

Las voces mudas de la reforma: apuntes para la democratización de la justicia¹

Por Sol Déboli

1. Introducción

Los sistemas judiciales son sistemas complejos que abarcan elementos normativos, culturales, institucionales y recursos materiales y humanos. En ese contexto, Binder señala que los procesos de reforma judicial del último tiempo en la región latinoamericana se plantearon desde el sector político y social (Binder 2012).

Los objetivos de la reforma son múltiples y conciernen a diferentes actores de la comunidad. Por ello la propuesta de este trabajo se centra en plantear la importancia de incluir dentro del debate a representantes de la sociedad civil, así como individualmente a quienes pueden ser identificados como usuarios directos del sistema de justicia. La necesidad de convocar a estos actores al debate se explica en lograr una discusión más democrática. Pues son temas centrales de dicho proyecto la accesibilidad del sistema a la sociedad, la oralización mediante la implementación de audiencias en etapas intermedias del proceso y el reemplazo del procedimiento escrito – eliminación del expediente-, acentuación de los roles de cada uno de los agentes –juez, fiscal y defensa-, la agilidad en la resolución de conflictos, la eficacia en la administración de justicia, que las decisiones sean predecibles, lograr la eficacia en el control del crimen, una gestión eficaz en la selección de los casos que llegan a la justicia y la división de las funciones administrativas de las jurisdiccionales. Estos son algunos de los objetivos de la reforma, primordiales porque permiten dirigir los esfuerzos hacia la transparencia del sistema y de esta forma se contribuye a su legitimación democrática.

Esta observación fue también relevada en un informe publicado por el CEJA en cuanto: “Es por otra parte esta característica de las reformas la que en muchos casos ha posibilitado su concreción al generar alianzas políticas sociales e institucionales amplias, creemos en consecuencia que la evaluación debiera dar cuenta también de esta pluralidad. Por último los sistemas judiciales están cruzados por esta amplitud de propósitos, **son sistemas que se caracterizan por precisamente pretender articular intereses y expectativas múltiples** y hasta conflictivas y en consecuencia deben ser evaluados precisamente en su capacidad de responder a la vez, y a lo menos en alguna medida a esa complejidad de propósitos y expectativas” (el resaltado me pertenece) (CEJA, Proyecto de seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina).

En los últimos años se ha sostenido en el ámbito de la ciencia y la teoría política que a fin de dotar de mayor legitimidad democrática a los actos de gobierno, se trate de políticas públicas, reformas legislativas o inclusive decisiones judiciales (ejemplo audiencia pública en el caso “Verbitsky”, el caso “Matanza-Riachuelo” ante la CSJN), conviene complementar los

¹ Este trabajo fue realizado en el año 2012 con motivo del Programa Argentino de Capacitación para la Reforma Procesal Penal organizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, el Centro de Estudio de Justicia de las Américas –CEJA- y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – INECIP.

mecanismos de control y participación propios de la democracia representativa (que sigue siendo el modelo de referencia en nuestro sistema constitucional, conforme al art. 20, CN), con herramientas de los modelos de democracia deliberativa y directa. Incluso nuestra Constitución receptó esta tendencia en la última reforma de 1994 (iniciativa y consulta popular, artículos 39 y 40, CN).

Entonces por un lado se plantea la pregunta sobre por qué sería necesario recurrir a alguna clase de participación deliberativa para fundamentar una reforma legislativa de tal envergadura: ¿evidencia una falla en el sistema de representación parlamentaria previsto en nuestra Constitución o esta necesidad obedece a cambios propios de la demanda social? Luego, en un segundo plano se impone un relevamiento de las distintas formas de participación que se pueden observar en este último tiempo en Suramérica y por último, me propongo evaluar en qué medida esas experiencias pueden ser trasladadas a la discusión que podrá darse en torno a la reforma procesal penal y cuál sería por ende su aporte.

Un primer acercamiento al tema permite sostener que las experiencias latinoamericanas evidencian un fracaso debido a la dificultad de llevar el cambio legal a la realidad que pretenden regular. Esto se debe no a defectos técnicos sino a la inadecuación de los institutos procesales que se busca implementar y la realidad en la que deben insertarse. Así, podría afirmarse que la necesidad de consultar los puntos críticos de la reforma procesal penal con distintos agentes especialistas en el tema o individualmente con los miembros de la comunidad, permite eludir problemas del orden de la falta de legitimación de los procesos de cambio legislativo.

Un proyecto que atiende sólo los requisitos de técnica jurídica y parlamentaria puede ser perfecto desde el punto de vista formal pero fallar a la hora de ser traspolado a la realidad para la cual fue pensado. Se puede aseverar entonces que el éxito de la reforma depende, en alguna medida, de su génesis.

En otro orden de ideas, esta manera de encarar el debate se vincula con los tópicos mismos de la propuesta reformista; pues, entre sus objetivos pueden mencionarse la transparencia institucional en cuanto a cómo funcionan las agencias judiciales, la publicidad de los juicios –acceso de los medios, información sobre las audiencias de debate, sentencias-, demora de los procesos, el trato a las partes brindado en defensorías, fiscalías, juzgados, las prácticas relativas al respeto del derecho de las víctimas, organización del MPF, gestión, división de tareas, la relación con las fuerzas de seguridad, entre muchas otras. Como se observa todas las cuestiones enumeradas atañen a la comunidad en su cotidianidad y en los conflictos propios de la vida en sociedad, por ende, discutir sobre ello previo a sancionar un cambio en el aparato judicial es imperioso, en tanto aporta las experiencias de los usuarios del sistema en forma directa, sin tamices dogmáticos o técnicos, sino en cuanto a los factores que requiere el sistema institucional en sí mismo para funcionar correctamente.

Dicho esto serán abordados en tópicos separados distintos aspectos que ensayaré analizar en concreto sobre el significado del modelo de una democracia deliberativa o directa en el contexto del proyecto de reforma, las distintas experiencias sobre participación de la sociedad civil y la comunidad en otros proyectos legislativos, las conclusiones que pueden extraerse de ellas y con las palabras finales de este trabajo.

2. Democracia y Administración Pública

Los objetivos que la reforma se propone alcanzar se centran en lograr que el sistema de justicia en su conjunto, a través de transformaciones en cada una de las instituciones que la componen – Ministerio Público Fiscal y de la Defensa y Tribunales-, adquiera una política clara respecto a los objetivos que persigue. De esta forma se busca un alto estándar de eficacia y eficiencia en el servicio de justicia, lo cual implica atender las necesidades de los usuarios del sistema.

Varios son los puntos neurálgicos de dicho proceso. Entre ellos se encuentra la necesidad de dividir las funciones administrativas de las jurisdiccionales, creando para ello una oficina judicial, como una de las medidas que concierne al funcionamiento de los juzgados. Dentro de esa idea se busca la sustitución del expediente como método de trabajo para la etapa preliminar del proceso por la de audiencias preliminares, lo cual permite no sólo la agilidad de los procesos sino también mayor transparencia.

Esta forma de pensar el proceso, por oposición al sistema inquisitivo que aún permanece enquistado en los sistemas judiciales de la región latinoamericana, logra el cumplimiento del sistema acusatorio, en cuanto prevalece la oralidad y el contradictorio. Asimismo, ello conlleva un cambio de los roles de cada uno de los actores: Ministerio Público Fiscal, Defensa y de los Tribunales.

