostly unfavourable 34,2%; Somewhat favourable + Mostly favourable = 65,8% | <u>Mostly unfavourable results</u><br>▪ Hombres: 36,3%<br>▪ Personas entre 15 y 17 años: 35,2%<br>▪ Personas entre 25 y 34 años: 35,6%<br>▪ Peronas entre 35 y 44 años: 35,2%<br>▪ Personas entre 55 y 64 años: 37,9%<br>▪ Personas con 12 años de escolaridad: 35,7%<br>▪ Personas que No son madres o padres solteros: 35,2%<br>▪ Personas en situación habitacional en desventaja: 43,9%<br>▪ Persona que residen en lugares remotos: 36,3% |
| New South Wales - Australia 2012 | 50,10% | ▪ Hombres: 52,7%<br>▪ Personas entre 18 y 24 años: 56%<br>▪ Personas entre 25 y 34 años: 56,9%<br>▪ Personas entre 35 y 44 años: 59%<br>▪ Personas entre 45 y 54 años: 52,6%<br>▪ Personas indígenas: 55,1%<br>▪ Personas con discapacidad: 61,9%<br>▪ Personas con educación superior: 55%<br>▪ Personas desempleadas: 64%<br>▪ Padres y madres soleteras: 71,8%<br>▪ Situación habitación en desventaja: 61,5%<br>▪ Personas que viven en lugares remotos: 61,3% | Very Dissatisfied 17,5% y somewhat dissatisfied 15,9% = 33,4%<br><br>Mostly unfavourable 33,3%; Somewhat favourable + Mostly favourable = 66,7% | <u>Mostly unfavourable results</u><br>▪ Hombres: 35,1%<br>▪ Personas entre 18 y 24 años: 37%<br>▪ Personas mayores de 65 años: 34,6%<br>▪ Persona indígena: 38,6%<br>▪ Persona con discapacidad: 35,5%<br>▪ Persona desempleada: 38,3%<br>▪ Persona en situación habitacional en desventaja: 37,2%<br>▪ Persona que su mayor ingreso viene del estado: 34,9%<br>▪ Persona que su lengua principal no es el inglés: 36,9% |
| Northen Territory - Australia 2012 | 55% | ▪ Personas entre 18 y 24 años: 62,1%<br>▪ Personas entre 25 y 34 años: 56,2%<br>▪ Personas entre 35 y 44 años: 55,7%<br>▪ Personas entre 45 y 54 años: 57,5%<br>▪ Personas con discapacidad: 68,5%<br>▪ Personal con al to nivel educacional: 57,7%<br>▪ Personas desempleadas: 63,5%<br>▪ Padres o madres solteras: 65,7%<br>▪ Personas en situación habitacional en desventaja: 58%<br>▪ Personas que reciben su ingreso principal del gobierno. | Very Dissatisfied 19,3% y somewhat dissatisfied 15,7% = 35%<br><br>Mostly unfavourable 35,9%; Somewhat favourable + Mostly favourable = 64,1% | <u>Mostly unfavourable results</u><br>▪ Hombres: 36,7%<br>▪ Personas entre 18 y 24 años: 39,7%<br>▪ Personas entre 25 y 34 años: 41,1%<br>▪ Personas entre 45 y 54 años: 36,2%<br>▪ Persona indígena: 38,7%<br>▪ Persona con discapacidad: 38,1%<br>▪ Persona con bajo nivel educación: 38,3%<br>▪ Persona desempleada: 39,5%<br>▪ Persona en situación habitacional en desventaja: 38,0%<br>▪ Persona que su mayor ingreso viene del estado: 36,6%<br>▪ Persona que su lengua principal no es el inglés: 41,4%<br>▪ Personas que habitan lugares remotos: 38,1%. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Capital Territory - Australia 2012 | 49,30% | ▪ Personas entre 18 y 24 años: 53,7%<br>▪ Personas entre 25 y 34 años: 52,4%<br>▪ Personas entre 35 y 44 años: 55,7%<br>▪ Personas entre 45 y 54 años: 54,5%<br>▪ Personas con discapacidad: 62,1%<br>▪ Personas con estudios superiores: 51,9%<br>▪ Personas desempleadas: 58,7%<br>▪ Padres o madres solteras: 65,3%<br>▪ Personas en situación habitacional en desventaja: 57% | Very Dissatisfied 17,3% y somewhat dissatisfied 17,9% = 35,2%<br><br>Mostly unfavourable 32,4%; Somewhat favourable + Mostly favourable = 67,6% | <u>Mostly unfavourable results</u><br>▪ Hombres: 34,4%<br>▪ Personas entre 18 y 24 años: 37%<br>▪ Persona indígena: 42,7%<br>▪ Persona con bajo nivel educación: 35,1%<br>▪ Persona desempleada: 38,7%<br>▪ Persona que su mayor ingreso viene del estado: 36,2%<br>▪ Persona que su lengua principal no es el inglés: 40,2% |
| Western Territory – Australia 2012 | 52,10% | ▪ Persona entre 18 y 24 años: 53,4%<br>▪ Persona entre 24 y 34 años: 58,4%<br>▪ Persona entre 35 y 44 años: 59,8%<br>▪ Persona entre 45 y 55 años: 57,5%<br>▪ Persona con discapacidad: 65,1%<br>▪ Persona con educación superior: 57,9%<br>▪ Persona desempleada: 59,7%<br>▪ Padre o madre soltera: 73,6%<br>▪ Persona con situación habitacional en desventaja: 60,8% | Very Dissatisfied 16,9% y somewhat dissatisfied 17,3% = 34,2%<br><br>Mostly unfavourable 34%; Somewhat favourable + Mostly favourable = 66% | <u>Mostly unfavourable results</u><br>▪ Personas entre 15 y 17 años: 36%<br>▪ Personas entre 18 y 24 años: 40,2%<br>▪ Persona con bajo nivel educación: 35,3%<br>▪ Persona desempleada: 44,8%<br>▪ Padre o madre soltera: 36,2% |
| Victoria – Australia 2012 | 48,40% | ▪ Hombres: 50,1%<br>▪ Personas entre 18 y 24 años: 55,3%<br>▪ Personas entre 25 y 34 años: 55%<br>▪ Personas entre 35 y 44 años: 55,6%<br>▪ Personas entre 45 y 54 años: 52%<br>▪ Personas indígenas: 61,7%<br>▪ Personas con discapacidad: 60,3%<br>▪ Personas desempleadas: 60,5%<br>▪ Padres y madres solteras: 64,6%<br>▪ Persona con situación habitacional en desventaja: 61,2% | Very Dissatisfied 18,1% y somewhat dissatisfied 15,7% = 33,8%<br><br>Mostly unfavourable 33,2%; Somewhat favourable + Mostly favourable = 66,8% | <u>Mostly unfavourable results</u><br>▪ Personas entre 35 y 44 años: 34,5%<br>▪ Personas entre 55 y 64 años: 38,5%<br>▪ Persona indígena: 35,4%<br>▪ Persona con discapacidad: 37,6%<br>▪ Persona con menos de 12 años de educación: 35,3%<br>▪ Personas con 12 años de educación: 34,5%<br>▪ Persona desempleada: 39,9%<br>▪ Persona en situación habitacional en desventaja: 34% |
| Tasmania - Australia 2012 | 48% | ▪ Hombres: 49,7%<br>▪ Personas entre 18 y 24 años: 51,4%<br>▪ Personas entre 25 y 34 años: 54,4%<br>▪ Personas entre 35 y 44 años: 57,1%<br>▪ Personas entre 45 y 54 años: 52,1%<br>▪ Personas indígenas: 55,8%<br>▪ Personas con discapacidad: 57,8%<br>▪ Personas con educación superior: 55,3%<br>▪ Personas desempleadas: 58,3%<br>▪ Padres y madres solteras: 69,4%<br>▪ Personas con situación habitacional en desventaja: 55%<br>▪ Personas que no reciben ingresos del estado: 50%<br>▪ Personas que su lengua principal no es el inglés: 57,8% | Very Dissatisfied 15,3% y somewhat dissatisfied 14,2% = 29,5%<br><br>Mostly unfavourable 29,5%; Somewhat favourable + Mostly favourable = 70,5% | <u>Mostly unfavourable results</u><br>▪ Personas entre 15 y 17 años: 31,5%<br>▪ Personas entre 25 y 34 años: 30,6%<br>▪ Persona con 65 años o más: 33,1%<br>▪ Persona desempleada: 36,1%<br>▪ Persona que su ingreso principal viene del estado: 31,9% |
| Canada, 2006 | 44,60% | Sin datos generales por criterios sociodemográficos, pero si por grupos de problemas. En general los que más se repiten son:<br>▪ Persona auto identificada como aborigen<br>▪ Persona negra<br>▪ Persona extranjera<br>▪ Persona perteneciente a alguna minoría<br>▪ Persona con discapacidad<br>▪ Persona que recibe asistencia social<br>▪ Persona que habla inglés como idioma primario<br>▪ Persona que tienen hijos<br>▪ Personas desempleadas | 35,2% sin resolver, y un 7,8% abandonada la esperanza de resolverlos | s/d |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Chile 2015 | 44,50% | ▪ Persona que habita la I región: 63%<br>▪ Persona que habita la II región: 52%<br>▪ Persona que habita la III región: 68%<br>▪ Persona que habita la VIII región: 59%<br>▪ Persona que habita la IX región: 51%<br>▪ Persona que habita la XIV región: 53%<br>▪ Persona que habita la XI región: 47%<br>▪ Persona de grupo socioeconómico ABC1/C2: 50%<br>▪ Personas de 26 a 39 años: 56%<br>▪ Personas con educación superior: 51%<br>▪ Persona perteneciente a pueblo originario: 51%<br>▪ Persona que trabaja: 48% | 43% | ▪ Personas de la XV región: 59%<br>▪ Personas de la I región: 58%<br>▪ Personas de la II región: 48%<br>▪ Personas de la IV región: 53%<br>▪ Personas de la IX región: 47%<br>▪ Personas de la X región: 47%<br>▪ Personas de la XII Región: 47%<br>▪ Personas de la Región Metropolitana: 46%<br>▪ Personas con educación básica o menos: 52%<br>▪ Personas del grupo socioeconómico D: 46%<br>▪ Personas del grupo socioeconómico E: 60%<br>▪ Personas con discapacidad: 53%<br>▪ Persona perteneciente a pueblo originario: 52%<br>▪ Persona desempleada: 47%<br>▪ Persona de 60 años o más: 46%<br>▪ Persona extranjera: 50% |
| New Zealand, 2006 (Resumen) | 28,70% | No menciona en el resumen | No evalúa | |
| United Kingdom 2012 | 49% | | No evalúa | |

**Fuente:** Elaboración propia.
* La encuesta de Argentina reporta datos por ambos conceptos, problema y necesidades. Entiende por el primero cualquier situación experimentada que "afecten derechos o generen responsabilidad en las leyes o regulaciones del derecho positivo" (2016, 15). Mientras que el concepto de necesidad lo formula en un margen más acotado, que se define por ser "un problema jurídico que no puede ser resuelto (o que no puede ser resuelto de manera satisfactoria) mediante el propio conocimiento jurídico o capacidades" (2016, 15). Ambos conceptos los definen como independiente de si la persona lo considera como asunto legal o no y de las acciones que emprenda o no frente a este.

De cualquier forma, y aun cuando esta data puede ser indicativa de varias cosas, es necesario notar un hecho que la gran mayoría de las encuestas destacan, y es que distintas poblaciones tienen relación con distintas necesidades. En este sentido, estas poblaciones vulnerables detectadas en los números generales de prevalencia de necesidades o de insatisfacción en la resolución de estas necesita ser desagregado por categoría o tipo de problema específico para poder orientar de manera concreta las políticas públicas focalizadas entorno al acceso a la justicia.

Es necesario expresar que en el conjunto de encuestas revisadas se puede encontrar información mucho más amplia y diversa, y la destacada aquí es simplemente la que de manera trasversal nos permitió hacer análisis desde la metodología y atendiendo a nuestras preguntas. **Una proporción no menor de las encuestas se enfoca en relevar la experiencia vivida por la persona frente a la necesidad**, lo cual es por cierto de gran valor para los estudios que se plantean desde la población y no de la oferta. Y así también, **otro amplio número de la muestra delinea exhaustivamente los caminos y acciones seguidos por las personas frente a necesidades** de este tipo, lo que reporta data relevante para el diseño del mercado de servicios judiciales tanto tradicional como no tradicional. ●

# 1.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS Y TEÓRICOS

A la luz de los resultados antes expuestos, que, si bien no son exhaustivos, creemos son suficientes para empezar a revisar algunos criterios metodológicos y teóricos sobre los que los y las investigadoras deben decidir al realizar una encuesta de necesidad jurídica.

Así, se irá analizando **cómo estos criterios afectan o impactan los diferentes resultados** que hemos observado en las encuestas a las que hemos ordenado jerárquicamente a través del análisis de conglomerados y también punteado entorno a su calidad metodológica con la pauta A1.

### *1.4.1 Definición operativa de necesidades jurídicas*

La decisión sobre qué entender, por una parte, por necesidad jurídica, y luego por otra, cómo materializar eso en el cuestionario de levantamiento de información de la encuesta, reviste implicancias importantes a la hora de analizar los resultados.

No obstante, su uso la discusión teórica sobre el concepto de necesidad legal ya tiene varias décadas. Uno de los primeros autores que intenta desmenuzar el concepto es Bradshaw (1972 citado en Curran y Noone, 2007), proponiendo una taxonomía que distingue cuatro categorías de necesidades jurídicas. Esta sería: 1) Necesidad normativa, la que solo puede ser definida por un experto; 2) Necesidad sentida, cuando es experimentada por las personas; 3) Necesidad Expresada, que es cuando se toma una acción frente a esta; y 4) Necesidad comparada que refiere a cuando diferentes personas, o grupos de personas, de similares características, requieren un servicio que no está disponible para todos.

Curran y Noone (2007) plantean que esta taxonomía ha tenido un uso extenso pero muy poco crítico, señalando las complejidades de algunas de estas categorías como la subjetividad inherente a la idea de la necesidad sentida, o los problemas estructurales en el acceso a la justicia y la asistencia legal para tener una necesidad expresada que hace que esta se sub represente en ciertos segmentos poblacionales.

Así, **la conceptualización de las necesidades jurídicas fue en sus inicios más bien una idea poco definida y nada transversal**, y no fue sino hasta el periodo auge de las en-

cuestas de necesidades jurídicas durante los años 90s, que se generó un cuerpo teórico y conceptual más robusto para este usado término.

Es durante estos años que la American Bar Association (ABA, 1994) comienza a realizar encuestas en Estados Unidos y ya en 1999 Hazel Genn pública su reconocido trabajo, Paths to Justice. Estas dos corrientes marcan un hito en la historia investigativa de las encuestas de necesidades jurídicas a partir de la cual se formarán suertes de escuelas sobre cómo desarrollarlas y, por cierto, sobre cómo definir y operativizar las necesidades jurídicas.

En un marco histórico general a medida que se ha ido transformando como entendemos el sistema de justicia y el acceso a la justicia, las definiciones de necesidades jurídicas han tendido a ser menos específicas y más abarcadoras. En esto fue relevante que la ABA ampliara el concepto para pensar en resoluciones de conflictos no solamente dentro de la justicia formal. Más tarde, **Path to Justice con su idea de eventos justiciables**, abriría aún más el espectro, observando no solo los mecanismos informales, sino también ampliándose a situaciones potencialmente justiciables indistintamente de su reconocimiento como tal.

Esto tuvo un impacto importante en el diseño de las encuestas, **reformando el modo de preguntar por estas potenciales situaciones**. La pregunta directa por la vivencia de una necesidad jurídica no permitía recoger aquellas necesidades no reconocidas por las/os encuestada/os, por ende, el proceso debía ser al revés, desde las situaciones.

El **nuevo formato de preguntar trajo consigo nuevos desafíos metodológicos en tanto para levantar exhaustivamente las necesidades, se hace necesario listar exhaustivamente las situaciones vivenciadas** por la población que tienen o potencialmente puedan tener un asunto legal. Por otro lado, queda la complejidad de la definición sobre si esta es una necesidad satisfecha o no, que tiene que ver con una evaluación que puede ser muy específica al problema, como subjetiva a cada encuestado/a.

Posterior a esto, ya en la década de los años 2000 se han delineado algunas de las **definiciones operativas para el concepto de necesidad insatisfecha**, dentro de las cuáles algunas una de las más referidas es la de Dignan (2004) quien plantea a las unmet legal needs como el **espacio entre las necesidades legales experimentadas y las resoluciones satisfactorias alcanzadas frente a esas necesidades**. Pero, aunque existen algunas propuestas sobre cómo debemos entender las necesidades jurídicas y cuando son o no satisfechas, esto continúa abierto en el debate, y en múltiples ocasiones más que definiciones explicitas o posturas marcadas sobre el tema, debemos inferir a partir de los expresado en los informes o sobre el cómo se han construido las preguntas del cuestionario.

Al revisar las definiciones conceptuales y/u operativas por encuesta y sistematizarlas, logramos identificar **seis criterios de análisis relevantes**.

Estos criterios son:

- La naturaleza de la necesidad: Es decir si se entiende como un evento o situación de cualquier tipo o si se limita a situaciones o eventos de tipo contenciosas.
- Dificultad frente a la necesidad: Si se reconoce o estipula que debe haber un grado de dificultad o incapacidad para resolver el problema por cuenta propia.
- Seriedad de la necesidad: Si se pregunta únicamente por aquellas situaciones o disputas que haya o se pensara pudieran tener un impacto negativo significativo en la vida de las personas.
- Conocimiento sobre la legalidad de la necesidad: Si se establece como prerrequisito que sea conocido como problema legal o potencialmente legal, o es independiente de este reconocimiento por parte de las personas encuestadas.
- Mecanismos de resolución para la necesidad: Si se busca únicamente aquellas necesidades posibles de resolver a través de la oferta judicial tradicional, o incluye otros medios alternativos y no judiciales.
- Búsqueda de resolución: Si se incluyen aquellas necesidades para las cuales ha habido una búsqueda activa de resolución o es independiente de ello.

A partir de esto clasificamos las definiciones usadas en **seis posibles categorías:**

**1.** Problemas difíciles de resolver o que no se pueden resolver por medios propios;
**2.** Situaciones o eventos legales, o potencialmente legales, independiente de si se reconocen como tal e independiente de si se busca una solución;
**3.** Problema justiciable suficientemente serio como para tomar alguna acción independiente de la dificultad para resolverlo;
**4.** Problema serio y difícil;
**5.** Problema jurídico contencioso;
**6.** Problema de tipo contencioso que debe ser difícil de resolver y serio;
**7.** No hay definición clara, solo enfatiza en que las necesidades no requieren ser resueltos en la justicia formal o tradicional.

En la siguiente tabla se puede observar las definiciones por encuesta, su determinación por criterio de análisis y su asignación de categoría:

***Tabla 10: Definiciones teóricas y prácticas de necesidad jurídica***

| *Encuesta* | *N°* | *Definición de necesidad jurídica satisfecha e insatisfecha* | *Criterios de análisis* | *Categoría* |
|---|---|---|---|---|
| Uruguay 2016 | 40 | Todas las ***situaciones*** donde existe el potencial para una resolución legal, con ***indiferencia de si esta resolución legal fue o no activamente*** buscada<br>Esta el cuestionario, pregunta por situaciones o problemas, sin hablar de tema legal. Solo en una plantea que debe ser grave (consumo), para el resto no.<br>Incluye sistema judicial y parajudicial. | Naturaleza: Situación<br>Dificultad: Independiente<br>Severidad: Independiente<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 2 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Northern Ireland 2006 | 15 | "Legal needs" are the legal problems that the ***citizen cannot solve effectively by his or her own*** means. "Unmet need' arises where a citizen with a legal need is ***unaware that he or she has a legal right, or where the citizen would prefer to assert or defend a right but is constrained from doing*** to do so for want of effective access to appropriate legal services of adequate quality and supply."<br>"***a person who is able to find*** an appropriate and satisfactory ***non-legal solution*** to a problem (e.g. supply of faulty goods or services) ***could not be said to have a legal need***" (pp.2)<br>"Notwithstanding the justiciable nature of the reported problems, ***the absence of a dispute takes such problems outside the parameters of the legal need definition underlying this report***. Also, in order to qualify as a legal need within the definition used here, it is necessary to ***satisfy some threshold level of 'seriousness***' so that the individual may potentially suffer loss or disadvantage as a consequence of the problem or dispute, if nothing is done." (pp. 59) | Naturaleza: Contencioso<br>Dificultad: No pueden resolverlo por cuenta propia<br>Severidad: Algún grado de seriedad<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Formal<br>Búsqueda: Independiente | 6 |
| England and Wales 2015 | 9 | Have you experienced any of the following issues or problems (plantea diferencias sustantivas en la forma de preguntar con la encuesta de 2012). En el listado plantea tanto problemas, problemas contenciosos como situaciones. | Naturaleza: Situación/problema<br>Dificultad: Independiente<br>Severidad: Independiente<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 2 |
| Bulgaria 2008 | 13 | Eventos justiciables son: "...***happenings and circumstances*** that "raise [civil] legal issues," ***whether or not people "recognize them as being 'legal'"*** and ***whether or not they respond to the event by using some part of the civil justice system***". Justiciable events are social events which could be resolved with legal means but there could also exist alternative strategies for their resolution.<br>No publica cuestionario | Naturaleza: Situación/circunstancia<br>Dificultad: Independiente<br>Severidad: Independiente<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 2 |
| The Netherlands 2003 | 14 | Experiencias con problemas que podrían tener una solución legal. Se basa en UK 2003. Pregunta por problemas difíciles a diferencia de UK 2003 que pregunta por problemas difíciles de resolver, marca independencia sobre las acciones tomadas o no.<br>"Rational choice approach" | Naturaleza: Experiencia/problema<br>Dificultad: Difíciles de resolver<br>Severidad: Independiente<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 1 |
| Moldova 2011 | 8 | "This means that the interviewers asked the respondents to ***report problems which are both serious and difficult to resolve***. Thus a problem might be serious in terms of value, interests and consequences but the solution does not pose significant challenge. Similarly, ***our design excludes disputes which are difficult to solve but their impact is not that grave*** (...) the respondents were asked about "serious and difficult to solve problems and which ***needed measures of a legal nature in order to be resolved***". The second part of the definition might have excluded certain issues which would have potential legal resolution even if the respondents did not see them as one of legal nature" (Pp. 13)<br>Dice que el cuestionario está en apéndice 2, pero no se encuentra. | Naturaleza: Evento/experiencia<br>Dificultad: Difíciles de resolver<br>Severidad: Si son serios<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 4 |
| Yemen 2014 | 17 | No define explícitamente en el informe, pero habla de necesidades legales que no necesariamente requieren ser resueltas en la justicia formal o tradicional | Naturaleza: s/d<br>Dificultad: s/d<br>Severidad: s/d<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 7 |
| Tunisia 2017 | 18 | No define explícitamente en el informe, pero habla de necesidades legales que no necesariamente requieren ser resueltas en la justicia formal o tradicional | Naturaleza: s/d<br>Dificultad: s/d<br>Severidad: s/d<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 7 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Indonesia 2014 | 19 | No define explícitamente en el informe, pero habla de necesidades legales que no necesariamente requieren ser resueltas en la justicia formal o tradicional | Naturaleza: s/d<br>Dificultad: s/d<br>Severidad: s/d<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 7 |
| Uganda 2016 | 24 | No define explícitamente en el informe, pero habla de necesidades legales que no necesariamente requieren ser resueltas en la justicia formal o tradicional | Naturaleza: s/d<br>Dificultad: s/d<br>Severidad: s/d<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 7 |
| Mali 2014 | 22 | No define explícitamente en el informe, pero habla de necesidades legales que no necesariamente requieren ser resueltas en la justicia formal o tradicional | Naturaleza: s/d<br>Dificultad: s/d<br>Severidad: s/d<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 7 |
| Ukrain 2016 | 20 | No define explícitamente en el informe, pero habla de necesidades legales que no necesariamente requieren ser resueltas en la justicia formal o tradicional | Naturaleza: s/d<br>Dificultad: s/d<br>Severidad: s/d<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 7 |
| Scotland 2004 | 3 | Legal need: "We have taken legal need to mean justiciable problems that people considered serious enough for action to be taken" (Mide solo materias de problemas civiles. Legal Services Research Center)<br>Viene cuestionario en el anexo 1<br>"Have you had any of these experiences in the last 5 years?<br>Problems to do with ... neighbours, employment, benefits, etc." | Naturaleza: Experiencia<br>Dificultad: Independiente<br>Severidad: Suficientemente serio para actuar<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: s/d, evalúa solo en la búsqueda de consejo legal<br>Búsqueda: Que haya tomado acción | 3 |
| England and Wales 2006-2009 | 2 | Informe Técnico aparte: (...) had any problems or disputes that were difficult to solve of the type shown on this card | Naturaleza: Problema/disputa<br>Dificultad: Difícil de resolver<br>Severidad: Independiente<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 1 |
| Argentina 2016 | 44 | Es un problema jurídico que no puede ser resuelto (o no puede ser resuelto de manera satisfactoria) mediante el propio conocimiento jurídico o capacidades. La necesidad jurídica existe, aun cuando los individuos consideren el asunto como "legal", aunque recurran a medios no judiciales para su resolución, e incluso cuando no hagan nada por resolverlo. Problema jurídico lo define como situaciones o circunstancias que experimentan las personas, que afectan derechos o generan responsabilidad en las leyes o regulaciones del derecho positivo.<br>Cuestionario en anexos: Para cada uno de estos temas, le preguntaré sobre diferentes tipos de problemas difíciles de resolver que usted puede haber tenido en los últimos 3 años, que pueden derivar en problemas legales. Nos referimos a problemas que se iniciaron o que continuaron durante los últimos tres años y que tuvo Usted personalmente o alguien de quienes viven en su casa con usted.<br>Severidad: sólo por cada problema que ha experimentado (cod. 1), se pregunta inmediatamente: b. Pensando en una escala del 0 al 10, donde 0 significa que no fue para nada grave, y 10 significa que fue muy grave. Dígame, qué gravedad tuvo para usted(es) este problema? Escribir el número en la columna Sever. | Naturaleza: Problema<br>Dificultad: Difícil de resolver<br>Severidad: Independiente, se pregunta después<br>Conocimiento: Que puedan derivar en problemas legales<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 1 |

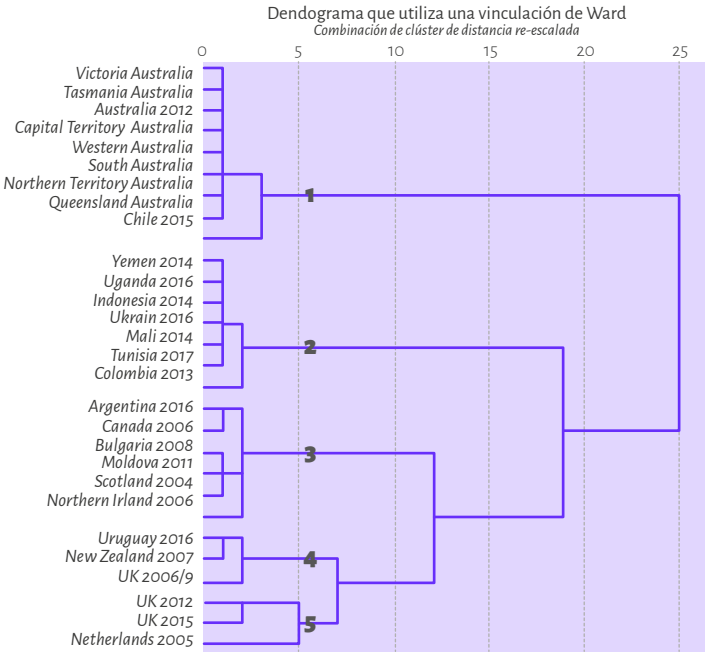
| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Colombia 2013 | 43 | Existen don componentes que definen las necesidades jurídicas, el primero, al ser jurídico, un problema debe versar sobre la existencia de un derecho constitucional, legal, jurisprudencia, administrativa o contractualmente reconocido. Segundo, el problema debe contar con la ***presencia de un conflicto*** -una situación contenciosa entre dos o más partes. sobre la titularidad de ese derecho o una circunstancia que afecta el goce y disfrute del mismo. | Naturaleza: Contencioso<br>Dificultad: Independiente<br>Severidad: Independiente<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 5 |
| Autralia 2012 | 45 (46, 47, 51, 52, 53, 54, 55) | "Like the NSWLNS by Coumarelos et al. (2006), the LAW Survey adopted Genn's (1999) broad approach to legal needs research. First, the present study used Genn's justiciable problem approach of defining legal problems broadly to include ***all situations where there is the potential for legal resolution, regardless of whether the respondent recognises that the problem is 'legal' or whether legal resolution is actively sought***. Thus, legal need was broadly defined as arising whenever a problem with a potential for legal resolution was experienced, and continuing until that problem was satisfactorily resolved. Second, the current study adopted a broad definition of access to justice that ***encompasses a wide range of legal and non-legal pathways to resolving*** legal problems " (pp. 46) Enunciado de cuestionario: "Have you had any problems or disputes related to"<br>"the LAW Survey captured only legal events that were considered to be 'problems or disputes' and excluded events that might have legal implications but were not 'problematic' (e.g. buying or selling a house without complications or making a will without any problems)." (pp. 48) | Naturaleza: Contencioso<br>Dificultad: Independiente<br>Severidad: Independiente<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 5 |
| Canada 2006 | 41 | "(…) a ***justiciable event is defined by Genn*** as "a matter experienced by a respondent which raised legal issues ***whether or not it was recognized*** by the respondent ***as being "legal" and whether any action taken*** by the respondent to deal with the event involved the use of any part of the civil justice system. (…) The wording of the questions was designed to maintain a high threshold level in order to eliminate trivial problems. ***Respondents were told at the beginning*** of the interview that the survey would inquire only about ***problems they felt were serious and difficult to resolve***." (pp. 6) | Naturaleza: Problema/evento<br>Dificultad: No se puede resolver por cuenta propia<br>Severidad: Si son serios<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 4 |
| Chile 2015 | 1 | Ocurrencia de ***conflictos jurídicos*** factibles de ser llevados al sistema judicial, ***independientemente de las acciones seguidas por los involucrados***. ¿Usted ha tenido algún problema de …? Asimila necesidad jurídica con problema jurídico. Este último lo define teóricamente como situaciones que refieren a la existencia de un derecho que se encuentra en conflicto producto de un choque de intereses entre dos o más partes (esta la toman de la encuesta de Colombia) | Naturaleza: Contencioso<br>Dificultad: Independiente<br>Severidad: Independiente<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 5 |
| New Zealand 2006 | 12 | No define explícitamente, refiere a basarse en England and Wales 2006-09 | Naturaleza: Problema/disputa<br>Dificultad: Difícil de resolver<br>Severidad: Independiente<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 1 |
| United Kingdom 2012 | 10 | No aparece definición en el informe, plantea que sigue la línea de England and Wales 2006-09 | Naturaleza: Problema/disputa<br>Dificultad: Difícil de resolver<br>Severidad: Independiente<br>Conocimiento: Independiente<br>Mecanismo: Independiente<br>Búsqueda: Independiente | 1 |

**Fuente:** Elaboración propia.

Al revisar estas categorías sobre el análisis de conglomerados destacan dos tipos de definiciones que siempre se agruparon conjuntamente. Estas son las clasificadas con el número cuatro, que refiere a problemas serios y difíciles, donde vemos los ejemplos de las encuestas de Canadá y Moldova. Podría evaluarse que la característica conjunta de seriedad del problema y la dificultad para resolverlo constituye un criterio que homogeniza y potencialmente impacta los resultados que obtenemos. Las definiciones no explicitas codificadas con el número 7, que agrupan a Túnez 2017, Mali 2014, Ucrania 2016, Indonesia 2014, Uganda 2016 y Yemén 2015, las que fueron diseñadas por una misma organización que pone especial énfasis en la experiencia de quien vive una necesidad jurídica.

Las encuestas con definición operativa tipo categoría 5 se agruparon casi completamente juntas, englobando todas las encuestas de Australia como era de esperarse y la de Chile, pero no conteniendo a Colombia, país que también usaba una definición contenciosa.

***Ilustración 10: Definición de necesidades jurídicas dentro de los conglomerados de encuestas***




**Fuente:** Elaboración propia.

Las encuestas clasificadas con las definiciones 1, 2, 3 y 6 se agruparon indistintamente en los conglomerados, pero con mayor preminencia a agruparse en menores distancias con encuestas de definiciones similares.

Al correlacionar esta variable solo con la prevalencia de necesidades jurídicas en la población la prueba de mediana para muestras independientes nos arroja una significancia mayor a 0,05 por lo cual se acepta la hipótesis nula que nos dice que las medianas en los porcentajes de población que reportan necesidades jurídicas son las mismas entre todas las categorías definidas para las definiciones operativas de necesidades jurídicas. Es decir, no hay diferencias significativas en la cantidad de necesidades reportadas a casusa de la definición usada.

***Tabla 11 Pruebas de chi-cuadrado 1***

| | *Valor* | *gl* | *Sig. asintótica (2 caras)* |
|---|---|---|---|
| Chi-cuadrado de Pearson | 19,707[a] | 18 | ,350 |
| Razón de verosimilitud | 17,972 | 18 | ,457 |
| Asociación lineal por lineal | ,187 | 1 | ,665 |
| N de casos válidos | 28 | | |

a. 27 casillas (96,4%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es ,07.
**Fuente:** Elaboración propia.

***Tabla 12: Porcentaje de población con necesidades y definición operativa de necesidades jurídicas utilizada***

| *País* | *Porcentaje de la población que reporta necesidad* | *Clasificación* | *Promedios* | *Medianas* |
|---|---|---|---|---|
| The Netherlands, 2003*** | 67,20% | 1 | 49.42% | 49.00% |
| England and Wales, 2006-9** | 36% | 1 | | |
| Argentina, 2016 | 66,20% | 1 | | |
| New Zealand, 2006 | 28,70% | 1 | | |
| United Kingdom, 2012 | 49% | 1 | | |
| Uruguay, 2016 | 71,80% | 2 | 57.37% | 54.00% |
| England and Wales, 2015** | 54% | 2 | | |
| Bulgaria, 2008** | 46,30% | 2 | | |
| Scotland, 2004 | 30% | 3 | 30.00% | 30.00% |
| Canada, 2006 | 44,60% | 4 | 33,40% | 33,40% |
| Moldova, 2011** | 22,20% | 4 | | |
| Australia, 2012 | 50% | 5 | 49,04% | 49,65% |
| Queensland - Australia, 2012 | 50,30% | 5 | | |
| South Territory - Australia, 2012 | 50,10% | 5 | | |
| Northen Territory - Australia, 2012 | 55% | 5 | | |
| Capital Territory - Australia, 2012 | 49,30% | 5 | | |
| Western Territory - Australia, 2012 | 52,10% | 5 | | |
| Victoria - Australia, 2012 | 48,40% | 5 | | |
| Tasmania - Australia, 2012 | 48% | 5 | | |
| Colombia, 2013 | 42,70% | 5 | | |
| Chile, 2015 | 44,50% | 5 | | |
| Northern Ireland, 2006* | 35,50% | 6 | 35,50% | 35,50% |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Yemen, 2014 | 94% | 7 | | |
| Tunisia, 2017 | 41% | 7 | | |
| Indonesia, 2014 | 16% | 7 | | |
| Uganda, 2016 | 88% | 7 | 53,67% | 47,00% |
| Mali, 2014 | 30% | 7 | | |
| Ukrain, 2016 | 53% | 7 | | |

**Fuente:** Elaboración propia.

Al revisar la tabla se puede observar que efectivamente las medianas de unas y otras agrupaciones, marcadas por el tipo de definición operativa de necesidades jurídicas, no presenta cambios sustantivos, casi todas encontrándose entre el 40% y 50% a excepción de Escocia 2004, Irlanda del Norte 2006, las que quedaron solas, y el grupo 4 compuesto por Canadá y Moldova. En este caso, si bien es difícil establecer un parámetro estadístico, si se puede pensar que su bajo nivel de reporte puede estar relacionado a condicionantes más exigentes para considerar la existencia de una necesidad jurídica, donde el problema debe ser tanto serio como difícil.

En el resto de las agrupaciones por definición se observa que existe internamente mucha diversidad frente al uso de la misma definición, incluso frente a un diseño similar y realizado por una misma entidad como es el caso de Yemén e indonesia. Esto nos llevaría a la necesidad de evaluar otros criterios que podrían estar interviniendo o condicionando, los cuales pueden ser metodológicos como no. En este último caso, tendríamos que considerar que las diferencias se deben a las poblaciones estudiadas y sus características.

Ahora si bien en el número total de reporte de necesidades parece no tener un impacto sensible, esto no implica que no lo tenga en la naturaleza de las necesidades reportadas. Esto queda sin duda pendiente de ser evaluado en posteriores investigaciones que profundicen en los resultados obtenidos por las encuestas.

Por otra parte, la relación sensible sobre la amplitud con que se entenderá una necesidad insatisfecha ya a sido señalada en encuestas, por ejemplo, en Irlanda del Norte, los autores señalan:

*"Taking the survey respondents' assessments at face value points to a broader measure of unmet need that encompasses those events where people sought advice but did not get all that they said they needed and were not satisfied with the outcome or with how things were progressing. This has the effect of doubling the indicative estimate of unmet need, from 16 per cent to 32 per cent"* (2006, p. 87).

Por lo cual, si bien el número de necesidades reportadas podría no estar variando notablemente, luego si hay un impacto importante al establecer cuáles de estas necesidades reportadas están siendo satisfechas y cuáles no.

Al repetir el ejercicio anterior, pero con las necesidades insatisfechas (se excluyeron las encuestas que no miden esto y se recodificaron los porcentajes de población con necesi-

dades insatisfechas en una variable ordinal), se obtuvo que hay una correlación estadísticamente significativa (valor p=0,029). Lo que nos indica que si hay una correlación entre las definiciones usadas y el reporte de necesidades insatisfechas.

**Tabla 13: Pruebas de chi-cuadrado 2**

| | Valor | gl | Sig. asintótica (2 caras) |
|---|---|---|---|
| Chi-cuadrado de Pearson | 27,011[a] | 15 | ,029 |
| Razón de verosimilitud | 24,921 | 15 | ,051 |
| Asociación lineal por lineal | 7,800 | 1 | ,005 |
| N de casos válidos | 20 | | |

a. 24 casillas (100,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es ,10.
**Fuente:** Elaboración propia.

Al revisar el recuento de la tabla cruzada vemos que los niveles muy alto (sobre el 50%) y alto (entre 40% y 50%) de insatisfacción de necesidades se dan con las categorías 3 y 6. Mientras que la categoría 4, la definición contenciosa tiene la mayor parte de sus encuestas con un reporte de nivel bajo (entre 30 y 40%) de necesidades jurídicas insatisfechas.

**Tabla 14: Nivel de necesidades insatisfechas tabulación cruzada**

| Definición operativa de Necesidad Jurídica* Nivel de Necesidades Insatisfechas tabulación cruzada | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Nivel de Necesidades Insatisfechas | | | | Total |
| | | Muy bajo | Bajo | Alto | Muy Alto | |
| Definición operativa de Necesidad Jurídica | Problema difícil | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| | Situaciones independientes del reconocimiento y búsqueda | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| | Problema serio y difícil | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 |
| | Contencioso | 1 | 7 | 2 | 0 | 10 |
| | Contencioso, serio y difícil | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | Sin definición explicita, justicia formal e informal | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 |
| Total | | 5 | 9 | 4 | 2 | 20 |

**Fuente:** Elaboración propia.

Por otra parte, las definiciones 1, 2 y 5, muestran solo reportes de nivel bajo (entre 30% y 40%) y muy bajo (bajo el 30%) para necesidades insatisfechas. Esto es interesante ya que podrían pensarse como definiciones opuestas en cuanto al reporte, siendo la 1 una definición más exigente y por ende que podría tender al sub reporte de necesidades, y la 2 una más abarcadora que podría tender al sobre reporte de necesidades. Pero para el caso de las necesidades calificadas como insatisfechas tienen niveles similares. Tal vez en la categoría 1, el bajo nivel de necesidades insatisfechas viene de la mano con el bajo reporte, mientras que en la categoría 2 podría está teniendo un impacto la poca dificultad o la poca relevancia o impacto de los problemas que hace que luego no se reporten como insatisfechos.

Al comparar finalmente los resultados obtenidos de nivel de utilidad del monitoreo calculados a partir de la aplicación de la pauta A1 vemos que existe una correlación significativa (p=0,009) con las definiciones utilizadas por las encuestas.

**Tabla 15: Pruebas de chi-cuadrado 3**

| | Valor | gl | Sig. asintótica (2 caras) |
|---|---|---|---|
| Chi-cuadrado de Pearson | 26,708[a] | 12 | ,009 |
| Razón de verosimilitud | 32,699 | 12 | ,001 |
| Asociación lineal por lineal | 1,064 | 1 | ,302 |
| N de casos válidos | 28 | | |

a. 20 casillas (95,2%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es ,04.
**Fuente:** Elaboración propia.

Al observar el recuento de las encuestas según nivel de utilidad para el monitoreo y las clasificaciones de definiciones se puede notar que las encuestas con definiciones contenciosas de necesidades jurídicas se agrupan en el nivel máximo de utilidad, mientras que las clasificadas en la definición no explicita que considera justicia formal e informal se encuentran posicionadas en un nivel medio. El resto de las categorías se distribuyen principalmente entre los niveles medios y alto de utilidad.

**Tabla 16: Nivel de utilidad para el monitoreo tabulación cruzada 2**

| Definición operativa de Necesidad Jurídica*Nivel de Utilidad para el Monitoreo tabulación cruzada | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Nivel de Utilidad para el Monitoreo | | | Total |
| | | Utilidad Mínima | Utilidad Media | Utilidad Máxima | |
| Definición operativa de Necesidad Jurídica | Problema difícil | 1 | 3 | 1 | 5 |
| | Situaciones independientes del reconocimiento y búsqueda | 0 | 2 | 1 | 3 |
| | Suficientemente serio para actuar | 0 | 1 | 0 | 1 |
| | Problema serio y difícil | 0 | 2 | 0 | 2 |
| | Contencioso | 0 | 0 | 10 | 10 |
| | Contencioso, serio y difícil | 0 | 0 | 1 | 1 |
| | Sin definición explicita, justicia formal e informal | 0 | 6 | 0 | 6 |
| Total | | 1 | 14 | 13 | 28 |

**Fuente:** Elaboración propia.

### *1.4.2 Modalidad de aplicación de la encuesta*

La modalidad de aplicación se refiere a la forma en que los datos se recolectaron en la práctica (por teléfono, por internet, cara a cara) y cómo esto afecta la representatividad de los datos y la posibilidad de que ciertos tipos de conflictos (a causa de cómo se plasman en la encuesta) se vean sub o sobre representados. Una buena forma de explicar los problemas a nivel de modalidad de aplicación puede ilustrarse a través a las encuestas por teléfono. En lugares en los que líneas telefónicas fijas prevalecen entre la población adulto-mayor o dueñas de casa y la inalámbrica entre los económicamente activos, esto puede generar una sub o sobre representación de dichos grupos.

En contextos como ese, por ejemplo, si el objetivo general del estudio es indagar sobre la prevalencia en la población nacional sobre la percepción de la delincuencia, los datos que se recolectan pueden ser válidos, pero no permitirían sacar conclusiones extensibles al conjunto de la población no elegida, porque solo hablan de la situación particular de un grupo específico que responde, en el caso anterior, por ejemplo, solo adultos-mayores.

Por esta razón, al diseñar una investigación cuantitativa para averiguar la prevalencia en la población nacional de un fenómeno "x", puede haberse seleccionado una excelente muestra, que asegura que todas las personas tienen la misma probabilidad de ser elegidas (i.e. asegura que a partir de sus respuestas puedo sacar conclusiones extensibles al conjunto de la población), pero a causa de como su aplicación se exterioriza, se distorsiona la representatividad que la muestra aseguraba, pues la probabilidad estadística de que todos sean elegidos no se operativiza en la práctica.

El propósito de la estadística inferencial, base de las encuestas de necesidades jurídicas, es que a partir datos sobre una muestra de la población, puedan mostrarse relaciones o sacarse conclusiones que sean generalizables para el total de la población (universo) (Richey, 2008, p. 8). Y por eso mismo esta revisión sistemática pone atención en la modalidad de aplicación de las encuestas, pues esto afecta directamente en el tipo de conclusiones que pueden sacarse a partir de la información recolectada.

Las encuestas de necesidades jurídicas buscan concluir, a partir de las muestras seleccionadas, sobre la prevalencia de un determinado problema justiciable en el conjunto de la población. Para que eso sea posible, es necesario darle a cada uno de los miembros o grupos de la población sobre la que se harán inferencias, la misma posibilidad de ser representados que el resto (a esto se refiere la idea de "encuesta representativa"). Esto se conoce como muestreo probabilístico, que en palabras de Sampieri "requiere la determinación del tamaño de la muestra y un proceso de selección aleatoria que asegure que todos los elementos de la población tengan la misma probabilidad de ser elegidos" (Sampieri et., 2006, p. 256). Siendo así, se puede asegurar que el conjun-

to de las respuestas obtenidas, gracias a un patrón matemático comprobable y repetible, representen a todos aquellos a quienes digo representar (esto es, que, con un mayor o menor grado de error, esos pocos encuestados hablen por todos los no encuestados).

Como ha sido mencionado más arriba, la pregunta que a continuación surge es cómo operativizar esta idea en la práctica. Si hago una encuesta por internet en una región eminentemente rural ¿le estoy dando a la población sobre la que quiero hacer inferencias la posibilidad de ser representada? ¿Puedo hablar de lo que los no encuestados prefieren hacer o no prefieren hacer?

Por esa razón, tal como la encuesta de Canadá "The legal problems of everyday life" muestra, es necesario calcular matemáticamente la afectación que la modalidad de aplicación de la encuesta puede generar en la sobre representación que pueden tener algunos grupos, (Currie, 2006, p.8) con base en fórmulas que les entreguen certeza a los analistas sobre lo que puede inferirse y no puede inferirse de la encuesta.

En el universo de lo que incluyó esta revisión sistemática, el 53% de las encuestas se aplicó mediante medios indirectos, ya sea telefónicamente o vía web. Se trata de una cifra elevada si se contrasta con la idea de representatividad que las encuestas indirectas muchas veces ponen en jaque. Sin embargo, en muchos casos, se utilizaron otros medios para complementar los resultados obtenidos de forma indirecta. A continuación, se hará una referencia a las principales encuestas de esta revisión.

***Tabla 17: Resumen de encuestas revisadas***

| *Año* | *País* | *Modalidad* |
|---|---|---|
| 2003 | Holanda | En línea |
| 2004 | Escocia | Cara a Cara |
| 2005 | Irlanda del Norte | Cara a Cara |
| 2006 | Canada | Telefónica |
| 2007 | Nueva Zelandia | Telefónica |
| 2008 | Bulgaria | Cara a Cara |
| 2011 | Moldova | Cara a Cara |
| 2012 | Australia | Telefónica |
| 2012 | Australia | Telefónica |
| 2012 | Australia | Telefónica |
| 2012 | Australia | Telefónica |
| 2012 | Australia | Telefónica |
| 2012 | Australia | Telefónica |
| 2012 | Australia | Telefónica |
| 2012 | Australia | Telefónica |
| 2014 | Yemen | Cara a Cara |
| 2014 | Indonesia | Cara a Cara |
| 2014 | Mali | Cara a Cara |
| 2015 | Inglaterra y Gales | En línea y Telefónica |
| 2015 | Chile | Cara a Cara |
| 2016 | Uruguay | Telefónica |
| 2016 | Uganda | Cara a Cara |
| 2016 | Ucrania | Cara a Cara |
| 2016 | Argentina | Telefónica con CATI |
| 2017 | Túnez | Cara a Cara |
| 2006-09 | Inglaterra y Gales | Cara a Cara |
| 2012-13 | Colombia | Cara a Cara |
| 2012 | Reino Unido | En línea |

**Fuente:** Elaboración propia.

Holanda es uno de los casos que se aplicó vía web. Esta opción se justificó por un argumento de desarrollo demográfico, ya que la tasa de respuesta a entrevistas cara a cara es muy baja y la tasa de penetración de internet muy alta (Velthoven y Voert, 2003, p.1) De hecho, gracias a esta opción, según el informe de la encuesta, se logró tener una muestra más grande con el propósito de balancear el riesgo de obtener pocas respuestas. Las desventajas de este método es que, como señala la encuesta en Inglaterra y Gales de 2015 aplicada por Ipsos Mori, el peso de la rigurosidad en la aplicación del cuestionario se deposita sobre el individuo a medir, ya que debe auto-aplicarse el cuestionario, lo que exige un nivel cultural mínimo (Ipsos Mori, 2015, p.14).

En el caso de las encuestas aplicadas por teléfono, el informe de la encuesta de Argentina fundamenta esta modalidad de aplicación por la posibilidad que ofrece de acceder a viviendas ubicadas en áreas restringidas y evitar la inseguridad para los encuestadores. Este país fue el único que reportó la utilización de softwares de apoyo para la aplicación de encuestas no presenciales (Computer-Assisted Telephone Interviewing, CATI) de forma tal de poder mejorar la auditabilidad del trabajo de campo de forma permanente, para reducir los errores muestrales. Argentina reporta, además, para su encuesta de 2016, que CATI es menos invasivo de la privacidad de las personas e integra los procesos de recogida y grabación de datos, eliminando fuentes de error frecuentes en las encuestas en papel (Subsecretaría de Acceso a la Justicia Ministerio de Justicia y Derechos, 2016, p.146).

Ambos tipos de aplicación señalados precedentemente ofrecen la ventaja de dar a las personas la posibilidad de hablar de situaciones que puede ser controvertido o vergonzoso, pues el anonimato y privacidad ofrece un espacio seguro (Ipsos Mori, 2015, p.15)., para hablar con soltura de experiencias difíciles de resolver (Legal and Justice Foundation, 2012, p. 162).

Las encuestas aplicadas cara a cara son el óptimo, pero suelen ser extremadamente costosas de realizar. Es el caso de las encuestas de Chile y Colombia, así como de Inglaterra y Gales de 2009, Escocia, Ucrania, Mali, Uganda, Indonesia, Túnez, Yemen, Moldavia, Irlanda del Norte y Bulgaria. Es óptimo al menos por dos razones: el encuestador puede guiar el proceso de aplicación, que no se apoya en el grado de alfabetización de una persona para auto-administrarse un cuestionario (como los cuestionarios en línea) y puede discernir entre el respondiente específico que sabe que necesita para lograr representatividad.

Durante mucho tiempo la falta de presupuesto ha sido la excusa para la recolección de datos a gran escala. Sin embargo, desde el momento en que encuestas como la holandesa o la argentina logran evitar la afectación a la muestra (y a la fiabilidad de los datos) gracias a una aplicación de medios indirectos asistida y cuidadosa, que balancea los defectos, se abre la puerta para el impulso de nuevos países que deseen realizar este tipo de investigaciones y no cuenten con presupuestos abultados.

En efecto, por ejemplo, los datos de Argentina fueron complementados por entrevistas directas en hogares particulares (Subsecretaría de Acceso a la Justicia Ministerio de Justicia y Derechos, 2016, p.22), y es posible que, en entornos con presupuestos limitados, esta sea la única forma de recolectar estos valiosos datos. Por esta razón, sin poner en riesgo la representatividad muestral, es recomendable utilizar métodos de aplicación complementarios que impidan que la excusa del presupuesto triunfe, mientras se resguarda de contar con medios alternativos que permitan enriquecer los datos ya obtenidos.

Una última observación respecto a la modalidad de aplicación se refiere a la idea de que no solo puede verse afectada la representación de un determinado grupo de la población, sino que esto repercutirá finalmente sobre el tipo de problemas que la encuesta recolecta. Así, mientras más sobre representado esté un grupo de terminado (por ejemplo, adultos que inician su vida de pareja o adultos mayores) más sobre representados se verán sus conflictos (por ejemplo, problemas para obtener beneficios estatales o problemas relativos a prestaciones de salud).

Para finalizar, todas las modalidades de aplicación tienen ventajas y desventajas. Lo importante es que se cuente con los mecanismos, herramientas y metodologías adecuadas para balancear cada una de dichas desventajas de forma tal que, a nivel de representatividad, es decir, de la capacidad de los datos para hablar por aquellos no encuestados, todas sean lo más robustas y confiables posible.

### *1.4.3 Periodo de referencia aplicado*

El lapso de tiempo que se decide para preguntar sobre una determinada experiencia al encuestar es un criterio metodológico relevante que se debe resolver siempre de manera específica a la naturaleza de lo que se quiere conocer. En este sentido, al preguntar por las necesidades jurídicas experimentadas, es importante considerar un marco temporal suficientemente extenso para darles visibilidad, pero no tan amplio que la memoria de la encuestada o encuestado sesgue los resultados.

En la literatura genérica sobre encuestas y construcción de cuestionarios, esto es un tema que ha sido abordado, al igual que en la referida particularmente a necesidades o problemas jurídicos (Pleasence et al., 2004). Siendo en general los periodos de referencia más extensos considerados más propensos para la captura de casos infrecuentes, pero al mismo tiempo más susceptibles de encontrarse con problemas en la memoria del encuestado/a, pudiendo olvidarlos o recordarlos de modo vago o poco asertivo, este efecto se conoce como decaimiento de la memoria (Coumarelus et al., 2012).

Este efecto fue estudiado por Pleasence, Balmer y Tam (2009) de modo específico en los problemas legales, estableciendo que existe un impacto importante en este sentido con al menos tres cuartos de los problemas vividos no reportados. Así mismo los problemas de mayor en-

vergadura o seriedad se recordaban en mayor medida, y la tasa de decaimiento de la memoria es mayor en el primer año, pero continua en el tiempo.

Además de este efecto, se debe mencionar también el llamado efecto telescopio (Janssen et al., 2006). Este genera un sesgo distinto al anterior, al reportarse necesidades ocurridas fuera del periodo de referencia como dentro de estas debido un recuerdo poco preciso sobre cuando fue el problema o evento. Esto se produce por una distorsión de la memoria que recuerda los eventos recientes como más lejanos (backward telescoping) y los distantes como más recientes de lo que realmente fueron (forward telescoping). Estudios de psicología cognitiva han denotado que el marco temporal de tres años es cuando los eventos empiezan a ser cambiados de su real temporalidad, siendo a los tres años igualmente probable recordar un evento antes o más tardíamente de cuando verdaderamente ocurrió (Janssen et al., 2006). En particular en los estudios de necesidades jurídicas se estima que existe más propensión a este sesgo en periodos de referencia más extensos, así como en necesidades más relevantes (Lynn et al., 2005).

Por otro lado, y si bien las propias características de una sociedad pueden requerir de determinados periodos de referencia, la existencia de múltiples marcos temporales genera complicaciones para hacer estudios comparados sobre estos proyectos (Coumarelus et al., 2012). En el caso de las encuestas muestreadas en este estudio se observó variedad de periodos de referencia que se extendían desde un año atrás hasta los último cinco años.

