



## **12º CONGRESO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL**

**La Plata, junio y septiembre de 2021**

GT 73: La justicia en disputa: administración de conflictos, tramas locales, activismos sociales y de los Derechos Humanos en contextos de transformaciones sociales y reformas estatales

### **Innovaciones institucionales en la administración estatal de conflictos. Un estudio exploratorio de las experiencias del Centro de Acceso a Justicia de Olavarría y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires**

Banchio Luciano. Becario doctoral CONICET, Grupos de Estudios Socioculturales del Conflicto (GESOC), Facultad de Ciencias Sociales de Olavarría.

[lucianobanchio@gmail.com](mailto:lucianobanchio@gmail.com)

Girado Agustina. Becaria posdoctoral CONICET, Grupos de Estudios Socioculturales del Conflicto (GESOC), Facultad de Ciencias Sociales de Olavarría.

[giradoagustina@gmail.com](mailto:giradoagustina@gmail.com)

#### **Resumen**

La presente ponencia recupera el trabajo de investigación –doctoral y posdoctoral– que actualmente los autores realizan en dos organismos estatales, a saber: el Centro de Acceso a Justicia (CAJ) de la ciudad de Olavarría y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires con sede en la ciudad de La Plata. Ambos organismos comparten el hecho de que fueron creados como complemento de la burocracia estatal y buscan asistir a la ciudadanía en la gestión de sus conflictos. A través del trabajo etnográfico desarrollado durante el período 2019-2020 nos proponemos problematizar estos dispositivos estatales de administración de



conflictos, enfocando en el singular tipo de tratamiento que estas instituciones le dan a las consultas y demandas de las personas o grupos que acuden a ellas.

A lo largo de la ponencia se describen y analizan dos aspectos interrelacionados de las dinámicas de estas instituciones con el objetivo específico de desentrañar los esfuerzos sociales contemporáneos (de agentes estatales, pero también de ciudadanos y ciudadanas) por trascender las tradicionales burocracias estatales. En primer lugar, se dará cuenta tanto de los sentidos que habitan las definiciones programáticas que rigen a cada organismo como de aquellos que se movilizan en el trabajo cotidiano de los agentes estatales en interacción con las personas consultantes o demandantes. Para ello se identifican los diversos valores, principios y sensibilidades legales que operan en la conceptualización, administración y resolución de los conflictos. En segundo lugar, se reconstruyen las lógicas vernáculas que se despliegan para garantizar el acceso a justicia y a derechos, mediante la explicitación de las particularidades que asume la burocracia estatal en el marco de estas instituciones.

**Palabras clave:** *administración estatal de conflictos; acceso a derechos; justicia; burocracias estatales.*

## **Introducción**

La presente ponencia recupera el trabajo de investigación –doctoral y posdoctoral– que actualmente los autores realizan en dos organismos estatales, a saber: el Centro de Acceso a la Justicia (CAJ) de la ciudad de Olavarría y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (sede central y delegación Olavarría). Ambos organismos fueron creados como complemento de la burocracia estatal y buscan asistir a la ciudadanía en la gestión de sus conflictos o problemas, así como también ponen en juego “alternativas” a la hora de conceptualizar y gestionar las demandas de la ciudadanía, en la búsqueda por generar innovaciones en el plano institucional y legal.

Estas “alternativas” se vinculan con principios y presupuestos de los denominados Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC). En Argentina, distintas



versiones de los MARC se introducen, afianzan y disputan en los más diversos órdenes institucionales y campos conflictivos bajo el horizonte de despunitivizar, desjudicializar y desburocratizar los sistemas tradicionales de justicia o de gestión del conflicto; mejorar las condiciones de “acceso” a la justicia o a los servicios públicos o; descentralizar o territorializar los mismos; desplazar el saber exclusivo de la profesión del derecho hacia otros campos profesionales y hacia saberes “legos” que suponen la participación de las partes involucradas en las disputas, entre otros aspectos.

Tanto el Centro de Acceso a la Justicia de la ciudad de Olavarría como la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos pueden ser pensados bajo lo que Sinhoretto (2009) denomina *campo estatal de administración de conflictos*. Esta conceptualización que realiza la autora, sobre la base de una serie de investigaciones acerca de las especificidades del sistema judicial en Brasil y a partir de un ajuste de la concepción de *campo jurídico* de Bourdieu (2000), pone de relieve la centralidad que asumen los diferentes rituales de administración estatal de conflictos —y los diferentes sentidos de justicia que ellos producen y promueven— en el propio proceso de configuración del campo. Destaca que, “eficaz por permitir visualizar la pluralidad de rituales de administración de conflictos [...], el concepto de campo informa al mismo tiempo que esos rituales, esas instituciones, esos agentes y puestos de trabajo están todos referenciados unos a los otros porque existe una lógica jerárquica que los atraviesa y los ordena y establece posiciones diferenciadas para los tipos de conflictos, las personas, las cosas y los lugares” (Sinhoretto, 2009: 112). En consecuencia, las disputas que emergen en la cotidianeidad de cada institución no sólo se alimentarían de la fricción que produce la coexistencia de sistemas teórico-prácticos divergentes hacia el interior del campo, sino también de la aguda jerarquización de elementos sociales y culturales que lo ordena.