En el ámbito de la defensa se debe discutir cuál sería el mejor modelo para cumplir con el deber del Estado de proveer de defensa técnica a quienes no puedan pagarla, y hacia el Ministerio Público Fiscal, cómo maximizar los recursos disponibles para perseguir aquéllos delitos de mayor importancia en función de las necesidades sociales. En esa línea resulta imperioso un cambio en el perfil de los fiscales. En sentido de abandonar la imagen distante de la comunidad que en la actualidad mantienen, más a fin con la del juez, para convertirse en funcionarios activos dentro de la comunidad, hacerse cargo de los problemas en materia de seguridad, aplicando criterios de selección de casos, principios de oportunidad y métodos alternativos para la solución de conflictos, lo cual implicará profundos cambios respecto de la metodología de trabajo.

Esta propuesta tiene amplia aceptación en la comunidad pues la agilidad, eficacia y eficiencia en la forma de llevar adelante los procesos, así como la renovación de los roles de los jueces, fiscales y defensores hacia un compromiso serio en relación a su función pública responde claramente a un reclamo de la sociedad del cual la reforma se hace eco. Sin embargo, se advierte sobre la dificultad de implementar estos cambios y llevarlos a la práctica (Riego, Cristian, 2012).

En otro orden de ideas surge el juicio por jurados como otro de los tópicos de la reforma pues resulta una forma directa de participación de la ciudadanía en el sistema de justicia. Además viene a concretizar las ideas expuestas en este punto no sólo por implementar una real oralización del sistema, superando los vestigios del inquisitivo sino porque por sus características obliga a las partes a realizar el mayor esfuerzo por demostrar su hipótesis y convencer al jurado.

En suma, se puede aseverar que se persigue un sistema de justicia más participativo, con fines claros para resolver los problemas de la comunidad y mayor transparencia en cuanto a la forma y las herramientas que se utilizan para ello. No obstante, ello no implica suscribir una idea de la justicia conforme a un modelo empresarial. La idea de eficiencia y eficacia, control sobre las respuestas que el sistema da a las demandas de la comunidad y racionalización del gasto y los recursos, así como la eliminación de la burocratización son conceptos que deben ser aplicados tomando los recaudos necesarios para no caer en una visión empresarial del sector público. Las instituciones de este sector tienen su propia historia y carga cultural que no puede ser pasada por alto.

Cabe mencionar que estas críticas y propuestas de cambio no son exclusivas del sistema de justicia, sino que existen también en el ámbito de la Administración Pública respecto de la cual se viene proclamando la necesidad de su modernización. Algunos autores observan que la modernización de la Administración Pública es parte del proceso de reforma del Estado y, como tal, implica la elección de un modelo o de un complemento de ellos que se ajusten a la realidad en la que pretenden insertarse y los objetivos buscados. Pues bien, en ese sentido, hay varias propuestas. Vale la pena hacer una breve referencia a ellas pues, todo proceso de cambio dentro de la esfera del Estado debe pensarse en conjunto y no como cuestiones aisladas.

La “Nueva Gestión Pública” –NGP- surgió en la década de los ochenta alineada con el modelo neoliberal del Estado. Buscaba lograr resultados concretos, organizaciones descentralizadas, reducción de los aparatos burocráticos; asimismo piensa al ciudadano como un cliente y la separación entre la formulación de políticas y su puesta en marcha. La NGP se presentó como una corriente técnica y neutral (Narbondo y Ramos, 2003; Pierre, 2009), cuando en verdad introduce una lógica de gestión de empresa dentro del sector público, ignorando las diferencias entre lo público y lo privado.

Como respuesta a la NGP surgió el neowebwerianismo que, sin dejar de reconocer los problemas de una administración pública altamente burocratizada, se manifiesta en contra de la idea “gerencialista”, de eficiencia y privatista del sector público. Pues reivindica la disgregación entre lo público y lo privado, y resguarda ciertos derechos de la ciudadanía. Sin embargo considera a la participación ciudadana como un aporte a la administración sin permitir que por ello se confundan los actores privados con funcionarios públicos. Puede resumirse como un proceso normativo que excede el campo meramente económico y la inserción de políticas para la estructuración del Estado que tome en consideración su historia y cultura en el marco de cada Administración Pública (Olsen, 2004; Lynn, 2008).

Por otro lado se presenta otra línea de pensamiento que propone la democratización de la Administración Pública. Esta idea se engloba bajo el concepto de “buena gobernanza”, cuyo origen pertenece a la ciencia de la economía, luego se trasladó a la ciencia política, la sociología y otras ramas de las ciencias sociales. Finalmente fue trasladado al ámbito de la Administración Pública. Este concepto tiende a promover (al menos a nivel discursivo) el mejoramiento de la administración pública en base a una mayor y más influyente participación ciudadana. La literatura alrededor de este concepto tiende a afirmar de manera cada vez más convergente que las estructuras y los procesos que tienen lugar dentro y entre los Estados ya no son los únicos determinantes de las dinámicas políticas y económicas del presente. Varios y deferentes tipos de

actores no estatales (movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, corporaciones transnacionales, redes terroristas, etc.) hoy tienen una significación antes ocupada de forma casi exclusiva por los Estados.” (Daniel Chávez, 2012).

Este modelo de la “buena gobernanza” no es el único que prevé una participación amplia dado que, como ya se dijo, el neoweberianismo admitía la complementación de la participación propia de la democracia representativa con herramientas de los modelos de democracia deliberativa y directa.

El sentido del término sociedad civil brindado por David Held para quien, “la sociedad civil constituye aquellas áreas de la vida social –el mundo doméstico, el ámbito económico, las actividades culturales y de interacción política- que se organizan mediante acuerdos privados o voluntarios entre individuos y grupos por fuera del control directo del Estado” (1993, 6).

Otra forma es mediante la introducción de mecanismos para que los ciudadanos elijan entre servicios o alternativas predefinidas por la administración, como plebiscitos o votaciones para temas muy específicos. En cuanto a este último los autores señalan que: “...puede ser interpretado como la versión de la NGP de la democratización, en la cual en realidad no es el ciudadano sino el ‘cliente’ o ‘consumidos’ quien decide acerca de la calidad de los servicios que recibe, y en esa medida elige entre varias opciones, incluyendo las del sector privado. Se debe ignorar que si bien a esto se le llama democratización, puede referirse a veces a fenómenos más cercanos al mercado que a la democracia, y propiciar una desaparición del ciudadano político con derechos y con participación efectiva en la toma de decisiones realmente importantes” (Fuentes, Güemes e Isaza, 2012).

3. Formas de participación de la sociedad civil en reformas legislativas en Latinoamérica

En los años noventa tuvo lugar en algunos países de Latinoamérica distintas formas de participación comunitaria, lo cual se plasmó en leyes.

En el caso del Perú la ley 26300 denominada “Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos” prevé distintas instancias de participación ciudadana en cuanto le otorga la posibilidad de iniciativa en la reforma constitucional, la revocatoria de autoridades, demanda de rendición de cuentas y otros mecanismos de control en el ámbito del gobierno municipal.

Luego en el caso de Colombia la ley 134 sobre mecanismos de participación ciudadana también regula la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria de mandato, el plebiscito y el cabildo abierto.

Por su parte Bolivia también logró establecer una base normativa de similares características donde articulaba a los sectores de las comunidades campesinas, indígenas y urbanas en la vida política, económica y jurídica. Se destaca en dicha ley que reconoce personalidad jurídica a las organizaciones territoriales de base, urbanas y rurales y las vincula con los órganos públicos.- En ese sentido busca el fortalecimiento de los instrumentos que permiten perfeccionar la democracia y la representación, a través de la participación ciudadana.