***Tabla 18: Periodos de referencia utilizado por las encuestas de necesidades jurídicas***

| *Encuesta* | *Periodo de Referencia* |
|---|---|
| Uruguay, 2016 | 12 meses |
| Northen Ireland, 2006 | 36 meses |
| England and Wales, 2015 | 36 meses |
| Bulgaria, 2008 | 42 meses |
| The Netherlands, 2003 | 60 meses |
| Moldova, 2011 | 42 meses |
| Yemen, 2014 | 48 meses |
| Tunisia, 2017 | 48 meses |
| Indonesia, 2014 | 48 meses |
| Uganda, 2016 | 48 meses |
| Mali, 2014 | 48 meses |
| Ukrain, 2016 | 48 meses |
| Scotland, 2004 | 60 meses |
| England and Wales, 2006-9 | 36 meses |
| Argentina, 2016 | 36 meses |
| Colombia, 2013 | 48 meses |
| Australia, 2012 – General y por territorios | 12 meses |
| Canada, 2006 | 36 meses |
| Chile, 2015 | 12 meses |
| New Zealand, 2006 | 12 meses |
| United Kingdom, 2012 | 36 meses y 12 meses para 3 problemas específicos (conveyancing, divorce y probate services) |
| 2016 | Uganda |
| 2016 | Ucrania |
| 2016 | Argentina |
| 2017 | Túnez |
| 2006-09 | Inglaterra y Gales |
| 2012-13 | Colombia |
| 2012 | Reino Unido |

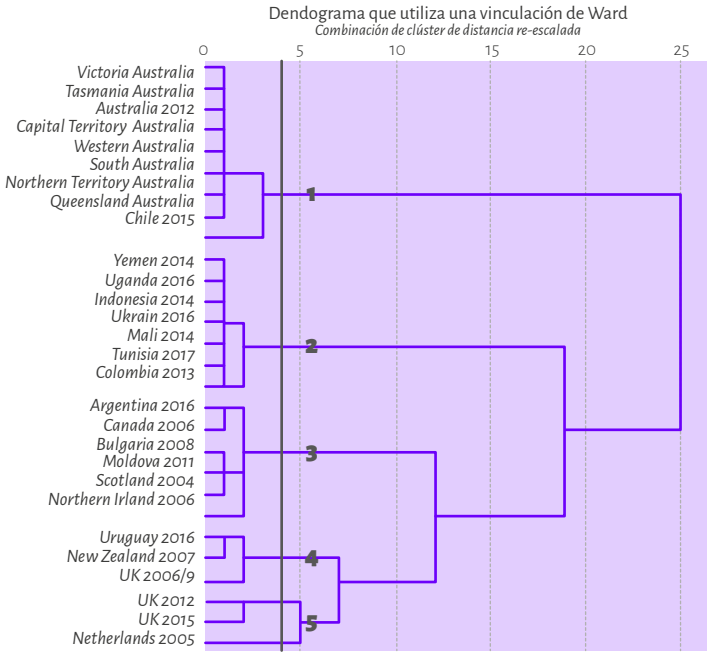
**Fuente:** Elaboración propia.

Otro elemento importante a considerar sobre el periodo de referencia, y que reviste particular importancia cuando

no solo se busca cuantificar la prevalencia de las necesidades, sino que también recuperar la experiencia, el recorrido y la resolución experimentada sobre esa necesidad, es que periodos más extendidos tenderán a reflejar de mayor manera los impactos y resoluciones a largo plazo que los periodos más acotados. Una consecuencia de esto podría ser la sobre representación de necesidades insatisfecha o también irresueltas en periodos de referencia demasiado breves. Y por la misma razón, en periodos extensos una sobre representación de la satisfacción de las necesidades, especialmente cuando en términos operativos esta se homologa a la llegada a la justicia o a una resolución de la necesidad en la justicia formal.

Al observarlo a la luz de los conglomerados formados en el dendrograma (ilustración N° 11) se puede ver una tendencia de los grupos de encuestas que tienen periodo de 12 meses, así como también en las que tienen de 48 meses. Coherentemente con la bibliografía al respecto (Janssen et al., 2006) las encuestas con periodos de referencia de 36 meses (marca gris), es decir, tres años, se distribuyen indistintamente con el grupo superior y el inferior.

***Ilustración 11: Periodos de referencia usados y conglomerados de encuestas***




**Fuente:** Elaboración propia.

Al correlacionar los periodos de referencia con el nivel de prevalencia de las necesidades jurídicas reportadas en las encuestas no se encuentra una relación estadísti-

camente significativa, por lo cual los porcentajes de necesidades reportadas no estarían condicionados en la muestra observada por el periodo de referencia por el cual se pregunta al encuestar.

**Tabla 19: Pruebas de chi-cuadrado 3**

| | Valor | gl | Sig. asintótica (2 caras) |
|---|---|---|---|
| Chi-cuadrado de Pearson | 16,281[a] | 12 | ,179 |
| Razón de verosimilitud | 14,893 | 12 | ,247 |
| Asociación lineal por lineal | ,159 | 1 | ,690 |
| N de casos válidos | 28 | | |

a. 19 casillas (95,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es ,14.
**Fuente:** Elaboración propia.

Por otro lado, con respecto a las necesidades insatisfechas tampoco establecería una correlación estadísticamente significativa, con lo cual se puede pensar que el periodo de referencia y el reporte de necesidades insatisfechas no tendría relación en la muestra observada, viéndose niveles de necesidades insatisfechos indistintamente del periodo de referencia usado.

**Tabla 20: Pruebas de chi-cuadrado 4**

| | Valor | gl | Sig. asintótica (2 caras) |
|---|---|---|---|
| Chi-cuadrado de Pearson | 20,667[a] | 12 | ,055 |
| Razón de verosimilitud | 18,133 | 12 | ,112 |
| Asociación lineal por lineal | ,061 | 1 | ,805 |
| N de casos válidos | 20 | | |

a. 19 casillas (95,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es ,05.
**Fuente:** Elaboración propia.

Si bien no se puede dar prueba estadística, es probable que esto sea efecto de la muestra y su tamaño, y que en efecto si haya una relación del periodo de referencia tanto con los niveles de necesidades reportadas como con los porcentajes de insatisfacción frente a las necesidades.

Finalmente, con los niveles de utilidad para el monitoreo si se expresa una correlación estadísticamente significativa.

**Tabla 21: Medidas simétricas**

| | | Valor | Error estándar asintóticoa | Aprox. Sb | Aprox. Sig. |
|---|---|---|---|---|---|
| Ordinal por ordinal | Tau-b de Kendall | -,611 | ,117 | -4,773 | ,000 |
| | Tau-c de Kendall | -,570 | ,119 | -4,773 | ,000 |
| | Gamma | -,851 | ,108 | -4,773 | ,000 |
| N de casos válidos | | 28 | | | |

a. No se supone la hipótesis nula.
b. Utilización del error estándar asintótico que asume la hipótesis nula.
**Fuente:** Elaboración propia.

Esta es una relación inversamente proporcional donde los periodos de referencia menores se ubicaron en los niveles más alto de utilidad para monitorear la prevalencia de las necesidades jurídicas, mientras los periodos más extensos se distribuyeron en los niveles medios y bajos.

**Tabla 22: Nivel de utilidad para el monitoreo**

| Nivel de Utilidad para el Monitoreo* Periodo de referencia tabulación cruzada | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Recuento | | Periodo de referencia | | | | | Total |
| | | 12,00 | 36,00 | 42,00 | 48,00 | 60,00 | |
| Nivel de Utilidad para el Monitoreo | Utilidad Mínima | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| | Utilidad Media | 2 | 3 | 2 | 6 | 1 | 14 |
| | Utilidad Máxima | 9 | 3 | 0 | 1 | 0 | 13 |
| Total | | 11 | 6 | 2 | 7 | 2 | 28 |

**Fuente:** Elaboración propia.

### *1.4.4 Aplicación del filtro de trivialidad*

Los filtros de trivialidad son elementos presentes en los cuestionarios o técnicas de análisis que permiten excluir intencionalmente determinada información de ser recolectada o analizada. Su uso es importante desde el momento en que las encuestas de necesidades jurídicas indagan en el campo de la experiencia de las personas con situaciones difíciles. En un escenario así de amplio, los equipos de investigación deben contar con técnicas para discriminar entre información sobre problemas personales útil para el diseño políticas públicas judiciales o de asistencia legal, de aquellos irrelevantes para dicho propósito.

Este asunto se ubica en la frontera entre el valor "objetivo" de una situación conflictiva, por un lado, y por otro, respecto de quién asigna el valor a un problema personal. ¿Cuándo un problema difícil de resolver se transforma en uno para el cual el sistema legal debe articular una respuesta institucional? Como Gramatikov advierte "la clasificación subjetiva de un problema como "legal" depende en buena medida de las características sociodemográficas del encuestado, así como de factores contextuales específicos" (Gramatikov, 2008).

Por lo anterior, no se trata de una tarea sencilla. Y más aún dónde es que se ubica la frontera entre aquellos problemas que deben ser tratados como necesidades jurídicas y aquellos que no, es un cuestionamiento recurrente entre funcionarios encargados de articular políticas a partir de los hallazgos de las encuestas (véase en este sentido la sección "impacto" de este estudio).

La experiencia cotidiana de toda persona está inundada de situaciones problemáticas de distinta índole. Desde problemas emocionales a problemas de salud, pasando por problemas triviales como quién es el encargado de arreglar una gotera sencilla en un departamento arrendado. "¿Acaso su contrato de arrendamiento no establece que el arrendador debe encargarse de reparar esto y además, que la corte es el mecanismo adecuado para asegurar un remedio rápido? Por cierto, pero el arrendatario puede preferir agarrar una escalera y tapar la gotera y no un abogado" (Lewis, 1973; Currie, 2009).

#### 1.4.4.1 *Estrategias de filtraje identificadas*

La evidencia muestra que los filtros de trivialidad son un componente indispensable de las encuestas de necesidades jurídicas de mayor calidad. Por ejemplo, la encuesta irlandesa del año 2005 establecía que "en orden a que una necesidad legal reportada calzara con la definición dada aquí [en la encuesta], es necesario satisfacer cierto nivel de "seriedad" de forma tal que [recolecten datos solamente sobre] casos en que el individuo puede potencialmente sufrir una pérdida o desventaja como consecuencia del problema o disputa, si es que no se hace nada" (Northern Ireland Legal Services Commission, 2006, p.59). En esta misma línea, la encuesta holandesa señala que "un problema fue considerado como trivial si es que el respondiente no adoptó ninguna acción debido a que (a) el problema no fue lo suficientemente importante o (b) el respondiente no disputó el resultado o creyó que la otra parte estaba en lo correcto" (Velthoven y Voert, 2003, p. 1).

Es así como puede decirse que una primera estrategia identificada para filtrar trivialidades consiste en identificar aquellas situaciones en que las personas declaran no haber hecho nada y valorar esta inactividad derechamente como una señal de irrelevancia del problema. Como una variante de esto, el cuestionario puede continuar el flujo y redirigir la respuesta de la persona hacia una categoría donde se indague respecto a por qué no se adoptó ninguna acción frente al problema, para lo cual la persona podría optar por una alternativa del tipo "porque no era lo suficientemente importante" (o bien, porque creía que no se podía hacer nada o porque creía que era demasiado caro).

Una segunda aproximación es el filtraje que queda en manos del analista de los datos. Por un lado, este puede incorporar en su análisis aquellas situaciones en que las personas declaran no haber hecho nada frente a esos problemas señalados como "poco importantes", lo que supone el riesgo de sobreestimar la conflictividad en un territorio. Y también puede, por otra parte, descartar aquellas respuestas en que la persona declara "no haber hecho nada" o haber señalado que el problema era "poco importante", lo que acarrea la posibilidad de subestimar situaciones en que la proactividad o bien la consciencia legal y la capacidad para adelantar los daños de un hecho es altamente dependiente del contexto socioeconómico y cultural de las personas[6].

Una tercera alternativa se encuentra en la experiencia de la encuesta uruguaya de 2016, donde se señala que "se optó por […] evaluar la no trivialidad de una forma indirecta" (Trujillo y Vigna, 2016, p. 39). Así, se tomó la alternativa de "observar si los involucrados hicieron algo, así fuese mínimo, para solucionar el problema o evento, o el que señalan como más importante si hubo más de uno" (ibídem). Aunque esto puede sobrestimar la incidencia de ciertos problemas,otorga la ventaja de que se registra la situación y se cuenta con información de contexto, y contando con esto se descarta el problema.

Esta última parece ser la mejor forma de filtrar respuestas triviales, porque



[6] Esta subestimación puede ser mitigada atendiendo a las categorías de problemas (de forma tal que nunca se excluya del análisis problemas de violencia de género, independiente de las decisiones adoptadas por el encuestado).

potencia la cantidad de información que es posible extraer en una encuesta individual y permite contar posteriormente con una masa mayor de datos para investigar relaciones y tendencias entre aquellos problemas reportados como sin importancia (Genn et al., 1999, p.13), de forma tal de tener una imagen completa de la conflictividad en un lugar o región, sin restringir de antemano la posibilidad de ampliar los análisis. Esto sobre todo porque, como todas las encuestas son unánimes en concluir, los problemas legales siempre se presentan en cadena o clústeres (es decir, tengo problemas con mi arrendador, porque tuve problemas de justicia laboral, porque tuve problemas matrimoniales, y así) y esto permitiría por lo tanto mapear de forma correcta la conflictividad.

La encuesta de Moldova por su parte adopta un **estándar de lenguaje estricto** *(strict language treshold)*. Esto significa que los entrevistadores pidieron a los encuestados reportar problemas que sean simultáneamente serios y difíciles de resolver. Un problema puede ser "serio en términos de valor, interés y consecuencias, pero la solución no es muy compleja. Así mismo, nuestro diseño excluye disputas que son difíciles de resolver pero cuyo impacto no es grave" (Gramatikov, 2011, p.13).

Lo anterior es similar a lo que la encuesta escocesa reconoció como "necesidades legales" que eran "problemas que la propia gente consideraba como lo suficientemente serios como para que una acción fuera adoptada" (Scottish Executive Social Research, 2004). También es similar a la fórmula utilizada por la encuesta argentina que en el fraseo inicial de las preguntas señalaba "Para cada uno de estos temas, le preguntaré sobre diferentes tipos de problemas **difíciles de resolver** y que pueden derivar en problemas legales" Subsecretaría de Acceso a la Justicia Ministerio de Justicia y Derechos, 2016, p.67), (lo que inevitablemente deposita en la persona cierto margen de clasificación sobre lo que es legal o no, dando asidero a las críticas de Gramatikov señaladas al inicio de este apartado).

Una variante de la fórmula argentina se encuentra en la encuesta canadiense, que optó por mantener un **estándar alto** para eliminar problemas triviales en el fraseo de cada pregunta. Además, los encuestados fueron instruidos al inicio de la entrevista que la encuesta indagaría solamente por problemas que ellos sentían que eran "serios y difíciles de resolver" (Currie, 2006, p.6).

Mención aparte merecen las encuestas realizadas en Australia en el año 2012 por **Law and Justice Foundation of New South Wales**, pues realizan un extenso análisis del asunto de los filtros de trivialidad. Estas encuestas buscaban, de forma similar a la de Uruguay, obtener una visión lo más comprensiva posible de las necesidades legales de la población, y por lo tanto, no adoptaron un filtro de trivialidad basado en la severidad del problema, sino que problemas en todos los niveles de severidad fueron capturados por la encuesta (partiendo desde la base mínima de problema justiciable entregada por

Genn a fines de los noventa) (Genn et al., 1999, p.48). A continuación, cuando los encuestados reportaron una experiencia con un problema legal específico, se les solicitó establecer una severidad para el problema y esa severidad fue luego explorada en numerosos análisis que permitieron entender por qué la gente no adoptó acciones (por ejemplo, por falta de conocimiento legal, porque podía ser muy estresante o traer mayores problemas) (Ibídem).

En suma, la aplicación de filtros, ya sea previos (estableciendo categorías y fraseos específicos) o bien posteriores (descartando problemas triviales al analizar los datos), es fundamental para asegurar que el esfuerzo de la recolección de datos sirva para una propuesta de mejora de las políticas públicas del sector justicia. Es difícil establecer cuál es la mejor fórmula, pero nos inclinamos a recomendar que se utilicen filtros posteriores que entreguen al analista de datos la oportunidad de discriminar entre distintos problemas.

Esta razón es la misma que justifica la metodología utilizada por las encuestas australianas, al explicar cómo los filtros afectan, por una parte, la agrupación y clasificación de problemas, y por otra, la proporción de necesidades legales reportadas. En efecto, tal como el informe de la encuesta señala, la posibilidad de observar conexiones entre distintos problemas es altamente dependiente de la proporción de problemas capturados (Coumarelos, et al., 2012, p. 200). Y en cuanto a la proporción de necesidades reportadas "los diferentes estándares para la inclusión de problemas legales es muy posible que influencien la proporción de problemas "serios" capturados en los estudios. Dado que la severidad de un problema afecta la respuesta adoptada y el resultado obtenido (Pleasence, 2006; Pleasence et al., 2004c), las encuestas que cubren problemas más remotos o con menor severidad se inclinan por encontrar menores tasas de resolución exitosa para estos problemas" (Coumarelos, et al., 2012, p. 10).

### *1.4.5 Inclusión de complementos metodológicos*

Los complementos metodológicos en el marco de la realización de encuestas de prevalencia, de cualquier tema incluido las necesidades jurídicas, han desempeñado mayoritariamente un rol no solo auxiliar, sino que también focalizado.

Dentro de la muestra observada por este estudio se encontró que 13 de un total de 28 los informes consideraban en su diseño metodológico e implementación un complemento investigativo aparte de la realización de encuestas de representación cuantitativa.

De aquellos estudios que si consideraron un complemento metodológico siete fueron de carácter cualitativo, mientras dos consistieron en sub muestras cuantitativas y dos utilizaron ambos enfoques.

**Tabla 23: Encuestas con complemento metodológico y su enfoque**

| País | Presencia/ Ausencia | Enfoque |
|---|---|---|
| Uruguay (2016) | 1 | Cualitativo |
| Northern Ireland (2006) | 0 | |
| England and Wales (2015) | 1 | Cualitativo y Cuantitativo |
| Bulgaria (2008) | 0* | |
| The Netherlands (2003) | 0 | |
| Moldova (2011) | 0 | |
| Yemen (2014) | 1 | Cualitativo |
| Tunisia (2017) | 1 | Cualitativo |
| Indonesia (2014) | 1 | |
| Uganda (2016) | 1 | Cualitativo |
| Mali (2014) | 1 | Cualitativo |
| Ukrain (2016) | 1 | |
| Scotland (2004) | 1 | Cualitativo y Cuantitativo |
| England and Wales (2006-9) | 0 | |
| Argentina (2016) | 1 | Cuantitativo |
| Colombia (2013) | 1 | Cuantitativo |
| Australia Wide Survey (2012) | 0 | |
| Queensland, Australia (2012) | 0 | |
| South Australia, Australia (2012) | 0 | |
| Northern Territory, Australia (2012) | 0 | |
| Capital Territoty, Australia (2012) | 0 | |
| Western Territory, Australia (2012) | 0 | |
| Victoria, Australia (2012) | 0 | |
| Tasmania, Australia (2012) | 0 | |
| Canada (2006) | 0 | |
| Chile (2015) | 1 | Cualitativo |
| New Zealand (2007) | 0 | |
| United Kingdom (2012) | 1 | Cualitativo |

**Fuente:** Elaboración propia.
*No tiene complemento luego, pero si realiza grupos focales previos para la conceptualización de los eventos justiciables.

En mayor proporción los estudios cualitativos se plantearon para conocer en mayor profundidad las necesidades jurídicas y sus formas de resolución, mientras que, todos los complementos cuantitativos se diseñaron para conocer el problema de estudio dentro de una población vulnerable en particular, como población con discapacidad (Argentina y Colombia), población en situación de pobreza (Argentina y Colombia), minoría étnica (Escocia y Argentina). En la tabla a continuación se puede observar cuál fue el objetivo detrás de la metodología añadida a la encuesta para cada caso donde sí se presente este complemento.

**Tabla 24: Objetivos de los complementos metodológicos**

| País | Objetivo de análisis |
|---|---|
| Uruguay (2016) | Contribuir a la comprensión de las necesidades judiciales existentes en la población y al estudio de las formas de resolución de conflictos en la vida cotidiana. |
| England and Wales (2015) | Entrevistas en profundidad para investigar la complejidad detrás de las acciones de las personas frente a necesidades legales. Y sub muestra para indagar en el conocimiento de los derechos legales en población joven entre 11 y 15 años. |
| Yemen (2014) | Validar resultados de la encuesta. |
| Tunisia (2017) | Entrevistas en profundidad para indagar en problemas particulares + workshops para validar resultados de la encuesta. |
| Indonesia (2014) | Validar resultados de la encuesta. |
| Uganda (2016) | Entrevistas en profundidad para indagar en derechos de tierras y familia + workshop validar resultados de la encuesta |
| Mali (2014) | Validar resultados de la encuesta. |
| Ukrain (2016) | Validar resultados de la encuesta. |

| | |
|---|---|
| Scotland (2004) | Profundizar en los problemas de vecinos, bienes y servicios y de vivienda. Y hacer sub muestra de minorías étnicas. |
| Argentina (2016) | Ver necesidades en poblaciones vulnerables: discapacitados, pobreza e indígena. |
| Colombia (2013) | Sub muestra de poblaciones con discapacidad y pobreza. |
| Chile (2015) | Mapear la oferta judicial. |
| United Kingdom (2012) | Profundizar en acciones tomadas frente a la transferencia de bienes y títulos y proveedores del tercer sector. |

**Fuente:** Elaboración propia.

Bastante común también fue su uso en tanto herramienta de validación de información. Al ser data de otra fuente y recolectada por otra vía se logra una triangulación. Se observan otros usos interesantes que tienen que ver en la profundización de las acciones tomadas por la demanda y el mapeo de las instancias y lugares de la oferta jurídica.

Sería poco adecuado realizar correlaciones de este aspecto del diseño con los resultados sobre prevalencia de necesidades en la población y prevalencia de las necesidades insatisfechas en tanto no afectan directamente el diseño de la encuesta misma. Pero podría ser interesante para observar los tipos, calidad y alcance de sus conclusiones, y, por cierto, si estas aportan recomendaciones al sistema de justicia.

Cabe resaltar que aquellas encuestas que no tienen recomendaciones explicitas para el sistema de justicia no quiere decir que carezca de conclusiones, o que las conclusiones que propone no son importantes. En general la mayoría incluye reflexiones finales pero que se centran más bien en el uso de proxys y discusiones sobre los resultados estadísticos y sus inferencias a nivel de las mediciones poblacionales.

No obstante, si planteamos que existe un foco distinto en la realización de una encuesta cuando esta provee este tipo de conclusiones, a aquellas que se orientan a la política pública propiamente. En ese marco, la construcción de recomendaciones dirigidas a los tomadores de decisiones para desarrollar, evaluar o mejorar políticas públicas de justicia es la materialización de ese objetivo distintivo.

Siguiendo esta última idea tenemos el cuadro comparativo 14, en el cual se combina el uso de complementos o no con la formulación de recomendaciones explicitas al sistema de justicia. Esta variable es la misma que se valoró en la parte de expectación de la Pauta A2, o Pauta de Impacto.

***Tabla 25: Comparativo entre uso de complementos metodológicos y recomendaciones***

| *País* | *Recomendaciones explicitas* | *Complemento metodológico* |
|---|---|---|
| Uruguay (2016) | No | Si |
| Northern Ireland (2006) | No | No |
| United Kingdom (2012) | No | Si |
| Bulgaria (2008) | No | No |
| Netherlands (2003) | No | No |
| Moldova (2011) | No | No |
| Yemen (2014) | Si | Si |

| | | |
|---|---|---|
| Tunisia (2017) | Si | Si |
| Indonesia (2014) | Si | Si |
| Uganda (2016) | No | Si |
| Mali (2014) | Si | Si |
| Ukraine (2016) | Si | Si |
| Scotland (2004) | No | Si |
| United Kingdom (2015) | No | No |
| Argentina (2016) | Si | Si |
| Colombia (2013) | Si | Si |
| Australia Wide Survey (2012) | Si | No |
| Queensland, Australia (2012) | Si | No |
| South Australia, Australia (2012) | Si | No |
| Northern Territory, Australia (2012) | Si | No |
| Capital Territory, Australia (2012) | Si | No |
| Western Australia, Australia (2012) | Si | No |
| Victoria, Australia (2012) | Si | No |
| Tasmania, Australia (2012) | Si | No |
| Canada (2006) | No | No |
| Chile (2015) | No | Si |
| New Zealand (2007) | No | No |
| United Kingdom (2006-9) | No | Si |

**Fuente:** Elaboración propia.

De un total de 13 encuestas que consideran un complemento metodológico, solo siete formulan al final de estudio recomendaciones para mejorar el sistema de justicia o el trabajo de alguno de sus actores o instituciones. Más aún, hay encontramos ocho encuestas que no usaron nada más que la encuesta y plantearon recomendaciones igualmente a partir de esos resultados.

En este sentido podemos decir que, por una parte, y esto es bastante obvio, que no es necesario el uso de complementos para poder realizar recomendaciones de política pública. Pero también, por otro lado, que el uso de los complementos no se muestra necesariamente asociado a fomentar o generar mejor o más input para construir recomendaciones a la política pública.

Esto no quiere decir que el uso de metodologías combinadas o de enfoques mixtos no sea beneficioso o de aporte a la investigación, pero que no necesariamente tiene un correlato directo con los resultados o usos en materia de política pública de aquel esfuerzo investigativo.

***Tabla 26: Comparativo de entidades ejecutoras de encuestas de necesidades jurídicas y formulación de recomendaciones.***

| *País* | *Recomendaciones explicitas* | *Ejecuta privado sin fines de lucro* | *Ejecuta privado con fines de lucro* | *Ejecuta institución pública* |
|---|---|---|---|---|
| Uruguay (2016) | No | Si | No | No |
| Northern Ireland (2006) | No | No | No | Si |
| United Kingdom (2012) | No | No | Si | No |
| Bulgaria (2008) | No | Si | Si | No |
| Netherlands (2003) | No | No | No | Si |
| Moldova (2011) | No | Si | No | No |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Yemen (2014) | Si | Si | No | No |
| Tunisia (2017) | Si | Si | No | No |
| Indonesia (2014) | Si | Si | No | No |
| Uganda (2016) | No | Si | No | No |
| Mali (2014) | Si | Si | No | No |
| Ukraine (2016) | Si | Si | No | No |
| Scotland (2004) | No | No | No | Si |
| United Kingdom (2015) | No | No | Si | No |
| Argentina (2016) | Si | Si | No | No |
| Colombia (2013) | Si | Si | No | No |
| Australia Wide Survey (2012) | Si | Si | No | No |
| Queensland, Australia (2012) | Si | Si | No | No |
| South Australia, Australia (2012) | Si | Si | No | No |
| Northern Territory, Australia (2012) | Si | Si | No | No |
| Capital Territory, Australia (2012) | Si | Si | No | No |
| Western Australia, Australia (2012) | Si | Si | No | No |
| Victoria, Australia (2012) | Si | Si | No | No |
| Tasmania, Australia (2012) | Si | Si | No | No |
| Canada (2006) | No | No | Si | No |
| Chile (2015) | No | No | Si | No |
| New Zealand (2007) | No | No | No | Si |
| United Kingdom (2006-9) | No | No | Si | Si |

**Fuente:** Elaboración propia.

Al revisar estos datos, llama bastante la atención que en ninguno de los casos en que una entidad de la institucionalidad pública condujo el estudio se llegó a la formulación de recomendaciones explicitas dirigidas a la política pública.

Por otra parte, en la gran mayoría de los casos en que la entidad ejecutora fue un organismo privado sin fines de lucro, estas recomendaciones sí estuvieron presentes, con la excepción de cuatro casos. Uno de estos casos es el de Uruguay, encuesta que persigue fundamentalmente fines académicos aun cuando se realiza bajo el patrocinio del Poder Judicial.

Es llamativo que aun cuando estén involucrados instituciones públicas ejecutando o incluso patrocinando son minoritarios los reportes con recomendaciones concretas para mejorar el sistema. Se esperaría que, al estar involucradas responsabilidades y recursos de parte de aquellas instituciones, esto debería ser un objetivo central, pero la evidencia muestra que no se ha dado de tal manera en el levantamiento empírico cuantitativo de la prevalencia de las necesidades jurídicas. ●

# 1.5 CONCLUSIONES

Dando cierre a esta parte del informe, lo primero a dar cuenta es la no posibilidad de establecer un meta-análisis con la data levantada por las encuestas. Esto derivado tanto de las diferencias conceptuales y como metodológicas, pero principalmente por la falta de publicidad de los conjuntos de datos producidos por estas encuestas. En ese contexto, la utilización de la estadística usando como caso cada encuesta generó serias limitaciones por el reducido número.

Más allá de esta complejidad que pueda haber derivado en correlaciones estadísticas no siempre significativas, si se pudo establecer relaciones cualitativas entre determinadas decisiones metodológicas y los posibles impactos en los resultados.

### *1.5.1 Definición operativa de necesidad jurídicas*

Se identificaron seis criterios que permiten analizar los tipos de definiciones de necesidad jurídica que son la naturaleza con que se define esa necesidad, la dificultad para resolver la necesidad, la seriedad de la necesidad, el conocimiento legal, los mecanismos para resolver la necesidad y las acciones frente a la necesidad.

Del análisis de estos seis criterios aplicados a las encuestas revisadas, logramos clasificarlas dentro de en siete posibles categorías:

1. Problemas difíciles de resolver o que no se pueden resolver por medios propios.
2. Situaciones o eventos legales, o potencialmente legales, independiente de si se reconocen como tal e independiente de si se busca una solución.
3. Problema justiciable suficientemente serio como para tomar alguna acción independiente de la dificultad para resolverlo.
4. Problema serio y difícil.
5. Problema jurídico contencioso.
6. Problema de tipo contencioso que debe ser difícil de resolver y serio.
7. No hay definición clara, solo enfatiza en que las necesidades no requieren ser resueltos en la justicia formal o tradicional.

Al revisar estas categorías con los conglomerados construidos se observa que la conjunción entre seriedad del problema y la dificultad para resolverlo, constituye un factor homogenizante y con ello potencialmente relevante para los resultados que una encuesta obtiene. Si bien no se logra establecer una correlación estadística sobre el reporte de necesidades, el análisis cualitativo apunta a que esta

combinación lleva a reportes más bajos de necesidades en una población dada.

Para el resto de las definiciones no se observan diferencias importantes en las medianas en los porcentajes de población que reportan necesidades jurídicas. Es decir, no hay diferencias significativas en la cantidad de necesidades reportadas a casusa de la definición usada. Más aun, se ve diversidad de resultados frente a una misma definición. En este último caso, tendríamos que considerar que las diferencias se deben a las poblaciones estudiadas y sus características.

Ahora si bien en el número total de reporte de necesidades parece no tener un impacto sensible, esto no implica que no lo tenga en la naturaleza de las necesidades reportadas. Esto queda sin duda pendiente de ser evaluado en posteriores investigaciones que profundicen en los resultados obtenidos por las encuestas.

Por otro lado, si bien el número de necesidades reportadas no se aprecia particularmente sensible a la definición de necesidad, si tiene cierta incidencia el nivel de exigencia. Así mismo, la definición de necesidad insatisfecha si arroja correlaciones relevantes. Asociándose las categorías problema serio y difícil de resolver (3), y la sin definición explicita que aborda justicia formal e informal (6) a niveles de reporte de necesidades insatisfechas sobre el 40%. La categoría de definición de problema contencioso (4) lo hace con los niveles de entre un 30% y 40% de necesidades insatisfechas. Y las categorías de problema difícil (1), situaciones, independiente del reconocimiento legal (2) y la búsqueda de soluciones, y contencioso, serio y difícil de resolver (5) con niveles entre el 11% y el 40% de necesidades insatisfechas.

El nivel de utilidad también correlaciones significativas con el tipo de definición de necesidad jurídica utilizada. Destacándose las definiciones contenciosas como las que se agrupan en el nivel de máxima utilidad para el monitoreo de las necesidades, mientras que las clasificadas en la definición no explicita que considera justicia formal e informal se encuentran posicionadas en un nivel medio. El resto de las categorías se distribuyen principalmente entre los niveles medios y alto de utilidad.

Considerando todo lo anterior es que creemos relevante más que tomar una única definición es necesario primero plantear un debate más amplio sobre esta. Este debate creemos debe trascender solamente los criterios observados acá y comenzar a cuestionarse sobre las reales implicancia que tiene la presentación del concepto de "necesidad" y cómo este afecta la conceptualización también de las personas como sujetos de derecho. De cierta manera hay un resabio paternalista que plantea a las personas como entes pasivos sin muchas posibilidades de acción frente a eventos/situaciones/conflictos de índole, o potencial índole, jurídico, aun cuando por otra parte el estudio de las acciones y motivaciones ha tomado relevancia en los estudios desde la demanda, lo cual es contraproducente.

Este debate por cierto plantea el desafío de pensar e impulsar estudios innovadores con nuevas propuestas metodológicas con el fin de potenciar y extender el uso de los estudios desde la demanda los que son a nuestro entender fundamentales dentro de las políticas públicas.

### *1.5.2 Modalidad de aplicación de la encuesta*

La forma en que los datos son recolectados tiene un efecto en la representatividad de los datos, al sobre o sub representar ciertos grupos. Junto a esto, en vista de que se mostrado la prevalencia mayor o menor de determinados conflictos para ciertos grupos sociales, es que también esto mismo genera sub o sobre representación de ciertas necesidades jurídicas.

En la muestra estudiada se encontraron diversas modalidades de aplicación: por teléfono, por internet, cara a cara, mixtos y asistidos por software. Según lo analizado se puede concluir que todas las modalidades de aplicación tienen tanto ventajas como desventajas. En este sentido, lo relevante es que se cuente con los mecanismos, herramientas y metodologías adecuadas para balancear cada una de dichas desventajas de forma tal que la representatividad de grupos y conflictos no se vea afectada. Para ello la caracterización sociodemográfica del universo es crucial.

De lo observado en la muestra, el 57% de las encuestas se aplicó mediante medios indirectos, ya sea telefónicamente o vía web. Sin embargo, en muchos casos, se utilizaron otros medios para complementar los resultados obtenidos de forma indirecta como entrevistas presenciales y asistencia de softwares.

En las desventajas a mencionar de los medios indirectos destacan que por ejemplo en la vía web la rigurosidad de aplicación del cuestionario se deposita sobre el individuo a medir, ya que debe auto-aplicarse el cuestionario, esto exige un capital cultural mínimo. Así mismo, las encuestas aplicadas por teléfono, sobre representan a personas disponibles a ser encontradas por este medio.

No obstante estas desventajas, ambos tipos de aplicación indirecto ofrecen la ventaja de dar a las personas la posibilidad del anonimato, y reducen los costos de las encuestas sensiblemente.

Por otro lado, las encuestas aplicadas cara a cara si bien son aún hoy consideradas como la mejor forma de encuestar, suelen ser extremadamente costosas de realizar. En este marco, la búsqueda de soluciones costo efectivas parece ser algo central si se pretende promover el uso de la encuesta como mecanismo de producción de evidencia para el monitoreo de la prevalencia de las necesidades jurídicas. Algunas experiencias interesantes en este sentido son las soluciones aplicadas por las encuestas de Holanda y Argentina.

Lo que nos plantea la opción real de la aplicación indirecta de encuestas pero que con asistencia y riguroso control balancee los defectos que logre evitar la afectación de la representatividad y la fiabilidad.

En este sentido, es recomendable utilizar métodos de aplicación complementarios que impidan que la excusa del presupuesto triunfe, mientras se resguarda de contar con medios alternativos que permitan enriquecer los datos ya obtenidos a través de ensamblajes de evidencia (Parkhurst, 2017) que sean relevantes y pertinentes al fenómeno estudiado.

### *1.5.3 Definición del periodo de referencia*

En el caso de las encuestas muestreadas en este estudio se observó variedad de periodos de referencia que se extendían desde un año atrás hasta cinco años.

Esto, según ha establecido la literatura tiene ciertos impactos a considerar, sobre todo considerando que estas encuestas muchas veces buscan no solo cuantificar la prevalencia de las necesidades, sino que también recuperar la experiencia, el recorrido y la resolución experimentada sobre esa necesidad. Así, se ha establecido que periodos más extendidos tenderán a reflejar de mayor manera los impactos y resoluciones a largo plazo que los periodos más acotados. Una consecuencia de esto podría ser la sobre representación de necesidades insatisfecha o también irresueltas en periodos de referencia demasiado breves. Y por la misma razón, en periodos extensos una sobre representación de la satisfacción de las necesidades, especialmente cuando en términos operativos esta se homologa a la llegada a la justicia o a una resolución de la necesidad en la justicia formal.

En la muestra de encuestas observadas se vio una tendencia de las encuestas que tienen periodo de 12 meses a agruparse conjuntamente al igual que las de 48 meses en adelante. Coherentemente con la bibliografía al respecto (Janssen et al., 2006) las encuestas con periodos de referencia de 36 meses, es decir, se distribuyen indistintamente con el grupo superior y el inferior.

En las correlaciones no se logró establecer relaciones estadísticamente significativas del periodo de referencia con la prevalencia de necesidades ni con las necesidades insatisfechas, con lo cual se podría pensar que el periodo de referencia y el reporte de necesidades y de las necesidades insatisfechas no tendría relación. No obstante, es probable que esto sea efecto de la muestra y su tamaño.

Por su parte, la evaluación respecto de los niveles de utilidad para el monitoreo si se expresa una correlación estadísticamente significativa. Esta es una relación inversamente proporcional donde los periodos de referencia menores se ubicaron en los niveles más alto de utilidad para monitorear la prevalencia de las necesidades jurídicas, mientras los periodos más extensos se distribuyeron en los niveles medios y bajos.

Considerando todo esto, se destaca que es importante considerar un marco temporal suficientemente extenso para darles visibilidad al preguntar por las necesidades jurídicas experimentadas, pero no tan amplio que la memoria de la encuestada o encuestado sesgue los resultados.

Por otra parte, los factores externos deben estar siempre en consideración crítica, en tanto las propias características de una sociedad pueden requerir de determinados periodos de referencia. Esto sin duda genera complicaciones para los esfuerzos sintetizadores de la evidencia ya que la existencia de múltiples marcos temporales genera complicaciones para hacer estudios comparados sobre estos proyectos

### *1.5.4 Aplicación del filtro de trivialidad*

La aplicación de filtros en las encuestas permite a los y las analistas desechar y a la vez seleccionar determinado tipo de información de interés. Por ejemplo, considerando el caso particular del filtro de trivialidad, se genera un tamiz de las necesidades reportadas a partir de la relevancia que este problema reviste para la persona encuestada. En este sentido, si bien el filtro es una decisión metodológica de quienes diseñan la encuesta, la disposición de que es trivial y que no lo es recae sobre las personas en estudio.

En la muestra estudiada se identificaron varias modalidades de aplicación de este filtro. Todas estas opciones son inicialmente validas, pero revisten consecuencias para la data levantada y por ende también para los resultados. En este sentido deben ser evaluadas en consideración directa con los objetivos del estudio y cuáles son realmente sus necesidades de evidencia para ser atendidos. Así, una encuesta con un filtro a priori, debido a un interés específico por necesidades de mayor complejidad, ya sea por si dificultad de resolución o por su impacto en la vida cotidiana, no sería necesariamente un mal uso, pero limitaría el conocimiento de la prevalencia de necesidades a nivel general poblacional. Igualmente, si se decide utilizar la redirección a las preguntas por las acciones efectivamente tomadas esto será tremendamente útil si queremos conocer los recorridos, experiencias y motivos del usuario, pero no necesariamente permitirá ver la potencial demanda y las posibles barreras de acceso a la justicia.

Considerando todo esto, es nuestro parecer que los filtros son un elemento positivo y necesario en las encuestas. No obstante, parece ser que aquellos que son aplicados de manera posterior permiten generar corpus de datos más completos para conocer la prevalencia de las necesidades a la vez que otorgan la flexibilidad para trabajar con segmentos de este cuando se requiere una mirada más particular.

### *1.5.5 Uso de complementos metodológicos*

El uso de complementos a la metodología cuantitativa representativa de las encuestas puede ser de gran utilidad para comprender o acercarse a algunos fenómenos de interés particular para la construcción de políticas públicas, como por ejemplo las necesidades en las poblaciones vulnerables y sus dificultades en el acceso, o las carencias de la educación legal y medios informativos. De cualquier manera, según se ha podido observar, estas metodologías

complementarías han desempeñado mayoritariamente un rol no solo auxiliar, sino que también focalizado.

De un total de 28 encuestas revisadas en profundidad, 13 consideraban complementos investigativos en sus diseños. De estos, 7 fueron complementos investigativos cualitativos, 2 fueron sub muestras cuantitativas, y 2 encuestas utilizaron ambas.

El objetivo perseguido principalmente por los estudios complementarios cualitativos fue conocer en mayor profundidad las necesidades jurídicas y sus formas de resolución, mientras que, todos los complementos cuantitativos se diseñaron para conocer el problema de estudio dentro de una población focalizada.

Si bien se podría considerar una relación más estrecha o concreta desde estas indagatorias a las políticas públicas no se observó necesariamente una relación entre el uso de estos complementos y la materialización de recomendaciones para el diseño, evaluación o reforma de políticas públicas. Así, de las 13 encuestas señaladas, solo 7 formulan al final de estudio recomendaciones para mejorar el sistema de justicia o el trabajo de alguno de sus actores o instituciones. Así también, se observó que hay 8 encuestas que, si bien no usaron ningún complemento, si realizaron recomendaciones concretas a partir de los resultados de la encuesta.

En este sentido podemos decir que, por una parte, y esto es bastante obvio, que no es necesario el uso de complementos para poder realizar recomendaciones de política pública. Pero también, por otro lado, que el uso de los complementos no se muestra necesariamente asociado a fomentar o generar mejor o más input para construir recomendaciones a la política pública.

Esto no quiere decir que el uso de metodologías combinadas o de enfoques mixtos no sea beneficioso o de aporte a la investigación, pero que no necesariamente tiene un correlato directo con los resultados o usos en materia de política pública de aquel esfuerzo investigativo.

Ahora bien, si es necesario resaltar que tanto el diseño, como la evaluación y el monitoreo de políticas públicas se puede enriquecer notablemente con metodologías combinadas, siempre que esto esté previsto desde el diseño y planteado con un objetivo claro. El pluralismo metodológico (Parkhurst, 2017) en este sentido plantea un camino a seguir en esta materia entendiendo la riqueza que los ensamblajes de evidencia (cuando se trata de piezas de evidencia pertinentes y complementarias) implican para la construcción de la política pública.

### *1.5.6 Reflexiones finales sobre la calidad metodológica*

A parte de los vínculos descritos entre ciertas definiciones metodológicas y sus resultados, también se logró caracterizar la calidad metodológica de estas herramientas en función del monitoreo de la prevalencia de la necesidad jurídica y la necesidad jurídica insatisfecha.

En este marco, se observó que la gran mayoría de las encuestas revisadas cumplían con los criterios mínimos de:

~ Representatividad poblacional completa dentro de un territorio político administrativo, excluyendo proyectos focalizados
~ Diseño de muestreo descrito en el informe
~ Uso de muestreo probabilístico
~ Caracterización sociodemográfica de la muestra

Ahora bien, también es relevante notar que se encontraron informes de resultados de encuestas de necesidades jurídicas de los cuales no se podía asegurar el uso de muestreo probabilístico. Esto no solo hace necesario que salga de las consideradas en la revisión, sino que pone en total cuestionamiento su uso como diagnóstico o monitor de la prevalencia de los problemas o situaciones en una población.

A parte de esta consideración, se puede establecer que existe un estándar preponderante de calidad de máxima utilidad por parte de estos estudios una vez sorteadas los criterios mínimos, sobre todo considerando sus aspectos técnicos relativos a la representatividad de los resultados. No obstante, también se observa un alto grado de diversidad en el reporte de la información, explicándose a veces de modo incompleto o con significativas carencias la metodología utilizada. Esto sin duda empobrece los esfuerzos que podemos hacer tanto en evaluar estos estudios, como en comparar unos y otros.

Por esta misma falta de sistematicidad en la construcción y ejecución de las encuestas de necesidades jurídicas también podemos inferir un alto grado de heterogeneidad, que por lo menos al valorar cualitativamente sus diseños metodológicos queda a la vista. Esto se expresa en definiciones conceptuales dispares para mismos conceptos, utilización de periodos de referencia distintos para los estudios, establecimiento de márgenes de errores y niveles de confianza sin mucho sustento empírico específico en la materia estudiada, mecanismos de levantamiento de información muy variados y con diversas limitaciones, formas de preguntar distintas y la inclusión de situaciones y problemas muchas veces no asimilables entre unos estudios y otros.

Todo esto nos deja en evidencia el inmenso desafío que aún el área de los estudios desde la demanda en el sector justicia (y en otro de interés público y social) nos presenta, quedando pendientes debates profundos sobre los conceptos fundamentales con los que construimos estos estudios, pero también sobre el para qué los desarrollamos y cómo nos hacemos cargo que ese fin sea materializado en políticas concretas. En este sentido, el debate sobre la construcción de la evidencia debe ser mucho más amplio que meramente los factores internos, abordándose otro ámbitos aún más complejos y densos que implican todo proceso social y político como la construcción del conocimiento y su uso en la definición de las políticas públicas. ●

# PARTE II

# ENCUESTAS DE NECESIDADES JURÍDICAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA

*"Research (sometimes) matters."*
*Sandra Nutley, Isabel Walter, y Huw Davies, 2007*

# 2.1 INTRODUCCIÓN

### *2.1.1 La política pública basada en evidencia*

El término de política pública basada en evidencia (PPBE) se encuentra en el centro de la presente investigación. Existen dos tipos de definiciones del concepto (Davies, Nutley y Walter, 1999). El primer tipo de definición es rígido, entendiéndose PPBE como una metodología de producción de un tipo específico de evidencia para evaluar las intervenciones sociales. Dentro de esta visión, se considera como evidencia la producida por revisiones sistemáticas y meta-análisis de investigaciones, usualmente experimentales (Davies, Nutley y Walter, 1999). Esta visión es común en el ámbito de la salud, y aunque en menor medida, se ha producido también en las políticas de justicia penal.

La segunda definición del concepto es más amplia. Así, se define a la política basada en evidencia como un "enfoque que ayuda a tomar decisiones bien informadas acerca de políticas, programas y proyectos, situando a la mejor evidencia disponible en el corazón del desarrollo e implementación de las políticas"[7] (Davies, 2004, p. 3). Esta es la definición que será utilizada en la presente investigación. Aunque hay debates respecto a lo que puede considerarse como evidencia, para efectos de esta investigación "La política pública, por su parte, se refiere al "(c)onjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para resolver los problemas públicos" (Tamayo, 1997). Las políticas públicas están integradas por un conjunto de programas, y éstos, a su vez, por un conjunto de proyectos.

La idea de políticas basadas en evidencia no es nueva. Podría decirse que la investigación y la generación de conocimiento para las políticas es "tan vieja como el Estado mismo" (Parsons, 1995 en Chambers en Davies, Nutley y Smith, 2000). Se ha apuntado que esta noción puede rastrearse hasta Maquiavelo (Hammersley, 2013), e inclusive, a la Antigua Grecia, cuando Aristóteles señalaba que "diferentes tipos de conocimiento deberían informar la elaboración de leyes" (Sutcliffe y Court, 2005, p.1).

Lo cierto es que fue durante el siglo XX cuando la idea del uso de la evidencia para guiar a las políticas cobró mayor fuerza. Principalmente, esta tendencia se debe al desarrollo de las ciencias sociales empíricas – la sociología, la ciencia política, la economía, entre otras – que tuvo lugar entre los siglos XIX y XX (Head, 2017). Los cientistas sociales se involucraron estrechamente con los



[7] Traducción propia.

grandes programas de la construcción de los Estados de bienestar y de renovación urbana en Estados Unidos, Europa Occidental y Australia desde la posguerra hasta los años '70, pero el rol de la investigación en la política social comenzó a ser estudiado formalmente en las décadas de los '40 y '50 (Lerner y Lasswell, 1951). No obstante, la cristalización del movimiento moderno de la política basada en evidencia parece haber ocurrido durante la década de los '90. Suele señalarse que un momento trascedente en este proceso fue cuando el gobierno laborista británico de 1997 adoptó formalmente el concepto, declarando en su manifiesto que "lo que importa es lo que funciona"[8] (Davies, Nutley y Smith, 2000a). Lo cierto es que, desde entonces, la idea de una política pública basada en evidencia ha penetrado en la academia y en la política nacional y supranacional.

Pese a la fuerza que ha cobrado el movimiento de la PPBE y al lugar central que tiene, al menos a nivel discursivo, también se han consolidado posturas críticas al concepto y sus consecuencias en la vida política. De acuerdo con Parsons (2002) "hay profundas diferencias ontológicas, epistemológicas y metodológicas entre quienes que creen en ella [Política basada en evidencia], y aquellos que tienen dudas de su factibilidad, o de sus principios y valores"[9] (p. 45). Así, se ha señalado que se trata de una "guerra de paradigmas" entre "positivistas empíricos" que creen en la política basada en evidencia, por un lado, y los "interpretivistas críticos", por el otro (Greenhalgh y Rusell, 2009 en Parkhurst, 2017).

Analicemos primero la postura de quienes apoyan la idea de políticas basadas en evidencia. Desde esta perspectiva, la evidencia se estima fundamental en el ciclo de las políticas públicas, teniendo el potencial de decirnos, no solo "qué funciona", sino de identificar características del problema público que queremos resolver: a quiénes afecta, a cuántas personas afecta, y de qué formas diferenciadas afecta. La evidencia también puede servir para monitorear la realidad y la forma en que ésta se ve alterada por la política pública. Se considera así que el proceso de las políticas públicas debe basarse en un análisis racional de los problemas y las alternativas de políticas, y no en opiniones, prejuicios, e ideas preconcebidas (Sutcliffe y Court, 2005).

Inclusive, se ha dicho que la era de las políticas públicas dirigidas por la ideología ha finalizado (Nutley, 2003 en Sutcliffe y Court, 2005). El eje del discurso consiste en reemplazar "las políticas de impulso ideológico por la toma de decisiones racionales" (Sutcliffe y Court, 2006, p.1). Pareciera que las **ideologías** son opuestas a la **racionalidad**, y que ésta se encuentra exenta de cualquier tipo de subjetividad. La política y los factores sociopolíticos se entienden como obstáculos que debiesen ser vencidos (Oliver et al 2014), en aras de que la evidencia sea utilizada en un proceso de carácter racional y objetivo.

La visión anterior puede insertarse en el positivismo empírico, una postura



[8] Traducción propia de "what matters is what works".
[9] Traducción propia.

que ha sido señalada como tecnocrática (Saltelli y Giampietro, 2017). En el otro extremo del debate se encuentra la posición de la política crítica, fundamentalmente preocupada por la representación democrática y los problemas causados por la **despolitización de la política** que conlleva el uso de la evidencia (Parkhurst, 2017). Desde esta perspectiva, los procesos de políticas públicas ocurren en una arena eminentemente política, caracterizada por la competencia entre valores y objetivos sociales. En los procesos de producción, sistematización y selección de evidencia, ciertos objetivos de política social pueden ser priorizados de manera no transparente -en detrimento de otros- (Parkhurst, 2017). Las necesidades de las poblaciones tradicionalmente marginalizadas, por ejemplo, suelen no ser objeto de investigación. Además, ciertos grupos no tienen acceso a la investigación y evidencia, y aun cuando lo tuvieran, "su habilidad para utilizarla es restrictiva debido a su exclusión de las redes que moldean las decisiones de políticas" (Davies, Nutley, y Smith, 2000, p.35).

El término **poder** se coloca en el eje de esta perspectiva. Desde la visión posmoderna, "la investigación es socialmente construida a través de relaciones de poder que dan la apariencia de una verdad" (Gibson, 2003 en Nutley, S. Walter I. Davies H. (2007)). Por su parte Parkhurst (2017) sostiene que, si las normas y las reglas del uso de la evidencia privilegian de forma sistemática ciertos tipos de evidencia, puede tratarse de un ejercicio de poder político. Esto se debe a que el poder se ejerce a través de un "conjunto de valores, creencias, rituales, procedimientos institucionales ("reglas de juego") que operan sistemática y consistentemente para beneficio de ciertas personas o grupos a expensas de otros" (Bachrach y Baratz, 1970, p.43 en Parkhurst, 2017). De acuerdo con Parkhurst (2017), las normas del uso de la evidencia pueden servir como instrumento de poder, situación que tiene implicaciones políticas relevantes.

Si bien, la competencia asimétrica entre valores, objetivos y actores sociales en los procesos de políticas públicas es un factor de preocupación de esta perspectiva, lo es más la forma en que esta competencia política es encubierta a través del lenguaje de la evidencia. Saltelli y Giampetro (2017) sostienen que "la política basada en evidencia es utilizada instrumentalmente para neutralizar ideologías y para esconder asimetrías políticas en la toma de decisiones". Para ello, se argumenta, se utilizan mecanismos de exclusión y selectividad, como la monopolización del conocimiento (Strassheim y Kettunen, 2014). Parkhurst (2017) sostiene que, aunque la política basada en evidencia se presenta de forma atractiva como un fenómeno "apolítico", lo cierto es que es decididamente político, "al promover de facto una decisión entre valores opuestos" (p.6). Así, las ideologías, los valores y los objetivos de política social entran por "la puerta trasera" (p.71).

Parkhurst (2017) acuñó el término **la política de la evidencia** para referirse al debate entre quienes apoyan y quienes critican el movimiento de la

política pública basada en evidencia. Los primeros se encuentran preocupados por lo que ha sido denominado la **politización de la ciencia** -sesgo técnico-, es decir, las formas en que los intereses políticos dirigen el uso inadecuado y la manipulación de la evidencia (Pielke, 2002). Esta producción, sistematización y selección no científicamente rigurosas de la evidencia es la causa de los malos resultados de las políticas públicas. En el otro extremo se encuentran los preocupados por la **despolitización de la política** -o sesgo temático-, refiriéndose a la forma en que ciertos valores y actores sociales se ven excluidos de forma no transparente en los procesos de producción, sistematización y selección de la evidencia. De acuerdo con Parkhurst (2017) el carácter eminentemente político de los procesos de política pública es lo que genera la aparición de ambos sesgos. No obstante, debiese reconocerse la naturaleza de competencia de los procesos de política pública no como un obstáculo, sino como el proceso que permite la consideración apropiada a asuntos sociales relevantes (p. 72). La presente investigación apunta a ubicarse en un punto medio del debate. Ello significa reconocer la utilidad y necesidad de la evidencia para las políticas públicas, al mismo tiempo que aceptar los riesgos que implica en términos democráticos.

### *2.1.2 Las encuestas de necesidades jurídicas como evidencia*

Como quedó evidenciado en la parte I del presente informe, en los últimos años se han realizado decenas de encuestas de necesidades jurídicas en distintos países de todas las regiones del mundo. Así, en la búsqueda de encuestas para la realización de la revisión sistemática se identificaron 50 encuestas en los idiomas español o inglés, las cuáles comparten características metodológicas generales (ver Parte I). Esta producción de encuestas se fundamenta en la necesidad de contar con información que describa cuántas y qué tipos de necesidades jurídicas tienen las personas. También buscan conocer qué decisiones se toman en el proceso de resolución de esas necesidades, y particularmente, sus experiencias en la búsqueda de justicia.

De algún modo, puede decirse que estas encuestas buscan contabilizar la demanda del acceso a la justicia. La promesa de su creación consistía en que, con base en la información recopilada, se podrían diseñar las políticas, programas y proyectos necesarios para satisfacer la demanda. Es decir, no sólo para conocer cuántas personas y cuántas causas pueden ser ingresadas al sistema de justicia, sino también cuáles son las barreras de acceso a la justicia que exigen soluciones.

De hecho, aunque se registran experiencias previas, fue en la década de los '90 cuando inició el auge en la producción de este tipo de encuestas. De acuerdo con Pleasence et al (2013), el **momentum** de las encuestas fue impulsado por el movimiento de reformas de asistencia jurídica alrededor del mundo y por la intro-

ducción de "asistencia jurídica civil en países como Bulgaria y Moldova; la expansión de la asistencia jurídica civil en países como Taiwán; así como la permanente y sustancial reforma de los esquemas ya establecidos de asistencia jurídica civil, como los de Inglaterra y Gales (2013, p. 3). Ello significa que, en distintas latitudes, las encuestas no surgen con un interés meramente académico o exploratorio, sino con una intencionalidad política dirigida a orientar reformas en los sistemas de justicia.