Atendiendo a lo mencionado, en el presente trabajo daremos cuenta que ante la emergencia de una disputa/demanda/problema las personas encuentran diferentes canales institucionales —o foros en el decir de Nader y Tood (1978)— para tramitarlos, siendo el CAJ y la DP dos opciones entre muchas otras. Por este motivo, se buscará reconstruir las especificidades de estos organismos en su intento por



legitimarse y diferenciarse de otras instituciones estatales, lo que posibilitará reconstruir las lógicas vernáculas que se despliegan para garantizar el acceso a justicia y a derechos.

Finalmente, cabe mencionar algunas especificidades de nuestras investigaciones y trabajo de campo. El caso del Centro de Acceso a la Justicia de Olavarría (CAJ) se retoma de acuerdo a los primeros avances de una investigación doctoral que conjuga dos ejes: por un lado, procesos y modalidades alternativas de resolución/administración de disputas y problemas, y, por otro, el acceso a justicia como política pública en la Argentina contemporánea. Esta investigación pretende aportar a la generación de un conocimiento más profundo de los elementos vernáculos que impactan en las dinámicas locales de resolución de disputas/problemas en una ciudad media como Olavarría. El trabajo de campo, aún en curso, está siendo realizado en la oficina donde funciona el CAJ, y se enfoca en la documentación -desde un enfoque etnográfico- del desarrollo y funcionamiento cotidiano del dispositivo estatal en cuestión.

En el caso de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, se trabajó con el área de “Hábitat, Tierra y Vivienda”. La misma depende de la Defensoría Adjunta de Derechos Sociales y fue incorporada a la estructura de la Defensoría por la gestión de Guido Lorenzino, quien asumió la conducción del organismo en 2017. La decisión de trabajar con dicha área obedece a que la investigación posdoctoral en curso tiene como objetivo producir conocimiento social respecto a los conflictos que se originan en torno al (no) acceso al hábitat y sus formas de administración por parte del Estado Argentino, haciéndose hincapié en las actuaciones de la Defensoría del Pueblo -nacional, provincial, municipal-. Asimismo, recientemente se realizó trabajo de campo con la delegación de Olavarría, la cual se inauguró el 12 de octubre de 2017 y también obedece a la decisión del Defensor Lorenzino por abrir nuevas delegaciones al interior de la provincia como un intento por descentralizar la atención, permitiendo, además, una mayor territorialización del trabajo y una comprensión vernácula de los conflictos y demandas tramitadas.

### **Acceso a la justicia y política en Olavarría**



En Argentina, los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) son dependencias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación<sup>1</sup> que persiguen acompañar a la ciudadanía en la tramitación o resolución de una gran variedad de situaciones problemáticas, vinculadas con cuestiones de familia, vivienda, trabajo, violencia institucional, violencia doméstica y/o de género, seguridad y protección social, discriminación, salud, educación, gestión de documentación, disputas vecinales o entre usuarios y consumidores, entre muchas otras. Los CAJ han sido pensados como organismos de descompresión burocrática que ayudan a la ciudadanía a sortear la lógica estrictamente formal propias de las configuraciones estatales contemporáneas.

La implementación y consolidación de los CAJ como política pública del Poder Ejecutivo fue progresiva, y se dio sobre la base de reglamentaciones e iniciativas preexistentes a lo largo de las décadas de 2000 y 2010 como parte de una serie de transformaciones estatales orientadas a la “integración y dignificación social”<sup>2</sup>, impulsadas por el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y profundizadas durante las gestiones de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015).

Estas transformaciones estatales, sin embargo, no se dieron en un vacío. Por el contrario, tuvieron como cimiento las diversas políticas de desformalización del sistema judicial implementadas en Argentina en los noventa, aplicadas por y desde el Poder Judicial y enfocadas principalmente en la promoción de los métodos alternativos de resolución de conflictos y en la descentralización de los juzgados.