En el ámbito regional se ha observado la implementación de estos mecanismos de participación. Este es el caso de Ecuador con el referendo realizado en el año 2011, el cual incluía un amplio

cuestionario sobre temas vinculados al sistema de justicia, la prisión preventiva, en materia de seguridad, medio ambiente, economía y medios de comunicación. En la Constitución ecuatoriana hay tres formas de participación directa: referendo o plebiscito, la iniciativa popular y la revocatoria de mandato. De hecho la Constitución de 1978 fue aprobada a través de un referendo. Volviendo al referendo del año 2011, entre las formas allí propuestas se encuentra la del Consejo de la Judicatura y reorganizar el sistema de justicia para lo cual se crearía una comisión con representantes del Poder Ejecutivo, del Legislativo y del Consejo de Participación Ciudadana. Por otro lado se sometió a consulta sobre el plazo de la prisión preventiva y que factores deben tenerse en cuenta para dictarla. Otro ámbito de indagación fue si las instituciones del sistema financiero privado y las empresas de comunicación privadas de carácter nacional pueden ser dueños y tener participación accionaria en el ámbito financiero y comunicacional. Estos son sólo algunos de los temas, las preguntas debían ser contestadas por si o por no y fueron previamente aprobadas por la Corte Constitucional de Ecuador. Se puede afirmar que el resultado del referéndum fue positivo para el gobierno del presidente Rafael Correa por las reformas que implicó para el sistema de justicia y financiero en el sentido propuesto por dicho gobierno, además el resultado del referéndum es de aplicación obligatoria, no es meramente una consulta a la ciudadanía sino que conlleva una reforma legislativa.

3.1 Reformas y participación comunitaria en Bolivia

Me voy a detener en el caso de Bolivia por la particularidad del escenario político que se da en ese país, respecto a las distintas experiencias que tuvieron lugar en los últimos diez años, de una activa participación de la sociedad civil en la discusión sobre políticas públicas y la estructuración del sistema de justicia, entre otras cosas¹.

Resulta de especial interés para el tema de este trabajo conocer que hacia el año 1999 se llevó a cabo en Bolivia un proyecto de reforma procesal penal que finalmente entró en vigencia en el año 2001.

La difusión hacia la sociedad civil de los contenidos de la reforma fue uno de los puntos en los que se trabajó con especial dedicación. Así, se puede observar que hubo un importante proceso de comunicación que consistió, por un lado, en la transmisión de su contenido a través de los medios de comunicación y entre otros mecanismos se formó una red de organizaciones con distribución geográfica en los distintos puntos del país que buscaba la divulgación de la reforma.

Dichas organizaciones eran coordinadas por abogados o sociólogos, por lo general, orientada a la formación de la comunidad en relación a temas de la reforma.

Leticia Lorenzo participó del proceso de reforma como pasante en el Equipo Técnico de Implementación de la Reforma Procesal Penal y sobre la base de su experiencia me brindó una serie de datos de interés para el presente trabajo, en una entrevista realizada por correo electrónico.

Lorenzó relata que el Código de Procedimiento Penal (Ley 1970, de 1999) creó en sus disposiciones finales dos órganos: la Comisión Nacional de Implementación de la Reforma (en la disposición segunda) y el Comité Ejecutivo de Implementación (disposiciones tercera y cuarta). La Comisión es una instancia de decisión, conformada por las cabezas institucionales, en tanto el

Comité es una instancia más ejecutiva, integrada por personal designado por las instituciones involucradas (Poder Judicial, Ministerio Público, Congreso Nacional, Ministerio de Gobierno y Ministerio de Justicia, Universidad Nacional, Colegio de Abogados). Este Comité es el que aprobó la creación del Equipo Técnico de Implementación, que comenzó a trabajar en un plan específico en forma directa con todos los involucrados, financiado en gran parte por organismos de cooperación internacional (principalmente la cooperación norteamericana y la cooperación alemana).

Dentro del Equipo, una de las áreas concretas de trabajo que funciona es la de **difusión**. Esta área de trabajo dio inicio a la convocatoria de organizaciones de la sociedad civil, capacitación (generalmente se hacen talleres y reuniones con organizaciones de todo el país) y luego les otorgó recursos para realizar réplicas, donde las organizaciones en forma directa trabajaban con sus poblaciones meta, a través de sus propios métodos de trabajo. Así, se dan experiencias tan diversas como charlas sobre la reforma a través de una red de radios comunitarias que se enlazan para escuchar a un expositor y hacerle preguntas, talleres en centros penitenciarios con personas detenidas y/o condenadas, y capacitaciones más “tradicionales” en universidades y/o centros educativos.

En cuanto a la implementación del proceso de capacitación, Lorenzo explica que se desarrollaron diversos tipos de actividades, de acuerdo a los programas concretos de las organizaciones y las poblaciones con las que trabajaban. Por ejemplo, las organizaciones que trabajaban con mujeres víctimas de violencia de género y/o delitos sexuales se orientaron a trabajar temas relacionados con derechos de las víctimas, instancias de atención a las víctimas e incluso impulsaron algunas investigaciones sobre el funcionamiento del CPP, en esa materia.

Las organizaciones que trabajaban en recintos penitenciarios se dedicaron a desarrollar talleres de capacitación a las personas privadas de libertad sobre la nueva estructura procesal y los derechos de los detenidos (también se trabajó en el ámbito penitenciario, a través del área jurídica de la Pastoral Penitenciaria, en la discusión y elaboración de lo que posteriormente fue la Ley de Ejecución Penal y Supervisión y su reglamentación, que incorporó mucho de las prácticas positivas existentes en los recintos: la representación de los privados de libertad, la posibilidad de contar con procuradores penitenciarios encargados de dar seguimiento en los juzgados a los casos de las personas del penal, la posibilidad de llevar controles cruzados acerca del trabajo y/o estudio de los presos para acceder a beneficios penitenciarios, etc.).

Entre las principales motivaciones para impulsar la reforma procesal penal en Bolivia se encuentran: El enorme número de presos preventivos que existía (superando el 80% de acuerdo a estudios de ILANUD de la época); la extensión del uso de la prisión como mecanismo para cobrar deudas y los escasos resultados de los procesos penales, que generalmente no llegaban a juicios.

Respecto al tipo de participación que observó este proceso de difusión la entrevistada explicó que el caso más notorio, en la formulación misma de la ley, fue el de las personas privadas de libertad con relación a la Ley 2298, de Ejecución Penal y Supervisión. En el debate parlamentario concurrieron los representantes de privados y privadas de libertad. Y de la misma forma sucedió con la discusión de la reglamentación de la ley. Generalmente se hacían en el

marco del Congreso audiencias públicas. En algunos casos se invitaba también a “expertos” que concurrían a dar un marco conceptual sobre el tema que se debatiría para luego pasar a escuchar las opiniones de las organizaciones y personas participantes.

En el caso de las organizaciones indígenas, dado que el CPP reconoció la posibilidad de las autoridades de resolver los conflictos sucedidos en comunidades a través de sus propias autoridades, se hizo un trabajo de “diálogo” en sentido de compartir las dos visiones de justicia.