En el año 2013, Pleasence et al elaboraron un estudio sobre el impacto de las encuestas de necesidades jurídicas en las políticas públicas de varios países. A través de la aplicación de una encuesta en línea a funcionarios públicos del sector justicia -la mayoría directivos de departamentos-, se encontró que 16 de las 21 personas encuestadas pudieron identificar políticas concretas influenciadas por la encuesta de necesidades jurídicas, enlistando un total de 28 políticas -cada persona podía nombrar hasta tres políticas- (2013, p. 54). Aún más, el 18% de las personas respondientes indicó que las políticas señaladas "definitivamente no" hubiesen sido iguales de no haber contado con los hallazgos de la encuesta; un 55% declaró que "probablemente no" hubiesen sido iguales; un 18% que "probablemente" si hubiese sido iguales; mientras que un 9% no supo qué responder (p. 56).

Entre otras cosas, las personas encuestadas indicaron que la encuesta de necesidades jurídicas sirvió para determinar prioridades de financiamiento en el rediseño de servicios jurídicos comunitarios, pudiendo mantener el servicio en áreas temáticas prioritarias de acuerdo a la encuesta, aun cuando se tratase de áreas no tradicionales (2013, p. 55). Las encuestas también fueron de utilidad en el rediseño de servicios existentes. En algunos casos, por ejemplo, la encuesta indicó la necesidad de servicios conjuntos enfocados en las personas, en lugar del foco en abogados especialistas en una materia (p. 55). Así, los servicios se rediseñaron hacia un modelo más integral, vinculando los programas de asistencia jurídica con la provisión de servicios sociales y de salud. Por último, las encuestas contribuyeron a direccionar el desarrollo de nuevos servicios. Se crearon así servicios de asistencia jurídica en una provincia de Canadá, así como proyectos públicos de educación e información jurídica (p. 55).

#### *2.1.2.1. Las encuestas de necesidades jurídicas y el impacto en las políticas públicas: Algunos datos extraídos de la pauta de impacto*

En esta sección se describen los hallazgos de la revisión sistemática de los informes de las encuestas revisadas en la parte I del informe, específicamente en lo concerniente a su potencial de impacto en las políticas públicas. Ello se realizó a partir de la aplicación de una pauta (ver tabla 1) a las 28 encuestas que pasaron el filtro de utilidad metodológica. La pauta de impacto iba dirigida a identificar la potencialidad de la encuesta de ejercer un impacto en las políticas

públicas. La pauta está compuesta por cinco aspectos:

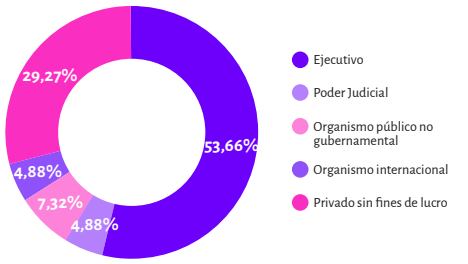
a) La institución que financió o patrocinó la ejecución de la encuesta;
b) La institución que ejecutó la encuesta;
c) La relación entre la institución financiadora y la institución ejecutora de la encuesta;
d) Los objetivos y propósitos de la encuesta declarados en el informe;
e) La elaboración de recomendaciones derivadas de la encuesta.

Aunque dichos factores no resultan determinantes en el impacto efectivo de las encuestas en las políticas públicas, sí contribuyen a comprender el contexto en el que surgen. Como podrá observarse, la mayoría de las encuestas presentan una racionalidad fundamentalmente política, con la participación de actores relevantes en la elaboración de políticas públicas y que, más que objetivos académicos, persiguen objetivos políticos.

### *a) Patrocinio y financiamiento*

Del total de encuestas evaluadas en la pauta de impacto (28), en el 53,66% (22) de los casos el Ejecutivo es el o uno de los patrocinadores del proyecto, mientras que en un 29,27% (12) vemos privados sin fines de lucro patrocinando, un 7,32% (3) patrocinando organismos públicos no departamentales, 4,88% (2) organismos internacionales o de cooperación, un 4,88% (2) en el caso de los Poderes Judiciales, y no encontramos casos donde patrocinaran privados con fines de lucro o el Poder Legislativo.

***Ilustración 12: Porcentaje de encuestas por tipo de patrocinador (puede haber más de un patrocinador por encuesta)***

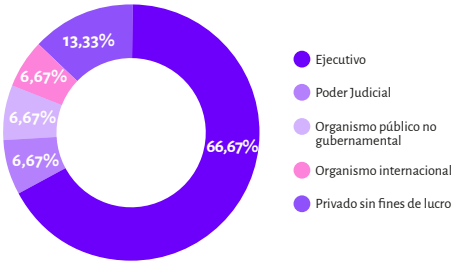



**Fuente:** Elaboración propia.
*El número no suma la cantidad de encuestas ya que hay encuestas con más de un patrocinante.

El 53,57% (15) de las encuestas revisadas se realizan con el patrocinio de una única entidad, mientras que el 46,43% (13) se realiza con dos patrocinadores. No se encontraron encuestas que conjugaran mayor número de instituciones o entidades patrocinantes.

En el caso del unipatrocinio, la mayoría son desde el Poder Ejecutivo (66,67%), lo que representa del total de las encuestas revisadas un 35,71%.

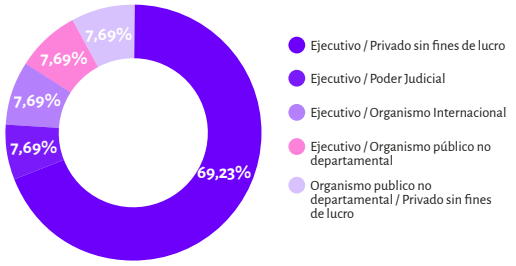
***Ilustración 13: Porcentaje de encuestas por tipo de patrocinador en encuestas con solo un patrocinador***




**Fuente:** Elaboración propia.

Cuando se encuentran dos patrocinantes en una encuesta, la combinación más común es la del Ejecutivo junto a un privado sin fines de lucro (69,23%), lo cual representa el 32,14% del total de las encuestas revisadas. Solo se encontró un caso en que se uniera el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial para patrocinar uno de estos proyectos.

**Ilustración 14: Porcentaje de encuestas por tipo de patrocinador en encuestas con más de un patrocinador**

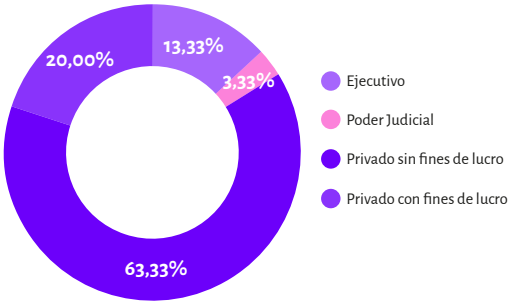



**Fuente:** Elaboración propia.

## b) Ejecución de la encuesta

Las encuestas de necesidades jurídicas en su mayoría son ejecutadas por privados (83,33% del total), siendo las entidades con personalidad jurídica sin fines de lucro la que lleva la amplia delantera representando un 63,33% (19) del total de encuestas revisadas.

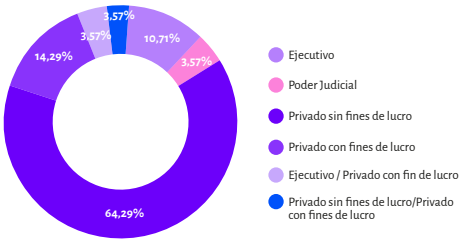
**Ilustración 15: Porcentaje de encuestas según institución que la ejecuta**




**Fuente:** Elaboración propia.

Las ejecuciones suelen correr por cuenta de una sola entidad, representando esta modalidad el 92,82% (26) de los casos, mientras que solo el 7,14% (2) de las ocasiones se encontraron asociadas de a dos. No se encontraron asociaciones de mayor envergadura.

**Ilustración 16: Porcentaje de encuesta por instituciones ejecutoras solas o combinadas**




**Fuente:** Elaboración propia.

Dentro de las ejecuciones de una sola institución las más comunes son desde el mundo privado, que representa un 78,58% de las encuestas revisadas. De ahí mayoritariamente 64,29% las entidades ejecutoras tenían personalidad jurídica sin fines de lucro (18).

Las ejecuciones conjuntas fueron pocas, encontrándose solo dos casos donde se combina el ejecutivo y una entidad privada sin fines de lucro y otra con la participación de un privado sin fines de lucro junto a un privado con fines de lucro.

## c) Relación entre patrocinadores y ejecutores

A partir de la revisión de encuestas pareciera ser que la relación más común entre quienes patrocinan o

encargan una encuesta y aquellos que la ejecutan esta entre el ejecutivo y los privados sin fines de lucro. Considerando tanto patrocinadores combinados como unitarios y lo mismo en ejecutores, las diferentes mezclas de Poder Ejecutivo como él o uno de los patrocinadores, con un privado sin fines de lucro ejecutando, representa el 57,14% de las encuestas revisadas (16 de 28). Lo que quiere decir que en los casos en que el Ejecutivo patrocina (22 encuestas), en el 72,72% de las encuestas la ejecución recae en una entidad privada sin fines de lucro. De estos casos en el 56,25% de las veces, la entidad privada sin fines de lucro además es también patrocinadora

***Tabla 27: Cantidad de encuestas por tipo de patrocinador y ejecutor***

| *Patrocinador/es* | *Ejecutor/es* | *N° de ENJ* |
|---|---|---|
| Organismo público no departamental | Privado con fines de lucro | 1 |
| Ejecutivo | Privado sin fines de lucro | 6 |
| Ejecutivo | Ejecutivo/Privado con fines de lucro | 1 |
| Ejecutivo | Ejecutivo | 2 |
| Ejecutivo | Privado con fines de lucro | 1 |
| Ejecutivo/Poder Judicial | Privado sin fines de lucro | 1 |
| Ejecutivo/Privado sin fines de lucro | Privado sin fines de lucro | 9 |
| Ejecutivo/Organismo internacional | Privado con fines de lucro | 1 |
| Ejecutivo/Organismo público no departamental | Ejecutivo | 1 |
| Organismo Internacional | Privado sin fines de lucro | 1 |
| Organismo público no departamental/ Privado sin fines de lucro | Privado con fines de lucro | 1 |
| Poder Judicial | Poder Judicial | 1 |
| Privado sin fines de lucro | Privado sin fines de lucro/ Privado con fines de lucro | 1 |
| Privado sin fines de lucro | Privado sin fines de lucro | 1 |
| **TOTAL** | | **28** |

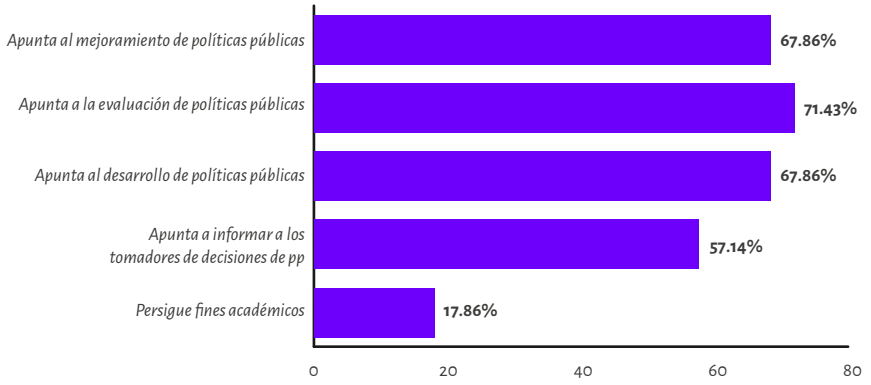
**Fuente:** Elaboración propia.

Por otro lado, los privados con fines de lucro, si bien ejecutan en menor cantidad que los sin fines de lucro, también son reiterados (6) y se relacionan a patrocinios diversos, pero asociado en el 50% de los casos revisados a patrocinio del Ejecutivo.

### *d) Objetivos y propósitos*

Considerando solamente los propósitos mencionados en los informes de resultados de cada una de las encuestas revisadas (28), tenemos una tendencia a querer, al menos en el texto, incidir de alguna forma en políticas públicas, mientras que los académicos son minoritarios (17,86% de los casos), y tan solo una encuesta se plantea como únicamente con fines académicos. Esto se puede relacionar a que en gran mayoría los patrocinadores son entidades del ejecutivo.

**Ilustración 17: Propósitos de las encuestas mencionados en los informes**




**Fuente:** Elaboración propia.
*Algunas encuestas tienen más de un tipo de propósito, cada porcentaje de su mención sobre el total de las encuestas

El propósito más mencionado en los informes de resultados de las encuestas dice relación con la evaluación de políticas públicas con un 71,43% (20), seguido por las opciones de mejoramiento de una política ya existente o el desarrollo de alguna política nueva con 67,86% cada una (19) y luego apuntar a informar a los tomadores de decisiones con 57,14% (16).

### *e) Recomendaciones*

Si bien en el papel la declaración de intenciones mayoritaria hacía alguna alusión a pretender incidir en políticas públicas, en los resultados o conclusiones de dichos informes solo un 46,43% hace recomendaciones explicitas de política pública (13), es decir menos de la mitad. Mientras que el 53,57% (15) no emiten ninguna conclusión o recomendación dirigida a las políticas públicas.

## *2.1.3 Preguntas y objetivos de la investigación*

El apartado anterior evidenció que, del total de informes de encuestas evaluados en la revisión sistemática, sólo un 17,24% perseguía exclusivamente fines académicos. Cerca de 83% de las encuestas se realizó con el objetivo de ser útil en alguna fase de las políticas públicas. Dicha tendencia no es sorpresiva si se recuerda que, desde su resurgimiento en la década de los '90, las encuestas de necesidades jurídicas han tenido una vocación de política pública. En su Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia (2005), el PNUD planteaba la necesidad de contar con herramientas de diagnóstico para "lograr una descripción ajustada de la situación de partida para posibilitar la elaboración posterior de políti-

cas que den una respuesta adecuada en materia de acceso a la justicia" (p.25). Entre las herramientas recomendadas por el PNUD se encontraba un diagnóstico de las necesidades jurídicas, el cual debiese contar con una dimensión cualitativa y con una dimensión cuantitativa. La dimensión cuantitativa, desde luego, son las encuestas de necesidades jurídicas.

En los años siguientes a la publicación del Manual del PNUD comenzaría un auge de la elaboración de encuestas de necesidades jurídicas en América Latina. En Argentina, Colombia, Chile y Uruguay se ha realizado encuestas similares -a nivel nacional y local-, cuya justificación más frecuente es la identificación de información útil para elaborar políticas públicas de acceso a la justicia. El impulso actual de las reformas a la justicia civil en la región obliga a preguntarse cuál ha sido y cuál podría ser el papel de las encuestas en las políticas de reforma. Tales son las circunstancias en que surge este estudio.

La presente investigación se plantea dos preguntas. En primer lugar, busca responder cuál ha sido el impacto de la implementación de encuestas de necesidades jurídicas en las políticas públicas de acceso a la justicia de América Latina. El impacto de las investigaciones es definido como un "efecto, cambio o beneficio en la economía, sociedad, cultura, política pública o servicios, salud, medio ambiente o calidad de vida, que se extiende más allá de la academia[10]" (Research Excellence Framework, 2012 en Hastings, Blackstock y Morris, 2012, p.5).

La literatura reconoce distintos tipos de impacto de las investigaciones -conceptual, de impacto y de construcción de capacidades– pero en este estudio nos centraremos en conocer el impacto de tipo instrumental. Este tipo de impacto "influye en el desarrollo de políticas y prácticas, moldea el funcionamiento, y altera la legislación (…) influye directamente en cambios en políticas, prácticas y funcionamiento[11]" (Hastings, Blackstock y Morris, 2013, p. 5). Además, debe considerarse que los impactos pueden ser a corto, mediano y largo plazo, así como positivos o negativos -en este caso-, en términos de acceso a la justicia.

Se ha indicado ya que las políticas públicas son el "(c)onjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para resolver los problemas públicos" (Tamayo, 1997). Al buscar el impacto de las encuestas de necesidades jurídicas, el impacto se estudiará y distinguirá entre políticas, programas y proyectos, así como la fase del ciclo política pública en la que ocurre el impacto. Así, el impacto podría ocurrir en una o varias de las siete fases: 1) Identificación del problema; 2) Definición de la agenda pública; 3) Formulación; 4) Adopción; 5) Implementación; 6) Monitoreo; 7) Evaluación (Adaptado de Anderson, 2003). Desde luego, dichas fases no ocurren de forma secuencial y cronológica. Aun así, se distinguirá el tipo de función en la que es utilizada la evidencia producida por las encuestas.

Las encuestas de necesidades jurídicas tienen el potencial de arrojar información valiosa sobre el estado de ac-



[10] Traducción propia.
[11] Traducción propia.

ceso a la justicia, constituyendo evidencia para orientar las políticas públicas. No obstante, se ha señalado ya que las políticas públicas se elaboran en una arena política, con múltiples y diversos factores incidiendo en el proceso. Individuos que buscan satisfacer intereses personales, redes trabajando en conjunto, ideas, y estructuras institucionales: todos ellos son factores que pueden ser relevantes en el uso de la evidencia (Parkhurst, 2017). La segunda pregunta que busca responder esta investigación se refiere a cuáles son los factores que han condicionado el impacto de las encuestas de necesidades jurídicas en las políticas públicas de justicia en América Latina. Para ello se considerarán tanto factores externos como factores internos de la evidencia, conformando un marco de interpretación de resultados que permite visualizar la intersección de los factores en un mismo caso.

De este modo, se han definido los siguientes objetivos de investigación:

1. Evaluar el impacto de la realización de encuestas de necesidades jurídicas en las políticas públicas de justicia en América Latina.

2. Identificar los factores que condicionan el impacto de las encuestas de necesidades jurídicas en las políticas públicas de justicia en América Latina.

### *2.1.4 Metodología*

La preocupación y el interés por el impacto que tiene una investigación en la política y la sociedad se intensificaron a fines de la década de los '90 y principios del 2000. Este interés se hizo presente en la academia (Elliott y Popay, 2000; Nutley, Percy-Smith y Solesbury, 2003), los institutos de investigación (Court y Young, 2003) y los organismos internacionales (Adamo, 2003; Cunningham et al, 2001), principalmente. Durante dicho periodo, se desarrollaron enfoques, métodos, y marcos conceptuales para evaluar el impacto de la investigación en la política (Boaz, Fitzpatrick y Shaw, 2008). En las páginas siguientes se describe la metodología de esta investigación, específicamente los métodos, enfoques, técnicas de levantamiento de información y marcos conceptuales, mismos que fueron seleccionados tras realizar una revisión bibliográfica en la materia.

#### *2.1.4.1 Método y enfoques*

Las preguntas de investigación se responden a través de cuatro casos de estudio. El método utilizado es el de estudios de casos múltiples (Collier, 1993). El único criterio de exclusión fue el nivel de representatividad, de modo que se incluyeron todos los casos latinoamericanos con encuestas de alcance nacional: Argentina, Chile, Colombia y Uruguay. Se excluyeron así otras encuestas a nivel subnacional, principalmente realizadas en Colombia y en Argentina[12]; así como aquellas enfocadas exclusivamente en un sector de la población nacional.

El estudio se realiza desde los dos grandes enfoques que la literatura identifica para evaluar el impacto



[12] Por ejemplo: Un estudio de necesidades jurídicas insatisfechas. Caso Chía-Cundinamarca y Armenia-Quindío, Colombia; y Necesidades Jurídicas Insatisfechas: Un estudio del Partido de Moreno.

de una investigación: enfoque de rastreo hacia adelante y enfoque de rastreo hacia atrás (Hastings, Blackstock y Morris, 2013). El primero consiste en tomar como punto de partida un proyecto concreto de investigación, identificando sus actividades y posibles impactos en la política y en la práctica (OPM, 2005 en Hastings, Blackstock y Morris, 2013). Este enfoque es especialmente útil para evaluar el impacto instrumental, debido a la relación linear entre la investigación y sus efectos.

Una de las principales dificultades de este enfoque radica en determinar el rango de tiempo para realizar la evaluación. El enfoque de rastreo hacia atrás, por su parte, toma como punto de partida determinadas iniciativas o cambios en la política, buscando identificar las contribuciones de la investigación a dicho proceso (OPM, 2005 en Hastings, Blackstock y Morris, 2013). Además de la delimitación del periodo de análisis, este enfoque plantea el reto de distinguir el efecto de una investigación de otros factores que inciden en el proceso de elaboración de una política. Mientras que el enfoque de rastreo hacia adelante tiende a sobredimensionar el impacto de un proyecto de investigación en la política, el enfoque de rastreo hacia atrás lo subestima, enfatizando factores externos y políticos en la definición de la política pública. Por ello, se recomienda utilizar una combinación de ambos enfoques (ESRC, 2012; Leskmono, et. al. 2006).

En el presente estudio, el enfoque de rastreo hacia adelante se implementó de formas distintas. Un posible impacto de la encuesta en las políticas públicas trató de identificarse a través de diversas técnicas, como la revisión documental y las entrevistas semiestructuradas (ver siguiente apartado). De esta forma, se buscaron menciones explícitas a la encuesta en documentos de política y planes institucionales (ver siguiente apartado), así como atribuciones directas de impacto por parte de las personas entrevistadas. Además de una búsqueda generalizada en los sitios web de las instituciones del sector justicia y otros buscadores, se complementó a través de la identificación de las recomendaciones de política esgrimidas por los informes de la encuesta. Así, las políticas que caían en alguno de estos supuestos -con menciones explícitas a la encuesta en los documentos públicos; referidas por alguna de las personas entrevistadas; o bien, con una semejanza cercana a las recomendaciones de política emanadas de los hallazgos de la encuesta- fueron seleccionadas para realizar un rastreo hacia atrás. Asimismo, fueron estudiadas con un enfoque de rastreo hacia atrás aquellas grandes políticas públicas que enmarcaran una diversidad de programas y proyectos, ocupando un lugar central en los Ministerios de Justicia -y aun cuando en apariencia no tuviesen ninguna vinculación con la encuesta-. De esta forma, se realizó un acercamiento a las políticas identificadas en ambos enfoques, a través de diversas técnicas de levantamiento de información. El objetivo era identificar un posible cruce entre ambos enfoques, a fin de detectar la existencia -o no- de un impacto instrumental de la encuesta.

### 2.1.4.2 *Técnicas de levantamiento de información*

En cada uno de los cuatro estudios de caso se utilizaron varias técnicas de levantamiento de información. A continuación, se presenta una tabla que sintetiza las técnicas utilizadas, sus ventajas y desventajas.

***Tabla 28: Técnicas de levantamiento de información utilizadas en la evaluación de impacto***

| *Técnica* | *Aplicación en el estudio de impacto de ENJ* | *Descripción* | *Ventajas* | *Desventajas* |
|---|---|---|---|---|
| Revisión bibliográfica | Sobre contexto histórico del sector justicia, reformas e hitos relevantes del sector, situación del acceso a la justicia. | Síntesis de investigación relevante para el estudio. En el contexto de evaluaciones de impacto, generalmente se utiliza en conjunto con otros métodos. | Útil para definir los alcances del estudio de impacto.<br>Costeffective. | Depende de la habilidad para identificar y acceder a la investigación. |
| Revisión documental | Planes y comunicados institucionales de:<br>▪ Poder Judicial<br>▪ Ministerio de Justicia<br>▪ Órganos legislativos<br>▪ Ministerio Público<br>▪ Comités/consejos de justicia<br>▪ Presidencia<br>▪ Ministerio del Interior<br><br>▪ Documentos de política pública.<br>▪ Partidas presupuestales e informes de presupuesto.<br>▪ Notas de prensa.<br>▪ Legislación | ▪ Exploración e interpretación de documentos.<br>▪ Pueden arrojar resultados cualitativos y/o cuantitativos.<br>▪ Normalmente se utiliza en conjunto con otros métodos. | ▪ Puede ser aplicada a una amplia variedad de fuentes.<br>▪ Contribuye a comprender el contexto.<br>▪ Potencialmente costeffective | ▪ Depende de la calidad de los registros existentes y el acceso a ellos.<br>▪ No hay una metodología única para el análisis. |
| Entrevistadas semi-estructuradas por videoconferencia | *Actores relacionados con el proyecto de ENJ:<br>▪ Instituciones que ejecutan, financian y solicitan la encuesta.<br><br>▪ Actores relacionados con el diseño e implementación de políticas públicas de justicia:<br>▪ Poder Ejecutivo: Ministerio de Justicia.<br>▪ Poder Judicial<br>▪ Fiscalía<br><br>▪ Otros actores<br>▪ ONG | ▪ Se cuenta con una guía de temas, que no necesariamente deben abordarse en orden.<br>▪ Es una técnica flexible, puede ajustarse a las respuestas y reacciones de las personas entrevistadas. | ▪ Permite mayor dispersión geográfica de la muestra.<br>Cost and time effective. | ▪ Menor posibilidad de generar rapport con entrevistados desconocidos.<br>▪ Se reduce posibilidad de comunicación no-verbal.<br>▪ No se pueden utilizar recursos visuales. |

**Fuente:** Elaboración propia con información de Boaz, Fitzpatrick y Shaw (2008).
*La selección del número y perfil de actores a entrevistar fue distinta entre los cuatro casos, respondiendo a las necesidades y contexto de cada caso.

Al tratarse de un estudio que busca comprender la realidad de un proceso tan complejo como la elaboración de políticas públicas, resultó necesaria la combinación de técnicas y fuentes de información. De ahí que se haya utilizado

la Triangulación (Denzin, 1970), buscando corroborar información arrojada en entrevistas a través de las revisiones bibliográficas y documentales, y viceversa. El levantamiento de información se llevó a cabo en tres fases. En algunos casos estas fases sucedieron de forma simultánea, retroalimentándose mutuamente.

***1. Revisión bibliográfica y documental*** *(Rastreo hacia adelante):* Primer acercamiento en la búsqueda de información bibliográfica y documental, principalmente en la lógica del rastreo de las actividades y posibles impactos del proyecto de encuesta de necesidades jurídicas. Concretamente, se da seguimiento a las recomendaciones de política señaladas por el informe de hallazgos de la encuesta. Se detectan también los principales cambios e hitos del sector justicia en cada país.

***2. Revisión documental*** *(Rastreo hacia atrás):* Esta investigación se enfoca en políticas de acceso a la justicia seleccionadas que podrían guardar una relación con el proyecto de ENJ, sobre todo por su vinculación con hallazgos o recomendaciones del informe de la encuesta. La revisión se centra en recopilar la información de los instrumentos de la política pública: programáticos, normativos, financieros, de mejora del conocimiento, y de comunicación. Por otro lado, la revisión de prensa permite identificar el contexto y las motivaciones que dieron surgimiento a las iniciativas de políticas.

***3. Entrevistas semiestructuradas***[13] *(Rastreo hacia adelante y hacia atrás):* Se aplicó un total de diecisiete entrevistas, diez de ellas por videoconferencia y siete de manera presencial. La guía de entrevistas incluía cuatro categorías de análisis y los temas variaban en función del perfil del actor entrevistado. La mayoría de las guías buscaba información relevante para el rastreo hacia adelante y para el rastreo hacia atrás, aunque, en función del perfil de la persona entrevistada, algunas se centraban en uno de los dos enfoques.

#### *2.1.4.3 Marco de estructuración e interpretación de resultados*

El método de estudio de caso múltiple se beneficia del desarrollo previo de un marco teórico para guiar el levantamiento y el análisis de datos (Yin, 2009). El principal marco conceptual utilizado en el levantamiento de información de la presente investigación es el *RAPID Outcome Assessment*. Se trata de una metodología participativa que combina métodos mixtos para mapear visualmente el impacto de un proyecto de investigación en la política y el contexto de la política. En la metodología se combinan elementos del mapeo de alcances -para conocer cambios en el comportamiento-, de estudios de episodio -*rastreo hacia atrás* de cambios de políticas-, y del estudio de casos -*rastreo hacia adelante* de proyectos de investigación-. Además de revisión documental y entrevistas con actores clave, la técnica central de esta metodología es un taller participativo de los actores relevantes para identificar las causas y efectos de los cambios. En la presente investigación, sin embargo, dicho taller no fue implementado. No obstante, se utilizó el marco conceptual desarrollado por la *Overseas Development*



[13] Ver Anexo I para consultar la guía estándar de entrevista.

*Institute Research and Policy in Development (RAPID)*. Las cuatro categorías del marco conceptual observadas en la tabla 29 corresponden a la original. Sin embargo, al interior de las categorías algunas variables fueron replanteadas o añadidas.

***Tabla 29: Marco conceptual RAPID utilizado en el levantamiento de información***

| | | |
|---|---|---|
| **I.CONTEXTO EXTERNO** | Aplic 1.1 Contexto político e instituciones ación en el estudio de impacto de ENJ | **Variables:** Forma de gobierno, grados de libertades políticas y civiles, relación entre los Poderes del Estado, procesos de elaboración de políticas públicas, relaciones de poder, problemáticas sociales y políticas relevantes. |
| | 1.2 Factores internacionales | **Variables:** Agenda internacional de justicia, intereses y prioridades políticas y de financiamiento de actores internacionales con presencia en el país. |
| **II. SECTOR JUSTICIA** | 2.1 Contexto histórico del sector justicia | **Variables:** Descripción de la estructura del sistema de justicia, instituciones que lo conforman, principales hitos, reformas legislativas trascendentales. Situación del acceso a la justicia, índice de acceso a la justicia, principales problemas y características. |
| | 2.2 Políticas públicas del sector justicia | **Variables:** Políticas públicas en el sector justicia, entendidas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para resolver los problemas públicos (Tamayo, 1997). |
| **III.EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN (ENJ)** | 3.1 Actividades del proyecto | **Variables:** Actividades específicas del proyecto de ENJ distribuidas por marcos temporales. Descripción de la actividad, objetivo, actores participantes, resultados. |
| | 3.2 Actividades del proyecto relacionadas con la política pública | **Variables:** Objetivos, actitudes y actividades del proyecto hacia la incidencia en las políticas públicas de justicia. Objetivos escritos, actividades de difusión, incidencia y presentación de resultados. |
| | 3.3 Calidad y cualidad de la evidencia | **Variables:** Credibilidad de la evidencia de acuerdo a su calidad metodológica. Comunicación de la evidencia y su utilidad operativa de acuerdo a la presentación de recomendaciones. |
| **IV.ACTORES, VÍNCULOS Y REDES** | | **Variables:**<br>Actores: (A) Instituciones estatales (De poderes ejecutivo, legislativo y judicial, B) ONG, C) Instituciones académicas, D) Medios de comunicación, E) Actores internacionales. Descripción, intereses, acciones.<br>Vínculos y redes: Descripción de las redes, asuntos de confianza, apertura, legitimidad y formalización de las redes. Distintos tipos de redes: comunidad política, comunidades epistémicas, coaliciones de incidencia. |

**Fuente:** Elaboración propia con base en marco conceptual RAPID.

El marco conceptual RAPID fue utilizado en el levantamiento de información. Concretamente, sirvió para estructurar las guías de entrevistas semiestructuradas, así como para guiar la revisión bibliográfica y documental. En la etapa de interpretación de resultados, no obstante, se realizó una reestructuración del marco conceptual. El siguiente cuadro presenta la clasificación de los factores que fue utilizada en el estudio. Si bien, se encuentra fuertemente basada en el RAPID, otras denominaciones conceptuales fueron incluidas para reflejar de forma más fidedigna los hallazgos del estudio. En términos generales, las dimensiones *I. Contexto externo; II. Sector Justicia; y III. Actores, vínculos y redes*, fueron agrupadas bajo el título "*Contexto: Factores externos a la evidencia*". Mientras tanto, las variables de la dimensión *III. El proyecto de investigación, fueron estudiadas en la categoría "Factores internos de la evidencia*".

**Tabla 30: Marco conceptual RAPID utilizado en la interpretación de resultados**

| | |
|---|---|
| **Contexto: Factores externos a la evidencia** | ▪ Capacidades institucionales para el uso de la evidencia<br>▪ Ciclos gubernamentales<br>▪ Contingencias y coyunturas políticas<br>▪ Escala de prioridades de la agenda pública<br>▪ Imagen y opinión pública<br>▪ Actores, vínculos y redes |
| **Factores internos de la evidencia** | ▪ Calidad metodológica de la evidencia<br>▪ Niveles de profundidad y detalle de la problemática social revelada por la evidencia<br>▪ Comunicación y utilidad operativa de la evidencia |

**Fuente:** Elaboración propia con base en marco conceptual RAPID.

### *2.1.4.4 Limitaciones metodológicas y conceptuales*

El estudio presenta varias limitaciones conceptuales y metodológicas. Estudiar el impacto de una investigación en la política pública genera retos importantes porque implica acercarse al complejo proceso de elaboración de políticas públicas. Las primeras limitaciones conceptuales vienen del uso en esta investigación de dos modelos teóricos de la elaboración de políticas públicas -el modelo racional (Keynes, 1971), por un lado; y el modelo de las teorías de la cesta de basura (Cohen et al, 1972; March and Olsen, 1976), por el otro-. Según el primero, las etapas del ciclo de las políticas públicas se encuentran clara y racionalmente diferenciadas en la práctica, partiendo por la identificación del problema; pasando por la definición de objetivos; y finalizando con la selección de una alternativa de política. El modelo sirve como guía y estructura del estudio, aun reconociendo que dicha rigidez no corresponde con la realidad política.

El segundo modelo utilizado en este estudio es el de la cesta de basura, según el cual la identificación de políticas públicas/soluciones no sigue a la identificación del problema, al contrario. La cesta de basura es una metáfora de elección en la que "varios componentes del proceso de toma decisiones se mezclan y se adhieren unos con otros. Estos componentes incluyen: los problemas o las situaciones; las soluciones; los participantes; y las oportunidades de elegir" (Cohen et al, 1972 en Davies, Nutley y Smith, 2000, p. 28). El modelo considera la forma en que las estructuras sociales y económicas determinan quiénes pueden participar en la elección (Davies, Nutley y Smith, 2000). Otros modelos teórico/conceptuales relevantes no fueron utilizados en el estudio. Así, no se incluyeron aportes de los modelos incrementalista (Dahl y Lindblom, 1953; Braybrooke y Lindblom, 1963); el enfoque de escaneo mixto (Etzioni, 1967); y el posmoderno (Fischer y Forester, 1993).

Otras limitaciones del estudio se vinculan con los factores que condicionan o favorecen el impacto de la investigación en las políticas públicas. La primera de estas limitaciones dice relación con la escasa profundidad con que se abordan algunos de esos factores. Los niveles de profundidad alcanzados responden al objetivo del estudio, consistente en identificar dichos factores, no realizándose un análisis profundo de cada factor. Así, aunque se retoman hallazgos de la investigación empírica y teórica de algunos factores, futuras investigaciones enfocadas en cada factor resultarían necesarias para mayor pro-

fundidad y precisión. Por ejemplo, sería conveniente realizar estudios especializados en el análisis de actores y redes en los procesos de elaboración de políticas públicas de justicia en los países estudiados. Asimismo, la inclusión de otros factores resultaría pertinente, siendo el análisis histórico de las políticas públicas del sector justicia en cada país uno de los más relevantes.

Aunque distintos métodos y técnicas de levantamiento fueron utilizadas para minimizar la posibilidad de omitir un impacto en la política pública por parte del estudio, es posible que así haya ocurrido. Ello en virtud, por ejemplo, de obviar alguna política pública diseñada e implementada por alguna institución con la que no haya sido posible entablar una entrevista; o bien; de los escasos niveles de digitalización y transparencia de documentos de política pública.

Finalmente, aunque una de las técnicas más relevantes para el análisis de impacto de la evidencia en la política es un taller participativo -con los actores vinculados con la encuesta y las políticas de justicia-, limitaciones de recursos no permitieron implementar dicho taller. No obstante, el taller participativo fue sustituido por múltiples entrevistas semiestructuradas con los actores clave.

### *2.1.5 Estructura de la parte II*

El presente capítulo está conformado por dos secciones. Primero se presentarán los cuatro casos de estudio, de forma individual. La narración de cada caso ofrecerá primero un breve contexto político del sector justicia, para presentar después algunas notas relevantes de las características conceptuales y metodológicas de la encuesta de necesidades jurídicas en el país. Entre otros aspectos, se clarificarán los objetivos perseguidos por la encuesta; los actores instituciones que participaron en su elaboración; la definición de los principales conceptos en el instrumento; así como las actividades de difusión de resultados. Posteriormente, se presentarán los principales hallazgos del rastreo hacia adelante y el rastreo hacia atrás, identificando posibles impactos de la encuesta en las políticas públicas del país. Como podrá observarse, los niveles de profundidad y extensión del apartado son distintos entre los cuatro casos, situación que obedece a la disponibilidad de información relacionada con la encuesta, y, en cierta medida, a su posible impacto en la política pública.

La segunda sección de la parte II realiza un análisis de los factores que pudieron haber incidido en que las encuestas tuviesen o no impacto en las políticas públicas de justicia. Para ello se realiza una identificación de factores externos e internos a la evidencia, mismos que son el hilo conductor de la narrativa de la sección. Así, cada factor será introducido desde la teoría, para luego realizar un análisis de su presencia empírica en uno o varios de los casos estudiados. En ese sentido, es en esta sección en la que los casos de estudio conversan, tanto entre sí, como con la teoría de la política de la evidencia. Esta sección comienza a dibujar las primeras líneas de las conclusiones presentadas en la parte III. ●

# 2.2 EL IMPACTO DE LAS ENCUESTAS DE NECESIDADES JURÍDICAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUSTICIA DE AMÉRICA LATINA

### *2.2.1 El caso de Argentina*

*2.2.1.1 La encuesta nacional de necesidades jurídicas en Argentina*

#### *a) Aspectos introductorios, actores y objetivos de la encuesta*

En septiembre del año 2017 fue publicado el *Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia*[14], una iniciativa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación[15] a través de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia. El estudio fue realizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, a solicitud del Ministerio. Según el informe del *Diagnóstico*, el equipo de trabajo estuvo conformado por investigadores de la Subsecretaria de Acceso a la Justicia del Ministerio y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (2016). Los Centros de Acceso a la Justicia del Ministerio contribuyeron con asistencia logística. Por otro lado, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Nordeste colaboró en la investigación sobre Pueblos Originarios, una de las secciones del *Diagnóstico*.

Según lo expresado en el *Diagnóstico*, el estudio "es una de las iniciativas centrales del Programa Justicia 2020 de modernización y reforma del sistema de justicia" (2017, p.1). Aunque el Programa Justicia 2020 será abordado con mayor profundidad en las páginas siguientes, por ahora es suficiente señalar que es una iniciativa del Ministerio de Justicia que aspira a ser "un espacio de diálogo" para "realizar propuestas, compartir ideas y conocer proyectos" (Justicia 2020) en siete ejes de la justicia[16]. El levantamiento de información para el Diagnóstico –es decir, la aplicación de las encuestas– se llevó a cabo durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2016.

El informe del *Diagnóstico* presenta sus objetivos fraseados de manera distinta en las secciones de Presentación e Introducción. En la Present-



[14]El capítulo se referirá a este documento como el Diagnóstico.
[15]En adelante, el Ministerio.
[16]Institucional, Penal, Civil, Acceso a la Justicia, Gestión, Derechos Humanos y Justicia y Comunidad.

ación se indica que el estudio tuvo como objetivo "la elaboración de un Diagnostico Nacional sobre Necesidades Jurídicas Insatisfechas y el establecimiento de una línea de Base para el monitoreo y evaluación de indicadores de niveles de Acceso a la Justicia" (2017, p.1). Por otro lado, en la introducción se indica que su objetivo central:

**"es la producción de un diagnostico objetivo del estado de la protección social de derechos, los niveles de insatisfacción de necesidades jurídicas básicas y de posibilidades de acceso oportuno a las instancias formales e informales de defensa efectiva de los derechos. (…) Procura identificar patrones generales, factores de diversidad, tendencias evolutivas y elementos para el diseño de políticas públicas en el campo del acceso al derecho y cobertura de necesidades jurídicas insatisfechas" (2017, p.1).**

De las dos redacciones de objetivos se derivan algunas observaciones. Ambas comparten el término *diagnóstico*. No obstante, mientras que la primera enfatiza en la noción de una línea base para el *monitoreo y evaluación* del acceso a la justicia, la segunda señala que el diagnóstico otorgará elementos para el *diseño* de políticas públicas. De este modo, ambas definiciones apuntan a fases distintas del ciclo de las políticas públicas –la primera al monitoreo y evaluación y la segunda al diseño-. Esta diferenciación es relevante porque impacta en el uso pensado para el *Diagnóstico* como evidencia.

Si bien, los objetivos de la investigación registrados en el papel son relevantes, el panorama puede complementarse a partir de la información obtenida a través de las entrevistas con los actores clave relacionados con la coordinación y la ejecución del proyecto. Así, según una de las entrevistas, el estudio "Surgió por una necesidad de diseñar la política con datos relevantes."[17] En la misma línea, otra entrevista señala que:

"(…) en diciembre de 2015 se hizo un diagnóstico de la situación inicial y nos dimos cuenta que no había evidencia para planificar y evaluar los servicios vinculados con acceso a justicia. Nos dimos cuenta que era importante tener una línea de base."[18]

Las respuestas de ambas entrevistas coinciden con el primer objetivo planteado en el informe del *Diagnóstico* en su referencia a la línea de base. Ambas entrevistas coinciden también con el segundo objetivo, al indicar que la información servirá para el diseño de políticas públicas.

Pero los objetivos expresados del *Diagnóstico* no son el único elemento conceptual que permite comprender sus expectativas de incidencia en la política pública. Los fundamentos y el marco conceptual también contribuyen a formarse una idea de la vocación del estudio. Por ejemplo, los términos "política pública" y "políticas públicas" son mencionados siete veces. Una de las más relevantes define que el principal objetivo de las encuestas de necesidades jurídicas es "obtener información para el diseño de políticas públicas destinadas a una mejor provisión de los servicios de justicia." (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017)



[17]Entrevista A-GM.
[18]Entrevista A-EN.

### *b) Aspectos conceptuales de la encuesta*

Al igual que muchos estudios en la materia, la encuesta sigue la tradición iniciada por la escuela de *Paths to Justice* en Inglaterra de 1999. Así, básicamente reconoce la insuficiencia de estudiar los conflictos y necesidades legales solo a partir de la observación de lo que se litiga en los tribunales. Con base en los estudios de Jon Johnsen, la encuesta señala que un problema jurídico es una situación que afecta derechos o bien, genera determinadas responsabilidades legales, independientemente de si interviene o no un abogado. A continuación, una necesidad jurídica se define como un problema jurídico que no puede ser resuelto (total o parcialmente) mediante el propio conocimiento jurídico de forma satisfactoria. Lo interesante de esta noción es que integra la idea de satisfacción y autonomía individual en la resolución de conflictos. Todavía más, supone la determinación de un complejo límite, a saber, la determinación de la satisfacción de una necesidad jurídica.

Una necesidad jurídica insatisfecha supone, tanto la situación de inactividad de aquel que padece la necesidad como también el espacio generado entre la expectativa y el resultado obtenido, sea que dicho resultado ha sido conseguido como consecuencia del actuar personal u obra de terceros coadyuvantes, vinculados o no con el sistema de justicia y sea o no que el problema ha sido llevado a los tribunales de justicia.

### *c) Aspectos metodológicos de la encuesta*

En la pauta A1 de calidad metodológica obtuvo una puntuación de 76 sobre 100, catalogándose la encuesta como de utilidad máxima para el monitoreo de la prevalencia de necesidades jurídicas.

Las mayores deficiencias encontradas en la encuesta tienen que ver con aspectos relativos a la validez y confiabilidad de su aplicación, los que no quedan asegurados a partir de la lectura del informe. En este sentido, no se encontró referencia alguna en la metodología sobre si los y las encuestadoras recibieron alguna forma de capacitación para ejercer su labor. Así mismo, tampoco hace mención sobre el ejercicio de validación del cuestionario o sobre la evaluación de su confiabilidad.

En términos de lo observado en la pauta A2 de evaluación de impacto a partir del informe de la encuesta, este es un proyecto que destaca por ser patrocinado desde el ejecutivo, financiado por un privado sin fines de lucro, que se plantea propósitos de política pública y que luego si realiza recomendaciones en este sentido. En este marco se observa coherencia entre la entidad pública que financia y encomienda la encuesta, sus propósitos y sus resultados.

Considerando ambos resultados se podría hacer una valoración positiva de la encuesta, como herramienta para la medición de las necesidades

jurídicas de la población argentina, y con un correlato dirigido a la creación y mejora de la política pública del sector justicia.

### *d) Antecedentes políticos de la encuesta*

El *Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas* reconoce varios de sus antecedentes políticos y conceptuales. En el plano internacional, el estudio afirma enmarcarse en el movimiento por el Acceso a la Justicia, sobre todo en los hitos ocurridos en la Cumbre Judicial Iberoamericana. Concretamente, el informe hace referencia a tres momentos. Primero, a la VII Cumbre Iberoamericana de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de la que emanó la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia. En segundo lugar, la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana que dio lugar a las Reglas de Brasilia sobre el acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Finalmente, se señala a la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana de 2012 como un momento relevante en virtud de la Declaración de Buenos Aires. Por otro lado, el informe también hace referencia al impulso dado a la temática del acceso a la justicia por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

A nivel nacional, las deliberaciones anuales de las Conferencias Nacionales de Jueces integraron como temática central al Acceso a la Justicia. Otras señales del interés político por la materia fueron la creación de la Comisión Nacional de Acceso a la Justicia en el año 2007, así como el Mapa de Situación sobre los diversos métodos de Acceso a la Justicia del Poder Judicial. El *Diagnóstico* también señala como antecedente la creación en el año 2010 de la Dirección de Acceso a la Justicia en la ciudad autónoma de Buenos Aires.

El Diagnóstico se inserta en el momento de auge de las encuestas de necesidades jurídicas en el mundo, tras varias décadas de consolidación metodológica. Además, en el plano latinoamericano es la cuarta encuesta nacional realizada, después de Colombia (2013), Uruguay (2013) y Chile (2014). Aunque es la primera encuesta a nivel nacional en el país, ya en el 2013 la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia había realizado un estudio de necesidades legales insatisfechas entre la población de alto nivel de necesidades básicas insatisfechas de CABA, Gran Buenos Aires, Santiago del Estero y Neuquén (Justicia, 2013 en Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017a). Este estudio es reconocido expresamente como un antecedente directo por el *Diagnóstico*. De hecho, algunos de los investigadores que trabajaron el Diagnóstico elaborado por el Ministerio de Justicia habían estado a cargo de la encuesta realizada en el año 2013 en CABA.

### *e) Difusión de los hallazgos de la encuesta*

Durante el año 2017 se realizaron presentaciones de los hallazgos de la encuesta en el 50% de las provincias[19]. Existen reportes mediáticos de la celebración de estas presentaciones en las provincias de Corrientes, Córdoba, Santa Fe, La Plata, Bahía Blanca, Jujuy y Tucumán, entre otras



[19] Entrevista A-GM.

(El Tribuno, 3 de junio de 2017; Misiones, 30 de junio de 2017 y El Litoral, 10 de julio de 2017). En dichos eventos participaban miembros de las comunidades jurídicas locales, no sólo del sector público, sino también del académico y social. Más que tratarse de convocatorias públicas abiertas, la participación de las personas se definía a través de la identificación previa de actores clave por parte del Ministerio[20]. La presentación de los hallazgos estaba a cargo de personas en representación de las instituciones involucradas con la realización del estudio. El propósito de estas mesas era "conocer los desafíos a través de una discusión, llegar a un diagnóstico compartido por medio de socializar los datos (…) se socializó más como una política de transparencia que otra cosa"[21].

#### *2.2.1.2 Impacto de la encuesta de necesidades jurídicas en las políticas públicas de acceso a la justicia en Argentina*

La presente investigación abarca el periodo comprendido entre enero de 2017 y junio de 2018. Aunque el impacto de una investigación no depende de la existencia de un propósito explícito de incidir en la política pública, conocer sus objetivos contribuye a entender la vocación del estudio. Como se ha señalado, la encuesta de necesidades jurídicas en Argentina fue realizada específicamente con el objetivo de contar con información relevante para el diseño de políticas públicas de acceso a la justicia. Por otro lado, este objetivo resulta obvio, considerando que se trata de una iniciativa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos -específicamente, de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia-, financiada además con recursos públicos. No se trata, por tanto, de una investigación realizada con objetivos meramente académicos. Su propósito es el de ser un elemento útil en el proceso de elaboración de políticas públicas.

La revisión documental y las entrevistas muestran información contradictoria respecto al impacto de la encuesta. Las entrevistas con distintos actores rescatan puntos de vista diferentes. Algunas voces dentro del Ministerio de Justicia relacionadas con el proyecto señalan sus limitaciones para generar hallazgos que dirijan las políticas públicas, principalmente bajo la premisa de que la encuesta constituye sólo uno de los elementos que forman parte un diagnóstico que debe realizarse:

*"Los resultados no han dirigido las políticas públicas. Tal vez en algunos proyectos de mediación y MASC para saber qué gente estaba dispuesta a judicializar sus problemas. Pero no se han transformado en políticas públicas, pero porque la encuesta es parte de un diagnóstico para tomar una decisión, para enriquecer el proceso de toma de decisiones, para saber qué problemáticas son más frecuentes"*[22].

Según lo que puede deducirse de las entrevistas, el "diagnóstico" referido pretendía realizarse de manera colaborativa a través de las mesas de difusión de los hallazgos de la encuesta, que constituyen talleres de discusión y análisis: "(d)e donde sí han surgido recomendaciones es



[20] Entrevista A-SP.
[21] Entrevista A-GM.
[22] Entrevista A-GM.

de las mesas que se han hecho en las provincias, pero eso ha sido un trabajo posterior"[23]. Algunas posiciones rescatan que, pese a que la evidencia podría haber incidido en políticas de acceso a la justicia del Ministerio, sus hallazgos no han permeado de manera transversal en todas las instituciones:

*"Influye en las políticas públicas que ejecuta la propia Dirección de Acceso a la Justicia, seguro, que son fundamentalmente los CAJ, el hospital legal, demás, y mucho menos en las políticas de otros actores y qué hablar del Poder Judicial o los propios organismos públicos (…) No creo que haya inspirado grandes reformas en el resto de las políticas cuyas falencias de alguna manera la encuesta denuncia"[24].*

No obstante, ante la pregunta sobre políticas o programas concretos impulsados por la evidencia producida por la encuesta, desde el área de acceso a la justicia del Programa Justicia 2020 se ha respondido que "No podría decir específicamente, pero todo nuestro trabajo ha sido atravesado por los resultados, los resultados son útiles como herramientas de consulta"[25]. De este modo, se percibe poca claridad sobre el impacto instrumental del Diagnóstico, al menos a nivel institucional.

La información recopilada en las entrevistas puede contrastarse con la revisión documental, lo que permite hacer una lectura más completa. Así, la búsqueda de palabras clave en los documentos revisados[26] arrojó pocas menciones a la encuesta y sus hallazgos. Los hallazgos más relevantes se encuentran en el documento *Justicia 2020. Rendiciones de Cuentas de las Iniciativas Presentadas a la Sociedad Civil – año 2017* (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017). En el documento se encuentran seis menciones del término "necesidades jurídicas", dos menciones de "Diagnóstico de necesidades jurídicas", y una mención de "necesidades de acceso a la justicia". A continuación, se profundizará en las menciones más relevantes.

Dentro del eje 4 "Acceso a la Justicia", el índice del documento menciona un "Plan "Necesidades de acceso a la justicia insatisfechas", mismo que no es desarrollado en el contenido del documento. El documento señala que la iniciativa no fue abierta en la plataforma, a fecha de diciembre de 2017.

Tres iniciativas dentro del eje de acceso a la justicia resultan relevantes. La primera es la "Conformación y prestaciones de los Centros de Acceso a la Justicia". De acuerdo con el documento, el objetivo de la iniciativa es:

*"Instalar CAJ en lugares de altas necesidades jurídicas insatisfechas y mejorar los servicios que prestan a través de protocolos de actuación para los profesionales y materiales para los consultantes" (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, p. 75).*

La mención de "necesidades jurídicas insatisfechas" podría dar la impresión de que el Diagnóstico sería una herramienta útil para identificar las zonas en donde efectivamente hay un mayor número de necesidades jurídicas insatisfechas, lo que supondría



[25] Entrevista A-EN.

[26] Planes y comunicados institucionales e informes de rendición de cuentas de instituciones públicas: Presidencia de la Nación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio Público de Defensa de la Nación, Corte Suprema de Justicia, órganos legislativos.

un uso de los hallazgos en la fase de implementación de la iniciativa. No obstante, parece improbable que así haya sido, en tanto que la encuesta no tiene representación provincial. En consecuencia, es difícil saber, con los hallazgos de la encuesta, en qué provincias – y, sobre todo, en qué ciudades y barrios dentro de las provincias – hay un mayor número de necesidades jurídicas insatisfechas.

La iniciativa "Programa de Fortalecimiento de la Mediación Comunitaria" se plantea como objetivo "Contribuir en la disminución de la conflictividad barrial comunitaria generando más y mejores instancias de resolución pacífica y participativa de los conflictos" (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, s.f.) En la descripción de la problemática, el documento señala que "(…) importante el porcentaje de necesidades jurídicas que no pueden satisfacerse mediante el concurso de la ayuda profesional especializada. la demanda es la de contar con mecanismos de resolución de las controversias barriales comunitarias que eviten llegar a la manifestación de conflictos judiciales en sentido estricto" (p.80).

A partir los resultados de la encuesta, sin embargo, parece difícil llegar a dicha conclusión. De hecho, el 25.8% de la población general encuestada recurrió por orientación para la resolución de problemas jurídicos ante un abogado (privado), siendo la persona o institución a la que más acuden las personas. Mientras tanto, tan sólo un 0.8% declara haber acudido a una institución barrial o comunitaria (Ministerio de Justicia, 2016, p. 45). No sólo eso: un 61.1% declara sentirse muy satisfecho con el asesoramiento profesional brindado, principalmente a través de abogados privados, gratuitos y de la Defensoría y Fiscalía Pública (Ministerio de Justicia, 2016, p.59).

Las aseveraciones planteadas en la justificación de la iniciativa del *Programa de Fortalecimiento de la Mediación Comunitaria*, por tanto, parecen apresuradas y no terminan por sustentarse en los datos arrojados por la encuesta. Desde luego, la iniciativa puede responder a problemáticas identificadas por otras piezas de evidencia, así como fundamentarse en convicciones sobre las formas ideales de resolución de conflictos. En definitiva, aquí no se emiten juicios sobre la pertinencia y calidad de la iniciativa. El ejercicio consiste únicamente en rastrear un posible uso instrumental de la encuesta en la política.

La iniciativa de "Expansión de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos en las provincias" señala que en la sociedad argentina existe "una tendencia excesiva a la judicialización de los conflictos" (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, p. 84), por lo que es necesaria la expansión de los MARC. El *Diagnóstico* es mencionado en la descripción de la problemática que la iniciativa busca resolver:

*"Según el diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas realizado por la Subsecretaria de Acceso a la Justica durante el año 2016, se desataca la tendencia a la judicialización de nuestra*

*sociedad: casi un tercio de la población encuestada a nivel nacional manifiesta haber tenido al menos un problema jurídico en los últimos tres años y un 54.1% no se consideró capaz de resolver sus problemas jurídicos mediante sus propias capacidades o conocimientos" (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, p. 84).*

La afirmación anterior se complementa con estadísticas de litigiosidad en distintos fueros y provincias. Se concluye así que existe una problemática de alta litigiosidad, lo que lleva a la necesidad de expandir los MARC. No obstante, en el análisis del texto no se encuentra una correlación entre los tres elementos clave: los hallazgos del Diagnóstico utilizados para describir la problemática, la problemática -alta litigiosidad-, y la solución planteada por la iniciativa. Es decir, que un 54.1% de la población no se considere capaz de resolver sus problemas jurídicos mediante sus propias capacidades o conocimientos no significa necesariamente que haya una tendencia a la judicialización. El dato solamente indica la necesidad de empoderamiento legal y mayor información sobre los derechos y los mecanismos de resolución de conflictos. De hecho, sólo un 15.5% y un 22.9% de las personas encuestadas señalaron haber buscado asesoramiento profesional o acudido a una oficina u organismo público para resolver un problema jurídico (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017a). Por tanto, pareciera que se realiza una interpretación errónea de los resultados.