De acuerdo a la última versión del *Manual de Trabajo de los Centros de Acceso a la Justicia*<sup>3</sup>, el objetivo de los CAJ es “*garantizar el acceso a la justicia, el conocimiento y la efectividad de los derechos humanos de los sectores más vulnerables de la población, promover la igualdad, el desarrollo humano y el crecimiento económico*”

---

<sup>1</sup> En la actualidad los CAJ dependen de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia. Ésta, a su vez, está supeditada a la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

<sup>2</sup> “El Acceso a la Justicia como Política Pública de alcance Universal,” Biblioteca Digital, consultado el 4 de julio de 2021, <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1559>.

<sup>3</sup> Documento que consolida, sistematiza y desarrolla los principios, objetivos y metodologías de los Centros de Acceso a Justicia a nivel nacional. Fue elaborado por funcionarios y trabajadores de los propios Centros, con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el marco del “Programa promoviendo los objetivos del desarrollo sostenible a través del acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad”, a cargo de la Secretaría de Justicia de la Nación.



*inclusivo, y construir una ciudadanía activa y empoderada” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019: 77).*

Los CAJ se presentan como una alternativa superadora de los modelos más tradicionales de acceso a la justicia. En este sentido, ante una perspectiva legalista, centrada en la reforma institucional del sistema judicial, los CAJ se plantean como dispositivos estatales que se proponen materializar una visión del acceso a la justicia como acceso a derechos, y no simplemente como la posibilidad concreta de ingresar al sistema de justicia formal.

*“Los ámbitos institucionales, procesos y herramientas del poder judicial tradicional resultan solo parcialmente adecuados para la mayoría de las personas y sus necesidades legales, y resultan incompletos, parciales y limitados para el acceso a derechos de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. Esto es así, principalmente, por la variedad, diversidad e interrelación de los derechos comprometidos, la debilidad de las posibilidades materiales de enfrentar procesos formales y la existencia de barreras subjetivas (simbólicas, culturales, relacionales, etc.) que impedirían la actuación autónoma, incluso si las barreras objetivas y formales del poder judicial fueran removidas” (Op. Cit.: 29).*

La política oficial de los CAJ destaca una serie de características que harían de estos dispositivos algo novedoso en la administración estatal del acceso a la justicia. En primer lugar, los CAJ procuran garantizar un *“abordaje integral centrado en las personas”* a la hora de resolver las consultas que la ciudadanía decide tramitar allí. Para ello cada CAJ cuenta con un equipo interdisciplinario compuesto por personal administrativo y profesionales de diferentes áreas, comúnmente derecho, trabajo social y psicología. El abordaje integral refiere a *“tratar la problemática de cada persona de manera holística y sistémica, lo que requiere de una disposición activa para identificar y trabajar no sólo todos los aspectos de la necesidad legal inicial que motiva su consulta, sino también otros conflictos o necesidades legales relacionados de alguna manera con ella” (Op. Cit.: 77).* La finalidad última de este abordaje, entonces, consistiría en brindarle a la persona que consulta una comprensión integral de su problemática, identificando conjuntamente las posibles vías de solución de la misma.



En segundo lugar, los CAJ persiguen el objetivo de “*empoderar legalmente a la ciudadanía*”: “*Es imprescindible desarrollar empoderamiento y autonomía, que conduzcan a una ciudadanía plena, y así consolidar personas, comunidades y sociedades cohesionadas alrededor del derecho, la igualdad, la dignidad y el goce de los derechos fundamentales*” (Op. Cit: 63).

Por último, se trataría de un servicio público enfocado en “*solucionar problemas*”. De acuerdo a su definición programática, “*el servicio de atención de los CAJ está orientado a ‘hacer que las cosas pasen’ y no a la gestión o administración de procedimientos o trámites formales*” (Op. Cit.: 69). Buena parte de los problemas que los trabajadores de los CAJ deben ayudar a solucionar consisten en obstáculos burocráticos y formalismos procedimentales inadecuados para la realización de los derechos de la ciudadanía. Esta aproximación desburocratizada y flexible se presenta como indispensable para resolver las necesidades jurídicas de las personas que acuden a los CAJ. Así, las prestaciones de los CAJ resultarían efectivas dado que “*superan el paradigma de la formalización y despersonalización burocrática de la gestión institucional*” (Op. Cit.: 79).