Luego hacia el año 2003 Lorenzo también tuvo la posibilidad de participar en los “Centros Integrados de Justicia” los cuales tuvieron un rol trascendente con la caída del gobierno de Sánchez Lozada provocada por lo que se conoce como la “guerra del gas”. En dicho momento histórico tuvieron un rol predominante la protesta social que tomó como lugar geográfico estratégico el Alto, en la ciudad de La Paz, por su conexión con la autopista que comunica a esa ciudad con otras localidades. La protesta arrojó un saldo trágico con cerca de 70 muertes y muchos heridos, lo cual incrementó por supuesto la indignación y desesperación de la población.

En ese contexto, estos centros pueden ser tomados como un claro ejemplo de democracia directa, cuyo principal objetivo fue calmar a la sociedad tras una situación tan traumática como la descrita que finalizó con el abandono del mando de parte del presidente Sánchez Lozada. Principalmente hizo hincapié en que dentro de las tareas que allí se desarrollaban se encontraba la de generar un mayor y mejor acceso a la justicia, a través de un procedimiento altamente participativo de la comunidad.

Entre los factores que confluieron para posibilitar la experiencia se pueden mencionar el rol del Poder Judicial en aquel momento presidido por Eduardo Rodríguez Veltzé, en cabeza de la CSJ, quien años más tarde asumiría la presidencia de la república por la crisis institucional a raíz de la caída de Sánchez de Lozada, quien traspasaría el mando a Evo Morales. Se destaca un documento llamando “Justicia para Todos” que tenía entre sus líneas de acción para el Poder Judicial la de ampliar el acceso a la justicia de las poblaciones más vulnerables.

El proceso de diálogo abierto con los vecinos a través de sus representantes en las juntas vecinales fue delineando un modelo de Centro, con jueces concurriendo a los barrios, altamente legitimado y, a la vez, requerido por ellos mismos. Es decir: no se partió de decirle a los vecinos “van a venir jueces a trabajar con ustedes” sino que se partió de talleres de diálogo y capacitación identificando las necesidades que tenían en materia judicial, las herramientas existentes en el sistema para cubrir esas necesidades, los diversos modelos de cubrirlas y, finalmente, diseñando el espacio concreto.

A esta altura de los acontecimientos puede afirmarse que se logró mejorar el acceso a la justicia a través del empoderamiento de los propios vecinos, ya que aquellos que ejercían labores voluntarias en los centros, promoviendo conciliaciones, comenzaron a ser reconocidos como agentes de resolución de conflictos. En ese sentido se logró mejorar la situación de muchas personas que no encontraban soluciones en el sistema judicial.

Para concluir, de alguna forma esta experiencia tuvo algún tipo de repercusión con la reforma constitucional que tuvo lugar en el año 2009. En sentido que por una parte, los integrantes de los diversos Centros se involucraron en una serie de talleres y actividades que terminaron con una

propuesta concreta de cambio que fue presentada a la Asamblea Constituyente en Sucre, donde se proponían regulaciones específicas para el ámbito judicial. Por otra parte, en la nueva constitución se plasman principios que se habían constatado efectivos en los centros: el Art. 10 establece que el Estado promueve la “Cultura de Paz”, que fue uno de los pilares sobre los que se constituyeron los Centros; el Art. 178 establece el pluralismo jurídico, la equidad y la participación ciudadana.

El sociólogo Juan Carlos Pinto Quintanilla explica este proceso legislativo, en cuanto absorbió la necesidad de proponer cambios en la justicia ordinaria, a fin de integrar a la justicia indígena de origen campesino. Los objetivos del proceso constituyente eran la construcción de una nueva justicia plurinacional conforme el nuevo proyecto de Estado que nació con la elección de Evo Morales en Bolivia.

Pinto Quintanilla relata que se dio un proceso de total democratización abriendo la elección de jueces y magistrados al mandato del puebloⁱⁱ. Así explica que hubo una fuerte campaña mediática para dar a conocer las candidaturas de los postulantes. Destacó que la clase opositora, si bien minoritaria, tuvo gran apoyo de los grupos mediáticos que tradicionalmente provienen de la elite de ese país. Criticó asimismo el desempeño de las clases medias por no involucrarse en las necesidades de la mayoríaⁱⁱⁱ (Pinto Quintanilla, 2012; 92).

Para resumir, en primer lugar la labor de las Organizaciones Territoriales de Base permitió acercar la voz de las comunidades indígenas y rurales a las instituciones. En efecto estos grupos sociales comenzaron a tener participación en la vida política del país a partir de la entidad que les otorgó la ley de participación popular n°1551 sancionada el 20 de abril de 1994. Más tarde con el proceso de reforma procesal penal también se evidenció la implementación de mecanismos para hacer llegar el contenido de dicho proceso que involucraba cambios importantes en el sistema de justicia. Luego el escenario político fue testigo del empoderamiento de estos sectores de la población, donde se utilizó como instrumento de presión política, la protesta a través de lo que se conoce como piquete o corte de rutas, ello desencadenó una crisis política que terminó con la partida del jefe de estado y el abandono de la conducción del país. Así se dieron distintos sucesores. En ese período, concretamente hacia el año 2003 una forma de acercar a estos sectores de la comunidad se logró a través de los Centros Integrados de Justicia, lo cual permitió un acercamiento importante que de alguna forma colaboraría en la recuperación del orden y la paz interna.

Bajo la conducción de Evo Morales se construyó el Estado Plurinacional que incorpora la experiencia de esos últimos veinte años de vida política y de crecimiento de los grupos de base. De forma tal que la comunidad indígena fue definitivamente incorporada dentro del sistema institucional político, así como sectores rurales y otros también vulnerables, tradicionalmente relegados del escenario político, social y económico. Los propios sistemas jurídicos de la comunidad indígena pasaron el tejido duro del tradicional sistema occidental que desde la colonia impera en la región.

Entonces el proceso de evolución en la discusión política y social, atravesó el campo de lo meramente declarativo para sumergirme en un verdadero cambio cultural a la hora de proponer una reforma sobre el sistema de justicia.

4. Algunas experiencias sobre debates abiertos en la Argentina

4.1 Ley de medios

La actual ley de medios constituye un claro ejemplo de debate abierto y ampliamente participativo de la sociedad civil. Pues en el año 2008 se instaló en la agenda política la necesidad de reformar la anterior Ley de Radiodifusión sancionada durante la última dictadura militar en la Argentina que avalaba la formación y consolidación de los grandes medios locales y la penetración del capital extranjero.

Es preciso destacar que el tema adquirió trascendencia a partir de una declaración del Consejo Superior de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA que criticó la forma en que los medios de comunicación habían cubierto una situación conflictiva, ocurrida en el mes de abril del 2008 a raíz del rechazo del sector de la producción agraria a la aplicación de retenciones a la exportación de granos, con motivo de un decreto del PEN, durante el primer mandato de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner. En ese contexto se reclamó la sanción de una ley democrática de radiodifusión que garantizara un acceso a la información plural.

A su vez esta declaración promovió la intervención del Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión^{iv}, en virtud de que en el texto dado a conocer por el Consejo se había informado que la cobertura de los medios había sido de corte clasista y discriminatoria. A esta altura, los dueños de los medios reaccionaron en contra de dicha intervención, alegando la defensa de la libertad de prensa.

Concomitantemente con el comienzo de una etapa de debate en foros y espacios públicos, donde se comenzaba a hablar de los lineamientos del proyecto de ley para modificar la distribución de las licencias en tercios (entre la explotación privada, sin fines de lucro y el propio Estado). Así, desde algunas asociaciones civiles se comenzó a reclamar la aceleración de los tiempos para dar lugar a un debate amplio en torno a la ley de medios.