Desde el punto de vista de la politización de proceso científico o *sesgo técnico* (Parkhurst, 2017), el anterior se trata de un error que ocurre en la fase de interpretación de la evidencia, concretamente a través de afirmaciones apresuradas sobre relaciones de causalidad para apoyar una estrategia o política sobre la que se tiene preferencia. Por otro lado, de acuerdo con la clasificación realizada por Weiss sobre usos de la evidencia (1979), podría tratarse de un uso *político* de la investigación. El uso *político* se refiere al uso de la evidencia como munición para apoyar posiciones políticas previamente definidas. En este caso, por ejemplo, la evidencia es utilizada para justificar la necesidad de expandir los métodos alternativos de resolución de conflictos, una decisión que no se sustenta con el dato extraído del *Diagnóstico* que el 54.1% de las personas con problemas jurídicos no se considera capaz de resolver sus problemas mediante sus propias capacidades o conocimientos. Al igual que en el ejemplo anterior, aquí no se realizan valoraciones sobre la pertinencia o calidad de una iniciativa, sino tan sólo sobre un posible uso instrumental de la encuesta.

En suma, no se ha podido encontrar ningún cruce entre los hallazgos de la encuesta y las políticas de acceso a la justicia en el país, al menos a partir de la revisión documental y las entrevistas realizadas. Las entrevistas con actores clave involucrados en la realización de la encuesta y a cargo del diseño de políticas públicas de justicia en Argentina sugieren que la encuesta fue poco retomada por los operadores de justicia y hacedores de política pública, por lo que su impacto instrumental parece haber sido nulo. Se advierte un incipiente impacto conceptual, si bien éste no es objeto de la presente investigación.

### 2.2.2 El caso de Chile

#### 2.2.2.1 La encuesta nacional de necesidades jurídicas en Chile

#### a) Aspectos introductorios, actores y objetivos de la encuesta

En julio de 2015 fue presentado el informe final de la *Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a Justicia*. El documento fue elaborado por el Área de Estudios Públicos de GfK Adimark Chile S.A., en el marco de una licitación pública del Ministerio de Justicia. De acuerdo con la licitación, el objetivo del estudio es:

*"Contar con información certera respecto a las necesidades jurídicas que presenta la población y el acceso que ésta tiene a Justicia, para así impulsar reformas legales y trabajar para el mejoramiento del sistema de justicia en su conjunto, de manera que los ciudadanos tengan acceso a un servicio de justicia eficiente y de calidad" (GfK Adimark Chile, 2015).*

Desde este momento se advierte una intencionalidad instrumental de la encuesta, concretamente para "impulsar reformas legales". El propósito manifestado en la licitación se reafirma en el informe de la encuesta. Se señala así que el objetivo general "correspondió al desarrollo de un estudio para contar con información empírica sobre las necesidades jurídicas y el acceso a justicia de la población chilena" (2015, p.6). Asimismo, en su introducción se apunta que el requerimiento de la encuesta "surge en el marco mayor de la formulación de políticas públicas que contribuyan a la modernización de los sistemas judiciales y a mejorar el del acceso a justicia de la ciudadanía" (2015, p.5).

En las entrevistas se revelan distintas percepciones sobre antecedentes y objetivos del proyecto. Una de las partes dentro del Ministerio señala que la encuesta se trataba de "algo de índole exploratorio". El Ministerio está trabajando temáticas de acceso a la justicia y no sabemos nada. No era por algo tan concreto sino para tener antecedentes en las áreas como reforma procesal civil, justicia vecinal, las CAJ, un abanico. Necesitamos más antecedentes para trabajar estos temas, pero no era "lo quiero para algo concreto"[27]. Otras posturas señalan que "(c)uando se comenzaron a tomar definiciones más orgánicas y técnicas respecto a la Reforma Procesal Civil nos dimos cuenta que necesitábamos estudios sobre la demanda, porque los datos que existen sobre la justicia y la justicia civil en Chile tienen grandes sesgos y barreras de entrada"[28]. Si bien, se reconoce que las "definiciones orgánicas mayores y de procesales ya estaban definidas"[29], cuando inició el proceso de definir números surgió la necesidad de contar con datos, inclusive, para caracterizar la demanda e identificar cuántos tribunales serían necesarios. Así, se añade que "si nos quedamos con los datos que existen nos vamos a caer. La experiencia ya nos ha dicho que no es posible basarse en el sistema antiguo para proyectar el sistema nuevo"[30].

De este modo, se observan dos percepciones diferentes. Mientras que una argumenta que la encuesta fungiría solo como un antecedente para



[27]Entrevista ECH-MJ1
[28]Entrevista ECH-MJ2
[29]Entrevista ECH-MJ2
[30]Entrevista ECH-MJ2

las reformas -un uso poco claro, pero más o menos aplicable a la fase de identificación del problema-, la otra percepción presenta una justificación instrumental, específicamente como insumo en las decisiones que corresponden a la fase de formulación de políticas. Con la segunda percepción parece coincidir el informe de la encuesta, en tanto que declara que el estudio se inserta en el marco de la "formulación de políticas públicas que contribuyan a la modernización de los sistemas judiciales y a mejorar el del acceso a justicia de la ciudadanía" (2015, p.5).

Las funciones de los dos actores directamente involucrados en el proyecto son claras. El Ministerio de Justicia -específicamente a través de la Unidad de Estudios de la Subsecretaría de Justicia- tuvo la iniciativa del proyecto y fungió como la institución coordinadora. También estuvo a cargo del financiamiento y de la organización de la licitación pública. Asimismo, desarrolló trabajo teórico y conceptual, identificando antecedentes metodológicos a nivel internacional[31], así como aprobando las líneas conceptuales y metodológicas de la encuesta chilena[32]. El Área de Estudios Públicos de GfK Adimark Chile, por su parte, estuvo a cargo del diseño de los instrumentos de la encuesta y su ejecución. De acuerdo con las entrevistas, se mantuvo un diálogo constante entre ambas instituciones[33].

Otra de las formas de conocer la vocación política de este tipo de estudios es si se presenta un documento con análisis de los hallazgos y recomendaciones de alternativas de política a partir de dichos hallazgos. En este caso, si bien se realiza un análisis de los resultados, no se elaboró un documento de recomendaciones de política por parte del Ministerio.

### *b) Aspectos conceptuales de la encuesta*

Al igual que otras encuestas, la encuesta chilena distingue entre problemas jurídicos y necesidades jurídicas. En relación a los primeros, éstos son definidos como situaciones "que refieren a la existencia de un derecho que se encuentra en conflicto"[34]. Lo anterior tiene la virtud de que permite incluir todo hecho o circunstancia en el cual una persona se encuentra ante una situación que afecta sus derechos, ya sea real o percibida, es decir producto de un "choque de intereses entre dos o más partes" o producto de una "percepción de que sus derechos son o podrían ser vulnerados por terceros" ya sea privados o el Estado[35]. Lo interesante de esta definición es que permite que potenciales amenazas experimentadas por las personas puedan ser incluidas como datos a recolectar. Incluso más, parece estar orientada a una idea prevencionista para la cual busca encontrar datos que permitan identificar tempranamente los conflictos.

En cuanto al segundo concepto, el de necesidad jurídica, la encuesta lo define desde una doble perspectiva: subjetiva y normativa. La primera aproximación establece que una necesidad jurídica se constituye con base en la propia percepción personal sobre lo que es necesario para solucionar un conflicto. Es decir, ex-

[31]Entrevista ECH-MJ2
[32]Entrevista ECH-C
[33]Entrevista ECH-C
[34]GFK Adimark: Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a Justicia, Santiago de Chile, 2015. p. 7
[35]Ibídem p. 7.

istiría una necesidad jurídica subjetiva cuando el sujeto, que la cataloga e identifica como tal, evalúa posibles vías de solución al conflicto.

La segunda aproximación, de tipo normativa, define una necesidad jurídica "de modo externo e independiente de la opinión o percepción de las personas involucradas". Es decir, aquí no importa si el sujeto es capaz de auto atribuirse una necesidad (para la cual evidentemente se necesitaría un estímulo exterior o un cambio en la situación para generar/satisfacer esa necesidad) sino más bien la situación objetiva (a la luz de un cuerpo normativo determinado) de existir normas en riesgo de ser vulneradas o ya propiamente vulneradas.

En este caso, puede deducirse que la tarea investigativa es más bien inquirir por la existencia de dichas situaciones que, sin involucrar a la persona que las experimenta en un juicio sobre sus efectos, puedan ser puestas a la luz de determinadas reglas y a partir de un raciocinio, determinar si han sido o no afectadas o se encuentran en riesgo de ser afectadas, para determinar si existe o no una necesidad.

Tal como señala el informe de la encuesta "ambas aproximaciones son coherentes con los objetivos de lograr un dimensionamiento subjetivo de la ocurrencia de problemas a las personas, en tanto son estas las que identifican los problemas, para luego dar paso a un enfoque normativo que cataloga dichos problemas inmediatamente como necesidades jurídicas que deben ser cubiertas"[36]. No es necesario un análisis profundo para entender que en estas definiciones se contiene el fundamento completo de la encuesta. En palabras de quienes participaron en el diseño de esta encuesta en el Ministerio de Justicia de Chile:

*"El concepto de necesidades jurídicas fue objeto de muchísimo debate. Si lo volviéramos a hacer, me fijaría cuál es el concepto de necesidades jurídicas para mis intereses, que tiene que ver con la judicialización, porque tal vez yo no quiero llevarlo a un juez, pero sí a resolución de conflictos dentro del poder judicial, no tiene tanto que ver con la jurisdicción"*[37].

Ahora bien, el punto de la insatisfacción de una necesidad jurídica es abordado por la encuesta desde una perspectiva subjetiva, desde la cual se enfatiza la percepción personal sobre si la necesidad o situación fue satisfecha o no. A mayor abundamiento, en el estudio se consideran como necesidades jurídicas insatisfechas aquellas "necesidades en que el problema no se ha solucionado o no ha sido llevado al sistema de justicia", donde se considera además el sistema de justicia no sólo como los tribunales sino también el acceso a instancias paralegales, mecanismos alternativos y asistencia jurídica que podría haber permitido satisfacer la necesidad. Lo interesante de la definición anterior yace en la dificultad práctica de distinguir en una gradualidad amplia los distintos criterios con los que los individuos consideran que un problema ha sido solucionado (y las consecuencias que aquello significa), así como el



[36]Ibídem p. 7
[37]Entrevista CH-MJ2

valor que se le otorga a la decisión (o no) de una persona de llevar un problema al sistema de justicia.

Es importante que la amplitud conceptual no ponga en riesgo la rigurosidad metodológica en contextos en los que una persona puede preferir evitar llevar un problema a la justicia por el simple hecho de que una mejor estrategia de solución puede ser la resignación o más aún siquiera reconocer la existencia de un problema por el alto costo emocional que ello puede significar.

Las dificultades anteriores son reconocidas por funcionarios del propio Ministerio de Justicia que recalcaron las dificultades que plantea el alto porcentaje de necesidades insatisfecha que el estudio muestra. En particular, nos fue señalado que:

*"Es como en el colegio, en relación al bullying, un libro dice, cuando todo es bullying nada es bullying, aquí es lo mismo, cuando todo es una necesidad jurídica, nada es una necesidad jurídica. Hay que hacer una segunda mirada, no aplicar la misma encuesta sino decir, ya, pero de verdad cuándo yo tuve un problema y cuándo puedo decir que es una necesidad jurídica [...] te pueden por ejemplo discriminar por tu edad en el partido de futbol del colegio de tu hijo porque eres viejo, ¿pero eso es una necesidad jurídica? Es difícil discriminar esto. [...] ¿Cuál es el límite en que un conflicto es un problema?"*[38].

Barbara Curran (1977) advierte que estos problemas son y han sido muy recurrentes en la discusión sobre necesidades legales en el mundo entero. En particular, citando a Lewis (1973) destaca el problema de que determinar las necesidades legales dependa de las actitudes y percepciones de la persona en estudio (Curran, 1977, p. 79). Adicionalmente llamar a un problema "problema legal" sugiere Lewis "asume la necesidad de resolver ese problema a través del derecho, cuando pueden haber otras formas de solucionarlo, según factores y recursos económicos y sociales disponibles para la persona" (Curran, 2009, p. 79).

En este sentido, autores como Lyons y Hanks profundizan para llegar al punto de afirmar que las necesidades jurídicas insatisfechas existen debido a que "algún abogado o investigador sugiere que existen [... pues] las necesidades no emergen en un vacío sino más bien a raíz de la forma en que la sociedad está estructurada" (Curran, 2009, p. 79). Visto así, ni en otros estudios comparados ni en la encuesta chilena, así como tampoco en la visión de los tomadores de decisiones que nosotros pudimos entrevistar, el concepto de necesidades legales (satisfechas o no) es algo pacífico.

### *c) Aspectos metodológicos de la encuesta*

La encuesta de este país obtiene el puntaje más alto en la evaluación de calidad metodológica (pauta A1), con 94 puntos de un máximo de 100. Con ello, al igual que la encuesta colombiana fue calificada como de máxima utilidad para el monitoreo de las necesidades jurídicas.

Las deficiencias encontradas son menores y solo parciales, es decir



[38]Entrevista CH-MJ1

que no hubo ninguna categoría donde obtuvieran puntaje cero, y refieren principalmente a la descripción del problema estudiado en términos cuantitativos, pero también cualitativos, a la redacción de los objetivos de estudios y a la descripción sobre la capacitación recibida por los encuestadores.

Por otro lado, la evaluación de impacto relevada únicamente a partir del informe de la encuesta revela que se trata, como comúnmente se vio, de un proyecto emanado del ejecutivo, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos específicamente, y ejecutado por un privado con fines de lucro. Esto último si bien no es lo más común, ya que la combinación más frecuente en la ejecución era con un privado sin fines de lucro, refuerza la mezcla público-privado que caracteriza mayoritariamente este tipo de estudios.

### *d) Difusión de los hallazgos de la encuesta*

En general, se detecta que hubo escasa difusión de los hallazgos de la encuesta. No se encontraron eventos abiertos al público dirigidos a difundir los hallazgos, como tampoco se observa una cobertura mediática del tema. Esto además fue señalado por personal del Ministerio de Justicia que se encontraba trabajando en el equipo que acompañó a Adimark en el diseño de la encuesta[39]. De hecho, durante varios los años los resultados de la encuesta no se encontraban disponibles fácilmente al público, en parte debido al rediseño del sitio web, pero también porque existía la sensación de que los resultados no favorecían la imagen de la justicia en Chile[40]. A pesar de ello, es importante mencionar que, a la fecha de redacción de este informe, ya es posible encontrar la encuesta publicada en diversos sitios web[41].

#### *2.2.2.2 Impacto de la encuesta de necesidades jurídicas en las políticas públicas de acceso a la justicia en Chile*

La revisión documental y las entrevistas revelan que la encuesta tuvo escaso impacto instrumental. Si bien la presente investigación se enfoca en conocer el impacto instrumental, es necesario indicar que la encuesta pareciera haber tenido más bien un impacto de tipo conceptual. Así se revela en distintas entrevistas:

"Independiente que la encuesta quizás no se usó, así como ´usamos estos datos para generar esta política` sí sirvió para las conversaciones, generó el insumo que permitía la discusión y la generación de nuevas propuestas"[42].

"Es el primer paso en toda la discusión conceptual de acceso a la justicia, porque en el fondo este tipo de cosas te van marcando como política pública. El acceso a la justicia no es solo el acceso a los tribunales, esto permite sentar el precedente (...)"[43].

"Esta encuesta se ha utilizado como antecedente y referencia, además es representatividad regional y no te permite decir que en la comuna x se necesita algo. Es algo que sirvió como antecedente para un proyecto de justicia vecinal a nivel nacional, pero al final no se concretizó (...)"[44].

[39]Entrevista CH-MJ2
[40]Entrevista CH-MJ2
[41] Véase: https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/653?show=full
[42]Entrevista ECH-MJ2
[43]Entrevista ECH-MJ1
[44] Entrevista ECH-MJ1

La lectura de los testimonios anteriores permite detectar que entre los actores involucrados se reconoce un impacto conceptual de la encuesta. Así, actúa como detonadora de conversación, introduciendo un nuevo concepto en el medio de la justicia en Chile: necesidades jurídicas. También introduce visiones y enfoques distintos sobre conceptos antes utilizados. Por ejemplo, que el acceso a la justicia no se refiere sólo al acceso a tribunales.

Al cuestionar sobre un uso instrumental de los hallazgos no se encuentra mucha claridad. Se destaca que la encuesta evidencia "La importancia de la orientación e información. Porque mucha gente no se movilizaba porque decían que no habían sido orientadas. Por lo tanto, la reforma le otorga un lugar prioritario a la información"[45]. Sin embargo, no fue factible identificar una acción concreta impulsada por dicho hallazgo. De hecho, cuando se pregunta si resultan más útiles los hallazgos de las encuestas aplicadas en las Unidades de Justicia Vecinal o los de la Encuesta de Necesidades Jurídicas, se confirma que "Los datos de las unidades. La encuesta sirvió para explorar las temáticas, ah mira, salen este tipo de temas, ¿cómo los vinculamos?"[46].

En las entrevistas también se destaca que el mayor impacto de la encuesta en el marco del Ministerio de Justicia fue que los datos fueron utilizados para realizar la proyección de ingresos de causas al sistema judicial civil reformado. De acuerdo con las entrevistas, los hallazgos de la encuesta fueron una de las variables utilizadas para realizar la proyección, que, a su vez, resultaba necesaria para la estimación de costos de la reforma procesal civil[47].

### *a) Centros Ciudadanos de Justicia*

Para identificar un posible impacto instrumental de la encuesta se realizó una revisión documental de informes de gestión y rendición de cuentas, así como de planes y comunicados institucionales. Una búsqueda de palabras clave llevó a identificar los documentos en que el estudio fue mencionado. Así se identificó el documento de política de los Centros Ciudadanos de Justicia, elaborado por la Dirección de Estudios de la Corte Suprema. En consideración a que el término necesidades jurídicas fue mencionado 33 veces en el documento de política, se procedió a realizar un análisis más focalizado en la política, a través de un enfoque de rastreo hacia atrás. Para ello, se realizaron entrevistas y revisión documental, tratando de comprender el contexto en el que surge el proyecto, con el objetivo de identificar el posible impacto de la encuesta.

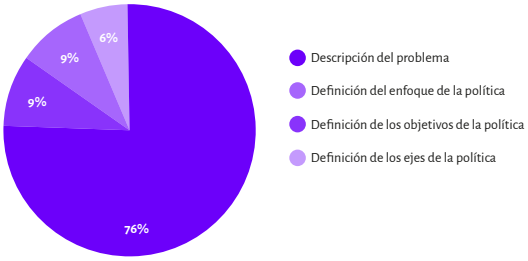
Usos del término necesidades jurídicas en el documento:

~Descripción del problema: 25
~Definición de los objetivos de la política: 3
~Definición del enfoque de la política: 3
~Definición de los ejes de la política: 2



[45]Entrevista ECH-MJ1
[46]Entrevista ECH-MJ1
[47] Entrevista CH-MJ2

**Ilustración 18: Uso del término necesidad jurídicas en el documento de la política de centros ciudadanos de justifica**




**Fuente:** Elaboración propia.

La lectura del texto permite ver que el principal uso del término necesidad jurídica es la descripción de la problemática que la política de los Centros Ciudadanos de Justicia viene a resolver. La mayoría de esas menciones se realiza desde un enfoque conceptual y abstracto. No obstante, al describir de manera empírica la problemática en Chile, en cuatro ocasiones se utilizan distintos hallazgos de la encuesta de necesidades jurídicas del Ministerio de Justicia (Poder Judicial, p. 36, 45, 51, 54, 2016).

Tres menciones del término *necesidades jurídicas* se realizan al definir los objetivos de la política. De este modo, se señala como objetivo general la "construcción participativa de un sistema de diálogo y resolución participativa y pacífica de conflictos, garante de la dignidad humana y promotor del desarrollo individual y colectivo, desde la participación de todas las personas y pueblos del país y la satisfacción universal de necesidades jurídicas, a partir de un enfoque de derechos e incluyendo una mirada de política pública." (Poder Judicial, p. 56). Asimismo, uno de los objetivos específicos de la política es "Abordar las causas que originan la insatisfacción de las necesidades jurídicas para que mediante su solución se avance en la sostenibilidad de los acuerdos y la resolución real del conflicto." (Poder Judicial, p. 57).

Un uso distinto del término se añade cuando se describen los ejes de actuación de los Centros Ciudadanos de Justicia. Entre dichos ejes se encuentra la *atención de personas*, que, de acuerdo con el documento, "cumplirá con un doble objetivo: por una parte, asegurar al usuario una vía de acceso real y expedito a la justicia y, por otra parte, analizar las necesidades jurídicas de las personas desde una perspectiva integral, sistémica y multidisciplinaria, que considere sus particularidades." (Poder Judicial, p. 92).

Un segundo eje se refiere a la *evaluación de los conflictos*. De este modo, "El funcionario que atienda a las personas, ya capacitado y siguiendo los protocolos destinados al efecto, deberá evaluar l(as) necesidad(es) jurídica(s) que presenta el usuario, considerando no solo el tipo de conflicto(s), sino que también las características personales y comunitarias de las partes en conflicto." (Poder Judicial, p. 93). En función de dicha evaluación, el funcionario deberá orientar a la persona sobre el mecanismo más adecuado para satisfacer su necesidad jurídica.

Al observar los usos distintos del término se observa que la encuesta tuvo un impacto conceptual incuestionable en el documento. Esta

lectura es reafirmada a través de las entrevistas[48], concluyendo así que se trató de un impacto especialmente conceptual. Al indagar sobre un posible uso instrumental se identifica que la política de los Centros Ciudadanos de Justicia había sido diseñada con anterioridad a la publicación de hallazgos de la encuesta (en julio de 2015). El origen de la política parece identificarse en el enfoque y discurso del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Sergio Muñoz. En su mensaje de inauguración del año judicial 2015, el presidente plantea la necesidad de acercar a justicia a las personas, así como de crear "un servicio de justicia accesible, transparente, oportuno, ampliamente participativo y de calidad" (2015, p. 16).

Se propone así la creación de un "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Justicia en Chile, con enfoque en las personas, y cuya expectativa no es otra que un Poder Judicial que entregue un servicio público de excelencia y orientado a la ciudadanía, con características de amplia accesibilidad y participación oportuna y transparente" (2015, p. 17), cuyo centro sea el acceso igualitario a la justicia. Entre las medidas señaladas para alcanzar dicho objetivo se encuentran los sistemas multipuertas, los centros de justicia por ciudades, módulos de autoconsulta accesibles a la gente en su vida cotidiana, utilización de un lenguaje claro, y la idea de un "Poder Judicial que mire a la calle" (2015, p. 17). Al analizar la política de los Centros Ciudadanos de Justicia, se comprueba que incluyen varias de las medidas señaladas.

De este modo, el diseño y formulación de la política dio inicio a principios del año 2015. Se trató de un proceso participativo con distintos grupos poblacionales, a fin de identificar percepciones y expectativas sobre el Poder Judicial y el acceso a la justicia. De acuerdo con el documento, se realizaron sesiones colaborativas con diversos actores:

*"dirigentes sociales y vecinales, empresarios, organizaciones no gubernamentales de diferentes áreas, entre otras, derechos humanos, educación, vivienda, resolución pacífica de conflictos, agricultura, pobreza, género e infancia (…) organizaciones sociales que representan a colectivos de inmigrantes, animales, comunidades y pueblos originarios, en particular, mapuche, rapa-nui y aymara; género, transexuales, estudiantes secundarios, adultos mayores y personas con discapacidad. (…) académicos de diversas universidades, tanto públicas como privadas, centros de estudio nacionales e internacionales, e ilustres profesores y autoridades internacionales expertas en el ámbito de la resolución de conflictos" (2015, p. 17).*

En suma, los Centros Ciudadanos de Justicia son una política pública construida a partir de un diagnóstico participativo. La decisión de un diseño participativo de la política de centros de justicia, sin embargo, parece haberse decidido desde la presidencia de la Corte. Se observa así una intersección entre un diseño *top-down* y *bottom-up* de la política. De acuerdo con las personas involucradas con la iniciativa, no se encontraba definido el modelo, pero se



[48]Entrevistas ECH-PJ1, ECH-PJ2

tenía una intuición, apoyada por experiencias internacionales:

*"Yo tenía la idea de que la justicia hay que abrirla más allá de los tribunales y que los jueces tienen que salir de los tribunales para sentarse con la sociedad, pero eso era una intuición. Esto es lo que vino a reforzar esa mirada y a reestructurar que había un clamor de la gente para que eso realmente se hiciera, y que no querían llegar inmediatamente al juicio, sino que quieren pasar por instancias de entendimiento y que incluso en el juicio ellos quieren saber cuáles son los pasos que se dan. Es decir, que tiene que haber mayor apertura y mayor transparencia"*[49].

De este modo, se delinea un proceso de elaboración de la política formado por tres etapas: la percepción, la consulta con las bases, y el diseño del modelo.

Esta lectura indica que la política no fue una respuesta a los hallazgos de la encuesta. Los hallazgos de la encuesta, más bien, contribuyeron a justificar la necesidad de implementar una política similar. Así se manifiesta en las entrevistas realizadas:

*"(L)os hallazgos de la encuesta no fueron tan distintos a lo que nosotros ya habíamos identificado a través de nuestros procesos participativos. Y también vimos las encuestas de las Unidades de Justicia Vecinal y datos del PNUD, varias fuentes que todos destacan que Chile no es un país violento, pero sí hay hartos conflictos y escalan rápidamente porque no encuentran una solución oportuna en el sistema y eso después entra como conflicto penal siendo que podría haber sido conflicto vecinal (…) No fue algo que viniera a cambiar los resultados [que ya teníamos]"*[50].

De este modo, podría observarse cierto impacto instrumental en la identificación del problema que la política pública busca resolver. No obstante, aunque la política de los Centros Ciudadanos fue aprobada por el Pleno de la Corte Suprema en diciembre de 2015 (Corte Suprema de Justicia, 2015), la política finalmente no fue implementada.

### *2.2.3 El caso de Colombia*

#### *2.2.3.1 La encuesta nacional de necesidades jurídicas en Colombia*

#### *a) Aspectos introductorios, actores y objetivos de la encuesta*

En agosto del año 2013 fueron presentados los hallazgos de la *Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas* en Colombia. El proyecto contó con la participación de diversos actores: el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Banco Mundial, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad "Dejusticia", y la Cámara de Comercio de Bogotá, cada uno con distintas funciones y diferentes niveles de involucramiento. El informe del proyecto señala que éste fue contratado por el Ministerio de Justicia y el Banco Mundial y financiado por este último. Por otro lado, DeJusticia desarrolló el marco conceptual y el formulario de la encuesta general, y realizó el análisis de los hallazgos de la encuesta aplicada a población general, personas en situación de pobreza, y personas con discapacidad. Mientras tanto, la Cámara de Comercio de Bogotá fungió como la entidad ejecutora de la encuesta (Cámara de Comercio de Bogotá, 2013).



[49] Entrevista ECH-PJ3
[50] Entrevista ECH-PJ1

La participación de diversos actores obliga a preguntarse cómo surgió la iniciativa y cuál era el interés de realizar el proyecto. Según lo reportado en entrevistas, se trató de una coincidencia de intereses de los distintos actores. Por un lado, el Banco Mundial estaba desarrollando proyectos de acceso a la justicia similares en el mundo, con un interés particular en las encuestas de necesidades jurídicas (Prettitore, 2012; Prettitore, 2014). Por otro lado, los investigadores de DeJusticia tenían un interés en el tema. Aunque en Colombia se habían realizado otras encuestas de necesidades jurídicas a nivel local, parecía necesario contar con una encuesta más precisa conceptual y metodológicamente a nivel nacional para "tener noción empírica de la demanda de servicios de justicia"[51]. El Ministerio de Justicia, por su parte, en la práctica fungió como el ente coordinador logístico entre el Banco Mundial, DeJusticia y la Cámara de Comercio. Su participación se centró en la canalización y gestión de los recursos del Banco Mundial, pero no realizó funciones de desarrollo metodológico ni de interpretación de resultados.

El informe de la encuesta no enuncia sus objetivos. Sin embargo, señala que el proyecto surge de la necesidad de "evaluar la situación del acceso a la justicia en Colombia, por lo cual busca medir las necesidades jurídicas y examinar en qué medida estas son o no satisfechas por el sistema de justicia en Colombia" (DeJusticia, 2013, p.4).

Aunque en esta justificación no se incorpora la perspectiva de política pública, las entrevistas apuntan a que, en efecto, el proyecto partió con el supuesto de que "para tomar decisiones de política, de servicios judiciales, tocaba hacer primero una medición de la demanda de los servicios de justicia, y qué sucedía con esa demanda"[52]. Asimismo, en el sitio web de DeJusticia señala que el propósito de la encuesta fue "evaluar la situación del acceso a la justicia en la Colombia urbana, identificar los obstáculos que frustran la concreción de este derecho y hacer recomendaciones de política pública para mejorar el acceso a la justicia y para facilitar la resolución de conflictos" (DeJusticia, 2013b).

Por otro lado, en el marco conceptual se encuentran nueve menciones del término "política pública", y nueve menciones del término "políticas públicas". De hecho, el primer título de los *Fundamentos Conceptuales* se refiere a "La política pública de justicia desde el punto de vista de las "necesidades jurídicas insatisfechas" de la población". El texto parte de la necesidad de crear políticas públicas que "partan de "abajo" hacia "arriba" y que, en consecuencia, sean capaces de conocer (cuantitativa y cualitativamente) las necesidades específicas de la población en materia de justicia para luego poder responder con políticas, acciones y realizaciones pertinentes" (DeJusticia, 2013, p.6). De este punto de vista, continúa, la "justicia pasa a ser parte de la "política social" con claros elementos redistributivos, y no solamente como parte de políticas de "seguridad, ley y orden"". (DeJusticia, 2013, p. 7). El



[51] Entrevista C-MER
[52] Entrevista C-MER

texto incluye entre sus referentes conceptuales al *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia* (2005) del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y el PNUD, en el cual se enfatiza la relevancia de estudiar las necesidades jurídicas de la población para diseñar una política pública de justicia "desde la visión de sus usuarios" (DeJusticia, 2013, p.9).

### *b) Aspectos conceptuales de la encuesta*

La encuesta define a las necesidades jurídicas como el "requerimiento al que debe responder el sistema de justicia" (Dejusticia, 2013, p. 31). En este sentido, tiene una perspectiva de servicios para analizar cómo el sistema debe ser diseñado según aquello que los usuarios necesitan. Al ser jurídicas, este tipo de necesidades "deben versar sobre la existencia de un derecho constitucional, legal, jurisprudencial, administrativo o contractualmente reconocido" (Bernal y La Rota, p.31).

Adicionalmente "ese problema, para que se considere una necesidad jurídica debe suponer un conflicto –una situación contenciosa entre dos o más partes– sobre la titularidad de ese derecho o sobre alguna circunstancia que afecta el goce y disfrute del mismo"[53] y que requiere en algún momento la potencial intervención de un tercero[54]. Por último, tal como señalan los autores el "elemento de la controversia es esencial para distinguir entre las situaciones que reclaman la prestación de cualquier servicio público –para la solución de innumerables problemas sociales y jurídicos– y las necesidades jurídicas que requieren el potencial servicio de justicia, dada la presencia del elemento conflicto que necesita al tercero imparcial en caso de que otras formas de solución –como el arreglo directo– fracasen"[55].

### *c) Aspectos metodológicos de la encuesta*

En cuanto a los aspectos técnicos de la encuesta, Colombia muestra una evaluación positiva en términos de la calidad metodológica, obteniendo 78 de 100 puntos en la pauta A1, y clasificándose como una encuesta de utilidad máxima para el monitoreo de las necesidades jurídicas.

Las observaciones que se le pueden hacer a esta encuesta son muy parecidas a la mencionadas en el caso argentino con respecto a la validez y la confiabilidad. No se encontró información sobre si los y las encuestadoras recibieron alguna forma de capacitación, y de qué tipo, para realizar su trabajo. Junto a esto, tampoco se menciona la realización de una validación del instrumentó o evaluación de su confiabilidad.

Con respecto a su impacto medido desde el informe cabe mencionar que esta encuesta sigue una combinación bastante común de patrocinio que une tanto a una entidad del ejecutivo con un privado sin fines de lucro, mientras la ejecución se encomienda también a un privado sin fines de lucro. Junto con Argentina ambas encuestas plantean propósitos sobre la política pública en sus diseños de investigación, y que luego se traducen en conclusiones y recomendaciones concretas y explicitas para el sector justicia del país.



[53] Ibídem, p. 31
[54] P. 32
[55] P. 32.

### *2.2.3.2 Impacto de la encuesta de necesidades jurídicas en las políticas públicas de acceso a la justicia en Colombia*

La presente investigación se enmarca en el periodo comprendido entre enero de 2012 y mayo de 2017. Las investigaciones pueden tener un impacto en la política aun cuando éste no haya sido su propósito. Aun así, el análisis de impacto debe partir por identificar los objetivos del proyecto de investigación y los cursos de acción seguidos. En este caso, la encuesta colombiana perseguía un objetivo de incidir en la política. Esto queda evidenciado en varias formas. En primer lugar, porque el marco conceptual del informe de la encuesta se sustenta en la necesidad de construir políticas públicas de acceso a la justicia basadas en información empírica. Como se ha señalado, las entrevistas señalan que éste era el objetivo de realizar una encuesta nacional de necesidades jurídicas en Colombia.

Los actores involucrados en la realización del proyecto también brindan luces sobre su propósito. En este caso, el Ministerio de Justicia fungió como el ente coordinador y gestor del proyecto, promotor de la alianza con el Banco Mundial para el financiamiento de la encuesta[56]. La mera participación del Ministerio de Justicia parece evidenciar que el proyecto tenía un objetivo instrumental y no meramente académico. Por otro lado, el proyecto fue financiado por el Banco Mundial en el marco del Justice Services Strengthening Project (2009-2014), cuyo objetivo consistía en "fortalecer la capacidad de la Judicatura, el Ministerio del Interior y de Justicia para entregar servicios de resolución de disputas con calidad, eficiencia, y eficacia a los ciudadanos[57]" (The World Bank, 2014).

De este modo, se observa una clara expectativa de que la encuesta sirviera como una herramienta para alcanzar ese objetivo. En su informe de gestión del año 2013, la Cámara de Comercio de Bogotá señala que la encuesta "busca el fortalecimiento de los servicios de justicia en el país, con el fin que el estado preste servicios de justicia oportunos, eficientes, efectivos y con calidad a las controversias de los ciudadanos" (Cámara de Comercio, 2013, p. 21). Asimismo, se indica que la "Cámara de Comercio de Bogotá propuso al Gobierno Nacional recomendaciones de política pública para el fortalecimiento del acceso de justicia" (Cámara de Comercio, 2013, p. 21). Por su parte, Dejusticia es una organización que, además de la producción de estudios académicos, realiza propuestas de políticas públicas (Dejusticia, s.f.). De este modo, en el proyecto se advierte la participación de diversos actores políticos, interesados en la elaboración de políticas públicas de justicia.

Otra de las formas en que se manifiesta el propósito de incidir en las políticas públicas de justicia es en la inclusión de recomendación de políticas derivadas de los hallazgos del informe. En este caso, el informe incluye un capítulo que esboza alternativas de política para atender las brechas de acceso a la justicia identificadas por la encuesta. Al respecto, el documento señala que las alternativas propuestas no son exhaustivas y que:

*"aunque el problema que estas alternativas buscan resolver está identificado*



[56]Entrevista C-MER.
[57]Traducción propia

*empíricamente en este documento, su formulación y adopción es más especulativa y depende de información adicional a la expuesta en la encuesta, por ejemplo, de estudios que muestren el impacto diferenciado entre una u otra alternativa" (DeJusticia, 2013, p.115).*

El documento emite recomendaciones en dos vertientes. Por un lado, alternativas de política para intervenir en el lado de la demanda de servicios de justicia, principalmente para el fortalecimiento del empoderamiento legal y la generación de incentivos para el arreglo directo. Por otro lado, se proponen intervenciones para la oferta de servicios de justicia, centradas en el monitoreo de servicios alternativos de justicia. A continuación, se presenta una clasificación de las intervenciones recomendadas por el informe de la encuesta.

***Tabla 31: Intervenciones para la demanda y oferta de servicios de justicia***

| INTERVENCIONES PARA LA DEMANDA DE SERVICIOS DE JUSTICIA | | | |
|---|---|---|---|
| ***Objetivo*** | ***Medios*** | ***Alternativas de medios*** | |
| 1. Fortalecimiento del empoderamiento legal | 1.1 Orientación legal | | ▪ Ofrecer servicios de guía legal o judicial a las personas que acuden a las diferentes ventanas de oferta, independientemente del conflicto que intentan resolver.<br>▪ Además de que los espacios de oferta estén equipados para ofrecer distintos tipos de servicios, sepan manejar los casos que necesitan de otros mecanismos.<br>▪ Esto sucede en algunas casas de justicia, pero es a discrecionalidad de los coordinadores.<br>▪ Necesaria una política con objetivos, obligaciones claras y protocolos de comportamiento para los espacios de oferta. Se puede implementar en autoridades administrativas, como inspecciones de policía, casas de justicia, comisarías de familia y la Defensoría del Pueblo. O en espacios particulares como las oficinas de quejas o juntas de acción vecinal.<br>▪ Necesaria coordinación interinstitucional para flujo de información.<br>▪ Requiere formulación detallada, presupuesto, espacios de coordinación, capacitación de funcionarios y sistemas de seguimiento y evaluación.<br>▪ Ejemplo: Incluir en capacitaciones a policías un componente de identificación de tipos de conflictos más comunes y canales para resolverlos. Este listado puede incluirse en un documento esquemático de consulta a disposición de los policías en las estaciones en los CAI. |
| | 1.2 Asistencia legal | 1.2.A Defensa pública | ▪ Programa de asistencia legal medianamente vigoroso para asuntos distintos al penal. |
| | | 1.2.B Servicios de asistencia jurídica prestado por abogados particulares | ▪ Sistema de repartición de tareas con carga marginal para abogados particulares.<br>▪ Alternativas de política para obligar o incentivar económicamente a abogados a prestar servicios de asistencia legal a personas necesitadas.<br>▪ Sistemas de monitoreo eficaces, por ejemplo, evaluaciones aleatorias. |
| | | 1.2.C Participación de los colegios de abogados | ▪ Papel en la medición y regulación como canalizadores de una política para incrementar asistencia legal gratuita de los abogados. |
| | 1.3 Educación en derechos | | ▪ Cercanía de asistencia jurídica gratuita, como consultorios jurídicos móviles.<br>▪ Procesos de empoderamiento de comunidades a través de la capacitación a líderes comunales. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1.2 Incentivos al arreglo directo | | | ▪ Promoción de escenarios o foros amigables que acerquen a las partes confrontadas. Ejemplo: establecimiento de oficinas de quejas y reclamos en los lugares de trabajo, en los almacenes y en las copropiedades. Ubicación geográfica en los mismos lugares en que se presenta el conflicto.<br>▪ Mecanismos más informales que procesos conciliatorios (que tienen muchos elementos formales y jurídicos que no los hacen atractivos para los usuarios). |
| ***INTERVENCIONES PARA LA OFERTA DE SERVICIOS DE JUSTICIA*** | | | |
| ***Objetivo*** | ***Medios*** | ***Alternativas de medios*** | ***Recomendación*** |
| 1. Monitoreo de servicios alternativos de justicia | | | ▪ Monitoreo de autoridades administrativas y de los particulares que prestan servicios de justicia. Inventario actualizado de los prestadores y dar seguimiento a desempeño para actualizar cuellos de botella. |
| 1.2 Reflexión acerca de las prioridades de la justicia judicial | | | ▪ Considerando relevancia de servicios judiciales distintos de los prestados por la Rama Judicial y la Fiscalía General, es necesario redirigir recursos.<br>▪ Analizar y desmontar figuras como los procuradores judiciales y los delegados ante las altas cortes (función redundante).<br>▪ Analizar grandes asignaciones presupuestales a la Rama Judicial. |

Elaboración propia con base en el capítulo Alternativas y comentarios finales de DeJusticia, 2013.

Tras la difusión de los resultados de la encuesta, el Ministerio de Justicia destacó la relevancia de la información generada por ésta. Se fijaron así expectativas sobre el uso instrumental de la encuesta. En la presentación pública de los resultados, la entonces Ministra de Justicia, Ruth Stella Correa, destacó que:

*"Sin lugar a dudas este ejercicio, de gran interés para el Gobierno Nacional, la Rama Judicial, los órganos de control, las universidades, los cooperantes internacionales y la comunidad jurídica del país, brindará los insumos requeridos para la toma de decisiones de política pública, en materia de acceso a la justicia y la construcción colectiva de mejores escenarios para la satisfacción plena de las necesidades jurídicas de los individuos en Colombia" (Ministerio de Justicia, 2013).*

En las páginas siguientes se estudia hasta qué punto esta afirmación se transformó en realidad. Las altas expectativas sobre el impacto de la encuesta no sólo fueron enunciadas por el Ministerio de Justicia. En un reporte sobre el Justice Services Strengthening Project en Colombia, el Banco Mundial apunta como uno de sus principales resultados la creación de 55 centros de mediación y el apoyo en la creación de otros 30 centros, lo que llevó al incremento del 825% de capacidad del sistema de justicia para cubrir 165,000 usuarios (Word Bank, 2015, p 7). De acuerdo con el informe, "la primera encuesta nacional de necesidades jurídicas insatisfechas realizada en el marco del proyecto produjo información importante para expandir los servicios de

resolución de conflictos" (Ibídem). Pese a su optimismo, la frase parece genérica, en tanto que no explica lo que se entiende por "expandir" los servicios; si se trata de una expansión cuantitativa, en términos de cobertura geográfica, o ambas. Por ello, aunque el Banco Mundial destaca la relevancia de la encuesta para generar información útil para la expansión de los servicios de resolución de conflictos, en las siguientes páginas se presentan hallazgos relevantes de un rastreo detallado del posible impacto de la encuesta.

De acuerdo con información recopilada en las entrevistas con las personas involucradas en la realización de la encuesta, la "experiencia respecto al impacto que esto tuvo en las instituciones es agridulce"[58]. Aunque en el sentido formal las instituciones del sector público -el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General, y Medicina Legal, por ejemplo- dieron la bienvenida a los resultados, este entusiasmo tuvo escaso efecto en la práctica:

*"Yo creo que ni siquiera las personas que trabajaban en el Ministerio de Justicia en ese momento se leyeron este informe (…)*

*(…) no dieron en ese momento una verdadera atención a los resultados de la encuesta como fundamento para tomar decisiones de política judicial, o para cuestionar lo que se estaba haciendo, o que les diera ideas para hacer cosas nuevas"*[59].

La limitada atención dirigida a los hallazgos de la encuesta por parte de las entidades públicas se ilustra a continuación, en el contexto de un foro sobre acceso a la justicia en Cartagena, Colombia. Pese a la valoración positiva de la encuesta por parte del Ministerio de Justicia,

*"(…) cuando las personas del Banco Mundial preguntaban al Ministerio de Justicia de qué forma esto había ayudado a alimentar sus decisiones ellos tenían respuestas muy genéricas que a veces incluso contradecían los resultados del informe (…) seguían hablando de los lugares comunes y de las cosas que normalmente se consideran verdades acerca del tema de acceso a la justicia y no se habían leído el informe con tal detalle como para darse cuenta que el informe contradecía algunas de esas verdades que ellos seguían dando como ciertas (…) muestra de que el mismo Ministerio no se tomó en cuenta los resultados del informe"*[60].

Uno de los ejemplos de esas verdades comunes sobre el acceso a la justicia es la creencia de que la lejanía de los puntos de oferta de servicios de justicia es un factor relevante para disuadir la decisión de acudir a ellos. Según los hallazgos arrojados por la encuesta, aunque esto puede ser verdad desde el punto de vista rural, dentro de las ciudades no resulta ser tan importante. Pese a ello, "El Ministerio de Justicia seguía pensando que ese era un tema importante (…) entonces para ellos era importante invertir en diferentes puntos de acceso a la justicia en los mismos barrios marginales de las ciudades"[61]. Por el contrario, la interpretación de los hallazgos de la encuesta sugiere que resulta más necesario que los puntos de oferta cuenten con un amplio abanico de servicios de justicia capaces de brindar mayor orientación sobre la resolución de una diversidad de conflictos.



[58] Entrevista C-MER.
[59] Entrevista C-MER.
[60] Entrevista C-MER.
[61] Entrevista C-MER.

En las páginas siguientes se presenta el seguimiento realizado a las recomendaciones del informe de la encuesta sintetizadas en la tabla 5. Dicho seguimiento fue hecho a través del enfoque de rastreo hacia adelante, que busca identificar los posibles impactos de una investigación en las políticas. En los casos en que se encontró un posible impacto, se realizó un rastreo hacia atrás de la política en cuestión, intentando identificar el cruce entre ambas. Resulta importante clarificar que por razones metodológicas el rastreo hacia adelante partió de las recomendaciones escritas en el informe de la encuesta -y no de la totalidad de sus hallazgos-. Con el propósito de disminuir los efectos de esta selección, se indagó sobre el posible vínculo entre la encuesta y las políticas a través de la revisión documental de informes institucionales (búsqueda de palabras clave), así como de las entrevistas con los actores involucrados.

## *a. Seguimiento de las recomendaciones de política pública contenidas en el informe de hallazgos de la encuesta*

### *a.1 Orientación legal*

La necesidad de que los puntos de acceso a la justicia puedan brindar mayor orientación sobre distintos ámbitos fue identificada por la encuesta. De hecho, derivó en la recomendación de intervención en materia de orientación legal en el informe de interpretación de resultados (ver tabla 30). Así, se sugiere ofrecer servicios de guía legal o judicial a las personas que acuden a las diferentes ventanas de oferta, independientemente del conflicto; y equipar a los espacios de oferta para que puedan ofrecer distintos tipos de servicios y sepan orientar al respecto de los servicios que no se ofrecen en el mismo punto. Para ello, se recomendó una "política con objetivos, obligaciones claras y protocolos de comportamiento para los espacios de oferta", misma que podría ser implementada en instituciones administrativas, como inspecciones de policía, casas de justicia, comisarías de familia y la Defensoría del Pueblo; o bien, en espacios como las oficinas de quejas o juntas de acción vecinal.

En entrevista con el Departamento Nacional de Planeación, al cuestionar sobre el seguimiento de dicha recomendación, se respondió que "No hay una política articulada (…) Hay inversiones aisladas, casi que obligatorias, pero no hay una política enfocada, de nivel central, sino que hay diferentes actores intentando trabajar en eso"[62]. Desde el Ministerio de Justicia, por su parte, se señala que las Casas de Justicia y los Sistemas Locales de Justicia "priorizan la definición de protocolos y rutas de atención para atender a la ciudadanía"[63]. Asimismo, se señala que se está trabajando en la construcción de un sistema único de información normativa, así como en una reforma para fortalecer el papel de los consultorios jurídicos en la orientación legal[64].

El análisis de la mayoría de las iniciativas señaladas en el párrafo anterior, sin embargo, no coincide con el tras-



[62]Entrevista C-DNP.
[63]Entrevista C-MJ.
[64]Entrevista C-MJ.

fondo y el objetivo central de la recomendación -una política pública de orientación legal en los puntos de oferta de servicios de justicia-. No obstante, sí se encontró una iniciativa que podría, de algún modo, responder a las necesidades de información y orientación jurídica. Se trata de **LegalApp**, "una herramienta electrónica para todos los ciudadanos que necesiten conocer cómo adelantar un trámite o hacer uso de algún servicio relacionado con la Justicia." (LegalApp, s.f.). Es una iniciativa coordinada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en colaboración con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y La Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación.

LegalApp funciona como un "oogle jurídico", a través de la unión de un mapa de trámites y un mapa georreferenciado, presentando situaciones tipo de conflictos. La herramienta sugiere una "ruta jurídica", que consiste en indicar tres pasos que deben seguirse para dar solución a las situaciones fácticas. En esencia, es un mecanismo de orientación sobre procedimientos e instituciones y lugares físicos a los que se puede ocurrir ante un conflicto[65]. En vista de que esta iniciativa parece responder a la necesidad de orientación jurídica se realizó un *rastreo hacia atrás*, a fin de analizar el contexto en el que surge la iniciativa y los objetivos que persigue. Este ejercicio permite identificar el posible vínculo entre los hallazgos de la encuesta y la iniciativa, así como el impacto instrumental de la primera en la segunda.

### *Enfoque de rastreo hacia atrás: LegalApp*

Las actividades de planificación e implementación del programa LegalApp ocurrieron entre los años 2013 y 2014. Su lanzamiento oficial ocurrió el 26 de marzo de 2015 (Minjusticia, 2015). Distintos documentos de la política sitúan su surgimiento en los hallazgos de la encuesta de necesidades jurídicas (Función Pública, 2015; Ministerio de Justicia, 2017). Por ejemplo, en las Memorias de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía de la Dirección de Justicia Formal y Jurisdiccional del Ministerio de Justicia, se señala que "LegalApp surge del estudio en detalle la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas realizada por el MJD con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá en los años 2012-2013" (Ministerio de Justicia, 2017). Esta aseveración es corroborada por las entrevistas, en las que se confirma que la identificación de barreras de acceso a la justicia a través de la encuesta fue el punto de inicio de la iniciativa. Específicamente, fueron relevantes las barreras informativas –en materia de mecanismos administrativos y jurisdiccionales de resolución de conflictos-, así como de formalismo y excesivo tecnicismo por parte de los operadores:

*"Las personas digamos, no tenían claro, realmente, la oferta institucional en materia de justicia para acercarse cada uno, a solventar cada una de esas necesidades. Entonces, uno, no tenían pues en el mapa todas estas instituciones no solamente judiciales sino también administrativas con funciones jurisdiccionales que les podría dar solución a los colombianos respec-*



[65]Entrevista C-LAPP.

*to a esas necesidades. Entonces, seguíamos teniendo ciudadanos que tocaban la puerta de una entidad, de otra entidad para encontrarle una solución. Y entonces estaba otro problema que es la demanda de tiempo (…) Otra cuestión que se veía y que fue resultado de esa encuesta de necesidades jurídicas y por lo que nació Legal App, fue un lenguaje. La estructura del lenguaje de los operadores de justicia, quienes digamos están cerca del ciudadano, era un lenguaje con tecnicismo, que surgía como tal una barrera de acceso a la administración de justicia (…)"*[66] .

La anterior justificación de la iniciativa sugiere que en la identificación y descripción de la problemática fue trascendental la encuesta de necesidades jurídicas. En ese sentido, pareciera confirmarse que la encuesta tuvo un impacto instrumental en la política, en primer lugar, en la fase de identificación del problema (Anderson, 2003).

No obstante, el impacto parece haberse ejercido también en la fase de formulación de la política (Anderson, 2003). Dicho impacto puede observarse en, al menos, dos aspectos del diseño de la iniciativa. El primero se refiere a la forma en que se aborda el conflicto, no desde su concepto jurídico, sino desde situaciones tipo. Esta lógica parece responder a las barreras de formalismo y lenguaje observadas por la encuesta. De este modo, para cada situación tipo de conflicto se presenta una "ruta jurídica", que explica "en tres simples pasos frente a esas situaciones fácticas, qué debe hacer el ciudadano… es la única página, en esa pestaña, que le informa si el trámite tiene costo, si requiere o no requiere abogado (…) que el usuario sepa exacto que debe hacer."[67] Pero el impacto instrumental en la formulación de la política también es evidente en el hecho de que la primera versión de LegalApp fue construida sobre la base de los cien conflictos más prevalentes según la encuesta de necesidades jurídicas[68].

En el caso de LegalApp se observa un cruce indudable entre los hallazgos de la encuesta, las recomendaciones de política planteadas por su informe de resultados, y los objetivos y el contenido de la iniciativa. Esta conexión pudo identificarse tanto en las entrevistas como en la revisión documental realizada. Pese a este impacto y la fuerte correspondencia entre problemas identificados por la encuesta y la solución implementada, la herramienta resulta insuficiente. En ese sentido, persiste el problema identificado por la encuesta respecto a la falta de una política interinstitucional en los puntos de oferta de servicios jurídicos, capaz de canalizar conflictos diversos hacia los servicios que requieren, lo que incluiría contar con un amplio abanico de servicios en el mismo sitio. Por otro lado, la herramienta excluye a la población sin acceso a internet, que constituye cerca del 35% de la población colombiana.

A pesar de estas consideraciones, el impacto instrumental de la encuesta en LegalApp es verificable. A continuación, se presenta una tabla que condensa la correlación observada entre los distintos elementos.



[66]Entrevista C-LAPP.
[67]Entrevista C-LAPP.
[68]Entrevista C-LAPP.

**Tabla 32: LegalApp: Cruce entre los hallazgos de la encuesta, recomendaciones y política**

| Hallazgos de la encuesta | Recomendaciones de política contenidas en el informe de la encuesta | Solución implementada | Impacto instrumental de la encuesta en la política |
|---|---|---|---|
| ▪ Porcentaje de la población con necesidades jurídicas que no acude a un tercero para intentar solucionar su problema porque toma demasiado tiempo: 31.67%<br><br>▪ Porcentaje de la población con necesidades jurídicas que no acude a un tercero para intentar solucionar su problema porque implicaría demasiados trámites: 25.23%<br><br>▪ Porcentaje de la población con necesidades jurídicas que no acude a un tercero para intentar solucionar su problema porque no sabía que podía hacerlo o no sabía a dónde acudir: 8.5% | ▪ Fortalecimiento del empoderamiento legal a través de la orientación legal.<br><br>▪ Ofrecer servicios de guía legal o judicial a las personas que acuden a las diferentes ventanas de oferta, independientemente del conflicto que intentan resolver.<br><br>▪ Además de que los espacios de oferta estén equipados para ofrecer distintos tipos de servicios, sepan manejar los casos que necesitan de otros mecanismos.<br><br>▪ Esto sucede en algunas casas de justicia, pero es a discrecionalidad de los coordinadores.<br><br>▪ Necesaria una política con objetivos, obligaciones claras y protocolos de comportamiento para los espacios de oferta. Se puede implementar en autoridades administrativas, como inspecciones de policía, casas de justicia, comisarías de familia y la Defensoría del Pueblo. O en espacios particulares como las oficinas de quejas o juntas de acción vecinal.<br><br>▪ Necesaria coordinación interinstitucional para flujo de información.<br><br>▪ Requiere formulación detallada, presupuesto, espacios de coordinación, capacitación de funcionarios y sistemas de seguimiento y evaluación.<br><br>▪ Ejemplo: Incluir en capacitaciones a policías un componente de identificación de tipos de conflictos más comunes y canales para resolverlos. Este listado puede incluirse en un documento esquemático de consulta a disposición de los policías en las estaciones en los CAI. | Herramienta que funciona como un portal web y una aplicación móvil, que permite que los ciudadanos sepan cómo adelantar un trámite o hacer uso de algún servicio relacionado con la Justicia. Funciona como un "Google jurídico". No busca abordar el problema desde el conflicto jurídico, sino desde "situaciones tipo". Se plantea una "ruta jurídica", que consiste decir en tres simples pasos qué debe hacer el ciudadano. Se trata de un mecanismo de orientación frente a procedimientos o claridad respecto a las autoridades y lugares físicos a los que pueden acudir en cada territorio. | El impacto se observa en las fases de identificación del problema y formulación de la política.<br><br>*Identificación* del problema. La política surge para atender las barreras identificadas por la encuesta: de información sobre la oferta, demanda de tiempo, y lenguaje complejo.<br><br>*Formulación* de la política. Uso instrumental de los hallazgos en dos formas:<br><br>1) La barrera de información identificada por la ENJ se consideró en el diseño de la herramienta, al verbalizar la ruta jurídica con un lenguaje sencillo y caracterizar los conflictos como situaciones tipo cotidianas, no desde su definición jurídica.<br><br>2)La primera versión de LegalApp se construyó sobre la base de los 100 conflictos más prevalentes según la ENJ. |

**Fuente:** Elaboración propia.

### *a.2 Política de asistencia legal*

El informe de la encuesta sugiere tres grandes medidas que podrían implementarse para atender la necesidad de asistencia legal. La primera es la creación de un "programa de asistencia legal medianamente vigoroso para asuntos distintos al penal" dentro de la estructura institucional de la defensa pública. De acuerdo con las entrevistas, se han realizado esfuerzos con dicho objetivo, representando las causas no penales un 50% de las causas ingresadas y del presupuesto de la Defensoría[69]. Aunque se realizó una búsqueda documental que corroborara dicha información, no fue posible identificar elementos para confirmarla.[70]



[69]Entrevista C-DNP.
[70]Concretamente, se buscó la información en los informes de rendición de cuentas de la Defensoría, Informes de Ejecución Presupuestal e Informes al Congreso.