El trabajo de campo realizado en el CAJ de Olavarría muestra la complejidad que asume la gestión local del acceso a la justicia. De acuerdo a la metáfora oficial, los CAJ tienen como misión ayudar a la población en situación de “*vulnerabilidad*” a “*navegar la burocracia*” (Op. Cit.: 79). Lo relevado hasta el momento sugiere que tal vulnerabilidad, al menos en Olavarría, no solo tiene que ver con una cuestión de analfabetismo jurídico o dificultades en la comprensión del lenguaje formal de las burocracias estatales, sino también con la falta de contactos o “*amigos*” en el Estado. En este sentido, se advierte que el CAJ opera como una institución que media entre las personas que acuden a él y otras instituciones estatales, posibilitando que las primeras se inscriban momentáneamente en la red de relaciones sociales que rige la administración pública local. De esta manera, el capital social de los operadores del CAJ aparece como una de las principales herramientas que éstos poseen a la hora de “*navegar la burocracia*”. Dicho de otro modo, las consultas o reclamos que se realizan en el CAJ suelen encontrar su



resolución en una o varias “*llamadas telefónicas*” antes que en el simple acompañamiento en la tarea de descifrar y atravesar un trámite burocrático.

Esto nos lleva a considerar brevemente dos cuestiones estrechamente vinculadas entre sí: las características de la red de relaciones políticas que rige la administración pública local y el grado de inserción o no de los operadores del CAJ en ella. Desde su creación en el 2012, el CAJ de Olavarría ha sido un espacio disputado por diferentes grupos de la política local y nacional. Como la mayoría de los organismos que dependen del Poder Ejecutivo de la Nación, los CAJ son sensibles a los cambios de gobierno: tanto el cargo de Ministro como el de Coordinador Local de un CAJ, y todos los que median entre ambos, son puestos políticos; por lo tanto, quién ocupa estas funciones y quién no es una cuestión que se dirime en negociaciones entre facciones y/o sub-facciones en contextos de cambios de gobiernos que generalmente fuerzan la renovación de funcionarios.

Con el último cambio de gobierno, en el 2019, y la vuelta del kirchnerismo con la coalición electoral del *Frente de Todos* que derrotó al macrismo en la elección nacional, los CAJ se volvieron un botín de guerra disputado por dos sectores que hasta el día de hoy siguen formando parte de esa coalición: La Cámpora y el Frente Patria Grande. En la negociación a escala nacional, fue éste último el que finalmente obtuvo los cargos correspondientes a la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia y a las coordinaciones regionales y locales supeditadas a la misma. Localmente, esta disputa acentuó y revitalizó la rivalidad existente entre las expresiones olavarrienses de La Cámpora y el Frente Patria Grande. Esta rivalidad solo puede entenderse a partir de la historización de ambos espacios políticos, algo que supera con creces los alcances de este trabajo. Sin embargo, a modo ilustrativo, basta decir que el referente político del Frente Patria Grande en Olavarría es un ex-militante de La Cámpora, públicamente crítico con la agrupación de la cual fue parte y cuyo accionar desafía abiertamente la “*conducción*” de quien supo ser su jefe político: el Diputado de la Provincia de Buenos Aires que lidera el aglomerado de organizaciones que encarnan al kirchnerismo a escala regional.



En este contexto de rivalidad, la designación en la coordinación local del CAJ de una persona externa a La Cámpora y vinculada al Frente Patria Grande supuso que el resto de los organismos estatales locales de dependencia nacional (tales como ANSES, PAMI o RENAPER) dirigidos por miembros de esta agrupación cortaran prácticamente todo vínculo con el CAJ. Esto se visualiza en negativas a atender llamadas telefónicas, desplantes en reuniones oficiales y ocultación de información valiosa en cuanto a la organización de actividades vinculadas al acceso a derechos, llevadas a cabo por otros organismos y que, en otro contexto, solían incluir al CAJ en su desarrollo. Así, la disputa entre los referentes políticos de los espacios mencionados –La Cámpora y Frente Patria Grande– se tradujo en una disputa generalizada en donde todas las personas que directa o indirectamente suscriben a ellos pueden, potencialmente, verse involucradas. Lo que nos interesa rescatar aquí es que estas acciones mermaron en gran medida la eficacia relativa del CAJ, al excluirlo del circuito de la administración pública local, debilitando su capacidad de mediar entre las personas que acuden a él y las agencias estatales requeridas.