Entre estas asociaciones que tomaron la iniciativa se encontraban el CELS, ADC, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social (FADECCOS), el Foro de Periodistas Argentino (FOPEA) y Poder Ciudadano. Elevaron una propuesta que consideraba como puntos clave a ser tenidos en cuenta para una nueva ley, la diversidad y el pluralismo informativo, límites a la concentración de la propiedad de medios, garantizar el acceso a las licencias a organizaciones sin fines de lucro, asegurar la independencia de los medios y crear un organismo de aplicación transparente.

Interesa destacar que dentro de los puntos de reclamo se incorporó la demanda de que hubiera una discusión amplia sobre el proyecto del PEN, previo a que tuviera la respectiva discusión en los recintos del Congreso. Este reclamo implicó poner en marcha los mecanismos de participación ciudadana.

Al aclamar un debate sobre la necesidad de la sanción de una ley de medios más democrática y representativa se plasmaron ciertos valores que en definitiva fueron los que dieron el norte y sentido a la discusión. Entre estos se introdujo la necesidad de construir un consenso social

amplio, en relación a considerar a la comunicación y la cultura como elementos centrales en un Estado de Derecho (CELS, “Informe Anual 2009”).

A fin de lograr dichos propósitos se realizaron 23 foros en distintas ciudades del país, lo cual permitió la incorporación de más de 200 aportes de la sociedad civil al texto original. En estas condiciones el texto fue debatido en la Cámara de Diputados donde fue modificado con el apoyo de otros sectores políticos no oficiales. De modo que obtuvo una amplia legitimación política no sólo por el debate dentro del recinto parlamentario sino porque al llegar a esa instancia ya había absorbido las opiniones de distintos sectores de la sociedad representados en las sociedades civiles.

Finalmente la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se sancionó el 10 de octubre del 2009 bajo el n° 26.522.

En un reciente artículo periodístico se hizo alusión a que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual promueve la participación de diferentes actores en la prestación de servicios de comunicación y garantiza los intereses del sector comercial con una visión pluralista. Esta ley implicó un cambio de paradigma en sentido de instalar un diálogo permanente entre el Estado y la sociedad civil para generar políticas públicas que impulsen el proceso democratizador (Pagina/12, 24/10/2012).

En el mismo artículo periodístico se menciona la opinión del relator especial para la Libertad de Expresión de Nacional Unidas, Frank La Rue quien señaló que: “la Argentina está sentando un precedente muy importante. No sólo en el contenido de la ley, porque el proyecto original que vi es lo más avanzado que hay en el mundo en ley de telecomunicaciones, sino además en el procedimiento que se siguió, el proceso de consulta a nivel popular. Me parece que ésta es una ley realmente consultada con su pueblo”. Además admitió que el cuerpo normativo “garantiza el pluralismo, que todas las voces tengan acceso. Reconoce que tiene que haber tres tipos de medios: comerciales, comunitarios y públicos. Y los convierte en ley. Ante una progresiva concentración monopólica y oligopólica de medios, no sólo en América latina, creo que esta ley es un gran avance”.

Por otra parte se destaca la participación de Universidades de distintas regiones del país vinculadas al área de la comunicación con una participación activa no sólo desde el primer momento en que comenzó a debatirse la ley, sino permanentemente en relación a los distintos conflictos que se fueron suscitando desde su sanción, en torno a su puesta en marcha.

En ese contexto recientemente el director de la carrera de Comunicación Social de la UBA, Glenn Postolski, expresó que: “la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es producto de la participación activa de miles de argentinos, por eso su plena vigencia implicará un salto cualitativo en la construcción democrática de nuestra sociedad” (Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad de la Plata).

Para concluir, si bien se pueden mencionar otros ejemplos de participación ciudadana en la actualidad es indiscutible que la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es el máximo exponencial. Pues bien como se viene de señalar permitió la discusión de la letra misma de la ley previo a que fuera debatida en ambos recintos del Congreso, lo cual implicó una

verdadera construcción democrática respecto de un tema de trascendencia indiscutible en la vida democrática de un Estado.

Así la actual ley resultó ser pionera en la región y en comparación a muchos otros países centrales, al permitir una distribución equitativa de las licencias y garantizar el acceso a la información desde distintos sectores, evitando que ello fuera privilegio de los grandes grupos económicos.

En una propuesta de esa envergadura no podían faltar las voces de la sociedad civil, ya sea agrupaciones de derechos humanos, como de los expertos en la materia, por ello también se convocó a las Universidades. Pero de mayor importancia fue la búsqueda de la formación de la ciudadanía respecto al contenido de la discusión. En ese sentido se han observado campañas mediáticas de distinta simpatía política. De esa manera se permitió que cada uno formara su propia opinión sobre el tema y dejara de ser de interés de las fuerzas políticas, para ser un tema de la formación democrática.

4.2 Ley de salud mental

La ley de salud mental n° 26.657 fue sancionada el 25 de noviembre de 2010 con un amplio consenso logrado desde distintos sectores de la sociedad civil debido al largo trayecto que llevó el armado del articulado de ley, justamente porque se buscaba incorporar las distintas opiniones tanto de los profesionales en la materia, ONGs dedicadas al tema y de aquéllas que se ocupan de la temática de los derechos humanos en general; por último también sumó la opinión de las personas que se ven en la cotidianidad involucradas con los problemas de salud mental.

El proyecto se proponía reglamentar la situación de las personas en situación de internación involuntaria con una visión, propia del derecho penal, pues se piensa a dicha situación como semejante a la de las personas encarceladas por decisión judicial, ante la presunción o determinación por sentencia firme sobre la comisión de un delito. De esta forma se cumplió con el control de convencionalidad contemplado en la Convención Americana de Derechos Humanos (arts. 1 y 2), mencionado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias resoluciones^v. La solución y los mecanismos legales contemplados en la ley son fieles a los derechos y garantías de la Convención, al otorgar a la persona internada el máximo de derechos posible para limitar la afectación de su persona que le provoca la institucionalización psiquiátrica.

El proyecto tuvo su origen hacia el año 2006 y fue impulsado por el diputado Leonardo Gorbeiz, acompañado por distintas fuerzas políticas y organizaciones sociales. En dicho proceso participaron distintos actores del campo de la salud mental y los derechos humanos, entre ellos la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, la Organización Panamericana de la Salud, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Consejo General de Salud Mental de la ciudad de Buenos Aires (COGESAM), el Movimiento Social de Desmanicomialización y Transformación Institucional.

Asimismo el proyecto fue difundido en distintas instancias académicas ya sea en Congresos y debates realizados en asociaciones de salud mental y espacios abiertos a esos fines en las provincias. Entre ellos es de destacar que en el mes de junio del 2008 se realizó la jornada "Hacia

Una Ley Nacional de Salud Mental", convocada por la Comisión de Acción Social y Salud Pública de la Cámara de Diputados de la Nación, que consistió en un importante encuentro público para debatir la ley. Allí participaron referentes académicos, autoridades sanitarias e institucionales, profesionales y otros trabajadores del sector, usuarios y familiares de personas con padecimiento mental. En dicha oportunidad se analizaron y discutieron cuales debían ser los ejes para una ley nacional de salud mental, incorporándose todas las críticas al momento de plasmar el texto final consensuado.