La segunda medida se refiere a la prestación de servicios de asistencia jurídica por parte de abogados particulares. Aunque no se define una fórmula concreta, el informe plantea la necesidad de iniciar el debate público. Entre las posibles alternativas para llevar dicha implementación a la práctica se encuentra la creación de incentivos económicos para que los abogados participen en la prestación de servicios legales a las personas necesitadas, así como la creación de sistemas de monitoreo a través de, por ejemplo, evaluaciones aleatorias. En el marco de las entrevistas, respecto de este punto se afirmó, por ejemplo, que "Desde el punto de vista de la política no se ha hecho nada"[71]. A pesar de ello, se destacó que hay iniciativas privadas de asistencia probono, haciendo referencia a la Fundación ProBono. Se indicó además que ésta es una de las propuestas que se busca promover en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. La revisión documental parece confirmar lo señalado en las entrevistas, de modo que no puede identificarse una política pública central para incentivar y reglamentar la asistencia legal gratuita a poblaciones vulnerables por parte de abogados particulares.

Finalmente, el informe sugiere la participación de los colegios de abogados en una política para incrementar la asistencia legal gratuita de los abogados. En la revisión documental y de prensa no se identificó una política estatal que incentivara dicho papel por parte de los colegios. Esta información fue verificada en las entrevistas, en donde se señala que se trata de una iniciativa que "(d)esde las políticas públicas apenas se está empezando a promover"[72], particularmente por el enfoque de la competitividad que se busca implementar desde las instituciones de a cargo de las políticas públicas, que además considera promover la participación del sector privado.

*a.3 Educación en derechos*

Entre los principales hallazgos detectados por la encuesta se encuentra el débil conocimiento en materia de derechos e instituciones jurídicas. Se recomiendan entonces acciones en dos sentidos. En primer lugar, el informe resalta la necesidad de fortalecer el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica en las instituciones educativas públicas y privadas. Aunque hay programas del Ministerio de Educación destinados a este propósito[73], ni las entrevistas ni la revisión documental sugieren que se trate de una iniciativa en respuesta a los hallazgos de la encuesta.

La segunda línea de acciones propuestas por el informe de la encuesta es la cercanía de asistencia jurídica gratuita, a través de iniciativas como los Consultorios Jurídicos Móviles. De este modo, la presencia de iniciativas similares puede ser trascendental para incentivar a la población con necesidades jurídicas a acercarse a pedir información sobre eventos que percibe como injustos, pero sobre los cuáles no tiene certeza de la existencia de mecanismos de resolución. Una política vinculada con este objetivo son los sistemas locales de justicia.



[71] Entrevista C-DNP.
[72] Entrevista C-DNP.

Los sistemas locales de justicia son una política pública de acceso a la justicia formal y alternativa. La política es coordinada por la Dirección de Métodos Alternativos del Ministerio de Justicia y cuenta con el financiamiento de distintas agencias internacionales, a saber, USAID, la Unión Europea, y el PNUD (Ministerio de Justicia, s.f.). Se trata de la fase actual del proceso de evolución de las políticas locales de justicia en Colombia, que ha transitado desde la creación de Casas de Justicia en la década de los ´90, pasando por los Centros de Convivencia Ciudadana a principios del 2000, y a partir del 2013, por los Comités Locales de Justicia[74].

A diferencia de las Casas de Justicia y los Centros de Convivencia Ciudadana, los Sistemas Locales de Justicia no precisan de una infraestructura física. Más bien, se trata de un escenario de trabajo colaborativo entre distintas agencias del Estado y la comunidad para reconocer y resolver necesidades específicas de justicia en una zona determinada. Es una política a corto, mediano y largo plazo que busca reconstruir el estado de derecho en las zonas que han sido más afectadas por el conflicto armado. La política tiene como meta llegar a 134 municipios. Entre sus objetivos se encuentran el "Contribuir a la generación de confianza entre los distintos actores de los sistemas locales de justicia" (Trujillo, 2016), así como "Proveer mecanismos para la gestión efectiva de la conflictividad local, en aras de reducir la incidencia de barreras de acceso a la justicia y restricciones operativas" (Trujillo, 2016). La política incluye entre sus actividades el desarrollo de Jornadas Móviles de Justicia, cuyo objetivo es incrementar el acceso a la justicia para las personas que viven en zonas remotas y rurales (Trujillo, 2016). A mayo de 2018 se habían realizado 375 Jornadas Móviles de Justicia, con un alcance de 3.000 personas (Ministerio de Justicia, 2018). De acuerdo con reportes del programa, en las Jornadas Móviles se ha confirmado la "necesidad de realizar más acciones pedagógicas para que las personas comprendan qué significa el acceso a la justicia y la importancia de conocer la oferta institucional" (Corporación Prodepaz, 2017).

### *a.4 Incentivos al arreglo directo*

Esta recomendación se basa en que un 33% de las personas con necesidades jurídicas intenta arreglar el problema por su propia cuenta (Dejusticia, 2013). Aunque esto puede involucrar distintas acciones, una de ellas se relaciona con intentar un arreglo directo entre las partes. En ese sentido, el informe de la encuesta propone distintas alternativas. Por un lado, sugiere la promoción de foros amigables que acerquen a las partes confrontadas, por ejemplo, a través del establecimiento de oficinas de quejas y reclamos en los sitios en que ocurren los conflictos -como en los lugares de trabajo y las copropiedades-. Por otro lado, se proponen mecanismos más informales que los procesos conciliatorios, en tanto que éstos presentan elementos jurídicos y formales que no resultan atractivos para los usuarios.



[73]Por ejemplo, el Programa Eduderechos del Ministerio de Educación, elaborado en el marco del Plan Decenal de Educación 2006-2016 y presentado en el año 2012. Ver más en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-241014.html
[74]Entrevista C-MJ.

Al hacer el seguimiento de esta recomendación se encuentran distintas iniciativas que pudiesen encajar con sus objetivos. Si bien, en las entrevistas se reveló que, aunque existen distintos proyectos que generan incentivos para promover el arreglo directo, no se observa una política articulada alrededor de dicho objetivo[75]. A pesar de ello, a continuación se presentarán algunas de las iniciativas relacionadas con la promoción de mecanismos más informales de resolución de conflictos. Conviene destacar que en ninguno de los casos se logró identificar un vínculo entre la encuesta y la política, no pudiéndose confirmar un impacto instrumental de la encuesta –aunque, posiblemente, haya existido un impacto conceptual-. Entre las iniciativas y figuras que se encuentran en este marco están los Sistemas Locales de Justicia, la promoción de la justicia de equidad, los inspectores de policía, los corregidores, y las juntas de acción comunal. Se trata de una lista no exhaustiva de iniciativas cuyos objetivos y enfoques podrían coincidir con el sentido de la recomendación –es decir, la generación de incentivos al arreglo directo-.

De acuerdo con las entrevistas, la necesidad de impulsar mecanismos más informales que los procesos conciliatorios ha sido tema de atención y discusión dentro del Ministerio de Justicia, impulsando acciones para promover la conciliación en equidad[76]. Dicha preocupación se observa en el marco del Programa Nacional de Justicia en Equidad, cuyos lineamientos se recogen en el Marco de Implementación de la Conciliación en Equidad MICE, creado en el 2005 y actualizado en el año 2015 (Ministerio de Justicia, 2016).

El impulso a la conciliación en equidad puede observarse en la presentación de una iniciativa de reforma a la Ley de Conciliación (Ley 640 de 2001) en el año 2016. Entre otros objetivos, el proyecto del Ministerio de Justicia buscaba incorporar incentivos para los conciliadores en equidad, así como llevar la conciliación en equidad a las zonas más afectadas por el conflicto armado (Presidencia, 2016). No obstante, el proyecto no prosperó. A pesar de ello, en el año 2015 se amplió la cobertura de la conciliación en equidad a 10 municipios (Ministerio de Justicia, 2016b), mientras que en el 2016 se añadieron otros cuatro municipios (Ministerio de Justicia, 2016). A diciembre de 2016, 246 municipios contaban con conciliación en equidad (Ministerio de Justicia, 2016).

La promoción de la justicia en equidad también se refleja en el incremento presupuestal del Programa Nacional Justicia en Equidad. En el año 2015 el presupuesto fue de 396.245.340 pesos colombianos, mientras que en el 2016 fue de 917.893.023 pesos colombianos (Ministerio de Justicia, 2016). Pese a la coincidencia entre los objetivos de la justicia en equidad y los de la recomendación del informe de la encuesta respecto a la necesidad de mecanismos menos formalizados de resolución de conflictos, no fue posible identificar, a través de la revisión documental y las entrevistas, el impacto instrumental de los hallazgos de la encuesta en la política. Si acaso, podría tratarse de un impacto conceptual, tampoco verificable.



[75]Entrevista C-MJ.
[76] Entrevista C-MJ, Entrevista C-DNP.

Otras figuras cuyo papel ha sido promovido a través de distintas medidas políticas y legislativas son los Inspectores de Policía, los Corregidores, y las Juntas de Acción Comunal[77]. Según los hallazgos de la encuesta de necesidades jurídicas, éstas son algunas de las figuras a la que la población acude en mayor medida[78]. No obstante, no ha sido posible identificar el impacto instrumental de la encuesta en las iniciativas que promueven su uso y fortalecimiento. Tampoco fue posible identificar una política central destinada a generar incentivos para el uso de mecanismos informales y el establecimiento de foros amigables para la resolución de conflictos en los sitios en que ocurren los conflictos. De este modo, la revisión documental parece confirmar lo señalado en las entrevistas[79] respecto a la existencia de distintos proyectos coincidentes con este objetivo, pero sin la generación de una política articulada cuya formulación pueda vincularse con los hallazgos de la encuesta.

### *a.5 Monitoreo de servicios "alternativos" de justicia*

Esta es la primera recomendación que realiza el informe de la encuesta como intervención en la oferta de justicia. La encuesta devela que menos de tres de cada cien conflictos es conocido por un juez. Asimismo, se concluye que:

*"aparte de la mora en los procesos, los obstáculos más relevantes mencionados se refieren a asuntos que no atañen directamente al entramado de jueces, lo que permite pensar que buena parte del análisis debe redirigirse al fortalecimiento de las ventanas de prestación de servicios de justicia diferentes a las de la Rama Judicial, como las provistas por autoridades administrativas y por particulares" (Dejusticia, 2013, p. 125).*

La primera acción que debe realizarse para mejorar y fortalecer esta oferta "alternativa", se concluye, es un mejor monitoreo del desempeño de las instituciones que prestan servicios de justicia. Dicho monitoreo debiera comenzar por la realización de un inventario actualizado de los prestadores de servicios de justicia por el Ministerio de Justicia, siguiendo con el monitoreo del desempeño para identificar cuellos de botella.

El seguimiento de esta recomendación no permitió identificar un sistema de monitoreo como el sugerido. Desde el Departamento Nacional de Planeación, por ejemplo, se señaló que LegalApp realiza el mapeo de todos prestadores, integrándolos en una misma aplicación. Desde su conocimiento, el Ministerio de Justicia no tiene una forma objetiva de monitorear el desempeño[80]. De acuerdo con el Ministerio de Justicia, esta función es desempeñada por el Sistema Nacional de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la

[77]Entrevista C-MJ.

[78]El 33.7% de la población general acude a un tercero ante una necesidad jurídica. De ellos, el 86.1% lo hace ante una autoridad del Estado, y el 13.9% ante un particular. Entre quienes acuden a una autoridad administrativa, el 67.9% acude ante una autoridad administrativa, mientras que el 32.1% ante una autoridad judicial. La autoridad judicial a la que más se acude es la Fiscalía Gen eral de la Nación (85.4%). Las autoridades administrativas a las que más se recurre son las estaciones de policía (29.1%), los Inspectores de policía (16.3%), las Superintendencias (15.0%), y las Comisarías de familia (12.4%). Finalmente, las entidades particulares más utilizadas son las oficinas de quejas y reclamos (35.3%), y las juntas de acción comunal (25.1%).

[79]Entrevista C-MJ.

[80]Entrevista C-DNP.

Amigable Composición (SISAAC). En la información disponible al público se presentan datos relacionados con los resultados de la conciliación y la duración del trámite, por ejemplo. El Ministerio de Justicia señala que se genera otra información de uso interno -relacionada con metas- para la elaboración de políticas públicas que no se encuentra disponible al público[81]. En la revisión documental no se identifica ningún posible vínculo con la encuesta de necesidades jurídicas.

### *a.6 Reflexión acerca de las prioridades de la justicia judicial*

Esta es una de las recomendaciones más controversiales del informe de la encuesta, en tanto que trata sobre la esencia del proceso de elaboración de políticas públicas: la asignación de recursos escasos, el ordenamiento de prioridades, y la competencia y elección entre intereses, valores y metas sociales. La evidencia producida por la encuesta sugiere la relevancia que tienen el empoderamiento legal, la promoción del arreglo directo, y los servicios judiciales distintos a los proporcionados por la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación (Dejusticia, 2013, p. 125). Así, el informe señala que:

*"(S)i se es consistente con la importancia de estos asuntos, es necesario que el debate académico y político les proporcionen una mayor preeminencia. Y ello, a su turno, necesita de una discusión transparente y franca acerca de los diferentes asuntos del sistema de justicia en los que el Estado gasta cuantiosos recursos, que pueden no tener el impacto que se espera" (Dejusticia, 2013, p. 125).*

Se compara así la asignación de recursos a distintas instituciones: los procuradores judiciales, la Rama Judicial, y la Defensoría Pública.

La primera de estas instituciones son los procuradores con funciones judiciales de la Procuraduría General de la Nación. De acuerdo con el informe de la encuesta, los recursos financieros invertidos en ellos podrían no corresponder con la prioridad y efectividad de sus funciones, en comparación con otras necesidades del sistema de justicia. En concreto, el informe señala el carácter redundante de las funciones de los procuradores judiciales (Dejusticia, 2003, p.125). Así, se ha señalado también que los procuradores judiciales, "cuya actuación en los procesos duplica la de las demás partes, le cuestan al fisco más que todo el presupuesto de asistencia legal que presta la Defensoría del Pueblo" (Espinosa y La Rota, 2013). Aunque la función de los procuradores judiciales ha estado presente en la agenda de debate público, lo cierto es que no ha habido modificaciones importantes (Cuervo, 2016).

Mientras que la pertinencia de una inversión presupuestal tan elevada dirigida a los procuradores judiciales es cuestionada, -sobre todo debido a los debates en torno a su efectividad y duplicación de funciones-, el informe expresa preocupación sobre el reducido presupuesto destinado a la Defensoría Pública. Aunque en los últimos años se ha registrado un incremento en su presupuesto (ver



[81] Entrevista C-MJ.

tabla 33), lo cierto es que la institución opera con recursos inferiores a los necesarios. La problemática se ha agudizado a partir de los procesos de justicia transicional (UNIVISION, 7 de abril de 2017) y en los últimos años se han vivido crisis institucionales debido al déficit presupuestario (CanalRCN, 2016)

**Tabla 33: Presupuesto anual Defensoría Pública. Años 2014-2017**

| Año | Apropiación inicial | Apropiación vigente |
|---|---|---|
| 2014 | 175.342.000.000 | 162.037.016.667 |
| 2015 | 145.477.900.000 | 192.477.900.000 |
| 2016 | 168.153.000.000 | 193.327.310.782 |
| 2017 | 202.000.000.000 | 198.132.500.000 |

**Fuente:** Elaboración propia con base en información de Ministerio de hacienda de Colombia (2014-2017); Ministerio de hacienda de Colombia, Diario el Tiempo, (2017) Defensoría del pueblo (2014).

**Tabla 34: Porcentaje del presupuesto a la Defensoría Pública / Presupuesto general de la nación**

| Año | Presupuesto asignado a la defensoría pública | Presupuesto general de la nación | Presupuesto defensoría pública / presupuesto general de la nación |
|---|---|---|---|
| 2013 | | | |
| 2014 | 162.037.016.667 | 199.854.547.000.000 | 0,08% |
| 2015 | 192.477.900.000 | 203.658.063.000.000 | 0,09% |
| 2016 | 193.327.310.782 | 215.914.361.000.000 | 0,08% |
| 2017 | 198.132.500.000 | 224.421.672.000.000 | 0,08% |

**Fuente:** Elaboración propia.

En la misma línea sobre la asignación de recursos de acuerdo a su impacto, el informe de la encuesta recomienda la reflexión sobre las asignaciones presupuestales a la Rama Judicial. Esto puede ser especialmente válido, si se considera que sólo un 3% de las necesidades jurídicas llega ante el órgano judicial. De acuerdo con el texto:

*"(l)os niveles reales de recursos con que cuenta la Rama Judicial, en combinación con múltiples y graves falencias, como los bajos niveles de ejecución presupuestal de la Rama (…) crean bastantes dudas acerca de las verdaderas necesidades de recursos del poder judicial y de la conveniencia de aumentarlos" (Dejusticia, 2013, p. 127).*

La revisión documental no revela una modificación en la tendencia de la asignación de recursos presupuestales. De hecho, entre los años 2013 y 2016 se advierte un aumento sostenido del porcentaje otorgado a la Rama Judicial respecto al presupuesto general de la nación. Las tablas 35 y 36 presentan la información presupuestal de la Rama Judicial del periodo 2013-2017.

**Tabla 35:Presupuesto asignado a la Rama Judicial- Años 2013-2017**

| Rama judicial | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|
| Consejo Superior de la Judicatura | 190.822.250.000 | 215.789.380.000 | 221.840.040.000 | 299.781.000.000 | 274.480.105.296 |
| Corte Suprema de Justicia | 64.997.630.000 | 74.292.280.000 | 61.032.990.000 | 92.960.000.000 | 132.439.738.066 |
| Consejo de Estado | 90.461.030.000 | 98.271.090.000 | 67.970.470.000 | 131.789.000.000 | 146.089.714.333 |
| Corte Constitucional | 30.317.410.000 | 33.138.280.000 | 25.580.480.000 | 41.253.000.000 | 45.013.321.494 |
| Tribunal y Juzgados | 2.123.847.610.000 | 2.336.056.400.000 | 2.610.369.620.000 | 2.767.085.000.000 | 2.980.422.852.626 |
| Total funcionamiento de Rama Judicial | 2.500.445.000.000 | 2.757.547.000.000 | 2.986.793.600.000 | 3.332.868.000.000 | 3.578.445.731.815 |
| Total inversión | 331.910.000.000 | 268.379.000.000 | 342.015.000.000 | 165.547.000.000 | 235.972.024.956 |
| **Total Rama Judicial** | 2.832.355.000.000 | 3.025.926.000.000 | 3.328.808.600.000 | 3.498.414.000.000 | 3.814.417.756.771 |

**Fuente:** Elaboración propia con informes de ejecución presupuestal de Rama Judicial (2015-2017)

**Tabla 36:Presupuesto asignado a la Rama Judicial y proporción respecto al presupuesto general de la nación – Años 2013-2017**

| Año | Presupuesto asignado a la rama judicial | Presupuesto rama judicial / presupuesto general de la nación |
|---|---|---|
| 2013 | 2.832.355.000.000 | 1,53% |
| 2014 | 3.025.926.000.000 | 1,51% |
| 2015 | 3.328.808.600.000 | 1,59% |
| 2016 | 3.498.414.000.000 | 1,62% |
| 2017 | 3.814.417.756.771 | 1,58% |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de: Informe al Congreso de la República. Gestión de la Administración de Justicia 2016, Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Informe+al+Congreso+Rama+-Judicial+2016.pdf/764fe856-b746-4ead-bf71-4bc7daba91cd

Pese al crecimiento de la proporción del presupuesto asignado a la Rama respecto al presupuesto general de la nación, el análisis de los datos permite corroborar la amplia diferencia entre el presupuesto solicitado por y asignado a la Rama Judicial, una diferencia que se ubica en una tendencia decreciente, entre el -45% en el 2013, y el -22% en el 2017. En sus informes al Congreso, el Consejo Superior de la Judicatura ha destacado que:

*"La planificación de la Rama Judicial se encuentra afectada negativamente por el déficit presupuestario histórico acumulado, lo que ha llevado a una dilación en los proyectos de inversión en infraestructura física y tecnológica para la implementación de la oralidad, continuidad de descongestión y demás obligaciones que se le ha impuesto a la Rama Judicial, que dependen de las políticas y decisiones del Gobierno nacional" (Consejo Superior de la Judicatura, 2013, p. 204).*

***Tabla 37:Diferencia entre presupuesto solicitado y asignado a la Rama Judicial. Periodo 2013-2017***

| AÑO | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|
| PRESUPUESTO SOLICITADO POR LA RAMA JUDICIAL | | | | | |
| Fun. | 3.624.875.000.000 | 4.234.519.000.000 | 4.183.054.000.000 | 4.233.026.000.000 | 4.192.767.000.000 |
| Inv. | 1.488.170.000.000 | 848.475.000.000 | 798.500.000.000 | 432.051.000.000 | 347.744.000.000 |
| Total | 5.113.040.000.000 | 5.082.994.000.000 | 4.981.554.000.000 | 4.665.077.000.000 | 4.540.511.000.000 |
| PRESUPUESTO ASIGNADO A LA RAMA JUDICIAL | | | | | |
| Fun. | 2.500.445.000.000 | 2.757.547.000.000 | 2.986.793.600.000 | 3.332.868.000.000 | 3.578.445.731.815 |
| Inv. | 331.910.000.000 | 268.379.000.000 | 342.015.000.000 | 165.547.000.000 | 235.972.024.956 |
| Total | 2.832.355.000.000 | 3.025.926.000.000 | 3.328.808.600.000 | 3.498.414.000.000 | 3.814.417.756.771 |
| PORCENTAJE DE DIFERENCIA | | | | | |
| Fun. | -31% | -35% | -29% | -24% | -20% |
| Inv. | -78% | -68% | -74% | -46% | -40% |
| Total | -45% | -40% | -36% | -26% | -22% |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de:

- Informe al Congreso de la República. Gestión de la Administración de Justicia 2016, pág. 267. Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Informe+al+Congreso+Rama+Judicial+2016.pdf/764fe856-b746-4ead-bf71-4bc7daba91cd.
- Informe al Congreso de la República. Gestión de la Administración de Justicia 2015, pág. 35, Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/8872932/Informe+al+Congreso+Rama+Judicial+Parte+V.pdf/21145a95-a136-45b8-8542-7c3d808312ba
- Arteaga, Natalia, (2014) Asuntoslegales, Disponible en: https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/presupuesto-de-la-rama-judicial-seria-insuficiente-para-la-inversion-requerida-2168341

Las cifras aquí presentadas se encuentran en el centro de un debate sobre las prioridades en el sistema de justicia y la consiguiente disputa por los recursos. Así, en contraposición al anterior señalamiento realizado por el Consejo Superior de la Judicatura, la Contraloría General de la República ha señalado la elevada subutilización de los recursos asignados a la Rama Judicial, así como el papel que en ello juegan la oportunidad y de celeridad en las decisiones de la Sala Administrativa: "persiste en su incapacidad para ejecutar oportunamente los recursos de inversión (...), lo que se refleja en recortes de apropiación y constitución de reservas presupuestales" (Sintura, 2018). En efecto, en la Rama Judicial se observa un alto porcentaje de subutilización presupuestal. La tabla 38 muestra los datos correspondientes al año 2017. Pese a que la tendencia es recurrente, cada año se asigna un presupuesto mayor al asignado el año anterior.

***Tabla 38: Apropiación presupuestal sin utilizar Rama Judicial – Año 2017***

| *Rama Judicial* | *Apropiación sin utilizar* |
|---|---|
| Consejo Superior de la Judicatura | 4.282.519.931 |
| Corte Suprema de Justicia | 15.775.253.217 |
| Consejo de Estado | 5.717.222.541 |
| Corte Constitucional | 1.381.714.708 |
| Tribunal y Juzgados | 26.591.095.926 |
| Total Funcionamiento de Rama Judicial | 53.747.806.323 |
| Total Inversión | 5.041.344.721 |
| Total Rama Judicial | 58.789.151.045 |

**Fuente:** Elaboración propia con base en: Ejecución Presupuestal Rama Judicial – Consolidada Concepto Gasto Vigencia 2017, Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/3275708/13927020/Informe++Ejecucion+Presupuestal+2017+-+Dic+31++Final.pdf/460758b3-982f-44e9-9f30-642a52ea1abc
*Presupuesto aprobado para el año 2018, $4.089.962.000.000 (Funcionamiento: 3.807.135.000.000 e Inversión: 282.827.000.000).

### *b. Rastreo hacia atrás de políticas: Plan Decenal del Sistema de Justicia*

El Plan Decenal del Sistema de Justicia es un conjunto de principios rectores de política, propuestas, acciones y metas que expresan de forma indicativa la voluntad del país en materia de justicia para el periodo 2017-2027. Establece una hoja de ruta sobre las políticas, programas y proyectos que se implementarán en materia de justicia. Las entidades responsables de su implementación son el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Consejo Superior de la Judicatura, el Departamento Nacional de Planeación, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Contraloría General de la Republica, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Se trata de una iniciativa relevante, que ha fungido como una de las cartas de presentación de Colombia en materia de justicia en su proceso de adhesión a la OCDE (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Al tratarse de una política tan importante, que afirma aglomerar las acciones de política pública en materia de justicia, se decidió hacer una revisión más detallada de su contenido y alcance. Si la encuesta fue considerada como una pieza relevante de evidencia para el diseño de políticas públicas de justicia, así sería reflejado en el Plan Decenal del Sistema de Justicia. Se hizo una revisión del documento que contiene el Plan a través de una búsqueda de palabras

clave relacionadas con la encuesta de necesidades jurídicas[82]. Posteriormente, se hizo un análisis de los contextos en que se mencionan dichas palabras, identificando aquellas menciones específicamente relacionadas con la encuesta del año 2013. En total, los datos de la encuesta fueron utilizados tres veces en el documento del Plan Decenal. En las tres ocasiones los datos se utilizan como un elemento para describir la problemática que requiere y/o justifica una intervención. A continuación, se sintetiza el uso de los datos de la encuesta, explicitando la acción con que se vincula.

***Tabla 39: Usos de la ENJ en el Plan Decenal del Sistema de Justicia***

| *Problemática a la que se dirige el objetivo general, objetivo específico y/o componente* | *Uso de la ENJ para describir la problemática* | *Objetivo general, objetivo específico y/o componente* |
|---|---|---|
| 3.1.3.2.3. Problemáticas asociadas con el desconocimiento de la población sobre los métodos de resolución de conflictos. | Según los resultados de la anterior Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas aplicada en 2011-2013: Los MASC son desconocidos por las personas en situación de extrema pobreza. Las respuestas en relación a si conocen de la existencia de los MASC fueron las siguientes: Conciliación en derecho Sí, 17,9%; No, 82,1%. Conciliación en equidad Sí, 6,3%; No, 93,9%. Arbitraje Sí, 4,8%; No, 5,2%. Mediación en materia penal Sí, 6,4%; No, 93,6%. Amigable composición Sí, 3,7%; No, 96,3%.<br>De la población general, el 79% no conoce la conciliación en derecho; el 90% no conoce la conciliación en equidad; el 90% no conoce la figura del arbitraje; el 91% no conoce la mediación penal, y el 93% no conoce la amigable composición. Con base en los datos de la Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas-GEN-NJI- Ministerio de Justicia y del Derecho (2013), las causas que a consideración de los conciliadores llevan a los usuarios a no usar los MASC son en un 61.7% porque no conocen como funcionan los MASC; 12.5% no confían en los MASC; el 10.9% por los costos económicos del uso de los MASC y otras razones en menor escala. | **Objetivo.** En el 2027 los métodos de resolución de conflictos se arraigarán como una práctica social e institucional para la gestión de los conflictos.<br><br>3.1.3.3.3.<br><br>Componente 3: Promoción<br>El objetivo de este componente es fomentar el uso y conocimiento de los métodos de resolución de conflictos, posicionando el diálogo con sus diferentes técnicas y reglas como la herramienta privilegiada por los colombianos para la solución de nuestros conflictos individuales y colectivos, de forma que las personas se empoderen y empleen cada vez más estas alternativas en la transformación constructiva de la conflictividad cotidiana. Por eso, el resultado de las acciones establecidas en este componente deberá ser el uso de los mecanismos no violentos como ruta para la resolución de conflictos, para lo cual se deberá fortalecer las capacidades de la población para gestionar sus conflictos. Para lograrlo, las acciones fijadas en el plan de acción deberán desarrollarse en dos sentidos:<br><br>Implementar planes promocionales de comunicación efectiva entre el Estado y la población, a través de medios impresos, audiovisuales, páginas web institucionales y redes sociales para dar a conocer los derechos y las rutas de atención para la resolución de conflictos, intercambio de buenas prácticas de los operadores y las virtudes de los diferentes métodos de resolución de conflictos, contemplando la responsabilidad social del sector privado.<br><br>Implementar estrategias pedagógicas sobre técnicas de resolución de conflictos en ambientes y con actores claves de la comunidad para la gestión de conflictos, como el ámbito escolar, el de propiedad horizontal y el laboral, con miembros de juntas de acción comunal, de organizaciones campesinas y con mujeres rurales lideresas en sus comunidades. |



[82]Términos utilizados en la búsqueda: encuesta de necesidades jurídicas, necesidades jurídicas, necesidades de justicia, necesidad de justicia, necesidad jurídica, encuesta, ENJ.

| | | |
|---|---|---|
| 3.1.4.1.1.3. Diagnóstico "Ausencia de un Modelo de Justicia Inclusiva para Personas con Discapacidad" | De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas, el 57% de las personas con discapacidad encuestadas manifestó haber sufrido conflictos de alta y mediana afectación, y el 36% indicó haberse sentido discriminado por su situación de discapacidad. A pesar de la relevancia que tuvieron los conflictos para los ciudadanos encuestados, el 61,6% no tomó medida alguna para superarlos en consideración a que desconocía cómo acudir ante las autoridades públicas o a los particulares.<br>Esto genera una gran preocupación, ya que esta es la población que más aduce dicha razón, comparada con las respuestas dadas por la población general y la población en condición de pobreza extrema. Y a esto se suma el agravante de que los conflictos para los cuales ello se aduce son los que resultan en una afectación más alta. La encuesta también permitió identificar que el panorama frente a la superación de necesidades jurídicas insatisfechas para la población en discapacidad es peor que para la población general, aunque resulta menos gravosa que para la población en extrema pobreza a pesar de que enfrenta el mayor número de conflictos de las tres poblaciones. En cuanto a la reacción frente al conflicto, se pudo determinar que la población con discapacidad renuncia a hacer algo en mayor medida que la población en pobreza extrema o la población en general, situación que empeora para quienes tienen carencias socioeconómicas. Esto indiscutiblemente se traduce en el aumento de sus condiciones de vulnerabilidad y en la imposibilidad de materializar la satisfacción del derecho constitucional de acceso a la justicia. Respecto de los resultados de la encuesta, las principales barreras de acceso al sistema de justicia para esta población son: el reconocimiento de la necesidad jurídica, decisión de acudir al sistema, obstáculos físicos, obstáculos sensoriales, miedo a represalias de familiares, ausencia de evidencia. | **Objetivo general.** Incrementar el conocimiento y promover la aplicación de las garantías para el ejercicio de los derechos individuales y la participación en el sistema de justicia de las PcD.<br>**Objetivo específico.** 3.1.4.1.5.1. Fomentar la apropiación del modelo social de derecho de la discapacidad por parte de quienes integran el Sistema de Justicia<br><br>**Acciones.**<br>▪ Capacitar y sensibilizar a los operadores de justicia frente a la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Modelo Social de Derecho que consigna.<br>▪ Desarrollar e implementar estrategias en medios de comunicación que proyecten la inclusión de las personas con discapacidad, especialmente en asuntos con relevancia jurídica.<br>▪ Desarrollar una estrategia conjunta con RUNDIS (Red Universitaria para el Reconocimiento y la Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad)<br>▪ para fortalecer la formación en discapacidad en los pregrados en Derecho del país.<br>▪ Fortalecer la investigación sociojurídica en materia de derechos de las personas con discapacidad bajo el modelo propio de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. |
| 3.1.8.1.3. Competencias técnicas de los operadores de justicia | Ahora bien, la Encuesta Nacional de Acceso a la Justicia y Necesidades Jurídicas Insatisfechas arrojó que el 8% de la población general que tuvo un conflicto contó con la asesoría de un abogado. Dicha proporción es de cerca de 3% para la población en extrema pobreza y de 4% para la población en discapacidad. De este tipo de resultados se establecen algunos retos para el fortalecimiento de la justicia a través de la formación de abogados, entre los cuales están la definición de los requisitos mínimos de calidad para los programas de derecho (relación posible entre formación de los abogados y percepción de crisis en el sector justicia, preocupación legitima con la calidad promedio de lo pregrados en derecho, insuficiencia de los "Requisitos específicos de calidad" establecidos para los pregrados en Derecho por la resolución 2003), formación práctica de los abogados y definición y seguimiento al impacto de los Consultorios Jurídicos (Romero, sf.). | 3.1.8.3.3.<br>Promover el desarrollo de competencias de tipo funcional y comportamental de los actores que conforman el Sistema de Justicia En general, al estar más fortalecidas las competencias de tipo funcional por un lado, o de tipo comportamental por otro, se presenta un desequilibrio en las capacidades del actor del sistema. Es decir, que esto se señala como un componente que obedece a la falta de integración entre ambos tipos de competencias. Sin embargo, es importante señalar que cada uno de los tipos de competencias genera diferentes comportamientos de relación con la ciudadanía, pero en general la promoción de desarrollos en ambos frentes amplía la posibilidad de una mejor relación con la ciudadanía. |

**Fuente:** Elaboración propia con información extraída del Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027

No se ha hecho un análisis más detallado del contexto en que se diseñan los objetivos y componentes expuestos en la tabla anterior. Por ello no es posible identificar con claridad en qué tipo de uso de la categorización elaborada por Weiss (1979) podrían encajar los casos anteriores. Podría tratarse

de un uso impulsado por el conocimiento (*knowledge driven*) -aquel en el que la investigación identifica un problema para después ser resuelto utilizando investigación aplicada-, un uso político -la evidencia es utilizada como munición para apoyar posiciones de políticas previamente definidas-, o bien, de un uso de ilustración -una forma indirecta en la que la investigación influye de forma más general o amplia ayudando a identificar problemas-. El análisis del documento parece revelar que en los tres casos expuestos en la tabla se trata de un uso ilustrativo, específicamente en la fase de identificación del problema.

En suma, el caso colombiano registra un fuerte impacto conceptual de la encuesta, el incorporar el término *necesidades jurídicas* a las políticas públicas de justicia y su discusión mediática. No obstante, su impacto instrumental parece haber sido limitado, una situación que se manifiesta tanto en la escasez de políticas que respondan a las recomendaciones derivadas de la encuesta; como en el limitado uso de los hallazgos de la encuesta en el Plan Decenal de Justicia. No obstante, en el caso de LegalApp, si se observa un cruce indudable entre los hallazgos de la encuesta, las recomendaciones de política planteadas por su informe de resultados, y los objetivos y el contenido de la iniciativa, tratándose así de un impacto instrumental en la política.

### *2.2.4 El caso de Uruguay*

#### *2.2.4.1 La encuesta nacional de necesidades jurídicas en Uruguay*

#### *a) Aspectos introductorios, actores y objetivos de la encuesta*

En octubre de 2015 fue publicado *"Acceso a la justicia: estudio descriptivo de las necesidades legales en Uruguay en el año 2013"*, un documento que condensa los resultados de una encuesta de necesidades jurídicas realizada en noviembre del 2013. La encuesta fue iniciativa de dos profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, específicamente del Instituto de Sociología Jurídica y del Instituto de Filosofía del Derecho. Así, la coordinación, el diseño conceptual y del instrumento, así como el análisis de los resultados fueron realizados por la Facultad de Derecho. La aplicación de la encuesta fue realizada por la empresa Opción Consultores. De acuerdo con información proporcionada por las personas a cargo del proyecto a través de entrevista, se explicó que la decisión de contratar a una empresa consultora que realizara las encuestas vía telefónica se debió a la eficiencia de costos[83]. De cualquier modo, la mayor parte de las funciones relacionadas con el proyecto fueron ejercidas por los investigadores de la Facultad de Derecho.

De acuerdo con el estudio, los objetivos generales eran "contribuir a la comprensión de las necesidades judiciales existentes en la población de



[83]Entrevista EU-FD.

Uruguay, estudiando las brechas entre la demanda potencial y la efectiva y los contextos en que ésta se desarrolla" (Trujillo y Vigna, 2015, p. 11), así como "contribuir al estudio de las formas de resolución de conflictos en la vida cotidiana, y su relación con el ejercicio de la ciudadana en Uruguay". Como objetivos específicos el estudio se plantea "establecer la prevalencia de eventos justiciables en Uruguay en el año 2013, la frecuencia de casos de no acceso a la justicia y de uso de otros mecanismos de resolución de conflictos (…), así como medir la búsqueda de asesoramiento legal, la satisfacción con los resultados y el perfil sociodemográfico de la población con respecto a estos temas" (Trujillo y Vigna, 2015, p. i).

De acuerdo con las entrevistas, el estudio tenía un carácter exploratorio[84], principalmente con una vocación académica. Si bien, el acceso a la justicia es un tema presente en la Facultad de Derecho de la Universidad, los investigadores consideraron necesario realizar un estudio empírico del acceso. El interés no sólo provenía de su relevancia desde el punto de vista de la política pública, sino de conocer desde la perspectiva sociológica las formas de resolución de conflictos distintas a las jurídicas[85]. El doble interés se refleja en el estudio, cuando se afirma en que el acceso a la justicia es abordado desde una "doble perspectiva: la de las políticas públicas y la de la investigación socio jurídica" (Trujillo y Vigna, 2015, p. 4).
El estudio sugiere algunas líneas de trabajo futuras. Concretamente, recomienda continuar con el análisis cuantitativo de la base de datos a partir de la aplicación de diversas estrategias -como el agrupamiento de variables y casos y el estudio de perfiles de casos-; la aplicación de estudios con enfoque cualitativo -a través de, por ejemplo, la selección de núcleos de conflictos o necesidades jurídicas con mayor impacto social-; el estudio del seguimiento del conflicto tras optar por la vía de la autocomposición; y el estudio para identificar las razones por las que no se recurre a la vía judicial o no se emprenden acciones institucionalizadas (Trujillo y Vigna, 2015, p. 72).

Aunque el proyecto fue desarrollado en el marco de una universidad pública, lo cierto es que el análisis del estudio, sus objetivos, su marco conceptual y conclusiones, revela que se trata de un estudio con vocación académica. No fue concebido como un estudio para ser utilizado instrumental en las políticas públicas, si bien, las investigaciones a menudo tienen ese impacto aún sin haberse fijado dicho objetivo.

### *b) Aspectos conceptuales de la encuesta*

Uno de los objetivos de la encuesta de Uruguay es establecer, entre otras cosas, la prevalencia de eventos justiciables en Uruguay en el año 2013[86].
Tal y como se declara, en términos de antecedentes, se basa en dos trabajos principales: el del profesor Dr. Ab Currie en Canadá el año 2007 y el proyecto Justice Made to Measure, implementado en Australia en 2005.
Es así como la encuesta, que como tal se declara más bien como un ejercicio académico antes que una



[84]Entrevista EU-FD.
[85]Entrevista EU-FD.
[86]Encuesta Uruguay p. 11

propuesta para mejorar las políticas públicas originada desde los estamentos oficiales de gobierno, busca capturar la prevalencia de las necesidades legales en tres pasos:

**~Definir una lista de eventos justiciables habituales en la vida de las personas.**
**~Operacionalizar los eventos a través de preguntas en un cuestionario.**
**~Aplicar el cuestionario mediante entrevistas telefónicas a una muestra representativa (p.12).**

Todo lo anterior se hace utilizando, al igual que otras encuestas, la medida por aproximación "eventos justiciables" que "sirven como indicadores de las necesidades legales, y son definidos de manera amplia, como "todas las situaciones donde existe el potencial para una resolución legal, con indiferencia de si esta resolución legal fue o no activamente buscada" (p.12).

Adicionalmente, se advierte en la encuesta que la definición amplia de evento justiciable tiene la ventaja de "registrar situaciones donde la ausencia de conciencia legal es el principal obstáculo al acceso" (p. 12). De esta forma, se "interrogó a los entrevistados sobre la ocurrencia de situaciones que podrían haber implicado una restricción a sus derechos, y en caso afirmativo, qué cosas habían hecho para solucionarlo"(p.14). Lo anterior, como ha sido analizado a propósito de encuestas como la de Colombia y la de Chile, presenta la desventaja de que puede sobreestimar la brecha, contabilizando situaciones irrelevantes (p. 12).

### *c) Aspectos metodológicos de la encuesta*

El caso de la encuesta uruguaya se evalúa en la pauta de calidad metodológica con un total de 68 puntos sobre 100 que es el máximo. Esto la posiciona dentro del grupo de encuestas calificadas como de utilidad media, es decir, presentan utilidad para medir o monitorear prevalencia, en este caso de necesidades jurídicas, pero contiene limitaciones en su diseño que puede afectar la calidad de sus mediciones.

Comparte con Argentina y Colombia deficiencias en términos de validez y confiabilidad del instrumento, al no quedar claro si hubo capacitación de las personas encuestadoras, si se desarrolló un pre-test o piloto con la encuesta, y menos sobre los mecanismos de validación y evaluación de confiabilidad utilizados. Además de esto, se encontró opacidad con respecto al error muestral, y sobre las definiciones usadas para los conceptos centrales del estudios, necesidad jurídica y necesidad jurídica insatisfecha.

### *d) Difusión de los hallazgos de la encuesta*

En la entrevista se señala: No se hizo contacto con las autoridades para presentar los resultados del informe. Se envió el informe a colegas del Poder Judicial, a oficinas del Poder Ejecutivo relacionadas (secretaría de DDHH, entre otras), y presentaciones oficiales en ámbitos académicos.

Esto debe ser entendido como parte del propio propósito de esta encuesta, cuyo carácter era exploratorio y académico, y no tenía como otras encuestas la vocación de informar directamente las políticas públicas del sector justicia, sino más bien aproximarse desde la perspectiva socio legal a los problemas de acceso a la justicia experimentados por las personas[87].

#### 2.2.4.2 *Impacto de la encuesta de necesidades jurídicas en las políticas públicas de acceso a la justicia en Uruguay*

Para conocer el posible impacto del estudio en las políticas públicas del país se llevó a cabo una revisión documental de planes, programas y comunicados institucionales[88], informes de rendición de cuentas y noticias a partir del año 2013. Dicha revisión documental no arroja menciones de la encuesta y sus hallazgos, por lo que resulta difícil indagar alguna acción de política pública como consecuencia del estudio. Esta información es corroborada en la entrevista con las personas a cargo del proyecto. Al cuestionarse sobre un posible uso de los resultados de la encuesta en alguna política de acceso a la justicia se señaló lo siguiente:

*"No, me sorprendería mucho que hubiera ocurrido, pero estoy seguro que no ocurrió (…) Pero no teníamos muchas expectativas de una repercusión y tampoco insistimos demasiado porque nos faltaban elementos para poder hacer propuestas y recomendaciones concretas"[89].*

Aunque los elementos serán abordados con profundidad en el capítulo número y nombre, puede adelantarse que se referían a aspectos como la medición de la severidad de los conflictos jurídicos; la necesidad de complementar el estudio con herramientas cualitativas; así como de conocer lo que sucede con el acceso a la justicia tras haber ingresado al sistema judicial[90].

### *2.3 Análisis de factores de impacto de las encuestas de necesidades jurídicas en las políticas públicas de justicia de América Latina*

El presente capítulo tiene como objetivo explorar algunos factores que pudiesen haber influido en el impacto -o la ausencia de éste- instrumental de las encuestas de necesidades jurídicas en las políticas públicas de justicia en América Latina. Se ha señalado ya que esta investigación no observa a la política basada en evidencia desde una perspectiva acrítica, como si hubiese un consenso sobre su deseabilidad y formas ideales de implementación. Por el contrario, se entiende que, si bien la evidencia tiene un potencial de contribución a la resolución de los problemas sociales, la construcción de una política basada en evidencia debe realizarse desde una perspectiva integral, inclusiva, democrática, reconociendo el carácter político de toda política pública. En ese sentido, el ejercicio aquí realizado de estudiar los factores que inciden en el uso de evidencia en casos puntuales, permitirá identificar lecciones relevantes para la elaboración de políticas públicas en América Latina.

[87]Entrevista EU-FD.
[88]Poder Judicial, Órganos legislativos, Ministerio Público, Comités/consejos de justicia, Presidencia, Ministerio del Interior.
[89]Entrevista EU-FD.
[90]Entrevista EU-FD.

El capítulo analiza dos categorías de factores. En primer lugar, se presentan todos aquellos factores externos a la evidencia, relacionados con el contexto y los distintos aspectos de la vida política y el proceso de elaboración de políticas públicas. La segunda categoría agrupa aquellos factores relacionados directamente con la evidencia, sus características, cualidades y proceso de producción y difusión. Algunos de los factores de ambas categorías provienen de la categorización realizada por el *RAPID Outcome Assesment*, un marco conceptual práctico que parte del supuesto de que los factores y variables ahí expuestos determinan el uso de la investigación en las políticas públicas. El marco es pensado para la evidencia científica producida por comunidades académicas, distinguiéndose así de la mayoría de los casos aquí estudiados, en donde la evidencia fue producida a petición, con financiamiento, o en colaboración de los entes gubernamentales -a excepción de Uruguay-. Aunque podría pensarse que dicha condición determinaría un mayor impacto instrumental de la evidencia, el capítulo anterior concluye que esto no ocurrió. A pesar de eso, el marco resulta útil para fines de categorización y visualización de factores diversos.

### *2.3.1 Factores externos a la evidencia*

Los factores comprendidos por esta categoría se relacionan con el contexto externo a los procesos de producción, sistematización y difusión de la evidencia. Corresponden al proceso de elaboración de políticas públicas, así como a los distintos factores, actores y objetivos que inciden en el proceso. Concretamente, se identificaron como relevantes los siguientes factores: las capacidades institucionales para el uso de la evidencia; los ciclos gubernamentales y los cambios en las direcciones institucionales; las contingencias y coyunturas políticas y su impacto en la escala de prioridades de la agenda pública; la imagen y opinión pública; y la articulación de actores y redes relacionadas con la producción y el uso de la evidencia.

#### *a) Capacidades institucionales para el uso de la evidencia*

El uso de la investigación y/o la evidencia en la práctica política puede responder a distintos incentivos y modelos. Walter et al (2004) realiza una clasificación de tres modelos. El primero es el *modelo del funcionario basado en la investigación*, que considera la existencia de funcionarios públicos capaces de expresar sus necesidades de investigación en forma de preguntas de investigación, buscando así la evidencia para satisfacer sus necesidades. El segundo modelo es el *modelo de investigación incrustada*, en donde la incorporación de evidencia es entendida como una política y responsabilidad de la administración, que se traduce en los procesos, protocolos y directrices institucionales. Finalmente, el *modelo organizacional de excelencia* se preocupa de incrementar la investigación a través de la cultura organizacional, el liderazgo y la gerencia institucional. Mientras que el

primer modelo descansa en la discreción individual de los operadores, los últimos se centran en la *institucionalidad*.

Las capacidades institucionales resultan determinantes para el uso efectivo de la evidencia. El *institucionalismo* es el campo del estudio de ciencia política que entiende a los arreglos institucionales como un factor clave que incide en los procesos y resultados de las políticas públicas (Peters, 2005; Lowndess, 2010). Desde esta perspectiva resulta importante conocer la tradición de uso de la evidencia en las políticas públicas en América Latina, en general, y en los casos de estudio, en particular.

Algunos países latinoamericanos se insertaron en el movimiento de las políticas públicas basadas en evidencia desde la década de los '90. Coincidió con los procesos de transición democrática en la región, así como con el auge de la nueva gestión pública a nivel mundial. En países como Chile y Colombia se institucionalizaron procesos para asignar recursos en función de la evaluación de las políticas (Diaz-Valdes, 2013; Roth, 2009). Pese al reconocimiento internacional de dichos procesos por parte de organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Ansoleaga, 2005 en Diaz-Valdes, 2013), también se han apuntado sus deficiencias. Entre otros aspectos, se ha señalado su enfoque fuertemente económico y tecnocrático, sus errores metodológicos y conceptuales, así como limitaciones en su efectividad (Diaz-Valdes, 2013; Roth, 2009). Pese a ello, es evidente que varios países latinoamericanos han construido instituciones y procesos para el uso de evidencia en las políticas públicas, especialmente en el monitoreo y evaluación.

A pesar de lo anterior, existe una tendencia por incentivar el uso de evidencia en las políticas públicas en América Latina. Manuales prácticos, redes, talleres, organizaciones y fondos son creados por diversos países y organismos internacionales dirigidos a promover políticas púbicas basadas en evidencia en la región (Abraham, Azebedo y Lundwall, 2013; Corporación Andina de Fomento, 2015). Dicho movimiento responde a la percepción de que existen escasas capacidades institucionales para el uso de evidencia en la elaboración de políticas públicas en América Latina. De acuerdo con Court (2005), esta situación se inserta en los retos que los países en vías de desarrollo enfrentan para utilizar los enfoques basados en evidencia. Las condiciones económicas más débiles que limitan los recursos destinados a la investigación; las limitaciones en las libertades políticas y la rendición de cuentas; así como la volatilidad política son algunos de estos retos (Court, 2005, p.5). Lo cierto es que la percepción de una amplia brecha entre la evidencia disponible y su uso instrumental en las políticas públicas de América Latina se extiende a los ámbitos de la salud (Rabadán-Diehl, 2017), el cuidado infantil (Papadópulus, 2013), el trabajo social (Diaz-Valdes, 2013), y la seguridad y la justicia (OCDE, 2012).

La idea anterior es reafirmada por las entrevistas realizadas en el marco de

la presente investigación. Entre los realizadores de la encuesta y los *policymakers* entrevistados existe la percepción de que en sus respectivos países no existe una tradición de realizar políticas públicas basadas en evidencia:

*"Yo diría que más bien no, con algunas honradas excepciones (…) En general las políticas se tienden a generar con poca base empírica, con poca evidencia, con poco ex ante (…) Hay unas políticas que han sido bastante estudiadas y planificadas, de la infancia. Y en el resto de las políticas, al menos las sociales, hay un diagnóstico más bien escaso (…) Entiendo que es escaso el uso de evidencia para producción de políticas"*[91].

*"En general las políticas, programas se hacen con muy pocas… a veces se levantan datos vinculados con las causas, pero más allá que eso suele no hacerse una evaluación ni partir de ahí (…) Claro, más que vinculado con ingreso de causas, término de causas, duración, en general cuando se habla de datos se habla de eso, pero por ejemplo análisis más cuali de percepción de las personas"*[92].

*"Yo creo que no, yo creo que es intuitivo y yo creo que cada uno llega con su discurso de acuerdo a su realidad. Es cosa de ver lo que fue el planteamiento acá, por lo menos en la Corte del Ministro de Justicia, que se iba por enfoques particulares que yo no le vi que tuviera una orientación de planificación de la actividad. Sino que, de muchos proyectos, pero sin planificación"*[93].

*"Más se hacen estudios ad hoc. Las prioridades cambian mucho según los mandantes. En la materia de calidad de servicios y atención de usuarios/as hay más una corriente de investigación sistemática, permanente, series históricas, pero ahí, el gran contribuyente de que exista esto es la DIPRES"*[94].

*"No se ha trabajado en una política nacional de justicia, digamos. Que una política de Estado, que planifique a largo plazo qué es lo que se quiere trabajar, cuáles son los objetivos del Ministerio, digamos, en qué se tiene que enfocar"*[95].

Las percepciones emitidas en las entrevistas acerca de la escasa tradición de utilizar evidencia en la formulación de las políticas públicas coinciden con la percepción generalizada en el medio al respecto de las limitadas capacidades institucionales para dicho propósito. De hecho, como se relató en el capítulo anterior, en la mayoría de los casos estudiados el uso de las encuestas de necesidades jurídicas en las políticas de acceso a la justicia obedeció a la voluntad y acción individual de las personas a cargo de las políticas, y no tanto a las prácticas institucionales y establecidas.

### *b) Ciclos gubernamentales*

Los ciclos gubernamentales influyen en dos sentidos en el uso de la evidencia en las políticas. En primer lugar, las capacidades suelen ir asociadas a los gobiernos, gabinetes, y equipos de trabajo, mismos que cambian en función de la cabeza de la institución. Por ende, más que tratarse de capacidades institucionales, el potencial técnico de una in-

[91] Entrevista U-FD.
[92] Entrevista EU-FD.
[93] Entrevista ECH-PJ3.
[94] Entrevista CH-C.
[95] Entrevista CH-MJ2.

stitución en la práctica es determinado por las capacidades individuales de los equipos humanos que conforman las instituciones. Dicha situación fue reportada en Colombia, en donde se registró un cambio en el Ministerio de Justicia durante el proceso de elaboración y aplicación de la encuesta:

*"El Ministerio de Justicia de Colombia tiene diferentes niveles de calidad, es muy volátil en el nivel de calidad de sus funcionarios dependiendo del ministro y la época, no es un Ministerio que tenga una tecnocracia estable, fuerte (…) En el momento de la encuesta de necesidades jurídicas tocó un Ministerio que venía de una tecnocracia fuerte, estable, que aprovechó la oportunidad y armó esta alianza pero pasó muy rápidamente a otro Ministro cuya tecnocracia tocó a personas que no estaban tan comprometidas o tenían otros intereses y por lo tanto no se metieron en nada de contenido"*[96].

La segunda razón por la que el uso de la evidencia en las políticas públicas se ve determinado por los ciclos gubernamentales y directivos consiste en el evidente cambio de prioridades sujeto a los intereses y valores políticos. La situación resulta esperable en el contexto de las políticas públicas, constituyendo lo que se conoce como "juego o clima político" (Parra, 2009). Así, lo que caracteriza a este proceso es la organización de grupos políticos en torno al esfuerzo de "imponer la forma de entender los problemas que más se adapten a sus intereses" (Chaquès 2004, en Parra 2009 p. 117). Mientras que algunos países de América Latina han logrado mantener cierta estabilidad en las políticas pese a los cambios de gobierno, en otros persiste la volatilidad (Delamaza y Flores, 2017).