### **Acceso a derechos y Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires**

El Defensor del Pueblo resulta el sinónimo español del término nórdico *Ombudsman*. Esta institución nace a principios del siglo XIX en Suecia con el objetivo de controlar y/o supervisar los actos de la administración pública. Fue pensado como un órgano específico del poder legislativo, por este motivo es el Parlamento quien inviste de autoridad al ombudsman, garantizando el sistema democrático y la relación de los ciudadanos con el Estado. La incorporación de la figura del Defensor del Pueblo en casi todos los países de América Latina ocurre desde mediados de la década del '80 y '90 como consecuencia de las reformas constitucionales que se producen. En el caso de Argentina, es a través de la reforma constitucional de 1994 que se crea la Defensoría en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación. Para cumplir sus cometidos institucionales el Defensor del Pueblo actúa de conformidad a los principios<sup>4</sup> de la informalidad, independencia, autonomía funcional y administrativa

---

<sup>4</sup> Estos principios se encuentran esbozados en las diferentes leyes que permitieron crear la figura del Defensor del Pueblo a nivel nacional, provincial y municipal. En lo que respecta a la Defensoría del Pueblo de la Provincia



del gobierno e imparcialidad política (Spanodi, 2013). Asimismo, no posee potestades sancionatorias, por el contrario, sus acciones y recomendaciones resultan no vinculantes, están orientadas a la persuasión y la influencia

Bash (2015) señala que, “Sus facultades se limitan a llevar adelante actividades de promoción de derechos [...] a proveer asesoramiento, a mediar entre particulares e instituciones públicas, a persuadir o convencer, o a realizar observaciones, advertencias, sugerencias o recomendaciones –generales o específicas– para que se modifiquen políticas, prácticas o comportamientos a fin de prevenir, remediar o reparar vulneraciones a derechos” (pp. 11-12). Además, el Defensor del Pueblo está facultado, por un lado, para realizar investigaciones, inspecciones, verificaciones, solicitar expedientes, informes, documentos y requerir la intervención de la Justicia en caso de que lo considere necesario para garantizar el acceso a determinados derechos por parte de la ciudadanía. Y, por el otro, para proponer al Poder Legislativo y a la Administración Pública la modificación de ciertas normas y políticas.

Además de la Defensoría del Pueblo de la Nación, existen Defensorías Provinciales y Defensorías Municipales. En lo que respecta a la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, los funcionarios y trabajadores de la Secretaría de “Hábitat, Tierra y Vivienda” señalan que gran parte del trabajo diario que realizan consiste en el abordaje de la casuística, es decir, trabajan tanto con casos individuales como con demandas e inquietudes colectivas respecto a variadas problemáticas urbano-habitacionales. En cuanto a las estrategias de abordaje de los casos, se implementan diversas acciones: solicitudes de informe a los organismos competentes en pos de investigar las circunstancias planteadas en los reclamos y solicitar la intervención que corresponda; se realizan entrevistas, informes socioambientales y relevamientos en territorio; se convocan a mesas de trabajo con funcionarios de los distintos niveles gubernamentales y se promueve la generación de ámbitos de cooperación interinstitucional y espacios de diálogo. Sumado a ello, pueden intervenir de oficio en los casos o por solicitud de otros organismos;

---

de Buenos Aires, en la Ley 13.834 Artículo N° 12 y N°13 se hace alusión a los principios de actuación ([https://leyes-ar.com/defensor\\_del\\_pueblo\\_buenos\\_aires.htm](https://leyes-ar.com/defensor_del_pueblo_buenos_aires.htm)).

igualmente la mayor parte de las veces son las propias personas las que se acercan a la DP y solicitan su intervención.

En el caso de la delegación de Olavarría, se trabaja con quejas y requerimientos, es decir, las quejas hacen referencia a aquellas demandas que requieren variadas gestiones para su “resolución” (llamadas, envío de correos electrónicos, pedido de intervención de otras instituciones, etc.) mientras que los requerimientos se pueden resolver en el momento.

Ahora bien, la Defensoría del Pueblo (en adelante DP) puede ser pensada como el “último foro” (Nader y Tood, 1978) que las personas encuentran, luego de “circular fallidamente” por diversas dependencias del Estado, para tramitar sus conflictos. Esto se vislumbra como central a la hora de redefinir los procesos burocráticos y las relaciones sociales que se tejen con las personas, existiendo una serie de expectativas y deberes que modelan las formas de tramitar los conflictos en pos de construir posibles soluciones.

*[...] vos tenés esta particularidad de que todo el tiempo estás al lado del conflicto digamos y sos muchas veces la última cara [...] porque justamente por eso es la que mayor demanda recibe porque es la última esperanza que nos queda, digamos que es la última ficha y con toda la carga que eso implica. [...] muchas veces explicamos que la gente viene completamente de ser manoseada, ultra vulnerada, y entonces cuesta construir confianza; o sea, ya les cuesta muchas veces tenernos confianza a nosotros, y más que nosotros tenemos que transmitir propuestas de los organismos y demás” (Trabajadora del área “Hábitat, Tierra y Vivienda”, septiembre 2019)<sup>5</sup>.*