Se observa que el largo proceso de redacción de la ley logró consensuar con distintos actores su contenido, lo cual permitió que se sancionara una ley con amplia legitimación.

En este contexto el aporte de la experiencia de los actores que participaron del proceso de gestación de la ley resulta de gran interés en el marco del tema propuesto en este trabajo. Por ello, el pasado 5 de octubre realicé una entrevista a Mariano Laufer, abogado especialista en derechos humanos y actualmente Coordinador de la Unidad de Letrados creada por la Defensoría General de la Nación, en cumplimiento del art. 22 de la ley de salud mental que obliga al Estado a dar defensa técnica gratuita a toda persona internada involuntariamente.

Relató que el proceso de discusión tomó cuatro años, en parte porque fue el tiempo necesario para lograr el consenso político necesario para su sanción. Explicó que el debate fue amplio ya que no sólo participaron miembros de la sociedad civil y profesionales de la salud especializados en la materia sino también OGNs que buscan la protección de los derechos humanos en forma amplia, como el CELS y la Asociación Madres de Plaza de Mayo. También tuvieron participación las Direcciones de Salud de las distintas provincias.

En cuanto a las herramientas y mecanismos utilizados para cumplir un amplio debate menciona que se realizaron charlas, jornadas, también hubo audiencias en el Congreso de la Nación y como ya se había señalado párrafos previos, el proyecto fue originario del diputado Gorbacz que proviene de un bloque no oficialista, Nuevo Encuentro, y además es psicólogo de modo que llevó esta discusión a las universidades y centros de salud.

Indagué sobre cuáles serían los aportes concretos de este proceso amplio de discusión, en sentido de si la ley efectivamente incorporó puntos que hubieran nacido de dicho debate. Frente a esta pregunta, contó que el texto se modificó mucho de su versión original, por ello la ley hace hincapié en la labor interdisciplinaria, en la democratización del saber y de la toma de decisiones. En concreto el artículo 22 corresponde a una propuesta del CELS, también los artículos sobre control judicial de la internación para lo cual se tomó como parámetros que se trata de la privación de la libertad de las personas, por ende se partió de la base de la igualdad de las normas del Código Procesal Penal de la Nación y esa idea también provino de las sociedades civiles, de la mirada de los derechos humanos que es bien distinta a la que podían tener los profesionales de la salud. Asimismo, la OPS y la OMS sugirieron los artículos vinculados al órgano de revisión.

Refirió que otros artículos de la ley se basan en la ley 448 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que contenía una definición sobre "salud mental", lo que llevó a que también se tuviera en cuenta la experiencia y el aporte de los actores que venían de esa discusión. Luego, el artículo 7° contempla el catálogo de derechos humanos básicos que imperan durante una internación, el cual

se inspiró en un fallo de la CSJN del 2005, “Tufano s/ internación”. De manera que también fue incorporada esa doctrina en la ley.

Destacó que las cuestiones mencionadas fueron vitales para el desempeño de los abogados encargados de poner en práctica la ley y la experiencia fue positiva porque permitió incorporar estas miradas y aportes enriquecedores en la materia. Mencionó que esta ley en su origen fue redactada por profesionales de la salud en lugar de abogados, entonces está pensada primero desde el punto de vista de los trabajadores de la salud, a lo cual se sumó la mirada de los derechos humanos y de la justicia.

Se puede extraer de la experiencia relatada que la incorporación de distintos actores dentro del proceso de debate es beneficiosa en varios sentidos, por un lado se evita de esta forma un texto rígido alejado de la realidad que pretende regular que en muchas ocasiones es lo que suele darse con aquéllas leyes que son redactadas por abogados, donde sólo se contempla el punto de vista técnico jurídico y los lineamientos de la voluntad política que apoyará dicho proceso. Luego, cuando el texto de la ley adquiere virtualidad al ser sancionado y ponerse en vigencia se observan incoherencias o postulados imposibles de cumplir. De esta forma, el consenso de distintos sectores especialistas, interesados y militantes de los derechos humanos permite no sólo un amplio consenso político sino la posibilidad en el futuro cercano de que dicha ley no caiga en desuso o de poner a los profesionales que deben cumplirla en situaciones incómodas que a la larga les implique sumar problemas en lugar de resolverlos.

Rescato, para finalizar este punto, los distintos mecanismos utilizados para llevar adelante la discusión, como ser los Congresos, el debate académico y los encuentros entre ONGs de distintos orígenes que permitieron consensuar el texto de la ley. Además que en todo momento se buscó que el contenido surgiera de esa discusión y no del trabajo individual.

5.El debate de la reforma

La propuesta de este trabajo se centra en discutir sobre la necesidad de llamar a un debate amplio y democrático sobre los puntos críticos de la reforma. En primer lugar surge la pregunta respecto a por qué sería necesario un debate de este tipo. Nuestro sistema representativo y republicano prevé el debate legislativo que se reparte entre las dos Cámaras del Congreso, Diputados y Senadores, las cuales según el esquema constitucional representan a la población de todo el país.

De ningún modo se pretende poner en duda el valor del sistema de democracia representativa sino la complementariedad de dicho sistema con los procesos de democracia deliberativa, que pueden ser enriquecedores en los sentidos manifestados en las experiencias desarrolladas en los puntos anteriores.

En primer lugar resulta evidente que un amplio debate previo al sometimiento ante los respectivos recintos parlamentarios, permite incorporar los aportes de distintos sectores que resultan fundamentales para que las propuestas de cambio siempre sean en sentido de mejorar y ampliar el goce de los derechos y el mejoramiento del sistema de justicia.

Así en los distintos casos analizados es factible advertir que la participación y el aporte concreto de los organismos de derechos humanos permitió ajustar las propuestas del caso en función de un efectivo control de convencionalidad.

En otro orden, considero importante que la discusión pública en los medios televisivos y de radio, en Universidades, foros, congresos y por supuesto en las comunidades barriales, así como otras comunidades representativas de grupos específicos y de expertos debe anteceder el debate parlamentario porque de esa forma se garantiza, por un lado, que los aportes de estos sectores sean efectivamente escuchados; pero además formar conciencia en sectores de la sociedad que por tradición y cultura permanecieron ajenos a este tipo de debate, que podría poner en crisis la efectividad de la aplicación de dicha ley.

No caben dudas que si bien el sistema de audiencias públicas permite escuchar distintas opiniones en oportunidad de realizar el proceso legislativo, la propuesta que aquí se transmite tiene la potestad de lograr un proyecto de ley verdaderamente democrático e inclusivo.

Así en el caso de Bolivia la reforma procesal penal previó una instancia de difusión para la implementación de sus contenidos que logró, con bastante éxito, mejorar el acceso a la justicia de sectores de la comunidad tradicionalmente relegados (indígenas y rurales). Ello permitió la formación de estos grupos en materia de derechos sociales y garantías procesales, ya que se trabajó puntualmente con personas detenidas. Luego, respecto de las comunidades indígenas el arduo trabajo en relación a la incorporación de sus sistemas jurídicos y la posibilidad de participar en la toma de decisiones concluyó en lograr un espacio significativo en la vida institucional, lo cual se plasmó con claridad en la última reforma constitucional.