Se ha dicho ya que el proceso de elaboración de las políticas públicas implica elecciones entre valores sociales múltiples y opuestos. Diferentes cuerpos de evidencia pueden apoyar la necesidad de optar por distintas decisiones de política (Parkhurst, 2017), confiriéndose así un uso político de la evidencia. De acuerdo con Weiss (1979), la evidencia puede actuar como *'munición'* o argumento para apuntalar posiciones y políticas predefinidas, constituyéndose así su uso *político*. Esta realidad es esperable y comprensible en el proceso de elaboración de políticas públicas, cuya esencia, como se ha dicho antes, es la definición de prioridades entre diversas preocupaciones sociales.

Aunque esta es una realidad común en todos los países estudiados, puede ejemplificarse a través del caso chileno. La encuesta de necesidades jurídicas en dicho país fue pensada en el marco de la reforma procesal civil[97], que recibió gran impulso en la agenda de justicia entre los años 2009 y 2014. No obstante, los cambios en la escala de prioridades de la agenda de justicia -incentivados en gran medida por la reorganización política del Ministerio- generaron incertidumbre entre los equipos de trabajo. Así se argumentó por algunas personas entrevistadas:

*"Con el cambio de gobierno, como no había una política de justicia, fue bastante*



[96]Entrevista C-MER
[97]Entrevista CH-MJ2

*complicado porque no sabíamos qué se esperaba, digamos del Ministerio. El programa de gobierno decía se continuará con la reforma procesal civil. Pero no sabíamos que no estaba en los pilares del programa ni en los cien primeros días no era ninguna prioridad. Y también sabíamos que el ministro no tenía un interés especial, como personal, por la reforma procesal civil en particular"*[98].

*"Cuando vino el cambio de gobierno nos dimos cuenta en realidad que los intereses de las autoridades habían cambiado (…)"*[99].

Mientras que la reforma procesal civil fue uno de los ejes centrales de la agenda de justicia en los periodos presidenciales 2006-2010 y 2010-2014, con el cambio en el Poder Ejecutivo -ocurrido en el 2015- otros temas ganaron relevancia. Durante la administración de la Ministra Javiera Blanco, por ejemplo, temas relacionados con la seguridad ciudadana y la justicia penal fueron prioritarios (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2015).

*"Esta nueva autoridad nuevamente tenía intereses distintos. Blanco venía de paz ciudadana, había sido subsecretaria de carabineros, etcétera. Entonces ella siempre tuvo un enfoque más relacionado con el tema penal y con reinserción"*[100].

Como consecuencia, la reforma procesal civil presentó escasa movilidad durante ese periodo gubernamental. Fue durante el segundo periodo presidencial de Sebastián Piñera cuando la agenda civil apareció de nuevo en la agenda de prioridades. Se confirma así que las prioridades temáticas de las direcciones institucionales determinan el interés en determinadas piezas de evidencia: "Más se hacen estudios ad hoc. Las prioridades cambian mucho según los mandantes"[101]. El hecho que las unidades técnicas de estudios al interior de las instituciones del sector justicia cambien el foco de su investigación en función de las prioridades políticas, obliga a cuestionarnos sobre el papel que debiesen desempeñar dichas unidades en la formulación de la política pública. En ese sentido, se vuelve pertinente como línea de futuras investigaciones un análisis de las facultades y funciones de las áreas de investigación (o estudio o análisis) de los Ministerios de Justicia, así como el papel en que se colocan en el debate de la política de la evidencia.

Considerando que el proceso de elaboración de políticas públicas entraña la competencia entre distintos valores y objetivos sociales -y, en el fondo, de posturas ideológicas-, no resulta sorprendente que la atención puesta en determinada evidencia cambie ante los cambios de gobierno y gabinete.

### *c) Contingencias y coyunturas políticas: Escala de prioridades de la agenda pública*

Considerando que el proceso de elaboración de políticas públicas entraña la competencia entre diversos valores y objetivos sociales, la selección de un determinado conjunto de valores conlleva al ordenamiento de prioridades temáticas. Dicho ordenamiento no es menor: la política

[98]Entrevista CH-MJ2
[99]Entrevista CH-MJ2
[100]Entrevista CH-MJ2
[101]Entrevista CH-C

también tiene como objetivo la distribución y asignación de recursos escasos y limitados. No todos los problemas sociales pueden recibir los recursos necesarios, aún aquellos problemas considerados relevantes por la sociedad y el gobierno en turno. Por lo tanto, la aparición o persistencia de asuntos más importantes en la agenda es determinante en el uso de una determinada pieza de evidencia.

Los procesos de conformación de agenda son complejos e involucran variables institucionales, sociales, e internacionales (Casar y Maldonado, 2008). Los autores Cobb y Elber (1972) distinguen entre agenda sistémica y agenda institucional. La primera se refiere al conjunto de asuntos que la comunidad considera son susceptibles de acción gubernamental. La inserción en la agenda depende de cuatro factores: 1) La consciencia generalizada del problema; 2) La noción de que es necesario resolverlo; 3) La noción de que dicha acción es responsabilidad del gobierno. Por su parte, la agenda institucional es el subconjunto de asuntos que se presentan públicamente al gobierno para su consideración. Esta conformación depende de distintos factores; como la naturaleza del conflicto sobre un asunto; la escala y organización del grupo que respalda el asunto; la presencia de vínculos entre dicho grupo y el gobierno; y la disponibilidad de recursos (Cobb y Elber, 1972 en Casar y Maldonado, 2007). Dichos componentes guardan relación con la representación democrática y el establecimiento de redes, asuntos que serán abordados con mayor profundidad en el siguiente apartado.

La situación de tensión y competencia entre asuntos y valores sociales ocurre de forma permanente. El foco de la atención pública puede encontrarse en otros temas relacionados con justicia. Es el caso de Colombia, pese al avanzado desarrollo de las encuestas de necesidades jurídicas en el país, la agenda de paz y posconflicto resulta trascendental:

*"El tema que está de moda es el posconflicto, particularmente la jurisdicción especial para la paz… un modelo totalmente nuevo para Colombia (…) de una justicia transicional para juzgar a los autores… y toda la cooperación está llegando a entender los modelos de cómo debería funcionar esta justicia que está planeada para diez años, que sean diez años de trabajo eficiente que logre de cierta forma reparar a las víctimas… ese tema está opacando de cierta forma a este tema de necesidades jurídicas, precisamente porque se está pensando en llevar la justicia a estas zonas (45 municipios) en donde están los excombatientes desmovilizados"*[102].

De esta forma, la atención mediática y la inyección de recursos financieros se concentra en este ámbito que, desde luego, resulta prioritario en términos de derechos humanos. Aunque ambos temas se encuentran relacionados, sobre todo porque las encuestas de necesidades jurídicas también recogen necesidades justiciables características de las zonas de conflicto, las iniciativas de acceso a la justicia necesarias a la luz la encuesta se ven diluidas frente a la



[102]Entrevista C-MER.

urgencia de acciones concretas y detalladas en materia de justicia transicional. La agenda gubernamental, entonces, se encuentra ampliamente influenciada por la agenda sistémica (Cobb y Elber, 1972): Existe una conciencia generalizada de que un asunto determinado -en este caso, el posconflicto y la construcción de paz- demanda la atención del gobierno.

En el apartado anterior se anotaba cómo en el caso chileno se modificaron las prioridades del Ministerio de Justicia tras el cambio de administración, focalizándose la atención en la agenda de seguridad ciudadana y penitenciaria, por ejemplo. Pero los asuntos que se consideran prioritarios para la asignación de recursos pueden ser ajenos al sistema de justicia. Dicha priorización normalmente no se encuentra determinada por la evidencia, sino por el conjunto de valores sociales que se estiman relevantes. Desde luego, los sectores que no resultan beneficiados por la atención general y la inversión de recursos se encuentran en un estado de decepción:

*"Empezamos a perder agenda política. Y perdimos agenda legislativa también (…) (L)a verdad es que las reformas a la justicia es como la última prioridad entre todas las otras reformas que hay que hacer. Y se definieron, me acuerdo, a principio del gobierno de Bachelet, se definieron como los grandes proyectos estratégicos del gobierno, que era la reforma educacional, la reforma a las pensiones, tributaria y la reforma constitucional"*[103].

Esta competencia por los recursos y la atención entre asuntos y problemas públicos se ve influenciada, en gran medida, por las ideologías que se plantean distintos valores y objetivos sociales. Partiendo de esta premisa es que puede entenderse que, si bien determinada evidencia da cuenta de un problema social relevante -como las encuestas de necesidades jurídicas-, dicha evidencia puede no tener un papel crucial frente a otros asuntos públicos. Por ello, y en virtud de la complejidad inherente de los procesos de conformación de la agenda pública y la agenda gubernamental, es que resulta fundamental diseñar alternativas para un uso adecuado de la evidencia, que permita debatir, de modo inclusivo y transparente (Parkhurst, 2017), sobre las prioridades y distintas visiones sobre el bien púbico.

### *d) Actores, vínculos y redes*

En el análisis del posible impacto de la evidencia en la política pública debe considerarse la participación de múltiples actores; tanto los involucrados en la producción de la evidencia, como aquellos responsables de la elaboración de políticas del sector a nivel directivo y operativo. Otros actores pueden incidir en el impacto de la evidencia en las políticas; desde organismos internacionales, otras agencias y/o poderes del Estado; organizaciones civiles, grupos empresariales, etcétera. La presente sección no pretende realizar un mapeo de actores, en tanto que no constituye el objetivo ni metodología de esta investigación. Sin embargo, si se pretende arrojar luces sobre la relevancia de las redes que se establecen entre los actores y sus distintos intereses.



[103]Entrevista CH-MJ2.

**Tabla 40: Actores relacionados con las encuestas de necesidades jurídicas en América Latina**

| País | Coordinación de la encuesta | Financiamiento de la encuesta | Diseño conceptual | Preparación de la encuesta | Interpretación de resultados y/o elaboración de recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos | Subsecretaria de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia | Zago Consultores. | Subsecretaria de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia |
| | | | Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires | | Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires |
| | | | Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Nordeste (una sección) | | Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Nordeste (una sección) |
| Chile | Ministerio de Justicia | Ministerio de Justicia | Ministerio de Justicia | GfK Adimark Chile S.A. | GfK Adimark Chile S.A. |
| | | | GfK Adimark Chile S.A. | | |
| Colombia | Ministerio de Justicia y del Derecho | Banco Mundial | Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia | Cámara de Comercio de Bogotá | Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia |
| Uruguay | Facultad de Derecho de la Universidad de la República | Facultad de Derecho de la Universidad de la República | Facultad de Derecho de la Universidad de la República | Facultad de Derecho de la Universidad de la República | Facultad de Derecho de la Universidad de la República |

| Actor | Color Asociado |
|---|---|
| Gobierno | |
| Universidades públicas o privadas | |
| Organismos internacionales | |
| ONG | |
| Organizaciones empresariales | |
| Consultoras | |

**Fuente:** Elaboración propia

La tabla anterior presenta los actores que participaron en cada etapa del proceso de producción de evidencia. Se observa una participación mayoritaria de los Ministerios de Justicia en Argentina, Chile, y Colombia. Principalmente en los primeros dos se trató de una participación no sólo gerencial sino también financiera, operativa y conceptual. Si bien, podría pensarse que al tratarse de una iniciativa del propio Ministerio de Justicia el uso de la evidencia en las políticas públicas de justicia sería mayor -al menos dentro del Ministerio-, lo cierto es que no parece haber sido así.

El caso colombiano es distinto. Aunque el Ministerio de Justicia y del Derecho fungió como gestor de los recursos financieros del Banco Mundial des-

tinados a la elaboración de la encuesta, en la realidad no ejerció funciones conceptuales y operativos de la encuesta. El impulso de la iniciativa parecía más bien provenir del *Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De Justicia*, la organización no gubernamental a cargo del marco conceptual y el diseño del instrumento de la encuesta, así como de la interpretación de los hallazgos. Aunque, como consecuencia de la encuesta se generaron recomendaciones de política en materia de acceso a la justicia, la revisión documental y las entrevistas realizadas evidencian que hubo un impacto limitado. Al tratarse de una organización no gubernamental la que elaboró las recomendaciones de política con base en los hallazgos de la encuesta -y no las propias agencias gubernamentales- debe considerarse el tipo de actor -no gubernamental- como posible explicación al limitado impacto. El tema fue considerado dentro de las entrevistas realizadas en el marco de la presente investigación, en donde desde los organismos públicos se destacó lo siguiente:

*"La sociedad civil participa desde el punto de vista académico y propositivo, participa y trabaja mucho con el sector público, no tiene tanta incidencia y como te diste cuenta con el tema de DeJusticia, por supuesto que ellos dieron un informe espectacular de necesidades jurídicas y ninguna de estas recomendaciones, desde el punto de vista que yo lo he visto, se han acatado como ellos hubieran querido (…) Ellos participan, sin embargo sus recomendaciones no siempre son tan bien recibidas como ellos quisieran, incluso como muchos de nosotros quisiéramos porque ellos se toman el trabajo de hacerlo y no se están tomando sus recomendaciones"*[104].

Esta perspectiva fue reafirmada en entrevistas de otros países: "El modelo de una organización de la sociedad civil hace una investigación, publica los resultados e intenta que operadores políticos usen esos resultados para transformar políticas es demasiado optimista"[105]. Si las organizaciones de la sociedad civil encuentran barreras para incidir en la agenda pública, las organizaciones sociales no constituidas y el resto de la población suelen ser menos consultadas. Así, se considera que las políticas:

*"se construyen desde el punto de vista de lo que las autoridades creen que tienen que entregar. Todavía es muy paternal (…) La construcción de la política pública se mira desde el punto de vista de los iluminados que saben del tema (…) No se hace consulta a la gente, hay una forma antigua y poco participativa de hacer políticas públicas (…) No han entendido que es la gente la que quiere tener participación, incidencia en lo que es esto"*[106].

En algunos casos, por ejemplo, se reconoce como actores relevantes de la construcción de la política pública al mundo político, los centros de pensamiento político, las universidades. No obstante, se percibe improbable la incidencia del mundo social:

*"Es muy difícil encontrar políticas públicas que se construyan desde el ámbito de la organización social. A nosotros mismos lo que nos ha pasado. No obstante haber recogido esto que era una realidad a voces. Nosotros se lo entregamos al gobierno anterior, nos aplaudió,* ***muy bien niñito****, lo entrega-*



[104]Entrevista CH-MJ2.
[105]Entrevista A-SP.
[106]Entrevista ECH-PJ3.

*mos a este gobierno, **muy bien niñito**, pero no tiene mayor trascendencia en la política pública que se implementa"*[107].

Si el proceso de elaboración de políticas públicas es una competencia entre intereses y valores sociales distintos, lo es también entre los actores que defienden dichos intereses y valores. Garantizar la participación de diversos actores en las políticas públicas constituye uno de los principales retos de los *policymakers*. Se ha hablado ya de la limitada incidencia que tiene el mundo social en las políticas. Pero en las entrevistas también se develó la necesidad de incrementar la participación de los funcionarios del sistema de justicia en la producción de evidencia. De algún modo, la falta de un diseño colaborativo se percibe como una limitación para el uso posterior de la evidencia:

*"Es necesario además definir de entrada si se quiere hacer de la encuesta un instrumento para legitimar una perspectiva. Si es así, se tiene que incluir a los actores desde el minuto cero, no una vez con los resultados, sino que desde que se comenzó a pensar en las preguntas, en instrumentos, en diagnóstico. Porque eso permite actores más dispuestos a difundir, a conversar, a usarla, a esperar los resultados de la encuesta. Por eso si la pudiéramos hacer de nuevo, incluiría a más stakeholders desde el inicio"*[108].

*"Lo que necesitamos es que los actores que están encargados de la oferta nutran sus políticas en función de los hallazgos de las investigaciones sobre la demanda (…) Quizás un aprendizaje hacia adelante es que esto debe hacerse desde el principio (…) Si ese involucramiento es desde el principio y la encuesta se diseña en función del tipo de hallazgos que se necesita tener y el tipo de políticas que los organismos son capaces de implementar más allá de que se vaya a buscar toda la información que mejora el nivel de conocimiento me parece más valioso en términos de traducir esto en reformas de política. Si no, va a ser valioso para los académicos (…) Los académicos usan esta información mucho, y eso está bien, pero para que la usen los operadores, los decisores públicos, se requiere un involucramiento desde el principio de aquellos que van a necesitar esa información luego"*[109].

Los anteriores testimonios apelan a la necesidad de que los operadores del sistema de justicia participen en la producción de evidencia por dos razones. La primera de ella es técnica y operativa: si la evidencia no documenta contenido relevante y fácilmente utilizable para quienes diseñan políticas, programas y proyectos, su uso será improbable. Sobre este aspecto se expondrá en profundidad en la siguiente sección. La segunda razón es política, y responde a la necesaria legitimidad de la evidencia entre los actores que se espera la utilicen. En ese sentido, recoger sus opiniones y necesidades operativas de evidencia resulta conveniente para que esta no sea percibida como una imposición. Aun cuando la evidencia sea producida por el propio Ministerio, la conveniencia de esa construcción colaborativa persiste:

*"Tienen un desafío en términos de convencer a otros actores que es necesario*



[107]Entrevista ECH-PJ3.
[108]Entrevista A-GM
[109]Entrevista A-SP.

*implementar estas políticas, también tienen otras herramientas, por ejemplo, podrían impulsar un proyecto de ley. Es decir, tienen más herramientas que una ONG, pero también tienen limitaciones parecidas en términos de que no alcanza con su propia decisión para que estas políticas se implementen"*[110].

La necesidad de incorporar a los operadores de justicia en la producción de la evidencia coincide con la visión de que las persona burócratas juegan un papel central en la formulación de políticas, al ser los primeros en detectar los problemas públicos y al incidir de forma determinante en su implementación práctica (Howlett y Walker, 2012 en Araya, 2016). Así, la política pública no es tanto la definida en el papel, sino la que es efectivamente implementada a través de las decisiones cotidianas tomadas por la burocracia (Lipsky 1980). La inclusión de los operadores de los sistemas de justicia en procesos participativos de producción de evidencia -en este caso, de las encuestas de necesidades jurídicas- resulta entonces determinante.

### *2.3.2 Factores internos de la evidencia*

La pieza concreta de evidencia, sus atributos, características y cualidades pueden ser factores relevantes para determinar su impacto en las políticas públicas. Al menos esa es el supuesto. En los párrafos siguientes se estudiarán con detenimiento algunas características de las encuestas de necesidades jurídicas como piezas de evidencia. Particularmente, nos centraremos en tres variables: la calidad metodológica; los niveles de profundidad y detalle que arroja sobre el problema social; y la comunicación y utilidad operativa de la evidencia.

Calidad metodológica de la evidencia
La calidad de la evidencia es un factor, al menos en la valoración interna, relevante a discutir. Si bien el nivel de impacto o uso instrumental que pueda tener una pieza de evidencia puede desprenderse en gran medida de su calidad en la práctica, su correcta evaluación siempre podrá tener un uso en la discusión política.

Ahora una primera pregunta a plantearse seria y cómo evaluamos la calidad de la evidencia. Es común, y sobre todo en el mundo no técnico, que esta pueda ser una pregunta intrincada que muchas veces se delega o se usa de modo conveniente. El "sesgo técnico" (Parkhurst, 2017, p. 7) constituye aquí un riesgo importante, y que si miramos de manera crítica podría estar ampliamente representada en la discusión y toma de decisiones de política pública, donde la evidencia de calidad está definida únicamente por su afinidad a intereses e ideas preconcebidas.

Una forma práctica de aproximarse a esta interrogante es no mirar únicamente los resultados, y menos si es que estos se ajustan a ciertas convicciones, sino que mirar su diseño. En este sentido, la noción de calidad metodológica cobra relevancia.

Justamente por esto se han generado clasificaciones y jerarquizaciones de la evidencia, las que tienen bastante uso en la construcción de protocolos y guías clínicas, por ejemplo. Sin embargo, también es necesario consid-



[110]Entrevista A-SP.
[108]Entrevista A-GM
[109]Entrevista A-SP.

erar algunos resguardos en tanto no todo tipo de clasificación o jerarquización de la evidencia va a ser la mejor para todo tipo de objetivo de política pública. Así, una de las principales cuestiones a considerar es la pregunta entorno a la cual compilaremos la evidencia disponible, generando criterios de inclusión y exclusión que permitan seleccionar solo aquellos estudios que hayan generado evidencia atingente a nuestro interés de estudio.

Resuelto esto, es necesario mirar con detención qué aspectos metodológicos serán considerados y también de qué manera serán ponderados. Es evidente que para una evaluación metodológica de un estudio con grupo control versus una encuesta debe haber criterios diferentes. Muchas veces se ha caído en el reduccionismo de jerarquizar en función de presupuestos sobre la evidencia, como que los estudios experimentales son mejores que los cuasi o no experimentales. La verdad es que cuando en el estudio se trabaja con personas como sujetos de estudio el desarrollo de investigaciones experimentales no solo puede ser antiético en muchos casos, sino además reduccionista de los reales contextos y complejidades con que aquellos fenómenos estudiados se expresan.

Particularmente al pensar en la evidencia para políticas públicas esto último es bastante importante, atendiendo a que por una parte las personas estarán siempre presentes en su ciclo, ya sea como sujeto de estudio o como posible beneficiario (sin contar además en quienes trabajan en ellas obviamente). Pero, también por otra parte, porque la construcción e implementación de las políticas no podrá nunca realizarse en condiciones de laboratorio, su complejidad social, cultural y política es irreductible (Parkhurst, 2017).

Dentro de los diseños, la metodología ofrece una ventana, donde se pueden considerar ciertos criterios para hacer una valoración apropiada a contexto de le evidencia. El concepto de validez interna, en tanto control que tenemos sobre las variables de nuestros estudios de modo que nos aseguremos que los resultados observados en la variable dependiente derivan de la manipulación de las variables definidas como independientes (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014), nos permite desmenuzar algunos elementos a observar que nos permitirán dimensionar los posibles sesgos y potencialidades. Algunos aspectos claves que recomendamos siempre revisar son:

~Cómo están construidos los objetivos de estudio;
~Cuáles son las definiciones teóricas y operativas de los conceptos centrales o medibles;
~ Existe coherencia y adecuación entre la formulación teórica de los conceptos y su formulación operativa;
~Cuáles son los procesos de validación y estudios de confiabilidad de los instrumentos de levantamiento de información; y,
~Cuáles son los resguardos metodológicos a tener presentes (siempre habrá) de tales definiciones y su bajada operativa.

Estás temáticas de hecho surgieron entre las personas entrevistadas, quienes siendo ejecutores o consultores de estas encuestas observaban reparos por ejemplo en los instrumentos de recolección de información y su ajuste a permitir observar ciertos fenómenos de interés. En Argentina, por ejemplo, se planteaba que había dificultad para aislar variables de por qué la gente toma ciertas decisiones y no otras frente a las necesidades jurídicas. La razón de esto se fijaba en el desarrollo de un cuestionario "muy ambicioso"[111], lo cual suele ser una tentación frente a proyectos de la envergadura de una encuesta de representatividad nacional. Muchos se plantearán la cuestión de que, si ya se está invirtiendo todo ese tiempo y dinero, no sería mejor aprovechar la instancia para preguntar estas otras cosas también. Esta es una duda que estará siempre presente cuando el interés público forme parte del proyecto de investigación, y que es una variable de tanto es un factor tanto interno y como externo a la vez. Nos preguntaremos si debemos velar por un uso ahorrativo y multiplicador de los recursos fiscales o debemos resguardar la parsimonia y validez interna de nuestro estudio acotándolo a ciertas preguntas solamente. Esta no es una discusión zanjada, pero consideramos que en cualquier apuesta de construcción de política pública basada en evidencia debe conformar un debate abierto y presente.

Así mismo, la validez externa nos arroja otros elementos, entendida esta como la capacidad de generalizar los resultados obtenidos de un estudio o experimento (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014). Aquí la transparencia de los diseños y metodologías empleadas son relevantes, ya que son la única manera que tenemos de poder valorar la reproductibilidad de un estudio, y, por cierto, de reproducirlos para comparar resultados. En este ámbito consideramos fundamental observar criterios de publicidad y transparencia del estudio, así como también de sus resultados en forma no editada:

~ Existe una descripción detallada por pasos o etapas del proceso de levantamiento de información y de análisis;
~Se publican los instrumentos de levantamiento de información;
Se publican las bases de datos producidos durante el levantamiento de información; y,
~ En particular respecto al impacto en política público, si este es un propósito explícitamente perseguido por la evidencia que allí se construya, y cómo se pretende materializar dicha incidencia.

La calidad metodológica nos ayuda a determinar qué datos son o no útiles a nuestros objetivos o preguntas, pero no necesariamente aseguran la incidencia del estudio. El impacto real que la evidencia tiene actualmente en las políticas públicas, si bien puede estar en parte fundada en la calidad metodológica de los estudios, esto es más bien un horizonte ideal que poco se cumple. Así, por ejemplo, no se evidencian diferencias significativas en cuanto al impacto instrumental de encuestas con este propósito como la de Chile o Argentina versus una de corte académico como la de Uruguay.



[111] Entrevista A-GM.

Así mismo, al comparar lo puntajes de calidad metodológica para el monitoreo de la prevalencia de necesidades jurídicas con los impactos rastreados en los casos de estudios, vemos que no existe un correlato entre unos y otros. Es decir, a mayor puntaje no observamos mayor impacto en la política pública.

A modo de ilustración podemos tomar Chile y Colombia, encuestas que obtuvieron 94 y 78 puntos respectivamente. Si bien Chile es la encuesta mejor evaluada con respecto a su calidad metodológica, no se pudo encontrar ningún impacto instrumental concreto de política pública en el sector justicia derivada de esta pieza de evidencia. Por otro lado, Colombia, aun con una buena puntuación, pero bastante inferior al caso chileno, fue el único caso estudiado con impacto de política pública, y de hecho el único con programas implementados que se derivaban directo de su diagnóstico y recomendaciones, como es el caso de LegalApp (ver tabla 32). Aun en este caso, si bien existe una vinculación directa esta no cubre completamente la problemática identificada por la encuesta, así como tampoco la recomendación propuesta por su informe: Ofrecer servicios de guía legal o judicial a las personas que acuden a las diferentes ventanas de oferta, independientemente del conflicto que intentan resolver (DeJusticia, 2013).

Por otra parte, y si bien no fue el foco del estudio, se pudo rastrear el impacto conceptual de estas piezas de evidencia. Este tipo de impacto se verificó tanto en el caso chileno como colombiano, las dos con mejor evaluación metodológica según la pauta A1, mientras fue nulo para las encuestas de Uruguay y Argentina con menor puntuación (ver tabla 41). Pareciera ser que si hay un correlato más importante entre la calidad de la metodología de la pieza de la evidencia y la incidencia a nivel conceptual que esta tiene. Esto se refleja con claridad por ejemplo cuando se comentó sobre las actividades más importantes de la ENJ que:

*"Se trabajó especialmente en que la mayor cantidad de funcionarios, operadores, decisores públicos posibles conozcan, se lo apropien y usen esta información en sus políticas. Pero no se construyó un plan de acción específico respecto de cada hallazgo cuál es la política que debería revertir los problemas encontrados y en función de eso construir una agenda de incidencia"*[112].

El impacto a este nivel si bien no permite rastrear políticas o programas concretos, tiene relevancia para la discusión técnica especializada e interdisciplinar que se genera en el sector justicia. Uno de los impactos relevantes en este sentido tuvo que ver con el posicionamiento de la discusión sobre qué son las necesidades jurídicas, pero también sobre qué significa el acceso a la justicia y cuándo una necesidad está o no satisfecha. Así planteaba una persona parte del equipo técnico que gestó la ENJ en Chile que:

*"como era un equipo interdisciplinario, podíamos tener esa conversación, la conversación de 'el sistema de justicia es más que normas procesales y sus-*



[112]Entrevista A-SP.

*tantivas' sino que también es, el sistema no sirve si la gente no se siente satisfecha, entonces cómo equilibramos ambas cosas, equilibramos que el sistema normativamente sea coherente pero que satisfaga las necesidades de las personas, haga que las personas sientan confianza, se sientan satisfechas con el proceso (…)"*[113].

En la tabla a continuación se sintetizan los resultados de calidad metodológica junto al impacto o usos de los cuatro casos estudiados:

**Tabla 41: Comparativo de puntajes de calidad metodológica y el impacto encontrado.**

| Encuesta | Puntaje calidad metodológica | Uso de la evidencia o impacto | Políticas incididas instrumentalmente |
|---|---|---|---|
| Argentina | 76 | Uso político: sesgo técnico de la evidencia.<br>▪ "Conformación y prestaciones de los Centros de Acceso a la Justicia"<br>▪ "Programa de Fortalecimiento de la Mediación Comunitaria"<br>▪ "Expansión de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos en las provincias" | 0 |
| Chile | 94 | Impacto conceptual<br>▪ Introducción del concepto de necesidades jurídicas<br>▪ Nueva conceptualización sobre "acceso a justicia"<br>▪ Problematización de política de Centro Ciudadanos de Justicia (no fue implementada)<br>Impacto instrumental<br>▪ Estimación de demanda del sistema de justicia civil reformado (la reforma no se ha materializado) | 0 |
| Colombia | 78 | Impacto conceptual<br>▪ Promoción de mecanismos informales para la resolución de conflictos<br>Impacto instrumental<br>▪ Orientación legal: LegalApp (tanto en fase de identificación como de formulación)<br>Uso ilustrativo: Identificación problemáticas Plan Decenal de Justicia<br>▪ Desconocimiento de la población sobre los métodos de resolución de conflictos.<br>▪ "Ausencia de un Modelo de Justicia Inclusiva para Personas con Discapacidad".<br>▪ Competencias técnicas de los operadores de justicia. | 1 |
| Uruguay | 68 | No hay | 0 |

**Fuente:** Elaboración propia

Otros usos, como el uso político, se evidenció a partir del rastreo hacia delante de la encuesta de Argentina, la que en el marco del Plan Justicia 2020 sirvió de justificación para la formulación de 3 programas: "Conformación y prestaciones de los Centros de Acceso a la Justicia"; "Programa de Fortalecimiento de la Mediación Comunitaria"; y, "Expansión de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos en las provincias" (ver tabla 41). Esto fue apuntado también en las entrevistas donde se planteó que "(e)l grueso de los hallazgos es información que en el plano de las intuiciones ya estaba, lo que viene a hacer es confirmar lo que todos en alguna medida sabíamos[114].

Pareciera este tipo de uso estar más vinculado con el objetivo de la evidencia más que solo con su calidad, con sus fundamentos Así los estudi-



[113]Entrevista CH-MJ2.
[114]Entrevista A-SP.

os que se posicionan derechamente en el ámbito de la política pública parecieran ser más propensos al uso político de la evidencia, o que este se haga evidente en los programas y políticas al menos. Sin embargo, esta no es una vinculación necesaria e insoslayable, y en este sentido la rigurosidad metodológica y especialmente la transparencia metodológica permite limitar el sesgo técnico de la evidencia en tanto conduce a una mejor gobernanza de la evidencia (Parkhurst, 2017) y a procesos más participativos. En este sentido se identificó como un reto de la ENJ el que:

*"(e)s necesario además definir de entrada si se quiere hacer de la encuesta un instrumento para legitimar una perspectiva. Si es así, se tiene que incluir a los actores desde el minuto cero, no una vez con los resultados, sino que desde que se comenzó a pensar en las preguntas, en instrumentos, en diagnóstico. Porque eso permite actores más dispuestos a difundir, a conversar, a usarla, a esperar los resultados de la encuesta"*[115].

Es importante agregar que el conocimiento es también un campo político, y aunque una pieza de evidencia venga de un marco meramente académico, esto no la sustrae de la posibilidad del mismo sesgo. Solo se hace menos evidente al no quedar explícitamente plasmado en instrumentos de política pública.

En la práctica son otros factores, tanto internos como externos, los que muestran tener un mayor peso para el uso de la evidencia, y más aún, existe un uso ad hoc sobre la determinación de la calidad de la evidencia, que basado en prejuicios o ejercicios de poder, muchas veces, se prefiere ciertos tipos de evidencia sobre otros aun cuando no sean realmente las más apropiados para los fenómenos estudiados. Esto explica el uso paralelo y ad hoc de los resultados de las encuestas en políticas como Justicia 2020 en Argentina o el Plan Decenal de Justicia en Colombia, por ejemplo.

Observándose un uso político para la determinación de territorios de implementación de ciertos programas en el primer caso, y un uso más que nada ilustrativo de problemas diagnósticos en el segundo. Las piezas de evidencia parecen ser más bien consultadas y utilizadas para justificar ciertas decisiones dentro de estas políticas que ya estaban preconcebidas. Y, más aún, se suele omitir todos aquellos datos que no se alinean con dichas políticas. Aquí resuena la noción de la "mejor evidencia disponible" de Davies (2004, p. 3), considerando el acceso al conocimiento no solo dentro de sus limitaciones de producción, sino por las prácticas excluyentes que muchas veces lo rodean.

Considerando todo lo anterior es relevante tener atención el usar criterios adecuados para seleccionar la evidencia, y categorizar su utilidad con respecto las preguntas investigadas atendiendo a sus contextos reales. Pero, por otra parte, también es necesario dejar de esconder los aspectos políticos, las luchas de poder y aspectos ideológicos inherentes tanto en la construcción de la política pública



[115]Entrevista A-GM.
[114]Entrevista A-SP.

como en la construcción del conocimiento, y por lo mismo también, en lo decidimos considerar como evidencia.

### *b) Niveles de profundidad y detalle de la problemática social revelada por la evidencia*

Independientemente de la calidad metodológica de las encuestas, es indudable que el tipo de información identificada por ellas resulta fundamental si es que se espera su uso instrumental en las políticas públicas. Así, por ejemplo, algunas encuestas indican que las instituciones -administrativas y/o judiciales- a las que mayormente acude la población cuando enfrenta un problema jurídico. Si la encuesta además identifica que la falta de información resulta ser una barrera de acceso a la justicia determinante, entonces las estrategias de difusión y empoderamiento legal debiesen comenzar en las instituciones más utilizadas por la población.

De las opiniones de las personas entrevistadas sobre la utilidad de la información recopilada por las encuestas pueden extraerse varias conclusiones. En primer lugar, para algunos actores entrevistados -si bien no la mayoría- las encuestas de necesidades jurídicas resultan útiles, y hasta fundamentales, por el tipo de información que ofrecen. Por ejemplo, al respecto de la encueta chilena se señaló que:

*"(s)í es útil, fundamental para el diseño de políticas públicas, sobre todo en el sector justicia, los profesionales, los jueces, los administradores, son todos muy poco familiarizados con estos temas de políticas públicas, se diseñan programas muy al tincómetro, ´lo que me dijo`, y faltan estas herramientas de medición desde dónde construir. Porque también uno dice, esta es mi línea base, después implemento y mido en función de esto, cómo fui mejorando voy aplicándola cada ciertos años, ahí hay una herramienta fundamental, hay que perfeccionarla, quizás más desagregado, por competencia. Pero partir de esa línea, esta óptica de qué es lo que necesitan las personas, qué es lo que debiera dar en consecuencia el sistema, es fundamental"*[116].

Al indagar en aspectos concretos aportados por las encuestas de necesidades jurídicas, se señaló que la ventaja de éstas es que:

*"levantan conflictos que no están ingresando en el sistema, y ahí hay algo interesante, porque en el fondo, esto de hacer evaluaciones para las políticas, se hace con lo que hay hoy día. Como en reforma procesal civil, veamos qué tipo de causas hay, cuáles son las que están ingresando, muchas causas masivas, cobros, procedimientos ejecutivos, pero no hay -y quizás estas encuestas son un primer acercamiento-. Por ejemplo, hay muchos conflictos relacionados a la vivienda y a la salud que no están ingresando al sistema y que están quedando insatisfechos, qué vamos a hacer con eso, vamos a verlo dentro de la reforma procesal civil, lo vamos a mandar a las cortes de apelaciones, vamos a ampliar el recurso de protección. Creo que este es un aporte que da este tipo de encuestas, pero todavía falta hacer ese salto, usar*



[116]Entrevista ECH-PJ2.

*esto para saber qué es lo nuevo que debería incluirse en la reforma, qué es lo que está quedando afuera del sistema, qué es lo que está quedando insatisfecho y qué es lo que debería satisfacerse"*[117]

Como puede observarse, la opinión anterior enfatiza la capacidad de las encuestas de necesidades jurídicas de contabilizar la demanda de acceso a la justicia. De hecho, esta constituye la promesa inicial que impulsó el desarrollo y perfeccionamiento de las encuestas. La opinión también enfatiza en cómo dicha información podría ser utilizada en el diseño de reformas a la justicia, lo que de hecho constituye un objetivo declarado por los Ministerios de Justicia al anunciar el desarrollo de las encuestas.

Otro grupo de opiniones[118] se refiere a que, si bien las encuestas entregan información exploratoria útil para conocer aspectos generales de la problemática de acceso a la justicia, la información resulta demasiado general y se vuelve necesario realizar estudios más sectoriales. De hecho, esta opinión fue manifestada en reiteradas ocasiones:

*"(…) Mi sensación es que este tipo de encuestas de necesidades jurídicas pueden no ser tan útiles como se cree, en todo caso son útiles, pero tal vez no lo son tanto (…) los resultados siguen siendo excesivamente etéreos, salvo algunos pocos resultados, como para tomar decisiones concretas. No muestran problemas verdaderos de gestión o legales que permitan tomar decisiones de política pública que verdaderamente ayuden a ampliar el acceso a la justicia. Tal vez muestran una situación o un diagnóstico general. (…) si un funcionario lo lee y lo escarba para saber ´cuáles son las seis cosas valiosas que yo puedo hacer y que puedo volver proyectos para ampliar el acceso`, no son totalmente claras, siguen siendo relativamente etéreas, sobre todo si no lo complementas con trabajo cualitativo. En últimas, si tienes que invertir el dinero en este tipo de estudios, dependiendo el país y de los estudios que ya hay, tal vez vale un poco más la pena hacer diagnósticos más institucionales acerca de, por ejemplo, el problema del liderazgo en el Ministerio de Justicia, en comparación con hacer este tipo de diagnósticos que son muy caros y que tal vez no te dan información tan completa"*[119].

*"La de Chile si uno la ve era general. Igual se pueden ver ciertos nudos y después puede ir indagando con otros estudios"*[120].

*"Dadas las dimensiones jurídicas estudiadas, a mí me aparecían preocupaciones de orden sectorial que si deberían ser atendidas por estudios parciales. O sea, aquí teníamos necesidades jurídicas que presentaban mayor prevalencia que otras y teníamos mayor satisfacción jurídica en ciertas dimensiones que en otras. Entonces, si yo fuera salud, si yo fuera educación, si yo fuera familia estaría preocupada. Y entonces tendría indicadores que al menos pudiesen monitorear la situación con más periodicidad, pero si tu vez en otras dimensiones estaría menos preocupada…Yo trabajaría sectorialmente"*[121].

Además de la observación de que resultaría pertinente realizar estudios

[117]Entrevista A-GM.
[118]Entrevista A-SP.
[119]Entrevista C-MER.
[120]Entrevista ECH-PJ2.
[121] Entrevista CH-C.

sectoriales, distintas opiniones enfatizan la necesidad de complementar la encuesta con estudios cualitativos. Por ejemplo, en el caso argentino se señala que una limitante de la encuesta es que no recoge aspectos cualitativos -como por qué ante determinados tipos de problemas, ciertas personas adoptan conductas determinadas-. Por tanto, si bien la encuesta "permite analizar tendencias, no permite comprender el comportamiento de la gente"[122].

La anterior es una percepción compartida por actores de distintos países. En Chile, por ejemplo, en los años posteriores a la encuesta se consideró la posibilidad de hacer un estudio con enfoque cualitativo, en tanto que para calcular la demanda real de los tribunales resulta necesario saber cómo las personas toman la decisión de ir al tribunal:

*"¿Cuándo la persona considera que un conflicto es lo suficientemente grave o problemático como para buscar un abogado y acceder al sistema? Ese proceso no tenemos idea que pasa ahí (…) Por qué va, si le bajamos el precio, ¿irá igual la persona? No sabemos, entonces cuáles son las decisiones que toma la gente, por qué. Y ahí nos dimos cuenta de otras cosas, por ejemplo, dónde está la decisión de apelar una sentencia, entonces no es solo para ingresar al sistema sino para continuar. Entonces en cada etapa del proceso hay decisiones que toman las personas que nosotros no sabemos por qué están pasando y que varían culturalmente, socioeconómicamente, entonces cuál es la cultura litigiosa de Chile"[123].*

El estudio con enfoque cualitativo no llegó a concretarse. En Colombia, por su parte, la encuesta siempre fue pensada como uno de los dos componentes -el cuantitativo- de un estudio integral sobre las necesidades jurídicas en Colombia. El otro componente es un estudio cualitativo. Dicho estudio intenta cubrir las carencias de la encuesta, que, si bien revela tendencias generales, no captura muchos detalles. Por tanto, el estudio cualitativo busca conocer información sobre las necesidades jurídicas y la situación de acceso a la justicia de seis grupos poblacionales: "las personas con desventajas económicas, las personas con discapacidad, las mujeres, la población LGBT, los afrocolombianos y las víctimas del conflicto armado" (La Rota, 2014, p. 61). Concretamente, las técnicas cualitativas de investigación utilizadas en el estudio fueron las entrevistas abiertas y semiestructuradas y los grupos focales. Desde este punto de vista, para los realizadores de la encuesta -y de los estudios- el producto principal es el libro Ante la Justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia, que incluye, tanto los hallazgos de la encuesta (estudio con enfoque cuantitativo), como del estudio con enfoque cualitativo. Se incluye además otra información recopilada desde la perspectiva de los servicios de justicia.

La idea de realizar estudios con enfoque cuantitativo y cualitativo estuvo presente desde la concepción del proyecto. Así, se planteaba realizar, de manera paralela a la encuesta, un "ejercicio más pausado de análisis,



[122]Entrevista CH-MJ2.
[123]Entrevista C-MER.

de política, de interpretación de datos y construcción de propuestas y recomendaciones (…) Los informes de la ENJ son un producto incompleto y no tan útil desde el punto de vista de política pública"[124]. Se advierte así que:

*"La encuesta sola tal vez no es suficiente. Pocas encuestas solas son suficientes. Para que sea verdaderamente útil debe complementarse con ejercicios cualitativos (…) La encuesta puede tirar unos datos que acaban siendo un poco etéreos para sacar conclusiones verdaderamente valiosas desde el punto de vista de política pública (…) Por eso verdadero aporte desde el punto de vista de política judicial viene del libro y no del informe, de la encuesta sola".*

La necesidad de complementar la encuesta con herramientas cualitativas también fue un factor determinante para que en el caso uruguayo no pudiesen elaborarse recomendaciones o alternativas de política. En ese sentido, se argumenta que los enfoques cualitativos serían trascendentales para profundizar en el proceso a través del cual las personas definen que el problema justiciable amerita una reparación[125]. La información tendría efectos importantes, en tanto que incide en los niveles de insatisfacción de las necesidades jurídicas y en el tipo de medidas que podrían implementarse en función de dicha insatisfacción.

Ya en el *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), se recomendaba realizar un diagnóstico de acceso a la justicia, paso clave para la elaboración de políticas públicas en la materia. Una de sus recomendaciones consistía en levantar información desde el punto de vista de la demanda de justicia. Para ello se recomendaba utilizar metodologías cualitativas y cuantitativas. Aunque la metodología de las encuestas de necesidades jurídicas ha ganado relevancia en distintos países, los estudios con enfoque cualitativo han sido menos promovidos, aun cuando diversos actores coinciden en la necesidad de su realización.

Desde otros puntos de vista, sin embargo, la encuesta sólo brindó información exploratoria, señalándose así que el hallazgo más relevante fue la evidente necesidad de información y orientación jurídica[126]. Algunas posturas dentro del Ministerio de Justicia de Chile, por ejemplo, consideran que las encuestas de las Unidades de Justicia Vecinal resultan más útiles que la encuesta de necesidades jurídicas. Al respecto, se señaló que los datos de las Unidades de Justicia Vecinal "son más fáciles de manejar", y que se cuenta con:

*"datos más bastante más depurados, trabajados en el sistema informático, con nomenclatura de materias, con el tratamiento que se le hizo en dentro de las unidades de justicia vecinal, por lo tanto también sabemos qué pasó cuando ingresó y cómo terminó y por lo tanto para nosotros que queremos ampliar el acceso a la justicia en esas materias podemos saber cómo se abordó y cuáles fueron los resultados, que respecto de la encuesta de necesidades jurídicas que si uno lo planteara es como una lluvia de ideas"*[127].



[125]Entrevista U-FD.
[126]Entrevista CH-MJ1.
[127]Entrevista CH-MJ1.

Otro tipo de limitaciones observadas por los *policymakers* es que las encuestas de necesidades jurídicas muestran "que la gente tenía necesidades, pero no iba, aquí es cuando la gente fue"[128], señalando además que "tienes el dato real, no el dato de una encuesta. Logras hacer la vinculación. Toda esta gente dice que tiene problemas de arrendamiento, pero ¿cuánta fue?"[129] Si bien, los estudios hechos en los puntos de oferta de servicios de justicia pueden brindar información valiosa, lo cierto es que carecen de la principal ventaja de las encuestas de necesidades jurídicas: contabilizar la demanda de acceso a la justicia, incluyendo aquella que, por diversas razones, no intenta resolver sus problemas justiciables en el marco de los mecanismos formales e informales de resolución de conflictos.

La información no es menor, en tanto que, si se busca diseñar políticas públicas de acceso a la justicia, resulta relevante conocer cuántos problemas justiciables quedan fuera del sistema, y, sobre todo, las barreras de acceso que determinan esa exclusión. Por tanto, no parece posible sustituir la información develada por las encuestas de necesidades jurídicas con estudios realizados en los puntos de oferta de los servicios de justicia. No obstante, debe reconocerse que el nivel de detalle y desglose de la información entregada por las encuestas puede resultar insuficiente para la formulación de políticas de acceso a la justicia, si bien se trate de información relevante para el diagnóstico e identificación del problema.

Otras limitaciones de las encuestas tienen que ver con su amplitud y la definición de sus objetivos. Por ejemplo, se señala que:

*"El estudio es mucho más amplio que la reforma procesal civil, y además el estudio no estuvo hecho para la reforma procesal civil. No tiene que ver necesariamente con el estudio, pero hay que tener claro a qué se quiere apuntar con el estudio. Si hubiera sido para reforma o para saber cuánto se quiere judicial, debería haber sido formulado de otra forma y con el Poder Judicial. Por eso hay que determinar bien los objetivos (…) Yo creo que, de alguna forma, si hay algún reparo, es lo ambicioso que fue el estudio porque esto servirá para todas las políticas que queramos implementar. Pero nos dimos cuenta que eran tantas las necesidades y de tan diferente índole que era un monstruo al final"* [130].

### *c) Comunicación y utilidad operativa de la evidencia*

Los modelos prácticos dirigidos a estudiar el impacto de la investigación en las políticas públicas consideran que la comunicación y la utilidad operativa de la evidencia son factores relevantes. En esta sección nos centraremos en tres variables que se muestran en la tabla X. La tabla no tiene como objetivo calificar o evaluar dichas variables, sino organizar la información para efectos de analizar el papel de cada factor en el uso de la evidencia.



[128]Entrevista CH-MJ1.
[129]Entrevista CH-MJ1.
[130]Entrevista CH-MJ1.

**Tabla 42: Objetivos, actividades y recomendaciones de política pública de las encuestas de necesidades jurídicas en América Latina**

| País | Objetivos de política pública | Actividades de difusión de hallazgos con hacedores de política | Recomendaciones de política |
|---|---|---|---|
| Argentina | Sí | Sí | Sí |
| Chile | Sí | Sí | No |
| Colombia | Sí | Sí | Sí |
| Uruguay | No | No | No |

**Fuente:** Elaboración propia

La primera variable es que la encuesta se haya realizado con el objetivo explícito y declarado de servir como insumo para la elaboración de políticas públicas. En tres de los casos estudiados, los informes públicos de hallazgos de la encuesta señalan objetivos relacionados con las políticas públicas, bajo la lógica de producir diagnósticos y líneas de base de la situación de acceso a la justicia y prevalencia de eventos justiciables entre la población. En algunos casos estos objetivos son reafirmados por los actores involucrados en la ejecución de la encuesta, si bien en otros casos no se reconoce así. Al tratarse de encuestas con el propósito declarado de servir de utilidad para la elaboración de políticas, y al haber participación directa de los Ministerios de Justicia, podría esperarse que hubiese, si bien no un impacto, al menos seguimiento de la encuesta y sus hallazgos. Desde luego, al no haber habido dicho seguimiento -y en menor medida, impacto instrumental-, parece no haberse cumplido los objetivos con los que las encuestas fueron elaboradas.

La segunda variable se refiere a las actividades de difusión y análisis de los hallazgos de la encuesta realizadas en conjunto con los operadores del sistema de justicia y los hacedores de las políticas de justicia. La investigación develó que en tres de los casos estudiados se realizaron actividades de difusión dirigidas a distintos actores (ver capítulos 2.2.1 – 2.2.4). El caso colombiano registra actividades de difusión más activas y con mayor impacto mediático, lo que pudo haber incidido, de algún modo, en su repercusión. No obstante, en Argentina, pese a las múltiples actividades de difusión de los hallazgos, tanto a nivel nacional como provincial, no pudo identificarse ningún uso instrumental de la encuesta. De este modo, la difusión de la evidencia no parece ser un factor determinante en el impacto de las mismas en las políticas.

La tercera variable se refiere a la inclusión de recomendaciones de política, lo que implica un análisis de los hallazgos y su traducción en alternativas prácticas de solución. Entre los países aquí estudiados sólo en dos se realizó este ejercicio. Se trata de los casos de Argentina y Colombia. En el primero, se entiende que fueron los propios investigadores de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires quienes elaboraron las recomendaciones, que, por lo demás, se trata únicamente de un listado de ideas generales que debieran ser retomadas en el diseño de

políticas. Como se ha documentado en este trabajo, la encuesta no ha tenido un impacto significativo en las políticas públicas de justicia.

El informe de la encuesta colombiana, como fue reportado en el capítulo 2.3.3 incluye una serie de recomendaciones más desarrolladas emanadas directamente del análisis de hallazgos de la encuesta. Las recomendaciones fueron elaboradas por *Dejusticia*, y se advierte un trabajo más profundo y detallado con los resultados arrojados por la encuesta. De acuerdo a la presente investigación, el mayor impacto instrumental de la encuesta se ha observado en el programa *LegalApp*, del Ministerio de Justicia. En dicho programa la encuesta parece no sólo haber contribuido a identificar un problema, sino que también fue una fuente de datos útiles para el diseño y formulación del mismo. Aunque significativamente distinto a las recomendaciones planteadas en el informe de la encuesta, el programa responde a uno de los ámbitos ahí identificados como primordiales -a saber, la necesidad de orientación legal-.

De la encuesta de Chile no se derivó un análisis detallado de los hallazgos que se tradujera en alternativas de política pública. Los resultados quedan documentados en el informe de la encuesta, pero el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos -ente coordinador de la encuesta- no dio continuidad al análisis y elaboración de alternativas de política. Como ha sido documentado en el presente trabajo, la encuesta únicamente fue retomada por la Dirección de Estudios de la Corte Suprema en el contexto del diseño de los Centros de Justicia Ciudadanos.

Por último, la encuesta de Uruguay, elaborada en el contexto académico de la Universidad de la República, no derivó en recomendaciones de política. Las entrevistas develan que esto se debió a que faltaban elementos para hacer propuestas y recomendaciones concretas[131]. En primer lugar, faltó realizar una medición de la severidad de los eventos justiciables, aspecto fundamental para cuantificar la demanda. En segundo lugar, faltó complementar el estudio con herramientas cualitativas para profundizar cómo las personas interpretan que se trata de una situación agraviante. Finalmente, el estudio no observa lo que sucede tras ingresar al sistema de justicia, visión necesaria desde una concepción integral del acceso a la justicia[132].

De este modo, Colombia es el único caso en que se elaboraron recomendaciones de política a partir del análisis de los hallazgos de la encuesta. El análisis de impacto no sugiere que ese trabajo haya resultado en un mayor uso instrumental de la encuesta. Aun así, no puede descartarse el potencial que tiene la construcción de un plan de acción específico respecto a los hallazgos, intentando diseñar alternativas de política adecuadas para su solución[133]. Aunque, desde luego, la construcción de dicho plan no será un único factor determinante, sin duda resulta indispensable si es que se busca un uso adecuado de la evidencia. ●



[131] Entrevista U-FD.
[132] Entrevista U-FD.
[133] Entrevista A-SP.

# PARTE III

# CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

# 3.1 INTRODUCCIÓN

La expectativa de la creación e impulso de las encuestas de necesidades jurídicas -en el plano latinoamericano, pero también en el internacional- consistía en que servirían como evidencia crucial para caracterizar la demanda de acceso a la justicia, y así diseñar políticas públicas de justicia basadas en evidencia. En la realidad, esta expectativa ha sido problemática por distintas razones, algunas de ellas relacionadas con las propias características y definiciones de las encuestas de necesidades jurídicas, y algunas otras con las dinámicas generales de las políticas basadas en evidencia.

En la tabla 1 sintetiza los principales problemas que caracterizan el uso de las encuestas de necesidades jurídicas como evidencia para las políticas públicas de justicia. Los problemas fueron observados en la presente investigación, tanto en la teoría de la política de la evidencia, como de forma empírica en los estudios de caso de Argentina, Chile, Colombia y Uruguay. Para cada uno de los problemas registrados se proponen alternativas que podrían fortalecer y mejorar el uso de la evidencia en el ciclo de las políticas públicas.

Esta perspectiva es relevante por dos razones. En primer lugar, porque no se ciñe a una perspectiva acrítica, reclamando incrementar el uso de la evidencia, como si de esa forma habría de forma automática mejores políticas públicas. El foco, por el contrario, se encuentra en fortalecer y mejorar el uso de la evidencia. Asimismo, la pregunta central apunta a comprender cómo podría construirse mejor evidencia para las políticas públicas de justicia. Este objetivo pasa por repensar a las encuestas de necesidades jurídicas como herramienta de diagnóstico y cuantificación de la demanda de justicia, buscando fortalecer sus atributos conceptuales y metodológicos. Pasa también por entender a las encuestas como una pieza de un conjunto amplio y diverso de evidencias, que sólo podría ser de utilidad efectiva si se piensa dentro de un marco conceptual integral que atraviese todo el ciclo de las políticas públicas.