*“buscamos que las personas no tengan que estar boyando de organismo en organismo y no tengan que estar pensando que hago con esto, que no hago o nuevamente pensar si me darán un turno por ejemplo en defensa del consumidor o cómo será [...] buscamos que la persona se vaya con una respuesta, pero muchas veces la solución obviamente que va a depender del contacto con otro organismo o con otra institución que es la que le tiene que resolver directamente. Es una obligación de medios, pero no de resultados [...] siempre hacemos todo en pos de ese resultado, nuestra idea es nunca decirle que no a una persona o en todo caso es un no porque*

---

<sup>5</sup> Las situaciones etnográficas que se recuperan se realizaron a partir de entrevistas antropológicas y observaciones participantes durante el período 2019-2021.



*buscamos un montón de posibilidades, pero no es un no que no te llevas nada. Te llevas todas estas gestiones que se hicieron desde acá [...] les buscamos la vuelta, todo lo que podamos hacer lo hacemos”* (Delegada Olavarría, Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, junio 2021).

Los fragmentos recuperados permiten, por un lado, ponderar la categoría de *recorrido*. La misma refiere a los vínculos, muchas veces truncos, que las personas construyen con diferentes organismos y oficinas del Estado (Schijman y Laé, 2011). En esos recorridos son las propias personas las que logran que los conflictos circulen por el campo de lo estatal (Muzzopappa y Villalta, 2011) compuesto por heterogéneos actores, rutinas y trámites que impactan de manera desigual en la gestión de los mismos y, en definitiva, en el acceso (o no) a derechos. Si bien la investigación no procuró reconstruir esos recorridos, atendiendo a las vivencias y trayectorias de vida de las personas, resulta relevante pensar la manera en que son ponderados por parte de los funcionarios y trabajadores para validar el accionar diferencial de la DP en el campo estatal de la administración de conflictos (Sinhoretto, 2010).

En este sentido, durante el trabajo de campo ganó centralidad el problema del reconocimiento de las personas asociado al Estado, siendo un actor clave para la comprensión de esta categoría teórica Cardoso de Oliveira (2004). Los trabajos de este autor, en sintonía con lo esbozado por Sigaud (1996), advierten que muchas veces la resolución de las disputas no se agota en la satisfacción de determinados intereses ni derechos, sino que se requiere valorizar y reconocer la identidad del otro. En nuestro caso de estudio, la DP asume la tarea de reconocer a las personas que protagonizan los conflictos, cuyas identidades muchas veces se encuentran deterioradas<sup>6</sup>, sumado a que se busca legitimar sus demandas y avanzar en la generación de mecanismos y acciones que permitan subsanar los actos de desconsideración vivenciados.

---

<sup>6</sup> La mayor parte de los conflictos colectivos por el (no) acceso al hábitat que se tramitan en la DP involucran a sectores populares. Esta situación permite reproducir al interior del Estado representaciones hegemónicas que vinculan a los sectores populares con “formas pobres de hacer ciudad” (Rodríguez, 2005), con procesos de informalidad urbana.

Por otro lado, se vislumbra la necesidad de repensar la burocracia estatal para garantizar el acceso a derechos y justicia. Siguiendo a Perelmiter (2018) la burocracia estatal surge de técnicas de gobierno que generalmente inscriben lo particular en algún régimen de generalidad, al tiempo que le otorgan al Estado la apariencia de exterioridad, distancia, impersonalidad e indiferencia. Por este motivo la autora se centra, a partir de recuperar el caso del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante los años que siguieron a la crisis del 2001, en la noción de “burocracia plebeya” ya que permitiría cuestionar cierta forma “consagrada” del trabajo estatal que recrea la distancia entre el Estado y la sociedad. Así, “la burocracia plebeya subvierte jerarquías y recrea la promesa de proximidad, pero al mismo tiempo produce un ‘efecto de distancia’, como cualquier otra burocracia.” (Perelmiter, 2018, p.20).

Se reconoce que muchas veces las personas experimentan violencia institucional, por este motivo resulta más que relevante el rol de mediadores que asumen con el Estado. Procuran que las relaciones sociales sean “próximas” y de ese modo disminuir a su máxima expresión las fronteras entre la técnica, la política y el afecto (Perelmiter, 2018). Es por ello que se realiza un constante y cuidadoso trabajo simbólico en pos de cambiar la imagen fría, distante y descortés que suele tenerse del aparato burocrático. Por este motivo, desde el ámbito de la DP se busca disminuir los “obstáculos” de la burocracia estatal, representación extendida del sentido común, sobre la base de construir otro tipo de relación social sobre la base de generar una escucha activa de los conflictos y un trato directo y afectivo con las personas; de simplificar e informalizar los procesos y trámites requeridos; de romper con la pretensión de neutralidad y la ponderación diferencial de un “saber técnico y de escritorio”; de lograr vinculaciones con diversos funcionarios y organismos estatales; y de introducir un enfoque de derechos que habilite otro marco de interpretación de los conflictos. En relación a esto último, se busca realizar un abordaje integral de la problemática de las personas que asisten a la DP.