En suma puede afirmarse que en una situación de crisis institucional como lo fue en el año 2003 en Bolivia el sistema de justicia tuvo un rol fundamental en cabeza del vicepresidente que debía asumir el gobierno del país y convocó o más bien obligó a los jueces a cumplir un rol apaciguador. En efecto se acercó el sistema de justicia, se informó sobre el contenido de los derechos y el conocimiento sobre las vías judiciales disponibles en favor de un grupo social marginal pero empoderado, con lo cual podría decirse que era el nacimiento de un concepto de ciudadanía.

Rescato de estos procesos distintas campañas dirigidas a generar conciencia sobre determinados temas, es el caso de Bolivia pero también el de Ecuador y fue también el caso de la Argentina con la ley de medios. En ese sentido es fundamental la formación y capacitación de la comunidad cuando se pretende entablar un debate serio sobre una reforma en temas que atañen a la ciudadanía y la convocan. Los principios democráticos de gobierno se mantendrán en el ámbito del deber ser si se mantienen sectores de la sociedad excluidos por razones económicas, sociales, políticas y también culturales. El mejoramiento de las instituciones apela a concientizar a las clases políticas en la necesidad de una activa y constante participación de la población en la discusión y la verdadera gesta de ciudadanía en su rol de contralor del cumplimiento de los compromisos políticos asumidos.

Concretamente dentro de la propuesta de la reforma procesal penal que se pretende implementar en nuestro país se propicia un cambio radical en cuanto a la forma de realizar el proceso. Empezando por sustituir el procedimiento escrito, propio del sistema inquisitivo,^{vi} como

metodología de trabajo y, asimismo transformar los roles de los distintos actores del proceso – fiscales, defensores y jueces-. Para ello se propuso establecer un sistema de audiencias durante las etapas preliminares del proceso, de forma tal que cumplan con los principios del acusatorio, la oralidad, la inmediación, publicidad y contradictorio; se impone entonces el abandono de prácticas muy arraigadas en el sistema de justicia.

La transformación en el sentido propuesto plantea la necesidad de introducir cambios radicales respecto a la forma en que los distintos actores del sistema cumplen sus funciones. Empezando por el juez, de quien se debe despegar el rol administrativo del jurisdiccional, lo cual está vinculado con la idea ya expresada en párrafos anteriores sobre la necesidad de eliminar el expediente escrito. Entiendo que de esta forma se asegura obtener sentencias de mejor calidad, hacer llegar esta idea a la ciudadanía resulta imperioso dado que persiste un gran desconocimiento sobre cómo funciona el sistema de justicia y el verdadero rol de los jueces. En ese sentido, una campaña que busque dar lineamientos claros sobre los roles de cada uno de los agentes judiciales, incluidos también los roles específicos de los defensores y del MPF, permite que las personas conozcan dónde deben canalizar sus reclamos.

Por esta razón entre las propuestas que contempla el presente trabajo se encuentra la de implementar un proceso de capacitación, similar al que se puso en práctica para la reforma procesal en Bolivia, que permita la formación y capacitación no sólo al interior del sistema de justicia sino también hacia afuera, a la comunidad en general, dado que el éxito de la reforma depende de la posibilidad de instalar este nuevo paradigma y transformar así una cultura arcaica en torno a la relación entre la justicia, sus actores y la comunidad.

Por otro lado, se observa un reclamo vigente por atender los problemas de la delincuencia con respuestas erráticas desde distintos sectores. Sin pretender dar una solución definitiva a un tema que requiere de la labor diaria y la articulación de políticas públicas concretas y claras en la materia, introducir en el ámbito de la sociedad civil y de distintos sectores de la comunidad la discusión sobre ciertos tópicos que trae la reforma podría ser el inicio de una propuesta seria para atender dicho reclamo.

Otro punto importante es la apertura del proceso de selección de magistrados como otro puente hacia la participación. En efecto, puede pensarse que el puntapié inicial de cualquier discusión sobre el acercamiento del sistema de justicia a la comunidad es que ésta conozca y elija a sus magistrados. Tradicionalmente la investidura de un juez es rígida y se mantiene en la sombras. Si bien en nuestro sistema, la creación del Consejo de la Magistratura con la reforma constitucional de 1994 ha permitido la democratización del proceso de selección, sigue permaneciendo en el ámbito netamente judicial y académico, prácticamente los medios de comunicación no recogen noticias en esta materia

En ese sentido, tomo como ejemplo, la actual integración del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Chubut, el cual está integrado no sólo por jueces, abogados y empleados, sino también por consejeros populares. La misma idea debe trasladarse a la selección de fiscales, dado que es fundamental que la comunidad pueda opinar tanto sobre quienes van a juzgar e impartir justicia, así como sobre los representantes de la acusación e investigación de los delitos. En armonía con esta idea, Gonzalo Rúa en ocasión de dar un taller sobre las experiencias nacionales

de la reforma procesal penal que tuvo lugar en Puerto Madryn en el año 2012, en el marco del “Programa Argentino de Capacitación para la Reforma Procesal Penal”, hizo alusión a la necesidad de generar un proceso de democratización de la justicia y resaltar los valores republicanos, en sentido de publicidad, transparencia y contradictorio en la toma de decisiones. Advirtió sobre un mal trabajo en el plano cultural.

En última instancia pero no menor la propuesta de implementación del juicio por jurados establecido en nuestra Constitución Nacional en los arts. 24, 75.12 y 118 aclama una previa discusión con la sociedad civil y representantes de las comunas barriales, por tratarse de uno de los institutos que representa de la mejor forma posible la participación popular en el sistema de justicia. Con esta propuesta se busca democratizar y desburocratizar el sistema, dado que definitivamente elimina el empleo del expediente como método de resolución de casos y a su vez garantiza la imparcialidad en las decisiones.

Es evidente que su incorporación a la Constitución desde 1853 y su posterior abandono al olvido responde a cierto rechazo y dudas que se generan en torno a la efectividad y la concreta posibilidad de aplicarlo a la realidad del sistema de justicia argentino. Pues muchos objetan la idoneidad de un jurado lego para decidir sobre los casos, así como la dificultad de no contar con los fundamentos de la sentencia. Este es un punto más que justifica la necesidad de que previo a un debate parlamentario que proponga la implementación de los jurados una discusión en torno a sus virtudes y defectos con distintos sectores de la comunidad, tanto expertos en la materia como con los propios ciudadanos quienes al fin de cuentas serían los futuros candidatos a ser jurado.

En este sentido Tocqueville, a propósito del jurado, ve claramente en él una institución republicana, otra forma de ejercicio de la soberanía popular, tan importante como el sufragio universal. En particular, el autor subraya el carácter político y eminente de la legislación penal, y por ende del jurado en materia penal. Asimismo, es relevante que intervenga el jurado también en materias civiles, que son mucho más frecuentes, y difunden en la sociedad la idea de derecho, la práctica de la equidad, el ponerse en el lugar del otro –dado que cualquiera podrá involucrarse alguna vez en una causa civil- y los hábitos moderados del juez. Se enseña de esta manera a los hombres a hacerse responsables de sus actos, condición de la virtud política. Se educa a la ciudadanía, gratuitamente, y en forma práctica. El poder del juez no disminuye con el jurado, sino que, por el contrario, se legitima. En materia civil, el jurado siempre resulta haciendo lo que él le indica. En penal, dado que se trata más bien de cuestiones de hecho y no de derecho, parecería *prima facie* que no es tal el poder del juez; sin embargo no es así, dado que su influencia y poder de convicción es muy grande, ganado en el ámbito civil. Incluso fuera de los tribunales la gente estima en gran medida la voz de un juez, considerándolo un sujeto dotado de una sapiencia e inteligencia superior a la suya.