***Tabla 43. Propuestas de solución a los problemas identificados en la teoría de las políticas basadas en evidencia y los estudios de caso sobre el impacto de encuestas de necesidades jurídicas en las políticas de América Latina***

| Problemas | Propuestas |
|---|---|
| El término de "necesidades jurídicas" resulta problemático por dos razones:<br><br>▪ Enfoque de necesidades en las políticas fue relevante en la década de los '90, pero actualmente ha sido superado por otros enfoques.<br>▪ El término "jurídicas" parece ser excluyente de formas de resolución de conflictos no formales ni públicas. | ▪ Se propone una actualización de los estudios cuantitativos de la perspectiva de demanda de acceso a la justicia. Concretamente, se propone superar la denominación de "encuestas de necesidades jurídicas", dando paso a "encuestas sobre eventos justiciables y acceso a la justicia". Este cambio tiene dos implicaciones:<br>▪ Pasar de enfoques de necesidades a enfoques de derechos humanos. Mientras que los primeros observan los problemas como si fuesen necesidades individuales de las personas, los enfoques de derechos reconocen a las personas como titulares de derechos reconocidos en instrumentos normativos -nacionales, regionales e internacionales-, y a las instituciones como titulares de obligaciones. Esta visión contribuye al empoderamiento, y tiene una serie de implicaciones prácticas en los procesos de recolección, sistematización y uso de evidencia.<br>▪ El sistema de justicia incluye todos los mecanismos judiciales y alternativos de resolución de conflictos. El término "justiciable" indica la connotación jurídica de un evento y su relevancia para el sistema de justicia. |
| Escasa profundidad y nivel de detalle de la problemática de acceso a la justicia revelada por las encuestas de necesidades jurídicas | Diversidad metodológica de acuerdo a las preguntas que buscan responderse:<br>▪ Complementar las encuestas sobre eventos justiciables con otros estudios de carácter sectorial -temático y geográfico-, y, sobre todo, a través de una diversidad de metodologías de tipo cualitativo y cuantitativo. Se crea así un "ensamblaje de evidencia" construida desde un pluralismo metodológico. |
| Falta de representación y participación democrática en los procesos de producción, sistematización y uso de la evidencia | Buena gobernanza de la evidencia con enfoque de derechos |
| Manipulación de la evidencia en los procesos de producción, sistematización y uso de la evidencia, debido a sesos técnicos y sesgos políticos | Buena gobernanza de la evidencia con enfoque de derechos |
| Escasa institucionalización del uso de evidencia en las políticas | Buena gobernanza de la evidencia |
| Escaso vínculo institucional y trabajo aislado de los distintos Poderes del Estado y las instituciones parte de los sistemas de justicia | Buena gobernanza de la evidencia que incorpore la cooperación interinstitucional y la planificación conjunta de políticas públicas de justicia |
| No se trabaja en la elaboración de propuestas de política pública con base en el análisis de los hallazgos de las encuestas. | Trabajar en elaboración de recomendaciones (producto de la encuesta + otras evidencias) y dar seguimiento a su implementación.<br>*Los actores a cargo de la elaboración de recomendaciones y su seguimiento dependerán del nivel y tipo de institucionalización del uso de la evidencia; de si existen instituciones estatales sólidas dedicadas a la producción y análisis de evidencia para las políticas de justicia. |
| Impacto de los ciclos gubernamentales y cambios en la dirección institucional en el uso de la evidencia -debido al cambio de prioridades políticas-. | Buena gobernanza de la evidencia |
| Ocultamiento de la evidencia por imagen | Buena gobernanza de la evidencia |
| Limitados espacios de participación democrática -diversidad de actores- en la producción y propuesta de evidencia | Buena gobernanza de la evidencia con enfoque de derechos |

| | |
|---|---|
| Limitaciones conceptuales y metodológicas de las ENJ:<br>▪ Poca profundidad en la comprensión de las necesidades reportadas.<br>▪ No puede indagar en las razones para ciertas ideas o acciones tomadas por las personas. Por ejemplo, por que las personas creen que el problema sería costo o lento de resolver.<br>▪ Desconocimiento sobre la experiencia completa en el proceso de búsqueda de solución<br>▪ Tiene poca valoración el contexto actual y el proceso histórico que da pie a determinados resultados. Si bien se incluyen discusiones en los informes sobre algunas coyunturas relevantes, no es una metodología que por sí sola pueda recabar información que contextualice los fenómenos sociales.<br>▪ No aporta de manera directa recomendaciones concretas de mejora. | Reconocimiento y evaluación crítica de las limitaciones del uso de las encuestas. Incorporación de metodologías complementarias que le den mayor robustez y permitan ampliar el conocimiento de las necesidades jurídicas que las encuestas por su naturaleza metodológica no pueden abordar.<br>▪ Utilización de entrevistas en profundidad o historias de vida, mapeo de necesidades<br>▪ Utilización de entrevistas semi-estructuradas o grupos focales<br>▪ Mapeo del viaje o experiencia<br>▪ Revisión documental, revisión bibliográfica y utilización del análisis de trayectorias<br>▪ Desarrollo de marcos analíticos que incorporen desde el diseño la idea de incidir de manera concreta, desarrollando instrumentos que contengan ítems para levantar esta información. |

**Fuente:** Elaboración propia

Los problemas identificados en la tabla 43, así como las propuestas planteadas para su solución, constituyen la guía del presente capítulo. Es importante destacar tres ideas clave. En primer lugar, que las políticas públicas se elaboran a través de un proceso eminentemente político, en donde distintos valores y objetivos sociales se encuentran en competencia por recursos limitados y escasos. En segundo lugar, que, si bien, las políticas de justicia persiguen múltiples y diferentes objetivos -siendo la eficacia uno de ellos-, su principal objetivo debiese ser la realización de los derechos humanos. En tercer lugar, que la evidencia es relevante para las políticas públicas. No obstante, su producción, sistematización y uso debiese realizarse teniendo en cuenta el objetivo último de las políticas. Las formas y procesos de la evidencia resultan entonces determinantes.

Considerando lo anterior es que en este capítulo se expone una guía para mejorar el uso de evidencia en las políticas públicas de justicia. Dicha guía se construye sobre dos marcos conceptuales: 1) La buena gobernanza de la evidencia, y 2) El enfoque de derechos humanos. En las páginas siguientes se encuentran algunos lineamientos operativos para incorporar ambos marcos conceptuales en la producción, sistematización y uso de evidencia en las políticas públicas de justicia.

# 3.2 PROPUESTAS PARA LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA BUENA GOBERNANZA DE LA EVIDENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUSTICIA

### *3.2.1 Antecedentes conceptuales y justificación*

Los presentes lineamientos son relevantes para todas las políticas de los sistemas de justicia penal, civil, familiar, laboral, contencioso-administrativo, y ambiental. Las políticas públicas de justicia pueden ser transversales a todas las materias, o bien, pueden comprender exclusivamente una o varias materias. También pueden ser de carácter sistémico o referirse a aspectos puntuales de los sistemas.

En las siguientes páginas se describen, primero, el concepto de la buena gobernanza de la evidencia y sus componentes. Posteriormente, se presenta el marco conceptual-operativo del enfoque de derechos. Finalmente, se señala cómo podría incorporarse el enfoque de derechos a la buena gobernanza de la evidencia.

#### *a) Buena gobernanza de la evidencia*

La noción de una buena gobernanza de la evidencia (Parkhurst, 2017) está construida sobre los conceptos y procesos de la institucionalización. Más que el foco en las personas y redes de actores que crean ciertos cuerpos de evidencia y ocupan cargos públicos en determinados periodos, la ruta para incrementar el uso de la evidencia debiese estar en las instituciones: "las organizaciones formales establecidas para conectar la evidencia y la política, enfocándose particularmente en sus roles, estructuras y formas de operación" (Nutley, Walter y Bland, 2002, p.78). Lowndes y Roberts (2013) añaden que por instituciones no se entienden sólo las estructuras físicas o cuerpos organizacionales, sino, sobre todo, las reglas a través de las cuáles dichos cuerpos operan, las prácticas de operación, y las narrativas discursivas con las que se entiende su trabajo.

De acuerdo a la anterior definición de instituciones, Parkhurst (2017) propone la creación de sistemas de evidencia con la función de conducir los procesos de producción, sistematización y uso de la evidencia. Al tratarse de funciones tan relevantes para las políticas públicas, se promueve una buena gobernanza de la evidencia, lo que requiere identificar un conjunto de valores y principios que guíen los procesos y resulta-

dos del uso de la evidencia. El marco conceptual construido por Parkhurst (2017) identifica una serie de principios que podrían ayudar a resolver los dos grandes problemas del uso de la evidencia: la fidelidad a la ciencia y la representación democrática. La tabla 44 presenta los principios sugeridos que debiesen integrarse en un sistema de gobernanza de la evidencia, así como algunos ejemplos de su implementación.

***Tabla 44. Componentes de la buena gobernanza de la evidencia***

| *Concepto* | *Definición y explicación* | *Ejemplos de aproximaciones* |
|---|---|---|
| Pertinencia | La elección de la evidencia pertinente debe partir de una evaluación de las necesidades de la decisión de política. En particular: | Realizar 'clarificación de objetivos', o aplicar métodos afines a análisis de decisiones multicriterio. Se recomienda una declaración inicial de los criterios de decisión, así como un intento de priorizar diferentes consideraciones.<br>Cuestionamiento crítico de las fuentes de evidencia en función de su relevancia.<br>Distinguir entre validez interna y externa de la evidencia; requerir evaluaciones de aplicabilidad ocal antes de la utilización. |
| Calidad | La evidencia seleccionada debe responder a las (múltiples) preocupaciones sociales relevantes. | Aplicación de criterios de calidad de la evidencia, mismos que dependerán del tipo de investigación considerada. Por ejemplo, si los efectos de la intervención son relevantes, entonces las jerarquías de la evidencia pueden ser útiles. Si la respuesta pública importa, entonces las encuestas pueden ser evaluadas según el tamaño de la muestra. Similarmente, una preocupación por los costos futuros puede requerir del uso de métodos como los modelos económicos. |
| Rigor | La evidencia debe evaluarse en función de si las formas en que ha sido producida son útiles para alcanzar los objetivos de la política. | Se recomiendan buenas prácticas como revisiones sistemáticas, revisiones rápidas, revisiones realistas y otros métodos de síntesis.<br>Proveer de independencia suficiente a los Consejos o Comités consultivos de evidencia. |
| Administración | La aplicabilidad de la evidencia al contexto local debe ser explícitamente considerada. | Asegurarse de la participación de quienes diseñan o alteran los sistemas consultivos de evidencia gubernamental.<br>Asegurar la rendición de cuentas al público por parte de quienes moldean las estructuras institucionales de la evidencia.<br>Resistir la imposición de estructuras formales de quienes no tienen un mandato popular o de rendición de cuentas. |
| Representación | Los criterios de calidad deben reflejar los principios metodológicos pertinentes al tipo de investigación (por ejemplo, entrevistas cualitativas o pilotos clínicos) y a la naturaleza de los datos generados (por ejemplo, descripciones, mediciones, o estimaciones). | Mantener la autoridad de tomar la decisión en los representantes públicos, o proveer a las legislaturas y otros representantes de medios para vetar o ignorar a las agencias técnicas cuando sea necesario. |
| Transparencia | La evidencia debe ser rigurosamente y comprehensivamente recopilada o sintetizada, evitando la selección distorsionada y a modo. | Se logra potencialmente a través de una diversidad de mecanismos, incluyendo reuniones abiertas al público; publicando transcripciones de las deliberaciones de los cuerpos técnicos de expertos; estableciendo normatividad de libertad de información, etc. |

| | | |
|---|---|---|
| Deliberación | Los agentes que establecen las reglas y que forman los consejos consultivos de evidencia oficial debiesen tener un mandato oficial | Consultas públicas directas a través de una diversidad de mecanismos formales deliberativos, como jurados ciudadanos; paneles ciudadanos; unidades de planificación; conferencias de consenso; etc. (cf. Abelson et. al. 2001; Fishkin 2009; Papadopoulos y Warin 2007). |
| Contestability | La autoridad de la decisión final de las políticas informadas por la evidencia es de las autoridades democráticamente representativas obligadas a rendir cuentas. | Establecimiento de procedimientos formales de apelación y reglas de tomas de decisión para los entes que sintetizan la evidencia.<br>Someter conclusiones de expertos a revisiones y escrutinios por pares. |

**Fuente:** Traducción propia de Parkhurst (2017).

Utilizar el marco de la buena gobernanza de la evidencia resulta fundamental en las políticas de justicia por varias razones. En primer lugar, porque el marco confiere de estructura a experiencias aisladas de uso de evidencia en el sector justicia. Sobre todo, expande el concepto de evidencia tradicionalmente utilizado en el ámbito de la justicia, generalmente asociado a estadísticas institucionales de casos ingresados y egresados y duración de los procesos. En la realidad, los problemas públicos en materia de acceso a la justicia son mucho más complejos y requieren de múltiples evidencias producidas por diversos métodos. Desde luego, la calidad y el rigor metodológico se encuentran en el eje de la producción y sistematización de la evidencia.

La buena gobernanza de la evidencia es también importante en las políticas de justicia porque la transparencia y la deliberación se consideran como salvaguardas fundamentales de la democracia en el proceso. Las políticas de justicia involucran asuntos de alto nivel de tecnicismo, lo que, a su vez, restringe las redes de actores con capacidad de incidir en los procesos de política pública. Sectores académicos, comunidades de juristas, así como funcionarios públicos dirigen la agenda política, en asuntos que -por su lenguaje y tecnicismo- se deciden con escasa visibilidad. Ello pese a que las políticas en cuestión atañen al público general y, desde luego, a las poblaciones más marginalizadas. La transparencia del proceso se vuelve entonces fundamental, así como el despliegue de acciones para fomentar la participación y la deliberación pública.

Las políticas públicas de justicia requieren también de un marco de gobernanza de evidencia debido a la diversidad de actores institucionales que forman parte del sistema de justicia. Las políticas, programas y proyectos del sector justicia deberán ser implementados por instituciones diversas, e incluso, por poderes distintos. El ciclo de las políticas de justicia es decididamente interinstitucional, por lo que la buena gobernanza de la evidencia también debe serlo.

### *b) Enfoque de derechos humanos*

El **enfoque de derechos humanos** es un marco conceptual para las políti-

cas, programas y proyectos públicos. Normativamente se encuentra basado en los **estándares** y **principios** internacionales de derechos humanos, y operativamente está dirigido a su promoción y protección (HRBA, s.f.). Busca analizar las desigualdades que están en el centro de los problemas sociales, así como modificar las prácticas discriminatorias y distribuciones injustas de poder que impiden el desarrollo (Naciones Unidas, 2003).

De acuerdo con el *UN Common Learning Package*, desde un enfoque en derechos los planes, políticas y procesos programáticos están anclados en un sistema de derechos y sus correspondientes obligaciones establecidas por el derecho internacional. Se presume que esto contribuye a la sustentabilidad del trabajo, al empoderamiento de la población -especialmente de la más marginalizada-, a la participación en la formulación de las intervenciones, y a la rendición de cuentas de quienes tienen obligaciones de actuar.

Los principios y los estándares de derechos humanos guían el ciclo de la programación. Los primeros se refieren a la universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no-discriminación, participación e inclusión, y rendición de cuentas. Los estándares, por su parte, se refieren al contenido normativo del derecho, es decir, el tipo de reclamos y obligaciones mínimas implícitas en el derecho en la práctica. En la programación, los estándares guían las funciones de identificación de los retos del desarrollo como asuntos de derechos humanos (Diagnostico); el análisis de roles y capacidades de los titulares de derechos y detentores de deberes; la definición de los objetivos de las políticas, programas y proyectos; y la formulación de los criterios e indicadores correspondientes.

Ideas clave:

~ El principal objetivo de la formulación de políticas y programas es la realización de los derechos humanos.
~ El enfoque identifica a los titulares de derechos y a los detentores de deberes y sus obligaciones. Busca fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para demandar sus derechos y de los detentores de deberes para cumplir sus obligaciones.
~Los principios y estándares que se derivan de los instrumentos normativos -nacionales, regionales e internacionales- derechos humanos debiesen guiar la programación en todas sus fases.
~Los proyectos, programas y políticas -tanto en su proceso como en sus resultados- se basan en estándares y principios internacionales de derechos humanos.
~Se centra en grupos marginados y excluidos, es decir, en las relaciones de poder injustas.
~Apunta hacia la realización progresiva de todos los derechos humanos.
~Asigna igual importancia a los resultados y a los procesos.

Aunque diversas razones explican la relevancia de la incorporación del enfoque de derechos humanos en los procesos de evidencia y políticas pú-

blicas, aquí nos centraremos en dos. La primera se inserta en el carácter político y competitivo de los procesos de elaboración de políticas públicas. David Easton ha señalado que "Una política… consiste en una red de decisiones y acciones que distribuyen valores" (Easton, 1953, pp. 129-130). Si dicho proceso implica la asignación de recursos entre opciones que contienen múltiples y opuestos conjuntos de valores sociales (Parkhurst, 2017, p. 19), entonces es necesario hacer explícitos los objetivos que se persiguen. Como se ha señalado, en los enfoques de derechos el objetivo último de las políticas públicas es la realización de los derechos, volviéndose crucial su incorporación en las políticas de justicia.

En este apartado no vamos a profundizar sobre la pertinencia de construir sociedades orientadas a garantizar los derechos humanos. Partimos entendiendo que las sociedades democráticas y que protegen la dignidad humana deben apuntar a la realización de los derechos humanos de todas las personas. Lo que sí se pretende es desarrollar algunos lineamientos sobre las formas en que las políticas públicas del sector justicia pueden realizarse desde un enfoque de derechos, ofreciendo antes algunas de las razones que explican esta necesidad.

Cuando hablamos del sector justicia o de sistema de justicia nos referimos al conjunto de instituciones y mecanismos dirigidos a la resolución de conflictos jurídicamente relevantes. Hablamos así de "todas las instituciones y procedimientos establecidos por la sociedad, sean formales, tradicionales o alternativos, para determinar derechos y resolver conflictos" (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010, p. 62). Desde luego, los sistemas de justicia se componen de múltiples instrumentos de política pública, siendo los normativos solo una categoría. No obstante, cierto es que los procesos y su codificación son uno de los aspectos más determinantes de los sistemas de justicia.

Por lo anterior es que resulta tan importante clarificar los fines del proceso, entendiendo además que puede tratarse de fines diversos. Por ejemplo, en materia penal, el proceso puede tener como fin la resolución de los conflictos primarios, superando así la visión del fin del proceso como la búsqueda de la verdad (Binder, 2014). En materia civil también puede pensarse que la resolución de conflictos entre particulares es el fin del proceso. Estas nociones que plantean que la función del proceso -y del Estado- es proveer de un espacio para la resolución de los conflictos podrían encajar en lo que Damaska (1986) entiende como Estado reactivo o de "laissez-faire". Cierto, las personas buscan una arena para resolver conflictos jurídicamente relevantes, y una función del proceso es proveer dicho espacio. No obstante, en una sociedad democrática los procesos no pueden constreñirse a fungir como un espacio para la resolución de conflictos. Los derechos humanos deben ser parte de los fines porque los procesos son el eje de los sistemas de justicia y los sistemas

de justicia son parte esencial del Estado -cuyo deber es garantizar los derechos humanos-. De hecho, es en el ámbito de la Administración de Justicia en:

*"donde se define la vigencia de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas, donde se prueba si las libertades y garantías enunciadas en los diferentes instrumentos de derecho internacional tienen o no aplicación real al interior de las comunidades humanas" (Méndez, 2000 en IDH, 2010).*

Los derechos humanos importan en los procesos por varias razones. En primer lugar, porque ciertos conflictos surgen a propósito de afectaciones directas a uno o más derechos. Las personas requieren, por tanto, de mecanismos para tutelar los derechos afectados. En ese sentido, no hay que olvidar que el reconocimiento de derechos implica la obligación de los Estados de contar con "mecanismos adecuados y efectivos de reclamo de estos derechos" (CIDH, 2007, par. 236). Los mecanismos necesarios son diversos: administrativos y judiciales, individuales y colectivos. De este modo, como sugieren Mitidiero (2016) y Kern (2016), el proceso civil en los Estados constitucionales debe plantearse como fin la tutela de los derechos fundamentales.

Los procesos pueden entenderse entonces como los mecanismos de reclamo de derechos que los Estados están obligados a implementar. Aun cuando algunos conflictos no impliquen por sí mismos la vulneración de derechos humanos, lo cierto es que su resolución debe realizarse en un marco de derechos. Ello no implica que nos encontremos ante procesos judiciales rígidos y absolutos, sino que podemos diseñarlos de modo tal que haya espacio para la flexibilidad, atendiendo a los estándares de derechos humanos.

Hasta ahora ha quedado claro que los derechos humanos son importantes para los procesos. Por tanto, son también relevantes para los sistemas de justicia. Ya antes señalábamos cómo es que en el sector justicia se define la vigencia de los derechos humanos, erigiéndose el Poder Judicial como "pilar fundamental y último en la tutela de los derechos, instancia final donde se dirime su efectiva defensa" (IDH, 2010, p. 60). Si bien, los sistemas de justicia pueden tener múltiples funciones, como la resolución de conflictos de relevancia jurídica o la rectificación de políticas públicas, su función prioritaria radica en la protección de los derechos fundamentales, al menos en los Estados democráticos (Valenzuela, 2018). Por eso es que el derecho de acceso a la justicia se entiende como un "derecho bisagra" (Cabezón, Fandiño y Lillo, 2016, p.22) y como la "llave para la práctica, el rescate, la satisfacción, la realización de todos los derechos" (García, s.f.). Así entendido, el derecho de acceso a la justicia "no se reduce al acceso formal, stricto sensu, a la instancia judicial (tanto interna como internacional), sino comprende, además, el derecho a la prestación jurisdiccional (…) El derecho de acceso a la justicia, dotado de contenido jurídico propio, significa, lato sensu, el derecho a obtener justicia" (Trindade, 2006 en IIDH, 2010, p. 63). De hecho, García Ramírez ha sostenido que "Contribuir a asegurar el acceso a

la justicia en la aplicación del derecho" sirve a uno de los proyectos de mayor alcance en el orden jurídico moderno: el acceso formal y material a la justicia" (s.f., p. 56).

Si los derechos humanos son tan relevantes para los procesos y para los sistemas de justicia, entonces las políticas públicas que organizan dichos sistemas también deben elaborarse con un enfoque de derechos. Es esta la propuesta que aquí se desarrolla, pretendiendo orientar los procesos y fines de las políticas públicas del sector justicia. Se propone así que todas las fases del ciclo de la política pública, partiendo con el diagnóstico e identificación del problema, hasta el monitoreo y la evaluación, se realicen desde la perspectiva de derechos. Ello implica múltiples requisitos que serán abordados en las páginas siguientes.

La segunda razón que fundamenta la necesidad de incorporar el enfoque de derechos en los procesos de las políticas de justicia es el papel que dicho enfoque confiere a la participación de las personas titulares de derechos en los procesos y resultados de las políticas. De hecho, el análisis de las desigualdades y asimetrías de poder se encuentra en el eje del enfoque. Considerando que una de las preocupaciones centrales sobre el uso de la evidencia en las políticas públicas es la forma en que se construye y utiliza evidencia a través de relaciones asimétricas de poder y mecanismos de exclusión, entonces un enfoque dirigido a revertir dicha situación resulta prioritario.

La premisa anterior tendría una serie de implicaciones en el diseño de las políticas de justicia.

En el caso de la justicia laboral, por ejemplo, el diagnóstico del problema debería enfocarse en conocer la conflictividad que viven las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Si bien, las circunstancias pueden diferir entre casos, esto implicaría analizar la situación de derechos laborales de las poblaciones migrantes, las personas con discapacidad, población en vulnerabilidad socioeconómica. Este diagnóstico puede realizarse a través del levantamiento de información estadística, pero, sobre todo, de metodologías cualitativas participativas. Las políticas de justicia laboral, en consecuencia, debieran diseñarse con el objetivo de incrementar el acceso a la justicia para reducir las brechas en el disfrute de los derechos laborales identificados en el diagnóstico. Los aspectos específicos del diseño de la política dependerían de los hallazgos concretos de la investigación.

En la tabla 45 presenta una propuesta -no exhaustiva- sobre los derechos que debiesen guiar las políticas públicas de los sistemas de justicia penal y justicia civil. Conviene hacer una acotación. Si bien, la planificación de las políticas públicas de justicia penal y civil suele realizarse de forma aislada -y a menudo, no coordinada-, lo cierto es que, en la práctica, los conflictos justiciables a menudo tienen connotaciones penales y civiles simultáneamente. Así, se entiende que un conflicto puede ser de materia predominantemente penal o civil, sin obviar su interconexión. En respuesta a la lógica de planificación de las políticas del sector justicia, sin embargo, la siguiente tabla se divide en sistema de justicia penal y sistema de justicia civil.

## *Tabla 45. Derechos y atributos en los sistemas de justicia penal y justicia civil*

| | |
|---|---|
| ***Políticas del sistema de justicia penal*** | ▪ Derecho de acceso a la justicia<br>▪ Derecho a un juicio justo[1]<br>Acceso e igualdad ante la justicia<br>Audiencia pública ante instituciones competentes e independientes<br>Presunción de inocencia y garantías en la determinación de cargos penales<br>Protección especial para los niños, niñas y adolescentes<br>Revisión por un tribunal superior<br>▪ Derechos de las víctimas[2]<br>Derecho a denunciar el delito<br>Asistencia<br>Derecho a recibir un trato digno<br>Derecho a la información<br>Derecho a la protección<br>Derecho a ser escuchada<br>Derecho a obtener reparación y derecho a la interposición de la querella<br>▪ Derechos de las personas privadas de su libertad en recintos penitenciarios3<br>Derechos que se conservan: Derecho a la vida e integridad corporal; Derecho a la libertad de conciencia; Derecho a la autonomía de la voluntad; Derecho a la autoimagen; Derecho a la dignidad personal; Derecho a la igualdad y no discriminación; Derecho a no autoincriminarse; Prohibición de marcas o estigmas; Derecho a conservar el proyecto de vida; Derechos de familia.<br>Derechos que se adquieren o fortalecen:<br>Explícitos: Derecho al trabajo; Derecho a la capacitación para el trabajo; Derecho a la educación; Derecho a la protección de la salud; Derecho al deporte.<br>Implícitos: Derecho a la ejecución plena de la sanción; Derechos de acceso a la jurisdicción para proteger los derechos; Derecho a la alimentación adecuada; Derecho al agua potable para beber sin restricción; Derecho al no hacinamiento (estancia digna, expresión del derecho a la vivienda); Derecho a la seguridad personal y jurídica; Derecho a la visita de familiares y pareja; visita íntima; Derecho al debido proceso; Derecho de petición.<br>Defensa penal efectiva[4]: Derecho a la información; Derecho a defenderse activamente, Derechos procesales. |
| ***Políticas del sistema de justicia no penal*** | ▪ Derecho de acceso a la justicia<br>▪ Derechos relativos al proceso judicial[5]:<br>▪ ***Derechos anteriores al proceso judicial***<br>Derecho de acceso a la justicia<br>Derecho a la asistencia legal<br>Derecho al juez natural<br>▪ ***Derechos durante el proceso judicial***<br>Derecho a la igualdad de partes durante el proceso<br>Derecho a la equidad de los procedimientos<br>Derecho a la comunicación previa y detallada de la demanda<br>Derecho de acceso al expediente<br>Derecho a ser oído (su relación con la tutela judicial efectiva y acceso a la justicia)<br>Derecho a un tribunal imparcial<br>Derecho de defensa en juicio<br>Derecho a la tutela efectiva y oportuna (plazo razonable)<br>Derecho a contar con un intérprete<br>▪ ***Derechos posteriores al proceso judicial***<br>Derecho a apelar la sentencia (doble instancia).<br>Derechos de propiedad<br>Derecho a la vivienda<br>Derecho a la salud<br>Derecho a una alimentación adecuada<br>Derecho a la educación<br>Derechos laborales<br>Derecho a formar una familia<br>Derecho al libre desarrollo de la personalidad<br>Derechos ambientales<br>Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión<br>Derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación |

**Fuente:** Elaboración propia con información y guía de:

(1) Naciones Unidas Derechos Humanos (2012). Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición y aplicación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. HR/PUB/12/5, pp. 85
(2) CEJA (2017). Evaluación de la reforma procesal penal en Chile. Análisis retrospectivo a más de una década. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

(3) Insyde (2013). El tríptico de los derechos en la ejecución penal. Recuperado de: http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/El-tr%C3%ADptico-de-los-derechos-en-la-ejecuci%C3%B3n-penal.pdf
(4) Binder, A., Cape, E. & Namoradze, Z. (2015). Defensa penal efectiva en América Latina. Bogotá: Open Society Foundations.
(5) Saba, R. (2017). Influencia del derecho constitucional y del derecho internacional de los Derechos Humanos en el derecho procesal civil, en CEJA (2017). Diálogo Multidisciplinario sobre la nueva Justicia Civil de Latinoamérica.

## *C. Incorporando el enfoque de derechos en la buena gobernanza de la evidencia en las políticas públicas de justicia*

El conjunto de principios y valores que conforman el marco de la buena gobernanza de la evidencia resulta útil para mejorar los procesos de evidencia. La incorporación del enfoque de derechos contribuiría a disminuir las desigualdades sociales, así como a procesos de políticas públicas tendientes a cumplir con las obligaciones estatales de derechos humanos. En la tabla 46 propone una reformulación de la buena gobernanza de la evidencia, a partir de la integración de los principales aportes de los enfoques de derechos.

***Tabla 46 Buena gobernanza de la evidencia con enfoque de derechos***

| *Concepto* | *Definición y explicación* | *Desde enfoque de derechos* |
|---|---|---|
| *Pertinencia* | La elección de la evidencia pertinente debe partir de una evaluación de las necesidades de la decisión de política. En particular:<br>▪ La evidencia seleccionada debe responder a las (múltiples) preocupaciones sociales relevantes.<br>▪ La evidencia debe evaluarse en función de si las formas en que ha sido producida son útiles para alcanzar los objetivos de la política.<br>▪ La aplicabilidad de la evidencia al contexto local debe ser explícitamente considerada. | La elección de evidencia sigue una evaluación inicial de las necesidades de la decisión de política en cuestión. Desde un enfoque de derechos, la pertinencia de la evidencia se determina por su contribución a las políticas públicas dirigidas a cumplir con las obligaciones estatales de derechos humanos. Por ello, los estándares y principios de derechos humanos guían los procesos y resultados, tanto de la producción de evidencia, como de las políticas públicas.<br>La aplicabilidad de la evidencia al contexto local debe ser explícitamente considerada. |
| *Calidad* | Los criterios de calidad deben reflejar los principios metodológicos pertinentes al tipo de investigación (por ejemplo, entrevistas cualitativas o pilotos clínicos) y a la naturaleza de los datos generados (por ejemplo, descripciones, mediciones, o estimaciones). | La calidad de una pieza de evidencia debe medirse de acuerdo a su pertinencia del enfoque y/o técnica utilizada para la investigación, así como también a la naturaleza de los datos generados. Pero también debe considerar el contexto cultural, social, político e histórico de aquellas personas o grupos humanos que estudia. En este sentido, implica incluir dentro de los criterios de la calidad de la evidencia, la ética en la investigación, preguntarnos cuándo o por qué determinadas decisiones metodológicas pueden afectar la dignidad humana de otras personas o grupos. |
| *Rigor* | La evidencia debe ser rigurosamente y comprehensivamente recopilada o sintetizada, evitando la selección distorsionada y a modo. | La rigurosidad en la recopilación y síntesis de la evidencia obliga a revisar los sesgos producidos por estereotipos o discriminación que se reproducen naturalizadamente dentro de la ciencia y los grupos científicos.<br>Pensar el rigor con enfoque de derecho implica hacer un meta-análisis de los diseños metodológicos y proyectos, así como de los grupo humanos expertos, que nos permita realmente combatir todas las distorsiones producidas cuando no se han incorporado los principios de los derechos humanos. |

| | | |
|---|---|---|
| *Administración* | Los agentes que establecen las reglas y que forman los consejos consultivos de evidencia oficial debiesen tener un mandato oficial | Los agentes estableciendo las reglas y formando los sistemas consultivos de evidencia oficial debiesen tener un mandato oficial. Las reglas operativas de la evidencia debiesen incorporar principios de derechos humanos. |
| *Representación* | La autoridad de la decisión final de las políticas informadas por la evidencia es de las autoridades democráticamente representativas obligadas a rendir cuentas. | La toma de decisiones trascendentales de política pública debe responder al derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. |
| *Transparencia* | Información pública y clara, disponible al público, sobre la forma en que la evidencia ha sido recopilada y utilizada en una política. | Se entiende que el acceso a la evidencia oficial es parte del derecho a la información. Por ello, la información clara y accesible acerca de sus actividades, incluyendo el diseño de la investigación y la metodología de levantamiento de información. |
| *Deliberación* | Creación de espacios para que los múltiples valores y preocupaciones sociales sean discutidos en el proceso de las políticas. Debe prestarse atención a los distintos puntos de vista, aun cuando, finalmente, no todas las preocupaciones sociales sean seleccionadas en la decisión final de política. | En los procesos deliberativos de la formulación de políticas, los Estados debiesen visibilizar las preocupaciones de derechos humanos y los posibles impactos de las distintas alternativas de políticas. |
| *Contestability* | La evidencia técnica y la investigación científica utilizadas en las decisiones de política deben estar disponibles para el cuestionamiento crítico. Ello puede involucrar el cuestionamiento de determinados hallazgos, pero también permite cuestionamientos sobre decisiones acerca de qué evidencias utilizar (por ejemplo, cuestionar la pertinencia de la evidencia para un caso específico). | Para crear participación efectiva de los procesos de formulación, implementación y evaluación de la política pública es fundamental crear espacios abiertos para el cuestionamiento crítico de la evidencia técnica y la investigación científica. Esto involucra por cierto el derecho a acceso de la información, pero también afecta a la representatividad y pertinencia deliberativa en la formulación de las políticas. |
| *Participación* | | Participación de grupos de población relevantes en los ejercicios de recolección de información, incluyendo la planificación, la recolección, la difusión y el análisis de la información. |
| *Rendición de cuentas* | | La información debería ser utilizada para promover el cumplimiento de obligaciones de derechos a los Estados y otros actores. Asimismo, los entes recolectores de información son responsables de respetar los derechos humanos en sus operaciones. |
| *Igualdad y no discriminación* | | La evidencia debe visibilizar la situación de poblaciones en situación de vulnerabilidad y víctimas de discriminación estructural y operativa. Para lograr dicho objetivo resulta trascendental su participación en los procesos de producción y uso de evidencia. |

**Fuente:** Adaptación de Parkhurst (2017). La columna tres y las tres últimas filas son nuestras, modificando la versión original.

### *3.2.2 Lineamientos prácticos para incorporar el enfoque de derechos en la buena gobernanza de la evidencia en las políticas públicas de justicia*

En las páginas anteriores se revisaron las ideas centrales de la buena gobernanza de la evidencia desde un enfoque de derechos. Se discutió también sobre la necesidad de incorporar ambos conceptos en las políticas públicas de justicia, haciendo un énfasis en la construcción de instituciones destinadas a ello. Este apartado ofrece los primeros lineamientos prácticos para incorporar el enfoque de derechos en las políticas públicas de justicia. El apartado está estructurado de la siguiente forma. Primero se describe el papel de la evidencia en cada fase del ciclo de las políticas públicas (uso de la evidencia), tanto desde una visión tradicional, como desde un enfoque de derechos en las políticas de justicia. Este contraste entre ambas perspectivas -la tradicional y la de derechos- permite ver que, en efecto, los enfoques de derechos imprimen un sello característico en las políticas y al uso de la evidencia.

Posteriormente, se describe cómo deberían realizarse los procesos de levantamiento y sistematización de evidencia desde un enfoque de derechos. Para ello se presentan, primero, los principios de la evidencia desde un enfoque de derechos desarrollados por Naciones Unidas. Finalmente, se describe la operativización de dichos principios a través de ejemplos de metodologías de levantamiento de información en cada fase del ciclo de las políticas públicas. El siguiente diagrama describe el ciclo de la evidencia mismo que guiará los contenidos del presente apartado.

*Ilustración 19: Ciclo de la evidencia*

**Fuente:** Elaboración propia

### *3.2.3 Uso de evidencia en el ciclo de las políticas*

Cada etapa del ciclo de políticas públicas requiere de distintos tipos de evidencia para diversas funciones. La segunda columna de la tabla 47 expone las recomendaciones desarrolladas por Sutcliffe y Court (2006) para el uso de evidencia en cada fase del proceso de las políticas públicas. Dichas recomendaciones no consideran un enfoque en derechos, pero ayudan a entender las expectativas de la evidencia, desde una perspectiva tradicional. La tercera columna de la tabla expone la forma en que la evidencia debiese contribuir en el ciclo de las políticas públicas de justicia, desde un enfoque en derechos.

***Tabla 47 Componentes de los procesos de formulación de políticas y distintos temas sobre la evidencia***

| *Etapa* | *Uso de la evidencia sin un enfoque en derechos* | *Uso de la evidencia con enfoque en derechos* |
|---|---|---|
| *Identificación del problema y establecimiento de la agenda* | La evidencia que se necesita aquí es para identificar nuevos problemas o respecto de la magnitud del problema de manera que lo actores relevantes de la política sean conscientes de que el problema es en sí importante. Un factor clave aquí es la credibilidad de la evidencia, pero también el modo en que se la comunica. | ▪ Caracterizar la situación de acceso a la justicia y de derechos humanos especialmente relevantes en materia de justicia. Por ejemplo, derecho a un juicio justo, derechos de las víctimas y testigos, derechos de las personas privadas de libertad.<br>▪ El diagnóstico puede ser holístico, o bien, centrarse en un atributo específico de un derecho.<br>▪ El problema observado debe ser formulado como un tema de derechos humanos. En la definición del problema se debe identificar qué está ocurriendo, a quién, y en dónde.<br>▪ El diagnóstico debe incluir un análisis de las obligaciones de derechos humanos de las instituciones del sistema de justicia, así como de sus capacidades para cumplir con dichas obligaciones.<br>▪ Las brechas identificadas en la realización de derechos y en las capacidades para dar cumplimiento a las obligaciones deberán servir para la formulación de las políticas. |
| *Formulación* | Para ambas etapas, los políticos deben asegurarse idealmente que su comprensión de una situación específica y las diferentes opciones sean tan detalladas como sea posible; sólo así se pueden tomar decisiones informadas acerca de qué política adoptar e implementar. Esto incluye los vínculos instrumentales entre una actividad y su resultado, así como también el costo esperado y el impacto de una intervención. Son importantes la cantidad y credibilidad de la evidencia. | ▪ La fase involucra dos etapas clave: 1) La determinación de las opciones de política y 2) La selección de una alternativa. La evidencia debiese entregar información útil a ambas etapas.<br>▪ En la etapa 1, la evidencia debe hacer referencia a las opciones de política experimentadas en otros contextos geográficos-temporales, con énfasis en las condiciones y factores locales que pudiesen haber influido en sus efectos en términos de derechos.<br>▪ Las brechas identificadas en el diagnóstico de derechos deben servir como base para el diseño de alternativas de política, así como de aspectos puntuales de la opción seleccionada -por ejemplo, cuantificación de la población afectada, características de las afectaciones y conflictos que ameritan el diseño de las políticas.<br>▪ En la etapa 2, la evidencia debe servir para proyectar impactos y riesgos en términos de derechos de cada una de las alternativas de política. Aquella política en que las predicciones estimen mayores efectos positivos en términos de derechos debiese ser seleccionada.<br>▪ La etapa 2 debiese cerrar con la socialización y validación pública de la alternativa de política seleccionada. |

| | | |
|---|---|---|
| *Implementación* | Aquí, el foco se ubica sobre la evidencia operativa para mejorar la efectividad de las iniciativas. Esto puede incluir al trabajo analítico, así como también al aprendizaje sistematizado sobre las capacidades técnicas, al conocimiento experto y a la experiencia práctica. La investigación de acción y los proyectos experimentales también son importantes. La clave es que la evidencia tenga relevancia práctica en los distintos contextos. | ▪ La evidencia es útil para obtener conocimiento del contexto; apoyar e implementar la ampliación a escala; y apoyar el mejoramiento de la calidad y fortalecimiento de los sistemas de justicia.<br>▪ Conocer el contexto en el que la política es implementada es trascendental para identificar aspectos como el enfoque social hacia los derechos por parte de las comunidades locales; la definición cultural, ética e ideológica de los derechos en cuestión; las estructuras de poder que pueden impactar en la apropiación de los derechos; así como los procesos históricos y cambios a partir de la implementación de la política.<br>▪ En esta fase se debe extraer información de la implementación de proyectos piloto a fin de apoyar y orientar la ampliación a escala. Deben identificarse aspectos de implementación, obstáculos y oportunidades, disposición de las diversas partes.<br>▪ La clave es que los criterios para evaluar la calidad de los resultados de proyectos piloto y etapas iniciales de la implementación es que el concepto de calidad se defina de acuerdo a estándares y principios de derechos humanos. Las investigaciones más exitosas sobre esta fase son respaldadas -o incluso conducidas- por profesionales en el terreno. |
| *Monitoreo y evaluación* | De ahí en adelante, según Young y Quinn (2002), 'es esencial llevar a cabo un procedimiento de evaluación completo para determinar la efectividad de las políticas implementadas y para proporcionar la base para las futuras tomas de decisiones'. En el proceso de monitoreo y evaluación, es importante asegurarse no sólo de que la evidencia sea objetiva, completa y relevante, sino que sea comunicada exitosamente para la continuidad del proceso de formulación de políticas públicas. | ▪ En el monitoreo, la evidencia debe servir para conocer el progreso de los derechos atingentes a las políticas de justicia en cuestión.<br>▪ En la evaluación, la evidencia debe servir para conocer el impacto de las políticas en el disfrute de los derechos.<br>▪ Tanto en el monitoreo como en la evaluación, la evidencia debe revelar la situación de acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad.<br>▪ Los indicadores de DDHH son una herramienta valiosa para guiar el monitoreo y la evaluación. |

**Fuente:** Adaptado de Pollard y Court (2005) y tercera columna de elaboración propia.

### *3.2.4 Enfoque de derechos humanos en la producción y sistematización de evidencia*

#### *a. Principios de la evidencia desde enfoque en derechos humanos*

En el año 2018, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó una guía para recopilar y sistematización información desde un enfoque en derechos humanos. La guía recomienda principios y prácticas distribuidas en seis títulos: la participación, desagregación de información, autoidentificación, transparencia, privacidad, y rendición de cuentas. La tabla 48 presenta algunas de las ideas clave de cada uno de los seis elementos, algunos de los cuáles serán retomados y profundizados en la siguiente sección. Los principios y prácticas ahí expuestos son transversales a todo el ciclo de las políticas públicas. Esto quiere decir que deberían ser aplicados en todas las fases en que se realiza levantamiento y sistematización de información: Identificación del problema y establecimiento de la agenda; formulación; implementación; y monitoreo y evaluación.

## *Tabla 48. Principios y prácticas de la evidencia desde un enfoque de derechos*

| *Principios* | *Ideas clave* | *Operativización* |
|---|---|---|
| *Privacidad* | ▪ La información clasificada debería ser protegida y mantenida en privado, y la confidencialidad de las respuestas y la información personal mantenida.<br>▪ La privacidad y confidencialidad debe considerarse junto con el acceso a la información<br>▪ La información que identifica a las personas o que revela características personales de los individuos no debería hacerse pública en los procesos de difusión de información<br>▪ Debe haber mecanismos y procedimientos robustos de protección de datos<br>▪ La información personal sólo puede ser revelada con la autorización de la persona | ▪ Protección de datos. Los recolectores de datos deben contar con sistemas de recolección y gestión de datos que sean equipados para proteger la privacidad de las personas en todo el proceso estadístico. |
| *Participación* | ▪ Participación de grupos de población relevantes en los ejercicios de recolección de información, incluyendo la planificación, la recolección, la difusión y el análisis de la información<br>▪ Considerar un rango amplio de procesos que faciliten y promuevan la participación<br>▪ Comunicar claramente cómo se llevan a cabo los procesos participativos, así como los resultados de esos intercambios<br>▪ Asegurarse que las opiniones de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y de los grupos en riesgo de discriminación sean representadas | ▪ Los recolectores de información deben buscar proactivamente opciones para la participación ciudadana y para que todos los grupos sean representados. Para ello, es necesario tener identificar los grupos vulnerables. La forma de participación debe decidirse caso por caso. Las opciones pueden incluir: a) Consultas online, b) Reuniones públicas, en locaciones que sean fácilmente accesibles a los grupos vulnerables y con publicidad adecuada para promover la participación, c) Visitas a comunidades, que pueden incorporar reuniones públicas, reuniones con actores clave y representantes; así como discusiones con miembros de la comunidad, d) Llamados y consultas públicas, e) Compromiso constante y construcción de relaciones con las comunidades para promover la participación, establecer diálogos e incorporar perspectivas en los procesos de recolección de datos; inclusión de ONG relevantes en consejos o comités temáticos; creación de grupos consultivos para favorecer contacto regular con grupos vulnerables y aportes permanentes y periódicos en la recolección de datos; establecimiento de puntos focales dentro de las organizaciones de recolección de datos que sean responsables de búsqueda de información y perspectivas de distintos grupos de interés; Memorándum formal de entendimiento entre las organizaciones o departamentos, incluso entre oficinas nacionales de estadística y los institutos de derechos humanos, para facilitar intercambio de información<br>▪ Un enfoque de derechos debe ayudar a identificar las preocupaciones expresadas por las poblaciones, de acuerdo con estándares internacionales de derechos humanos |

| | | |
|---|---|---|
| *Desagregación de información* | ▪ La desagregación de la información permite que los usuarios de la información comparen entre grupos poblacionales, y que comprendan la situación de grupos específicos.<br>▪ Información más detallada que los promedios nacionales es clave en identificar y entender las desigualdades<br>▪ La desagregación de la información debería realizarse según las características clave identificadas en el derecho internacional de los derechos humanos<br>▪ La recolección de información para desagregar puede requerir de muestreos y enfoques de levantamiento de información alternativos | ▪ En lo posible, los datos deberían ser publicados en un formato que permita identificación y análisis de disparidades y discriminaciones múltiples e intersectantes. Los individuos deberían experimentar discriminación y desigualdad a lo largo de múltiples ejes (por ejemplo, género y discapacidad). Analizando los datos a nivel de subgrupo, permite el entendimiento de inequidades múltiples e intersectantes. Los indicadores cualitativos y de información contextual, incluyendo el estado legal, institucional, de las poblaciones afectadas, son también esenciales para lograr comprender y contextualizar los datos recolectados dentro de un HRBAD.<br>▪ La desagregación descansa en las bases de los sistemas administrativos vitales y el censo de población y puede requerir nuevas tecnologías. Las necesidades específicas para la desagregación de los datos a nivel país deben ser tomadas en cuenta en la etapa de planificación y diseño de los programas de recolección de datos. Cuando el diseño de la muestra falla en lograr una representación suficiente de poblaciones específicas de interés, se deben considerar enfoques alternativos de muestreo y recolección de datos. Las metodologías apropiadas pueden incluir las que se detallan a continuación:<br><br>Para el muestreo aleatorio:<br>▪ Sobremuestreo: aumento del número de unidades dentro de un diseño de muestra establecido para aumentar la probabilidad de que se incluyan poblaciones de interés<br>▪ Muestreo selectivo: diseño de muestras utilizando la información existente sobre la distribución geográfica de la población de interés. El muestreo dirigido puede basarse en datos censales, registros administrativos, información sobre patrones observados por organizaciones involucradas con la población de interés u otras fuentes<br>▪ Encuestas comparativas de grupos de población objetivo con otros grupos de población que viven en las mismas áreas<br>Para el muestreo no aleatorio, donde las poblaciones de interés no se pueden identificar de manera confiable dentro de los marcos de muestra existentes:<br>▪ Muestreo de ruta aleatorio: aplicando un procedimiento de selección relativamente aleatorio dentro de áreas geográficas que se sabe (o se piensa) que tienen una alta proporción de residentes que son parte de la población de interés<br>▪ Impulsado por los encuestado, que se basa en el conocimiento y las redes a nivel comunitario para desarrollar muestras de encuestas<br>• módulos de cuestionarios individuales (en lugar de a nivel de hogares) (desagregación dentro del hogar)<br>▪ Estos y otros enfoques metodológicos deben considerarse caso por caso, siguiendo un enfoque participativo como se describió anteriormente. |
| *Autoidentificación* | ▪ En los procesos de levantamiento de información, las poblaciones de interés deberían autoidentificarse. Las personas deberían tener la opción de revelar y/o retener cualquier información acerca de sus características personales.<br>▪ La recopilación de información debiese hacerse de acuerdo al principio de derechos humanos de 'doing no harm' | ▪ Las preguntas sobre las características de identidad personal deben ser voluntarias y se debe proporcionar una opción de no respuesta. Esto es especialmente importante cuando las características personales pueden ser sensibles. Cuando una encuesta incluya preguntas sobre la identidad personal, todas las personas que realicen entrevistas en persona deben recibir la capacitación adecuada (esto puede incluir capacitación en género y / o conciencia cultural). Esta capacitación debe incluir posibles problemas de legado histórico en relación con las poblaciones mayoritarias y minoritarias. |
| *Transparencia* | ▪ Los recolectores de información deberían proveer información clara y accesible acerca de sus actividades, incluyendo el diseño de la investigación y la metodología de levantamiento de información. La información recolectada por las agencias estatales debería ser accesible al público.<br>▪ Las estadísticas oficiales son parte del derecho a la información<br>▪ La información debería ser difundida lo más pronto posible después de su recolección | ▪ Difusión de datos y accesibilidad Los metadatos (datos que describen los datos) y la paradata (datos sobre el proceso mediante el cual se recopilaron los datos) deben estar disponibles y estandarizados, según corresponda, entre los recolectores de datos y los instrumentos de recolección de datos. Hacerlo facilita la accesibilidad, la interpretación y la confianza |

| | | |
|---|---|---|
| *Privacidad* | ▪ La información clasificada debería ser protegida y mantenida en privado, y la confidencialidad de las respuestas y la información personal mantenida.<br>▪ La privacidad y confidencialidad debe considerarse junto con el acceso a la información<br>▪ La información que identifica a las personas o que revela características personales de los individuos no debería hacerse pública en los procesos de difusión de información<br>▪ Debe haber mecanismos y procedimientos robustos de protección de datos<br>▪ La información personal sólo puede ser revelada con la autorización de la persona | ▪ Protección de Datos. Los recolectores de datos (y los cuidadores de datos) deben tener sistemas de recolección y administración de datos que estén equipados para proteger la privacidad de las personas en cada etapa del proceso estadístico. Un organismo independiente a nivel nacional con poderes apropiados para garantizar el cumplimiento debe supervisar la protección de datos en todas las etapas de recolección, procesamiento y almacenamiento realizadas por el gobierno o las OSC |

**Fuente:** Elaboración propia según información contenida en la *Guía*.

### *b. Levantamiento y sistematización de evidencia en el ciclo de las políticas públicas*

Los principios expuestos en la tabla 48 deberían regir el proceso de levantamiento de información en las distintas fases del proceso de políticas públicas. Para cada una de esas fases, sin embargo, se han recomendado actividades que, aunque se refieren a las políticas públicas en general, pueden aterrizarse al ámbito de la justicia.

La **identificación del problema** y **establecimiento de la agenda** de los sistemas de justicia desde un enfoque en derechos debería partir por conocer las brechas en el disfrute de los distintos derechos relevantes en cada caso (ver tabla 48). Además de que el problema debe ser formulado como un asunto de derechos -identificando estándares; obligaciones y reclamos-, la formulación debería estar focalizada en las personas. En el ámbito de las políticas públicas del sector justicia, por ejemplo, un paso relevante sería diagnosticar los problemas de acceso a la justicia por parte de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, de acuerdo a lo identificado por las *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad*.

De acuerdo con el *UN Common Learning Package*, el diagnóstico del problema desde el enfoque en derechos seguiría tres pasos: análisis de causas, análisis de roles -quién debe hacer algo-, y análisis de capacidades. El análisis de causas puede realizarse a través de distintas herramientas, siendo una de ellas el árbol de problemas, contribuyendo así a detectar las causas estructurales de los problemas de derechos humanos (relación vertical) y la interrelación de los derechos (horizontal y vertical). Por este medio pueden detectarse las causas estructurales, subyacentes, e inmediatas. El análisis de roles se centra tanto en las personas titulares de derechos, como en los detentores de deberes. Para ello debe conocerse cuáles son las expectativas de roles de ambos actores en los estándares de derechos, con relación a leyes, políticas y procedimientos nacionales. Finalmente, el análisis de ca-

pacidades se centra en identificar las brechas de capacidades -conocimiento; responsabilidad/motivación/liderazgo; autoridad; acceso a y control sobre los recursos; entre otras. Los órganos de tratados y otros mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos producen información clave para el análisis de problemas en todos sus pasos (Naciones Unidas, 2013).

Se ha dicho ya que la selección de las técnicas metodológicas a utilizar debe realizarse en función de la pregunta de investigación. Enfoques cuantitativos -como las encuestas de problemas justiciables- debiesen complementarse con metodologías de corte cualitativo. En el ámbito de los derechos humanos -particularmente, del derecho a la salud- se ha estudiado cómo construir ensamblajes de evidencia cualitativa, a partir de distintas técnicas metodológicas (Unnithan, 2015). Dichos ensamblajes resultan fundamentales cuando se trata de derechos humanos, considerando la relevancia de los contextos locales y cotidianos para entender la realidad de los derechos. De este modo, es necesario moverse más allá del plano de los estándares y las estadísticas, hacia métodos de investigación que interactúen en los entornos reales (Unnithan, 2015).

En la fase del diagnóstico del problema y el establecimiento de la agenda los métodos deliberativos han resultado útiles. El foco en la deliberación permite a personas "con diferentes orígenes, intereses y valores, escuchar, potencialmente persuadir y finalmente llegar a decisiones más razonadas, informadas y con sentido público y colectivo"[134] (Abelson, 2010, p. 609). Este enfoque puede materializarse en distintas formas. En la India, por ejemplo, el Estado ha realizado audiencias públicas (jan sunwai) para obtener información sobre las experiencias de la población acerca de los derechos a la salud, el empleo, y la información (Unnithan, 2015). Adaptaciones similares podrían realizarse en materia de justicia.

Asimismo, el uso de las historias de vida puede ser de utilidad para levantar y comprender las necesidades o situaciones jurídicas dentro del ciclo de vida de las personas, atendiendo a lo observado en las encuestas revisadas en la primera parte del informe, donde se observó que existe prevalencia de situaciones, o conjuntos de situaciones, distintas dependiendo de la etapa de la vida en que se encuentra una persona. Por ejemplo, las situaciones relativas al pago de beneficios estatales son más comunes entre personas jubiladas, mientras que las laborales lo son entre los adultos de edad media. Esto permite también dar un paso más allá, y realizar lo que se conoce como análisis de trayectorias. En dicho análisis se relevan no solo historias individuales, sino que se cruzan las trayectorias vitales de diferentes personas a la luz de los contextos sociales y políticos macro detrás de estas vivencias, permitiendo comprender los relatos individuales dentro de la complejidad de una sociedad. Otra técnica que se utiliza y se releva para el diagnóstico son los



[134] Traducción propia.

grupos focales. Estos en tanto técnica que permite indagar en los sentidos comunes y los consensos sociales permiten acceder a los diagnósticos compartidos sobre necesidades jurídicas y acceso a la justicia, haciendo foco en grupos particulares de persona -por ejemplo, grupos vulnerables- o también centrándose en cierto grupo de problemas.

La fase de **formulación** de la política está compuesta por dos etapas: la determinación de las alternativas de política y la selección de una alternativa. La determinación de las alternativas de política debe responder directamente al problema diagnosticado en la fase anterior. Por ejemplo, si se siguió la técnica del árbol de problemas para identificar las causas del problema, la misma herramienta puede ser útil para construir el árbol de soluciones. La construcción de los aspectos concretos de cada alternativa de política puede nutrirse de experiencias de otros contextos geográfico-temporales. No obstante, lo que funciona y genera resultados positivos en un contexto puede no comportarse del mismo modo cuando el contexto cambia. Por tanto, el foco de la investigación de experiencias debiese estar en las condiciones que determinaron que la política funcionara. El estudio del contexto resulta entonces fundamental para entender la forma en que los derechos se entienden por las comunidades locales. Así, las alternativas de política deben considerar el cruce entre los estándares de derechos humanos y las capacidades y contexto local.

La formulación implica también la selección de una alternativa. Desde luego, se requiere de un análisis presupuestario y de proyección de impactos y riesgos en términos de derechos. Los análisis prospectivos de impactos en derechos pueden guiarse a través de cuestionarios basados en los atributos del derecho en cuestión (Hunt y MacNaughton, 2006). En la decisión final debe considerarse que la distribución presupuestaria debe realizarse siguiendo los principios de no discriminación, progresividad y no regresión (OHCHR, 2017, HR/PUB/17/3).