*“Si una persona ya viene... justamente sus planteos vienen deslegitimados por otras áreas y nosotros acá no hacemos más que reproducir lo mismo que ya le dijeron... bueno ante todo escuchar, estar abierto a lo que la persona tiene para*

*decir y tratar de darle otro enfoque, otra vuelta [...] sobre la cuestión burocrática yo creo que este es uno de los pocos organismos que por ejemplo la tramitación de los casos funciona independientemente de que el ciudadano esté instando al avance. Nosotros... si la persona no viene casi que la vamos a buscar... así te lo diría. Y tratamos de ser informales en términos de los requisitos de los trámites... digamos que cualquier escollo que se genera tratamos de resolverlo, es decir, tratamos de que la gente pueda llegar a la Defensoría [...]" (Trabajadora del área "Hábitat, Tierra y Vivienda", septiembre 2019).*

*"Nosotros tomamos quejas, tomamos reclamos y tratamos de solucionar esos reclamos con las herramientas que tenemos, que fundamentalmente es llamar por teléfono o enviar correos cosas que por ahí la persona no consiguió dar con ese lugar... muchas veces es porque no les atienden el teléfono o han ido 5 veces y no los han atendido, porque no los escucharon, porque no les dieron la posibilidad...no les dieron un turno para expresarse. Por eso nosotros hacemos ese nexo para que el organismo o quién sea escuche a esa persona y podamos encauzar, buscar una solución a ese caso [...] las personas fundamentalmente lo que quieren es hablar, quieren que los escuches eso es lo más importante de todo, más allá de la expectativa por la resolución de su caso quieren venir y desahogarse" (Delegada Olavarría, Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, junio 2021).*

En el caso de la delegación de Olavarría, en la búsqueda por desburocratizar el accionar y lograr avanzar en la generación de respuestas a las demandas de las personas, se vislumbra como una dimensión relevante a considerar las tramas de relaciones sociales que se construyen en una ciudad media. El ser conocido de tal y cual persona o, como suele decirse, "tener llegada a", muchas veces posibilita sortear ciertas formalidades y burocracias, generar instancias de diálogo y habilitar otras reciprocidades (Girado, 2020). Asimismo, atender a esas tramas de relaciones que se construyen y reactualizan en el devenir de las demandas y disputas, posibilita evidenciar el funcionamiento de la "estatalidad local", en donde la trama de relaciones (políticas, de amistad, de vecindad) juegan un rol relevante en el funcionamiento cotidiano de este organismo como del CAJ.

*"el vínculo, el contacto es fundamental. Si hoy un organismo me solucionó un caso, me atendió, el que nunca te haya llamado y me lo hayas resuelto lo tomo*



como un vínculo sumamente importante, ya tengo tu contacto, ya sé que vos me lo podés solucionar. Vamos haciendo nuestro propio recursero a los fines de que si volvemos a tener un caso parecido vuelvo a llamar a esa persona de ese organismo... y eso hace a los vínculos de uno, a los contactos que puedas ir obteniendo y todo eso te va llevando a que cada vez tengas mayores contactos y mayores soluciones también para las personas porque en otro caso parecido no tenemos que arrancar de cero.” (Delegada Olavarría, Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, junio 2021)

Finalmente señalar que el accionar de este organismo depende –en cierta medida– del prestigio que detenta, no sólo por la función que cumple –por su “deber ser”– sino también por el continuo trabajo que realizan en pos de producir credibilidad, desinterés y confianza ante diversos actores sociales. En este sentido, sus requerimientos y recomendaciones mayoritariamente resultan atendidas ya que el que convoca “no sería cualquier organismo” dentro del campo de lo estatal.

### **Consideraciones finales**

A continuación, queremos centrarnos en cuatro aspectos que resultaron transversales en nuestros trabajos de campo en tanto permiten visibilizar algunas particularidades de las instituciones que analizamos en nuestras investigaciones en curso . En términos generales, tanto el CAJ como la DP conciben a la justicia como una dimensión que desborda el sistema formal. En todo caso, la judicialización es una opción más para garantizar el acceso a la justicia en términos de acceso a derechos. En lo que respecta a ambos organismos, que han sido pensados para proveer vías alternativas a la judicial, es la propia ciudadanía la que, en virtud de su disputa/demanda/problema, elige o exige, eventualmente, inscribirlas en el sistema formal.