Para concluir el tema planteado en este trabajo nos enfrenta a una clásica discusión sobre si el sistema de justicia debe permanecer alejado de las opiniones y expectativas de la comunidad o si debe ser permeable a las demandas que se dan ya sea en materia de seguridad y prevención del delito, como sobre mayor celeridad de los procesos y compromiso de los jueces y fiscales como funcionarios públicos.

Ahora bien sin abogar por una postura empresarial del sistema de justicia sostengo que este no puede mantenerse ajeno a lo que sucede en el interior de la sociedad donde pretende regir. Ello no quiere decir que un juez deba consultar una especie de barómetro imaginario sobre el ánimo popular antes de tomar sus decisiones, pero sí de cara a una reforma procesal legitimar sus contenidos con un amplio debate previo al parlamentario, con distintos sectores de la sociedad civil y de la comunidad en general, lo cual garantiza una reforma verdaderamente democrática y plural que contemple distintas voces sobre los puntos neurálgicos. En cuanto a los mecanismos concretos para implementarlo son útiles, conforme las experiencias relevadas, la discusiones en el ámbito de las Universidades y Congresos, pero es vital que haya campañas de formación y discusión en las comunas barriales las cuales se pueden realizar ya sea desde la sociedad civil, ONG, o mismos representantes del aparato estatal. En todo caso esa es una decisión política que podrá tomarse en el momento oportuno.

Asimismo es importante destacar la necesidad de una campaña con fines orientadores y formadores respecto de los contenidos que pretenden debatirse, para lo cual deben implementarse todos los recursos disponibles, como los medios de comunicación y la labor que en ese sentido puede aportar la sociedad civil.

Bibliografía

Chavez, D., “La gestión pública en la integración regional”, 2012.

Díez Ripollés, J. L., "La racionalidad de las leyes penales. Práctica y Teoría", Madrid, 2003

Erbetta, D.; “Seguridad y reformas penales. ¿Hacia dónde vamos?”; en “Reformas penales II”, Edgardo Donna, Dir., Santa Fé, 2006, p. 41 y ss.

Fuentes, G., Güemes, M.C. e Isaza, C.; “Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana”; en Transformación, Estado y Democracia; Buenos Aires, 2012; pp. 93/110.

Laufer, M. entrevista realizada el 28 de septiembre del 2012.

Lorenzo, L. entrevista realizada por correo electrónico el 24 de octubre de 2012.

Lynn, L., “What is a Neo-Weberian State? Reflection on a Concept and its Implications”, NISP Acee J. Publ. Adm. And Policy; 2008.

Narbondo, P. y Ramos, c. “La reconstrucción gerencial del Estado”, Montevideo, EBO.

Olsen, J. “Maybe it is Time to Redescover Bureaucracy”, J. Public Adm. Res. And Theory (16), pp. 1/24.

Palazzo, F., “La Política Legislativa y los controles de ley en Italia”, en “La política legislativa penal en occidente. Una perspectiva comparada”, Valencia, 2005, p. 151

Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Facultad de la Plata
(<http://www.perio.unlp.edu.ar/node/2596>)

Pinto Quintanilla, Juan Carlos; “Bolivia: lecciones de una elección inédita”; 2012
(<http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/896.pdf>)

Riego, C. “Informe Comparativo: Proyecto Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina, en revista Sistemas Judiciales n° 3, Buenos Aires, 2012, págs. 53 y 54.

Tapia, L., “Representación, participación y democratización en las relaciones estado-sociedad civil”; 2012 (<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/Ltapia/representa.pdf>).

Toqueville, A., “La democracia en América”, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, trad. de Luis R. Cuéllar.

Zaffaroni, E. R.I, “El enemigo en el derecho penal”, Bs. As., 2006, p. 57 y ss.

ⁱ El filósofo y doctor en ciencias políticas Luis Tapia introduce estos procesos: “Durante varios años hemos visto que en Bolivia se hacía política, y se hacía más política en espacios que no pertenecían al estado boliviano, es decir, que no forman parte del sistema de partidos ni de los municipios y que, más bien, conformaron una red en la que se hacía política en principio en el nivel del espacio público local, regional o sectorial. Es decir, en las asambleas de sindicatos campesinos, en las juntas vecinales y, sobre todo, en el espacio de articulación de las luchas antiprivatizaciones, que tienen como su forma más madura a la coordinadora del agua, que fue un espacio público de democracia directa y representativa, a la vez, en la que los ciudadanos de Cochabamba participaban en la deliberación sobre cómo llevar adelante el conflicto sobre la ley de aguas, que pronto se convirtió también en una demanda de la recomposición global del país a través de la consigna de una asamblea constituyente.

Uno de los rasgos de la experiencia de la coordinadora es que se trata de un espacio público en el que se reunían representantes de otros espacios locales de deliberación, y al que se asistía de manera rotativa. Así se convertía en una especie de asamblea de asambleas. Durante varios años —pero se puede decir también que esto ocurría con anterioridad— la vida política del país ha desbordado ampliamente el espacio de las” (Tapia, 2012).

ⁱⁱ “Con las leyes 018 (del Órgano Electoral Plurinacional) y 026 (del Régimen Electoral) se puso en marcha el proceso eleccionario de magistrados y magistradas, y del Tribunal Constitucional. Más de 520 postulantes se inscribieron para ser parte de la elección que, de acuerdo a ley, en primera instancia debían ser preseleccionados por la Asamblea Plurinacional, la cual velaba por el cumplimiento de los requisitos legales establecidos. En esta etapa, se realizaron entrevistas públicas abiertas a las y los postulantes” (Pinto Quintanilla, 2012; 89).

ⁱⁱⁱ “Todo este contexto de conflictividad, de alguna manera detonado con la movilización indígena, permitió la rearticulación, aunque dispersa, de sectores opositores que vieron en el conflicto con los pueblos del oriente la posibilidad de quebrar por dentro el Proceso de Cambio del gobierno indio. Antiguos aliados, viejos opositores, trotskistas del magisterio e incluso ex funcionarios se vieron coligados en este proceso de interpelación al gobierno, y tuvieron una amplia cobertura mediática para sumar y aumentar descontentos.” (Pinto Quintanilla, 2012; 90).

^{iv} El Observatorio está formado por el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y el Consejo Nacional de la Mujer (CNM). Este espacio fue

creado para realizar un seguimiento y estudio de los contenidos de los programas, particularmente en relación a mensajes discriminatorios.

^v En relación a ello, la Corte IDH se ha pronunciado en varias oportunidades diciendo que “[c]uando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (*Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2004. Serie C N°219, supra nota 16, párr. 176; y muchos otros.

^{vi} “La estructura de los Poderes Judiciales en América Latina ha tenido escasas transformaciones desde la época en que fue establecida, durante la colonia. Aunque introducirles transformaciones profundas fue parte del ideario independentista, lo que se logró a este respecto fue escaso. En el diseño predemocrático de los Poderes Judiciales se parte de la base que la función de resolver los conflictos le compete al rey, quien por razones prácticas la delega en ciertos funcionarios públicos. El poder de estos entonces no es autónomo, sino delegado del monarca, quien lo puede reasumir en tanto lo desee. Esta misma concepción se replica dentro de la función judicial, manteniéndose inalterable durante toda la vigencia del sistema inquisitivo...” (“Exigencias Alternativas de la Oralidad”, Modulo 3, CEJACAMPUS).