Durante la fase de **implementación** la producción de evidencia también resulta fundamental. Existe una diversidad de métodos de investigación cuyas características son idóneas para esta fase. Desde luego, la elección del método debe depender de la pregunta de investigación concreta. Algunos de los métodos más recomendados son los proyectos pilotos; los ensayos pragmáticos; los ensayos híbridos de la efectividad de la implementación; los estudios sobre el mejoramiento de la calidad; la investigación-acción participativa; y la evaluación realista.

Los proyectos pilotos son ampliamente utilizados en esta fase. Al respecto, se han hecho distintas clasificaciones. Los proyectos piloto para la experimentación se ven como una oportunidad para experimentar si una política es costo-efectiva para alcanzar determinados objetivos. Los pilotos para la implementación temprana, por su parte, se ven como una oportunidad para invertir para imple-

mentar la política en espacios locales, antes de su ampliación a nivel nacional. Otra clasificación distingue entre proyectos de impacto y pilotos de procesos. Los primeros buscan estudiar los efectos de nuevas políticas, evaluando sus resultados iniciales. Mientras tanto, los pilotos de proceso buscan explorar los aspectos pragmáticos de la implementación de la política, evaluando si los métodos utilizados son los más costo-efectivos. Pese a la popularidad de los proyectos piloto, su efectividad al ser trasladados al contexto nacional es limitada si no se complementan con otras preguntas y métodos de investigación. Esto se debe a que la ampliación a escala nacional no implica replicar la experiencia local a nivel nacional, sino que tiene implicaciones en términos de capacidades organizativas, financieras y técnicas.

De manera similar a los proyectos piloto, los estudios pragmáticos se centran en los efectos de intervención en la práctica. A través de ellos, se busca maximizar la variabilidad de los factores del entorno de implementación, a fin de potenciar el carácter generalizable de los resultados a una diversidad de contextos locales. El proceso debiese incluir la participación de la mayor diversidad posible de actores. Desde luego, los efectos se evalúan en función de los estándares de los derechos humanos involucrados. Los ensayos híbridos de la efectividad de la implementación se distinguen de los ensayos pragmáticos porque los primeros intervienen en las prácticas e implementación, evaluando los cambios en los efectos producidos por distintas variables. Este método produce evidencia referente a identificar los enfoques y prácticas más óptimas de implementación de la política, en función de sus resultados.

Otro de los métodos de investigación que resulta idóneo desde un enfoque de derechos es la investigación-acción participativa. En este método se otorga "poder y control sobre el proceso de investigación a las personas que son objeto de la investigación" (p.49). De este modo, se utiliza una diversidad de técnicas de reflexión-acción -especialmente de corte cualitativo, pero también cuantitativo- dirigido por las comunidades locales. La participación de las comunidades es fundamental para el enfoque de derechos, por lo que el método resulta especialmente útil para identificar avances en las capacidades de las personas detentoras de deberes y las personas titulares de derechos.

Finalmente, los estudios sobre mejoramiento de la calidad son de tipo cuasi-experimental que generalmente incluyen "procesos estructurados y cíclicos regidos por un paradigma conocido como el ciclo planear-hacer-estudiar-actuar (PDSA en inglés), o alguna de sus variantes" (p. 48). El ciclo se conforma por cuatro fases: la formulación de una hipótesis, la ejecución del plan, el análisis e interpretación de resultados, y la elaboración de un plan para la siguiente fase. Puede utilizarse una amplia diversidad de diseños de investigación, generalmente a través de estudios de series de tiempo (p.49).

El **monitoreo** y **la evaluación** son dos funciones que, aunque similares, corresponden a distintos momentos del ciclo de las políticas. El monitoreo ocurre durante la implementación de la política, programa y/o proyecto. La evaluación, por su parte, puede ser ex ante -previa a la implantación de una acción gubernamental, o ex post, una vez finalizada la intervención o acción, o la gestión de un determinado período. La evaluación ex post involucra análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales. Desde un enfoque de derechos distintos aspectos deben ser medidos. En primer lugar, el desempeño de la política o programa, refiriéndose a sus productos, efectos e impacto. Dicho desempeño debería ser evaluado con base en los reclamos y obligaciones contenidas en estándares internacionales de derechos humanos. En segundo lugar, debe medirse el proceso de la política, lo que constituye uno de los principales elementos distintivos de los enfoques de derechos. La evaluación del proceso debe realizarse en función de los principios de derechos humanos: participación, no discriminación, rendición de cuentas, etcétera. Finalmente, debe evaluarse el contexto de la política: la existencia de leyes, políticas y mecanismos institucionales; los esfuerzos de los detentores de deberes para cumplirlos; así como las disparidades en el ejercicio de derechos entre las personas titulares.

Resulta prioritario que, tanto el monitoreo como la evaluación, se realicen en un proceso participativo. Ello implica identificar a los titulares de derechos y detentores de deberes, así como a proveedores de información -como agencias oficiales de estadística-, e intérpretes independientes -como instituciones nacionales y autónomas de derechos humanos, organizaciones sociales, etcétera-. La identificación debiera ir seguida por una convocatoria a un proceso participativo, dirigida a aterrizar a contextos locales los estándares internacionales, así como a fijar de manera conjunta metas e indicadores. En los procesos participativos que incluyen a comunidades diversas, debe prestarse especial atención a que la participación del mundo social no sea sólo de corte formal. Por el contrario, debe apuntarse a una participación efectiva, para lo cuál conviene incorporar elementos de la co-creación de las políticas, entendida como:

*"un proceso sistémico en el cual se generan nuevas soluciones `con´ las personas y no `para´ las personas, lo que implica, por tanto: una participación de diversos actores (ciudadanos, empresarios, ONG, gobierno, planificadores, administradores, funcionarios públicos, academia), una nueva forma de generar conocimiento (cualitativo, de primera mano)" (Bason, 2010 en Zurbriggen y González, 2015, p. 145).*

Múltiples metodologías e instrumentos pueden utilizarse para recopilar la evidencia necesaria para el monitoreo y la evaluación. Entre los instrumentos que han recibido una mayor atención en los últimos años se en-

cuentran los **indicadores** de derechos humanos, que podrían definirse como un instrumento que brinda:

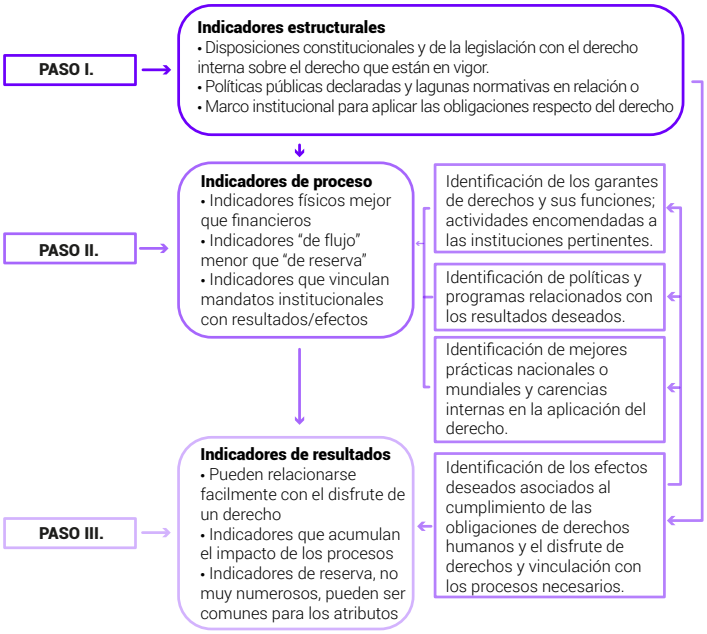
*"informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos" (Naciones Unidas, 2012, p.19).*

En el año 2012, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó una *Guía para la medición y la aplicación de indicadores de derechos humanos*. La Guía surge desde el reconocimiento de la necesidad de contar con instrumentos adecuados para la formulación de políticas que traduzcan las normas de derechos humanos en su realización efectiva.

Entre dichos instrumentos fundamentales se encuentran los indicadores cualitativos y cuantitativos, cuyo uso sistemático prevalece como un reto pendiente en el universo de los derechos humanos. En el marco de indicadores propuesto por la OACNUDH se vincula los indicadores para evaluar el cumplimiento de un derecho humano con el contenido normativo de ese derecho. De este modo, se evalúan dos facetas de la realidad de los derechos humanos. Por un lado; mide los compromisos de derechos humanos de los Estados, así como sus esfuerzos para dar cumplimiento a dichas obligaciones. Por otro lado, se mide el disfrute de los derechos por parte de los titulares. Al respecto de la primera faceta, el marco pretende reflejar el espectro más amplio de las obligaciones de los Estados: respetar, proteger y realizar los derechos humanos. En ese sentido, se evalúan acciones de obligación positiva y negativa; actos de comisión u omisión; así como los mecanismos de rendición de cuentas y reparación jurídicos y administrativos. Siguiendo uno de los pilares del enfoque basado en derechos humanos, el marco refleja las normas transversales de derechos humanos: la no discriminación y la igualdad, la participación, la rendición de cuentas, las garantías procesales, la buena gobernanza, y la reparación. Dichos principios se encuentran presentes tanto en la elaboración de indicadores, como en el proceso de aplicación a través de las evaluaciones.

El marco se encuentra compuesto por indicadores estructurales, de proceso y de resultado. En la siguiente figura se observan los tres niveles de evaluación, sus definiciones y proceso de selección.

***Ilustración 20: Tres niveles de evaluación, sus definiciones y proceso de selección.***




**Fuente:** Naciones Unidas Derechos Humanos (2012). *Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición y aplicación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.* HR/PUB/12/5, pp. 87. Figura IX.

**Indicadores estructurales:** Los indicadores estructurales ayudan a captar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos.

**Indicadores de proceso:** Los indicadores de proceso miden los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados. A diferencia de los indicadores estructurales, esto afecta a los indicadores que evalúan de manera continua las políticas y medidas específicas adoptadas por el garante de derechos para aplicar sus compromisos sobre el terreno[135].

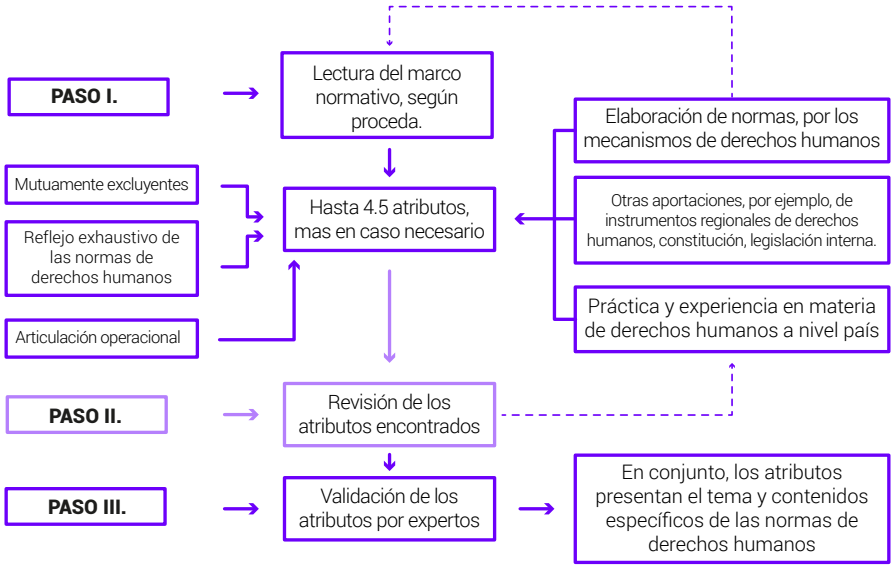
**Indicadores de resultado:** Los indicadores de resultados captan los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto. Un indicador de resultados consolida a lo largo del tiempo el impacto de diversos procesos subyacentes (que pueden ser captados por uno o más indicadores de proceso).

El marco de elaboración de indicadores propuesto por la guía plantea que los indicadores para evaluar determinado derecho se agrupen en atributos. El conjunto de atributos de un derecho debe reflejar el contenido esencial jurídico de dicho derecho. El marco presenta el siguiente proceso para la selección de atributos.



[135]Las medidas de política del Estado se refieren a todos esos pasos, incluidos los programas públicos para el desarrollo y la gobernanza, las asignaciones presupuestarias y las intervenciones reglamentarias o de reparación concretas, que un Estado está dispuesto a adoptar para dar efecto a su intención o sus compromisos de lograr resultados asociados a la realización de determinado derecho humano.

*Ilustración 21: Para la selección de atributos.*




**Fuente:** Naciones Unidas Derechos Humanos (2012). *Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición y aplicación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.* HR/PUB/12/5, pp. 85. Figura VIII.

La Figura II presenta el ejemplo de indicadores del derecho a un juicio justo propuesto por la guía de Naciones Unidas. Desde luego, dichos indicadores, así como las metas que deberían cumplirse periódicamente, deben adaptarse a los contextos locales. Lo destacable es que el monitoreo de los indicadores de derechos humanos atingentes con los sistemas de justicia penal y civil es una de las formas más pertinentes de evaluar el funcionamiento de dichos sistemas. ●

# 1. BIBLIOGRAFÍA


Abraham J., Azebedo J. y Lundwall J. (2013) Strengthening Monitoring and Evaluation (M&E) networks for evidence based decision making in the Latin America and the Caribbean region: using a network as a motor to support evidence based decision making in the LAC region: main report, World Bank

Abramovich, V. (2007). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. In Políticas públicas para un estado social de derechos: el paradigma de los derechos universales, pp. 91-118. LOM.

Anderson J. (2003) Public Policy Making: An introduction. Boston Houghton Mifflin Company.

Ansoleaga, M. (2005) Investigación y políticas públicas, una necesidad urgente para Chile: El fondo para el estudio de las políticas públicas como instrumento de gestión de proyectos

Araujo Alonso, Miguel. (2011) Las revisiones sistemáticas. Medwave 11(11): e5220 doi:10.5867/medwave.2011.11.5220

Araya, J.P. (2016) Influencia burocrática en la formulación de políticas públicas: el caso del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile Juan Pablo Araya. Política. Revista de Ciencia Política Vol. 54, Nº 2- pp. 277-298

Bachrach, P., y Baratz, M. (1970) Power and poverty: Theory and practice. Oxford University Press.

Bernal C. y La Rota M. (2014) Seguridad, policía y desigualdad: Encuesta ciudadana en Bogotá, Cali y Medellín, dejusticia. Extraído de: https://www.dejusticia.org/publication/seguridad-policia-y-desigualdad-encuesta-ciudadana-en-bogota-cali-y-medellin/

Binder, A. (2014) Introducción Al Derecho Procesal Penal. Ad-Hoc
Boaz, A., Fitzpatrick, S., y Shaw, B. (2008). Assessing the impact of research on policy: A review of the literature for a project on bridging research and policy through outcome evaluation.

Bocardo, A., Espinosa, L., Fibla, G., Reyes, A. y Valenzuela, M. (2018) Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina. Informe de Vivienda y Tierras. Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a Justicia, Chile.

Braybrooke, D., y Lindblom, C. (1963).

A strategy of decision. Policy Evaluation as a Social Process, New York.

Brereton, P., Kitchenham, B.A., Budgen, D., Turner, M. and Khalil, M. (2007) Lessons from Applying the Systematic Literature Review Process within the Software Engineering Domain. Journal of Systems and Software, 80, pp 571-583.http://dx.doi.org/10.1016/j.jss.2006.07.009

CanalRCN (2016) Defensores públicos advierten que miles de procesos quedarán en el limbo si no les prorrogan contratos. Disponible en: https://noticias.canalrcn.com/nacional-pais/defensores-publicos-advierten-miles-procesos-quedaran-el-limbo-si-no-les-prorrogan

Cançado T., Antônio A., Derecho internacional de los derechos humanos. Esencia y trascendencia, México, Porrúa, 2006, p. 755.

Cane y Kritzer (2010) The Oxford Handbook of Empirical Legal Research. Oxford University Press

Casar, M y Maldonado C. (2008): "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política" Disponible en: www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20207.pdf

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2013). Aportes para un diálogo sobre el acceso a la justicia y reforma civil en América Latina.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2017). Diálogo multidisciplinario sobre la nueva Justicia Civil de Latinoamérica.

CIDH (2007) El acceso a la justicia como garantía de los derecho económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Doc. OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4

Cobb, R, Elder C. (1972) Participatión in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building. Boston: Allyn and Bacon.

Cohen, M., March, J., y Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. Administrative science quarterly, 17, pp. 1-25.

Collier, D. (1993). The comparative method. Political Science: The State of Discipline II, Ada W. Finifter, ed., American Political Science Association.

Colombia Compra Eficiente (2017). Con luz verde del comité de gobernanza, Colombia a un paso de ingresar a la OCDE. Recuperado de: https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/con-luz-verde-del-comite-de-gobernanza-colombia-un-paso-de-ingresar-la

Colombiacompra (2017) Con luz verde del comité de gobernanza, Colombia a un paso de ingresar a la OCDE. Recuperado de: https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/con-luz-verde-del-comite-de-gobernanza-colombia-un-paso-de-ingresar-la

Consejo Superior de la Judicatura (2013). Informe al Congreso de la República. Recuperado de: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Informe+al+Congreso+DEFINITIVO+2013+-+2014.pdf/2917a20b-1940-411d-a023-817df9bd40e4

Corporación Andina de Fomento (2015) Reporte de Economía y Desarrollo Un Estado más efectivo Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas, Editor: CAF, Bogotá

Corporación Prodepaz (2017). Recuperado de: https://www.programadesarrolloparalapaz.org/noticias/item/256-jornadas-final

Corte Suprema de Justicia (2015) Resolución del Pleno de la Corte Suprema sobre los Centros Ciudadanos de Justicia. Disponible: http://decs.pjud.cl/resolucion-del-pleno-de-la-corte-suprema-sobre-los-centros-ciudadanos-de-justicia/

Coumarelos, C., Macourt, D., People, J., McDonald H.M., Wei, Z., Iriana, R., y Ramsey, S. (2012) Legal Australia-Wide Survey: Legal Need in Australia. Law and Justice Foundation of New South Wales, Australia.

Court J. y Young j. (2003) Bridging Research and Policy: Insights from 50 Case Studies. Overseas Development Institute, London

Cuervo, J. (2016). ¿Qué hacer con la Procuraduría?: Lecciones después de Ordóñez. Recuperado de: https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/9726-qu%C3%A9-hacer-con-la-procuradur%C3%ADa-lecciones-despu%C3%A9s-de-ord%C3%B3%C3%B1ez.html

Curran AB. (1977) The Legal Needs of the Public: The Final Report of a National Survey, a Joint Undertaking. The American Bar Association Special Committee to Survey Legal Needs and the American Bar Foundation

Currie, AB. (2009) The Legal Problems of Everyday Life - The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians, Government of Canada

Dahl, R. y Lindblom, C. (1953) Economics and Welfare. Harbor Brothers, New York.

Damaška, M. (1986). The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process. Yale University Press. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/j.ctt1bh4d6z

Davies, H., Nutley, S., Smith, P. (1999) What works? The role of evidence in public sector policy and practice.

Davies, H., Nutley, S., Smith, P. (2000) Introducing evidence-based policy and practice in public services. What works, pp.1-12.

Davies, P. (2004) Is evidence based government possible? Jerry Lee Lecture, presented at the 4th annual Campbell Collaboration Colloquium. Washington DC, USA.

Dejusticia (2013) Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas. Análisis general y comparativo para tres poblaciones.

Dejusticia (2013a) Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas. Recuperado de https://www.dejusticia.org/publication/encuesta-nacional-de-necesidades-juridicas/

Delamaza E. y Flores L. (2017) El Estado en América Latina: un análisis desde las políticas públicas. Revista Latinoamericana, Nº 48, 2017, pp. 5-10

Denzin, N.K. (1970). Sociological Methods. A Sourcebook. Chicago. Aldine Publishing Company.

Díaz-Valdés A. (2013) Políticas públicas basadas en evidencia: aperturas y clausuras para el trabajo social chileno. Revista Perspectivas Nº 24, 2013, pp. 193-209

Durach, Christian & Kembro, Joakim & Wieland, Andreas. (2017). A New Paradigm for Systematic Literature Reviews in Supply Chain Management. Journal of Supply Chain Management.

Easton D. (1953) The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. The Journal of Politics Vol. 15, No. 4, pp. 544-547

Economic and Social Research Council (ESRC) (2012) Annual Report and Accounts Shaping Society 2011/12. Disponible en: https://esrc.ukri.org/files/news-events-and-publications/publications/corporate-publications/annual-report/annual-report-and-accounts-2011-12/

El Litoral (10 de julio de 2017). Se presentará en Corrientes el diagnóstico sobre las Necesidades Jurídicas Insatisfechas de la población. Recuperado de: https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2017-7-10-15-18-0-se-presentara-en-corrientes-el-diagnostico-sobre-las-necesidades-juridicas-insatisfechas-de-la-poblacion

El Tribuno (3 de junio de 2017). Realizaron ayer jornadas sobre necesidades jurídicas insatisfechas. Recuperado de: https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2017-6-2-20-18-0-realizaron-ayer-jornadas-sobre-necesidades-juridicas-insatisfechas

Elliott, H., y Popay, J. (2000) How are policy makers using evidence? Models of research utilisation and local NHS policy making. Journal of Epidemiology & Community Health, 54, pp 461-468.

Espinosa, J. y La Rota, M. (2013) Segundo intento de reforma a la justicia: ¿qué es lo fundamental? Recuperado de: https://www.dejusticia.org/segundo-intento-de-reforma-a-la-justicia-que-es-lo-fundamental/

Etzioni, A. (1967) Mixed-scanning: A" third" approach to decision-making. Public administration review, pp.385-392.

Fischer, F. y Forester, J. (eds). (1993) The argumentative turn in policy analysis and planning, pp 22-42.

Función Pública (2015) Boletín Sirvo a mi país. Edición 8

García, S. (s.f.). Objeto y fines del proceso penal. Universidad Nacional Autónoma de México.

Gene, G. (1976) Primary, Secondary, and Meta-Analysis of Research Educational Researcher Vol. 5, No. 10, pp. 3-8

Genn H., Beinart S., Finch S., Korovessis C., Smith P, (1999) Paths to Justice: What people do and think about going to law. Oxford-Portland Oregon

GfK Adimark Chile. (2015) Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a Justicia.

Greenberg, J. (2003) Metada Generation: Processes, People and tolos. Bulletin of American Society Information Science and Technology

Greenhalgh, T., y Russell, J. (2009) Evidence-based policymaking: a critique. Perspectives in biology and medicine, 52(2), pp 304-318.

Hammersley, M. (2013) The myth of research-based policy and practice. Sage.

Hernández R., Fernández C., & Baptista M.P., (2014) Metodología de la investigación Sexta edición, México Interamericana Editores

Hidalgo, L. (2005) Confiabilidad y Validez en el Contexto de la Investigación y Evaluación Cualitativas. En línea: http://www.ucv.ve/uploads/media/Hidalgo2005.pdf (revisado el 21 de junio de 2017).

HRBA (s.f.) About the portal. Extraido de:https://hrbaportal.org/about-the-portal-2

INDH (2015). Inauguración año judicial 2015. Sergio Muñoz Gajardo, presidente Corte Suprema de Justicia. Disponible en: https://www.indh.cl/wp-content/uploads/2015/03/DISCURSO-S-MUNOZ-ANO-JUDICIAL.pdf

Informe al Congreso de la República, Gestión de la Administración de Justicia 2015 Parte V, Recuperado de: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/8872932/Informe+al+Congreso+Rama+Judicial+Parte+V.pdf/21145a95-a136-45b8-8542-7c3d808312ba

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2010). Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos económicos, sociales y culturales.

Janssen, S.M.J., Chessa, A.G. y Murre, J.M.J. (2006) Memory for time: How people date events. Memory & Cognition, 34: pp 138-147. Disponible en: https://doi.org/10.3758/BF03193393

JWP (2019) World Justice Project Rule of Law Index. Disponible en: https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019

Kern, C. (2016) "El rol de la corte suprema", en: Taruffo, Michele ; Marinoni, Luiz Guilherme

Keynes, J.M. (1971) The collected

writings of John Maynard Keynes, Vols 1-30, London: Macmillan

Kugley S, Wade A, Thomas J, Mahood Q, Jørgensen AMK, Hammerstrøm K, Sathe N. (2017) Searching for studies: a guide to information retrieval for Campbell systematic reviews. Oslo: The Campbell Collaboration.

Lasswell, H., y Lerner, D. (1951) The policy orientation. Communication Researchers and Policy–Making.

Legal and Justice Foundation (2012) Legal Australia-Wide Survey: Legal Need in Australia

LegalApp (s.f.) ¿Qué es LegalApp? Disponible en: https://www.legalapp.gov.co/que_es_legalapp

Leskmono C, Young J, Hooton, N, Muriuki H, Romney D. (2006) Informal Traders Lock Horns with the Formal Milk Industry - The Role of Research in Pro-Poor Dairy Policy Shift in Kenya, Working Paper 266. Overseas Development Institute (ODI) and International Livestock.

Lewis P. (1973) Law, Order and Power Philip LewisFirst Published. Souls College, Oxford, Information Volume: 7 issue, pp 292-292. En línea: https://doi.org/10.1177/003803857300700218,

Lillo R., Cabezón A., Fandiño M. (2016) "Mecanismos alternativos al 2 proceso judicial para favorecer el acceso a la justicia en América Latina". En Guía para la Implementación de Mecanismos Alternativos al Poseso Judicial. CEJA.JSCA, pp. 11 a 121.

Lipsky, M. (1980) Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services New York: Russell Sage Foundation

Lowndes V., Roberts M. (2013) Why Institutions Matter The New Institutionalism in Political Science, Red Globe Press

Lynn, P., Buck, N., Burton, J., Jackle, A., y Laurie, H. (2005) A review of methodological research pertinent to longitudinal survey design and data collection. ISER working papers, 2005–29, Institute for Social and Economic Research, University of Essex, Colchester.

Mallett, R., Hagen-Zanker, J., Slater, R., y Duvendack, M. (2012) The benefits and challenges of using systematic reviews in international development research. Journal of Development Effectiveness, pp. 445-455.

March, J. y Olsen, J. (1976) Organizational choice under ambiguity. Ambiguity and choice in organizations, 2, 10-23.

Méndez, J. (2000) El acceso a la Justicia, un enfoque desde los derechos humanos", IIDH, BID, Acceso a la Justicia y Equidad. Estudio en siete países de América Latina en IIDH (2010). Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos económicos, sociales y culturales.

Ministerio de Justicia y del Derecho (2013) 'Por primera vez Colombia cuenta con un completo panora-

ma en materia de justicia para el diseño de sus políticas públicas': Ministra de Justicia. Recuperado de: https://www.minjusticia.gov.co/Noticias/por-primera-vez-colombia-cuenta-con-un-completo-panorama-en-materia-de-justicia-para-el-dise%C3%B1o-de-sus-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-ministra-de-justicia-1

Ministerio de Justicia y del Derecho (2016) Informe rendición de cuentas. Así va la conciliación en equidad. Recuperado de: https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Rendici%C3%B3nCuentas4octubre/infRCconciequ.pdf

Ministerio de Justicia y del Derecho (2016b) Ministerio de Justicia prepara Reforma a la Ley de Conciliación. Recuperado de: https://www.minjusticia.gov.co/Noticias/ministerio-de-justicia-prepara-reforma-a-la-ley-de-conciliaci%C3%B3n

Ministerio de Justicia y del Derecho (2018) Minjusticia suscribe acuerdo de cooperación internacional para la sostenibilidad de los Sistemas Locales de Justicia. Recuperado de: http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/minjusticia-suscribe-acuerdo-de-cooperaci243n-internacional-para-la-sostenibilidad-de-los-sistemas-locales-de-justicia

Ministerio de Justicia y del Derecho (s.f.) Sistemas Locales de Justicia. Recuperado de http://www.minjusticia.gov.co/Sistemas-Locales-de-Justicia

Ministerio de Justicia y del Derechos humanos (2017) Memorias de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía de la Dirección de Justicia Formal y Jurisdiccional. Recuperado de: https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Rendici%C3%B3nCuentas2017/LegalApp/MEMORIAS_DE_RENDICI%C3%93N_DE_CUENTAS_LEGALAPP.pdf

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017) Justicia 2020. Rendiciones de Cuentas de las Iniciativas Presentadas a la Sociedad Civil – año 2017

Minjusticia (2015) Hoy con Legalapp empezamos a implementar la reforma a la justicia para el ciudadano de a pie: Minjusticia. Extraído de: http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/829/Hoy-con-Legalapp-empezamos-a-implementar-la-reforma-a-la-justicia-para-el-ciudadano-de-a-pie-Minjusticia.aspx

Misiones (30 de junio de 2017). Presentan en Misiones el primer estudio nacional de las necesidades jurídicas insatisfechas. Recuperado de: https://misionesonline.net/2017/06/30/presentan-misiones-primer-estudio-nacional-las-necesidades-juridicas-insatisfechas/

Mitidiero, D. (2016): La misión de los tribunales supremos. Madrid, Marcial Pons

Morris, S.; Blackstock, K.; Hastings, E. (2012) Evaluating the science policy interface: review of good practice., CREW Year One Capacity Building Project.

Naciones Unidas (2003) The Human Rights Based Approach to Development Cooperation

Nutley, S. (2003). Bridging the policy-research divide: reflections and lessons from the United Kingdom. Edited version of a keynote address to the National Institute for Governance. Conference. Canberra Bulletin of Public Administration

Nutley, S. Walter I. Davies H. (2007) Using Evidence. How Research can inform public services

Nutley, S., Percy-Smith, J., y Solesbury, W. (2003). Models of research impact: A cross-sector review of literature and practice. London: Learning and Skills Research Centre.

Nutley, S.M., Walter, I. and Bland, N. (2002) "The institutional arrangements for connecting evidence and polity: the case of drug misuse", Public Policy and Administration, vol 17, no 3, pp 76-94

Oliver, K., Innvar, S., Lorenc, T., Woodman, J., y Thomas, J. (2014). A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. BMC health services research.

Palabras de Angel Gurría Secretario General OCDE (2012) Disponible en: https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/presentaciondelestudiodelaocdemexicofortaleciendolaspoliticaspublicasdeseguridadyjusticiafundadasenlaevidencia.htm

Papadópulos J. (2013) Paradigmas, producción, demanda y uso de la evidencia en políticas de cuidado infantil en América Latina. Documento de trabajo N°112, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)

Parkhurts, J. (2017) The Politics of Evidence. From evidence-based policy to the good governance of evidence. Routledge Studies in Governance and Public Policy Learn. Taylor & Francis Group.

Parra E. (2009) Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas. Administración & Desarrollo, pp.153-160.

Parsons, W. (2002). From muddling through to muddling up-evidence based policy making and the modernisation of British Government. Public policy and administration, 17(3), 43-60.

Pielke Jr. (2002). Science policy: Policy, politics and perspective. Nature
Pleasence, P, Balmer, NJ & Tam, T (2009) Failure to recall: indications from the English and Welsh Civil and Social Justice Survey of the relative severity and incidence of civil justice problems. In RL Sandefur (ed.), Sociology of crime, law and deviance, volume 12: access to justice, Emerald Group, Bingley, pp. 43–65.

Pleasence, P., Balmer, N., y Sandefur, R. (2013) Paths to justice: a past, present and future roadmap.

Pleasence, P., Buck, A., Balmer, N.J., O'Grady, A., Genn, H., y Smith, M.

(2004) Causes of action: civil law and social justice. Stationery Office, Londres.

PNUD (2005) Manual de políticas públicas para el acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe. INECIP

Poder Judicial (2016) Juntos Construyamos Centros de Justicia Ciudadanos. En línea: http://decs.pjud.cl/resolucion-del-pleno-de-la-corte-suprema-sobre-los-centros-ciudadanos-de-justicia/

Presidencia de la República (2016) Ministerio de Justicia prepara reforma a Ley de Conciliación. Recuperado de: http://es-.presidencia.gov.co/noticia/160331-Ministerio-de-Justicia-prepara-reforma-a-Ley-de-Conciliacion

Prettitore, P. (2013) Justice Sector Services and the Poor in Jordan: Determining Needs and Priorities. MENA Knowledge and Learning Quick Notes Series; No. 96. World Bank, Washington, DC.

Prettitore, P. (2014) Building Legal Aid Services from The Ground Up: Learning from Pilot Initiatives in Jordan. MENA Knowledge and Learning Quick Notes Series; No. 115. World Bank, Washington, DC.

Rabadán- Diehl (2017) Linking Evidence to Policy in Latin America. ScienceDiplomacy Disponible en: http://www.sciencediplomacy.org/article/2017/linking-evidence-policy-in-latin-america

Rama Judicial (2015). Informe al Congreso de la República, Gestión de la Administración de Justicia 2015, disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/8872932/Informe+al+-Congreso+Rama+Judicial+parteI.pdf/cfd6e578-38c4-48ea-a58f-6cb-b135afbfe

Rama Judicial (2016). Informe al Congreso de la República, Gestión de la Administración de Justicia 2016, Recuperado de: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Informe+al+-Congreso+Rama+Judicial+2016.pdf/764fe856-b746-4ead-bf71-4bc7daba91cd

Rama Judicial (2017). Ejecución Presupuestal Rama Judicial – Consolidada Concepto Gasto Vigencia 2017. Recuperado de: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/3275708/13927020/Informe++Ejecucion+Presupuestal+2017+-+Dic+31++Final.pdf/460758b3-982f-44e9-9f30-642a52ea1abc

Richey, F (2008) Estadística para las ciencias sociales: el potencial de la imaginación estadística. México, McGraw-Hill

Roth A.N. (2009) Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Tercera reimpresión, Bogotá, Ediciones Aurora, 2006

Rusque, A. (2003) De la diversidad a la unidad en la investigación cualitativa. Vadell Hermanos Editores, Caracas, Venezuela.

Sacks, Harvey (1987). On the Pref-

erences for Agreement and Contiguity in Sequences in Conversation. In G. Button and J. R. E. Lee (Ed), Talk and Social Organisation. Clevedon, England, Multilingual Matters, pp. 54-69.

Saltelli, A., y Giampietro, M. (2017). What is wrong with evidence-based policy, and how can it be improved? Futures, 91, pp. 62-71.

Sampieri R., Collado C., Baptista P. (2006) Metodología de la investigaci6n Cuarta edición, México, MacGraw-Hill

Silva, L. C., Ordúñez, P., Rodríguez, M. P. y Robles, S. (2001) A tool for assessing the usefulness of prevalence studies done for surveillance purposes: the example of hypertension. Revista Panamericana de Salud Pública, pp. 152-160.

Sintura, F. (2018) La verdadera reforma a la justicia. Recuperado de: https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/la-verdadera-reforma-la-justicia

Strassheim, H., y Kettunen, P. (2014) When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms. Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice, pp. 259-277.

Subsecretaria de Prevención del Delito (2015) Disponible en: http://www.seguridadpublica.gov.cl/noticias/2015/07/20/ministra-de-justicia-javiera-blanco-mientras-la-seguridad-sea-una-preocupacion-para-la-ciudadania-sera-una-prioridad-para-el-gobierno/

Sutcliffe, S. y Court, J. (2005) Evidence-based policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries. Overseas Development Institute, London

Tamayo Sáez, M. (1997) El análisis de las políticas públicas. La nueva administración pública, pp. 281-312.

The World Bank (2014) Justice Services Strengthening Project (2009-2014) Recuperado de: https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P083904?lang=en&tab=overview

The World Bank (2015) Implementation completion and results report on an adaptable program loan in the amount of us$ 20 million to the republic of colombia for a Justice Services Strengthening Project – phase 1 in support of the first phase of the justice services strengthening program. Disponible en: http://documents.worldbank.org/curated/en/151371468189233565/pdf/ICR3342-P083904-Box391499B-PUBLIC-disclosed-7-8-15.pdf

Tranfield, D., Denyer, D. and Smart, P. (2003) Towards a Methodology for Developing Evidence: Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. British Journal of Management, 14, 207-222. http://dx-.doi.org/10.1111/1467-8551.00375

Trujillo H., Vigna M. (2016) Documento de Trabajo No. 14: "Acceso a la justicia: estudio descriptivo de las

necesidades legales en Uruguay en el año 2013", Universidad de la República, Facultad de Derecho, Montevideo

Trujillo, J. (2016) Documento de política pública de acceso a la justicia formal y alternativa a través de los Sistemas Locales de Justicia. Management Systems International. Recuperado de https://es.slideshare.net/JulianMarin9/politica-pblica-sistemas-locales-de-justicia

UNIVISION (2017) El reto de Colombia: 153 abogados públicos para atender a 234,000 víctimas de la guerra. Disponible en: https://www.univision.com/noticias/criminalidad-y-justicia/el-reto-de-colombia-153-abogados-publicos-para-atender-a-234-000-victimas-de-la-guerra
Valenzuela F. (2018). Los fines de la justicia civil en el Estado constitucional de derecho. Revista de Estudios de la Justicia, pp. 73-120.

Voto del Juez Cançado Trindade, caso "López Álvarez", Sentencia de 1 de febrero de 2006, Serie C, 141, párr. 51 y 52 en IIDH (2010). Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos económicos, sociales y culturales.

Weiss, C. H. (1979) The many meanings of research utilization. Public administration review, pp. 426-431.

Yin, R. K. (2009) Case study research: Design and methods 4th ed. In United States: Library of Congress Cataloguing-in-Publication Data. ●

# 2. ILUSTRACIONES


- **Ilustración 1:** Porcentaje de cumplimiento y no cumplimiento de criterios mínimos ____ 29
- **Ilustración 2:** Cumplimiento y no cumplimiento desagregado por cada criterio mínimo ____ 29
- **Ilustración 3:** Porcentaje de encuestas clasificadas por nivel de utilidad para el monitoreo ____ 30
- **Ilustración 4:** Porcentaje de incumplimiento total por criterio ____ 31
- **Ilustración 5:** Porcentaje de encuestas con al menos cumplimiento parcial por criterio ____ 32
- **Ilustración 6:** Cantidad de encuestas con cumplimiento parcial versus cumplimiento total en cada criterio ____ 33
- **Ilustración 7:** Dendrograma de análisis de conglomerados ____ 36
- **Ilustración 8:** Porcentaje de prevalencia de las necesidades jurídicas por encuesta ____ 38
- **Ilustración 9:** Gráfico de cajas de porcentajes de necesidades en cinco grupos de necesidades más frecuentes ____ 41

**Ilustración 10:** Definición de necesidades jurídicas dentro de los conglomerados de encuestas ____ 68

- **Ilustración 11:** Periodos de referencia usados y conglomerados de encuestas ____ 78
- **Ilustración 12**: Porcentaje de encuestas por tipo de patrocinador (puede haber más de un patrocinador por encuesta) ____ 101
- **Ilustración 13:** Porcentaje de encuestas por tipo de patrocinador en encuestas con solo un patrocinador ____ 101
- **Ilustración 14:** Porcentaje de encuestas por tipo de patrocinador en encuestas con más de un patrocinador ____ 102
- **Ilustración 15:** Porcentaje de encuestas según institución que la ejecuta ____ 102
- **Ilustración 16:** Porcentaje de encuesta por instituciones ejecutoras solas o combinadas ____ 102
- **Ilustración 17:** Propósitos de las encuestas mencionados en los informes ____ 104
- **Ilustración 18:** Uso del término necesidad jurídicas en el documento de la política de centros ciudadanos de justifica ____ 127
- **Ilustración 19:** Ciclo de la evidencia ____ 192
- **Ilustración 20:** Tres niveles de evaluación, sus definiciones y proceso de selección. ____ 203
- **Ilustración 21:** Para la selección de atributos. ____ 204

# 3. TABLAS


- **Tabla 1:** Pauta A1 (Metodología) 20
- **Tabla 2:** Pauta A2 (Impacto) 22
- **Tabla 3:** Listado total de encuestas sometidas a revisión de Pauta A1 24
- **Tabla 4:** Listado de encuestas incluidas en la evaluación de calidad metodológica 26
- **Tabla 5:** Tres grupos de necesidades jurídicas más prevalentes 39
- **Tabla 6:** Insatisfacción en las necesidades jurídicas 42
- **Tabla 7:** Barreras de acceso a la justicia identificadas 44
- **Tabla 8:** Criterios de vulnerabilidad en el diseño y criterios de vulnerabilidad detectados 51
- **Tabla 9:** Porcentaje de necesidades reportadas y necesidades insatisfechas por grupos 56
- **Tabla 10:** Definiciones teóricas y prácticas de necesidad jurídica 64
- **Tabla 11** Pruebas de chi-cuadrado 1 69
- **Tabla 12:** Porcentaje de población con necesidades y definición operativa de necesidades jurídicas utilizada 69
- **Tabla 13:** Pruebas de chi-cuadrado 2 71
- **Tabla 14:** Nivel de necesidades insatisfechas tabulación cruzada 71
- **Tabla 15:** Pruebas de chi-cuadrado 3 72
- **Tabla 16:** Nivel de utilidad para el monitoreo tabulación cruzada 2 72
- **Tabla 17:** Resumen de encuestas revisadas 74
- **Tabla 18:** Periodos de referencia utilizado por las encuestas de necesidades jurídicas 77
- **Tabla 19:** Pruebas de chi-cuadrado 3 79
- **Tabla 20:** Pruebas de chi-cuadrado 4 79
- **Tabla 21:** Medidas simétricas 79
- **Tabla 22:** Nivel de utilidad para el monitoreo 80
- **Tabla 23:** Encuestas con complemento metodológico y su enfoque 84
- **Tabla 24:** Objetivos de los complementos metodológicos 84
- **Tabla 25:** Comparativo entre uso de complementos metodológicos y recomendaciones 85
- **Tabla 26:** Comparativo de entidades ejecutoras de encuestas de necesidades jurídicas y formulación de recomendaciones. 86
- **Tabla 27:** Cantidad de encuestas por tipo de patrocinador y ejecutor 103
- **Tabla 28:** Técnicas de levantamiento de información utilizadas en la evaluación de impacto 108

▪ **Tabla 29:** Marco conceptual RAPID utilizado en el levantamiento de información **110**
▪ **Tabla 30:** Marco conceptual RAPID utilizado en la interpretación de resultados **111**
▪ **Tabla 31:** Intervenciones para la demanda y oferta de servicios de justicia **133**
▪ **Tabla 32:** LegalApp: Cruce entre los hallazgos de la encuesta, recomendaciones y política **139**
▪ **Tabla 33:** Presupuesto anual Defensoría Pública. Años 2014-2017 **145**
▪ **Tabla 34:** Porcentaje del presupuesto a la Defensoría Pública / Presupuesto general de la nación **145**
▪ **Tabla 35:** Presupuesto asignado a la Rama Judicial- Años 2013-2017 **146**
▪ **Tabla 36:** Presupuesto asignado a la Rama Judicial y proporción respecto al presupuesto general de la nación – Años 2013-2017 **146**
▪ **Tabla 37:** Diferencia entre presupuesto solicitado y asignado a la Rama Judicial. Periodo 2013-2017 **147**
▪ **Tabla 38:** Apropiación presupuestal sin utilizar Rama Judicial – Año 2017 **148**
▪ **Tabla 39:** Usos de la ENJ en el Plan Decenal del Sistema de Justicia **149**
▪ **Tabla 40:** Actores relacionados con las encuestas de necesidades jurídicas en América Latina **162**
▪ **Tabla 41:** Comparativo de puntajes de calidad metodológica y el impacto encontrado. **169**
▪ **Tabla 42:** Objetivos, actividades y recomendaciones de política pública de las encuestas de necesidades jurídicas en América Latina **176**
▪ **Tabla 43:** Propuestas de solución a los problemas identificados en la teoría de las políticas basadas en evidencia y los estudios de caso sobre el impacto de encuestas de necesidades jurídicas en las políticas de América Latina **180**
▪ **Tabla 44:** Componentes de la buena gobernanza de la evidencia **183**
▪ **Tabla 45:** Derechos y atributos en los sistemas de justicia penal y justicia civil **189**
▪ **Tabla 46:** Buena gobernanza de la evidencia con enfoque de derechos **190**
▪ **Tabla 47:** Componentes de los procesos de formulación de políticas y distintos temas sobre la evidencia **193**
▪ **Tabla 48:** Principios y prácticas de la evidencia desde un enfoque de derechos **195**

# 4. ANEXOS

***Anexo I. Guía de entrevistas – Estructura***

***I) CONTEXTO***

A. Contexto político e instituciones
- Caracterización de los procesos de elaboración de políticas públicas en el país
- Identificación de actores que elaboran e inciden en las políticas públicas

B. Factores internacionales
- Identificación de actores internacionales influyentes en el país y sus áreas de interés.
- Prioridades de financiamiento de donantes.

***II) SECTOR JUSTICIA***

A. Contexto histórico del sector justicia
- Caracterización del sistema de justicia: Principales hitos, si hubo reformas legislativas trascendentales, el papel de distintos actores en estos procesos.
- Situación del acceso a la justicia: Principales problemas y características.

B. Políticas públicas del sector justicia
- De políticas seleccionadas para su estudio analizar:
- Justificación/motivación de la política/cambio en la política
- Proceso de elaboración: Actores que participaron y sus intereses, tiempos, dificultades y retos.
- Objetivos de la política
- Estatus de avance (Diseño, implementación, monitoreo, etc.)
- Instrumentos de la política (cambio normativo, financiero, organizacional, programático, comunicacional)
- Resultados/impacto esperados y observados de la política

***III) PROYECTO DE ENJ***

A. Actividades del proyecto
- Actividades clave en cada uno de los años/periodos del proyecto

B. Actividades del proyecto relacionadas con políticas públicas
- Objetivos, intereses, actividades del proyecto de ENJ relacionados con las políticas públicas (o con la intencionalidad de incidir en PP).
- Año de la actividad, actores/instituciones que participaron, valoración de la actividad, sus resultados y la respuesta de los actores.

C. Calidad y cualidad de la evidencia
- Relevancia
- Credibilidad

- Percepción del diseño de la ENJ y su implementación desde el punto de vista técnico.
- Dificultades, limitaciones en el proceso de aplicación de la ENJ.
- Comunicación
- Canales de comunicación utilizados para difundir los resultados de la ENJ
- Valoración de la recepción de la ENJ por distintos públicos objetivos.

## *IV) ACTORES, VÍNCULOS Y REDES*

Desde el punto de vista de cada perfil entrevistado, y con respecto a la ENJ, identificar el papel y la relación con cada uno de los siguientes actores:

A. Instituciones estatales
- Poder ejecutivo
- Poder legislativo
- Poder judicial

B. ONG
- Instituciones académicas
- Medios de comunicación
- Actores internacionales

## *Anexo II. Encuestas e instrumentos*

### *África*

Mali 2014The needs of the Malians for justice: towards more fairness. Innovating Justice (HIIL)

Tunisia. Justice Needs in Tunisia – 2017 Legal problems in daily life. Innovating Justice (HIIL) y government of the Netherlands

Uganda 2016 Justice Needs in Uganda Innovating Justice (HIIL)

Zambia (2016) Marc Masson y Ovais Tahir. The Legal Information Needs of Civil Society in Zambia. HeinOnline, Open Access L. 1, 51

### *Asia*

Access to justice assessments in the Asia Pacific (2012) A review of experiences and tools from the region. United Nations Development Programme.

Emiratos Arabes Unidos (2016) Justice Needs in the 2016 Preliminary findings, Innovating Justice (HIIL)
Indonesia (2014) Justice Needs in Indonesia 2014: Problems, Processes and Fairness. Innovating Justice (HIIL)

Japón (2013) Asian Access to Justice: Reform and Innovation in Japan Tomoki Ikenaga. Attorney at Law, Researcher of Japan Legal Support Centre (JLSC)

Yemen (2014) Justice Needs of Yemenis From Problems to Fairness. Innovating Justice (HIIL)

### *Oceanía*

Australia (2004) Access to justice and legal needs the legal needs of older people in NSW. The legal needs of older people in NSW Law and Justice Foundation of NSW

Australia (2004) Legal Information Needs of Older People. Susan Edwards and Antonia Fontana. Law and Justice Foundation of NSW

Australia (2005) Access to justice and legal needs no home, no justice? the legal needs of homeless people in NSW. Law and Justice Foundation of NSW

Australia (2006) Access to justice and legal needs on the edge of justice. The legal needs of people with a mental illness in NSW. Law and Justice Foundation of NSW

Australia (2006) Access to Justice and Legal Needs. Made to measure. Law &Justice Foundation of NSW

Australia (2008) Access to justice and legal needs taking justice into custody. The legal needs of prisoners law and justice foundation of NSW. Law and Justice Foundation of NSW

Australia (2010) Access to Justice and Legal Needs. By the People, for the People? Community participation in law reform. Law &Justice Foundation of NSW

Australia (2012) Access to justice and legal needs Volume 7 Legal Australia-Wide SurveyLegal Need in Australia. Law &Justice Foundation of NSW

Australia (2012) Access to justice and legal needs Volume 8 Legal Australia-Wide Survey Legal Need in New South Wales. Law and Justice Foundation of NSW

Australia (2012) Access to justice and legal needs Volume 9 Legal Australia-Wide Survey Legal Need in Queensland. Law &Justice Foundation of NSW

Australia (2012) Access to justice and legal needs. Volume 11 Legal Australia-Wide Survey Legal Need in Tasmania. Law &Justice Foundation of NSW

Australia (2012) Access to justice and legal needs Volume 12 Legal Australia-Wide Survey. Legal Need in the Australian Capital Territory. Law &Justice Foundation of NSW

Australia (2012) Access to justice and legal needs Volume 13 Legal Australia-Wide Survey. Legal Need in the Northern Territory. Law and Justice Foundation of NSW

Australia (2012) Access to justice and legal needs Volume 14 Legal Australia-Wide Survey Legal Need in Victoria. Law and Justice Foundation of NSW

Australia (2012) Access to justice and legal needs Volume 15 Legal Australia-Wide Survey. Legal Need in Western Australia. Law and Justice Foundation of NSW

Australia (2002) Access to Justice & Legal Needs A project to identify legal needs, pathways and barriers for disadvantaged people in NSW, Background Paper. Louis Schetzer, Joanna Mullins, Roberto Buonamano, Law &Justice Foundation of NSW

Australia (2003) Access to Justice and Legal Needs. A project to identify legal needs, pathways and barriers for disadvantaged people in NSW. Louis Schetzer y Judith Henderson. Law &Justice Foundation of NSW

Nueva Zelanda (2007) New Zea-

land's 2006 National Survey of Unmet Legal Needs and Access to Services: Implications for Information and Education. International Legal Aid Group Conference 2007. Legal Services Angency

Nueva Zelanda (2014) Developing a more responsive legal system for people with intellectual disability in New Zealand. Donald Beasley Institute

Nueva Zelanda (2015) Keeping Up Appearances: Accessing New Zealand's Civil Courts as a Litigant in Person Bridgette Toy-Cronin, University of Otago Faculty of Law

Nueva Zelanda (2015) Understanding the problem: An analysis of ACC appeals processes to identify barriers to access to justice for injured New Zealanders. Acclaim Otago Incorporated

***América***

Argentina (2004) Necesidades jurídicas insatisfechas. Un estudio en el partido de moreno. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

Argentina (2016) Diagnostico necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Assessment & Analysis. The Alabama Access to Justice Commission
Brasil (2008) Reglas de brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana

Canadá (2010) Listening to ontarians. report of the Ontario Civil Legal Needs Project

Canadá (2010) The geography of Civil Legal Services in Ontario. report of the mapping phase of the Ontario Civil. Legal needs project. Jamie Baxter y Albert Yoon. Project Steering Committee

Canadá (2016) Canadian Civil Legal Needs Surveys: A Brief Comparison. Matthew Dylag

Canadá (2016) The Legal Problems of Everyday Life The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians. Ab Currie, Department of Justice Canada or the Government of Canada

Chile (2015) Informe final Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a Justicia. GfK Adimark, Ministerio de Justicia del Gobierno de Chile

Colombia (2013) Encuesta Nacional de Necesidades jurídicas Análisis general y comparativo para tres poblaciones. Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad

Colombia (2013) Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia Marco conceptual y metodológico. Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad
Colombia (2013) Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas Colombia, 2011-2013. Evaluación del impacto de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos

en la satisfacción de necesidades jurídicas de la población colombiana Cámara de Comercio de Bogotá

EE. UU. (2009) The legal needs of low-income Alabamians. A Needs

EE. UU. (2015) Washington State, Civil Legal Needs Study Update. Washington State Supreme Court

EE. UU. (2013) The Justice Gap A Study of the Legal Needs of New Hampshire's Low-Income Residents. Bar Foundation

EE. UU. (2014) Understanding the Diverse Legal Needs of the Maryland Agricultural Community. University of Maryland. Agriculture LAW Education initiative

EE. UU. (2007) Virginia legal needs survey findings from a survey of legal needs of

EE. UU. (2008) Legal Needs of Older Ohioans: A 2008 Survey. AARP Knowledge Management in collaboration with Pro Senior

EE. UU. (2008) Nevada Civil Legal Needs Survey. Final Report. Nevada Supreme Court Access to Justice Commission. Gene Kroupa & Associates

EE. UU. (2011) Report on the Legal Needs Assessment. Colorado Legal Services low-income households in Virginia. Legal Services Corporation of Virginia

Paraguay (2009) San Pedro: Abriendo puertas al acceso a justicia. "Modelo de acceso a justicia y participación social para el Departamento de San Pedro". AVINA- Centro de Estudios Judiciales – CEJ

Perú (2008) Obstaculos para el acceso a la justicia en las américas. Instituto de Defensa Legal (IDL)

The World Bank (2002) Reforming courts: the role of empirical research. Public Sector, number 65.

Uruguay (2016) Acceso a la justicia: estudio descriptivo de las necesidades legales en Uruguay en el año 2013.Universidad de la República Facultad de Derecho serie documentos de trabajo No. 13.

***Europa***

Bulgaria (2008) Tisco working paper series on civil law and conflict resolution systems Multiple Justicable Problems in Bulgaria. Martin Gramatikov, Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems (TISCO)

España (2017) Estudio de necesidades jurídicas de las ONGS en España. Análisis de resultados. Colegio de Abogados de Madrid y The Good Lobby

Finlandia (2008) Social statistics - integrated use of survey and administrative data at Statistics Finland1Veli-Matti Törmälehto, Labour Force Survey (LFS) y the Survey on Income and Living Conditions (SILC).
Irlanda del Norte (2006) Northern Ireland Legal Needs Survey. Northern Ireland Legal Services Commission

Moldavia (2011) Met and Unmet Le-

gal Needs in Moldova. Martin Gramatikov

Moldavia (2013) Quality of Legal Aid Services: A capacity needs assessment for the National Council for State Guaranteed Legal Aid from the Republic of Moldova. Bratislava Regional Center and UNDP Moldova.

Países Bajos (2004) Paths to Justice in the Netherlands Looking for signs of social exclusión. Den Haag, the Netherlands: Ministry of Justice.

Reino Unido (2004) Community legal service: assessing need for legal advice in scotland overview report. Community Legal Service: Assessing Need for Legal Advice in Scotland

Reino Unido (2010) Civil Justice in England and Wales 2009 Legal Services Commission

Reino Unido (2010) The English and Welsh Civil and Social Justice Survey 2006-2008. Technical Report. Legal Services Commission

Reino Unido (2012) Legal Services Benchmarking Report. BDRC Continental

Reino Unido (2012) The English and Welsh Civil and Social Justice Panel Survey. Andrew Cleary y Tom Huskinson Legal Services Commission y Ipsos MORI

Reino Unido (2013) Paths to Justice A past, present and future Roadmap. The Nuffield Foundation

Reino Unido (2015) Online survey of individuals' handling of legal issues in England and Wales 2015. Ipsos MORI

Reino Unido (2016) Mind the gap: an assessment of unmet legal need in London. A Survey of MPs' Surgeries. Hogan Lovells

Ucrania (2016) Justice Needs in Ukraine. Innovating Justice (HIIL)

@CEJAoficial @CEJAoficial

info@cejamericas.org www.cejamericas.org