El abordaje integral, como perspectiva de atención, también resulta un aspecto compartido por ambas instituciones. En su búsqueda por establecer relaciones más próximas con las personas, se persigue concretar un trato que evite las lógicas impersonales y distantes que suelen asociarse a la burocracia estatal. La escucha activa a la hora de recibir las consultas o demandas constituye tanto una estrategia para materializar esta visión, como un imperativo moral fundado en los diseños

programáticos de ambas políticas públicas. Dado que las disputas o problemas que originan los reclamos o consultas suelen ser “la punta del iceberg” de situaciones más complejas, esta escucha activa posibilita profundizar en una comprensión situada y holística y de ese modo avanzar tanto en la identificación de derechos vulnerados cuanto en la generación de respuestas que permitan garantizarlos. Sumado a ello, a través de la escucha activa y el trato cercano se procura que las experiencias de gestión ponderen el reconocimiento de las personas como sujetos legítimos de derecho y, particularmente en los casos de tramitaciones de demandas colectivas en la DP, se inscriban los reclamos en las trayectorias de vida de las personas.

Asimismo, en la búsqueda por efectivizar el abordaje integral, los postulados normativos de ambos organismos sugieren la conformación de equipos interdisciplinarios. Sin embargo, los registros de campo dan cuenta de que la dimensión política suele condicionar no sólo el armado de estos equipos sino también las particularidades que ciertas gestiones le confieren al funcionamiento cotidiano de los mismos.

Por último, nos interesa destacar el rol de instituciones mediadoras que adoptan tanto el CAJ como la DP. En la mediación entre personas y otras instituciones estatales que se lleva a cabo se activan relaciones formales, políticas, e incluso personales, de los funcionarios y operadores del Estado para dar respuestas a las demandas y problemas de las personas. En este sentido, ambas instituciones posibilitan que las personas se inscriban momentáneamente en la red de relaciones sociales de quienes gestionan sus demandas. Esto nos advierte de la necesidad de atender a las lógicas de tramitación que proponen estas instituciones tomando en consideración que, en la práctica, la vía formal y burocrática convive con la vía informal y personal.

### **Referencias bibliográficas**

Bash, F. (2015) *Estudio comparado sobre Defensorías del Pueblo y entidades garantes del derecho a la información en América Latina y Europa*. Madrid. Programa EUROsociAL.



- Bourdieu, Pierre. (2000). "La fuerza del derecho. Elementos para una sociología del campo jurídico". En: BOURDIEU, Pierre (coord). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao, Editorial Desclée, pp 101-129
- Cardoso de Oliveira, L.R. (2004) Honor, dignidad y reciprocidad. *Cuadernos de antropología social*, N°20, 25-39.
- Girado, A. (2020). Presencias estatales, relaciones sociales y accionar colectivo Una etnografía sobre la experiencia de lucha y de trabajo de una agrupación habitacional. *Runa*, 41(2), 143-159.
- Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires. Grupo Editorial Norma.
- Muzzopappa, E. y Villalta, C. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, Vol. 1, N° 47, 13-42.
- Nader, L. y Todd, H. F. (1978). Introduction: The disputing process. En: Nader, L. y Todd, H. F., *The Disputing process: law in ten societies* (pp. 1-40) New York. Columbia University Press (Traducción Banchio Luciano).
- Perelmiter, L. (2018) *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires. UNSAM.
- Rodríguez, M. C. (2005). *Como la estrategia del caracol... Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.
- Schijman, E. y Laé, J. F. (2011). Las rondas de las mujeres por las ventanillas del Estado. Etnografía de un trabajo invisible. *Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias*, N° 16, vol. XV, 67-83.
- Sigaud, L. (1996). Derecho y coerción moral en el mundo de los ingenios. *Estudios Históricos*, Vol. 9, N° 18, pp.361-388. (Traducción de María Victoria Pita y María José Sarrabayrouse).
- Sinhoretto, J. (2010) Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades da justiça. *Anuário Antropológico*, 109-123



Spadoni, E. (2013) El rol de la defensoría del pueblo en los conflictos ambientales: el caso de la cuenca matanza riachuelo. *Ambiente & Sociedad*, Vol. XVI, núm. 2, 47-61.

“El Acceso a la Justicia como Política Pública de alcance Universal,” *Biblioteca Digital*, consultado el 12 de julio de 2021,  
<http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1559>.

Manual de trabajo de los Centros de Acceso a Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación.  
<https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj/manuales-y-guias-de-trabajo>