

PROPUESTA COMUNICATIVA PARA MEJORAR
LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Construyendo la agenda pública
de la justicia eficaz, accesible
e independiente

Lucy Mariel Guerrero Alarcón
Tercer puesto

Contenido

Introducción

1. Elementos de partida para la construcción de la agenda pública de la administración de justicia
 - 1.1. Renovación de los conceptos, actitudes, capacidades y prácticas comunicativas para una administración de justicia relacional e inclusiva
 - 1.2. Afirmación de la concertación de actores alrededor de la reforma judicial
 - 1.3. Ampliación de la participación ciudadana e inclusión de la población en el sistema de administración judicial
 - 1.4. Conformación de la esfera pública de la administración de justicia: Ganancia de consensos para el mejoramiento de la administración de justicia

2. Los caminos estratégicos para construir una agenda pública y una visión común en torno de la administración de justicia

3. Oportunidades, desafíos y compromisos de los actores involucrados en la justicia pública
 - 3.1. Funciones del Poder Judicial
 - 3.2. Funciones de los operadores de justicia
 - 3.3. Nuevos papeles y funciones de los actores de la comunicación
 - 3.4. El papel de la sociedad civil o población organizada
4. Participación ciudadana en la construcción de la agenda pública
5. Las estrategias comunicativas de la agenda pública: Los medios y las mediaciones
 - 5.1. Propósito
 - 5.2. Objetivo general
 - 5.3. Objetivos específicos
 - 5.4. Estrategia n.º 1: Elaboración de una política de comunicación del Poder Judicial
 - 5.5. Estrategia n.º 2: Promoción y articulación de los esfuerzos comunicativos de la sociedad civil y la cooperación en pro de la reforma judicial
 - 5.6. Estrategia n.º 3: Sensibilización de la población para legitimar el asunto de la justicia pública como un problema social digno de soluciones concertadas
 - 5.7. Estrategia n.º 4: Aplicación de estrategias de comunicación educativa para la generación de liderazgos ciudadanos en la gestión de la justicia pública
 - 5.8. Estrategia n.º 5: Aplicación de estrategias de comunicación ciudadana para fortalecer la esfera pública en relación con la justicia

- 5.9. Estrategia n.º 7: Aplicación de estrategias de comunicación política e institucional para reforzar las relaciones comunicativas de los actores de la justicia pública
- 5.10. Estrategia n.º 8: Desarrollo de políticas informativas por los medios de comunicación en los ámbitos nacional y local

Concurso de ensayos **Carlos Giusti**

¿Cómo mejorar la administración de justicia en el Perú?

La iniciativa de convocar a un concurso de ensayos sobre temas de justicia tuvo desde el comienzo un objetivo minimalista pero complejo de lograr por razones que se pueden suponer: alimentar y enriquecer el debate sobre lo que es necesario hacer a corto, mediano y largo plazo para mejorar la administración de justicia en el Perú.

Para ello, abrimos nuestras puertas a trabajos que, bajo la modalidad de un ensayo (en su sentido más amplio), incorporaran ideas, diagnósticos y propuestas referidas al mundo de la justicia, provenientes de distintas especialidades (Derecho, Periodismo, Historia, Antropología, Comunicaciones, Psicología, Sociología, etcétera), así como de diversas experiencias o ubicaciones.

Nuestro punto de partida fue —y sigue siendo— que la crítica situación que atraviesa la administración de justicia en el Perú y en los diferentes países de la región responde a variables muy

distintas. Mejorar la administración de justicia depende, entonces, de nuestra capacidad de introducir cambios en todas las instituciones y todos los aspectos que inciden directa o indirectamente en el funcionamiento del sistema: Poder Judicial, Ministerio Público, Policía, Consejo Nacional de la Magistratura, abogados, facultades de Derecho, aspectos culturales, relaciones con los medios de comunicación, mecanismos de transparencia, entre muchos otros.

Con este tamiz, fueron 142 los ensayos recibidos que se ajustaban a las premisas de la convocatoria.

Para seleccionar a los ganadores conformamos un jurado compuesto por un representante de la magistratura, Carlos Montoya Anguerry (ex vocal supremo y superior y ex presidente del primer Consejo Nacional de la Magistratura); un representante de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Francisco Eguiguren Praeli (jefe del Departamento de Derecho y profesor de la Facultad de Derecho de la PUCP), y un representante del Instituto de Defensa Legal, Ernesto de la Jara Basombrío (director del Consorcio Justicia Viva).

Por consenso, el jurado determinó los siguientes ganadores:

Primer puesto: Empate

a) *Idiosincrasia judicial y reforma de la justicia*

Autor: Eduardo Dargent

BocanegraSeudónimo: Lotón

b) *Mujeres rurales y justicia de paz*

Autora: Patricia Balbuena Palacios

Seudónimo: Tsiroti

Segundo puesto:

Las virtudes y los vicios de la conciliación extrajudicial: Dualidad discursiva de la justicia moderna

Autor: César Leónidas Gamboa Balbín

Seudónimo: Catobepilas

Tercer puesto:

Construyendo agenda pública de la justicia eficaz, accesible e independiente

Autora: Lucy Mariel Guerrero Alarcón

Seudónimo: Tinkuy

Felicitemos a los autores de los trabajos premiados por la excelencia de sus investigaciones. Además, queremos decir que las ideas expresadas por ellos no comprometen ni a los miembros del jurado, ni a las instituciones que pertenecen, ni a Justicia Viva. Finalmente, hacemos extensivas nuestras felicitaciones a todas aquellas personas que contribuyeron a sondear los recovecos de la inagotable pregunta acerca de ¿cómo mejorar la administración de justicia en el Perú? A todos ellos, nuestro agradecimiento y nuestro respaldo en la tarea de continuar con esta búsqueda.

Ernesto de la Jara Basombrío
Director del Consorcio Justicia Viva

Introducción

Este trabajo propone incorporar con creatividad y como política pública un enfoque comunicativo como una dimensión fundamental del servicio de la administración de justicia peruana, que garantice su eficacia, accesibilidad e independencia.

El objetivo de tal enfoque comunicativo es lograr el cambio de la cultura jurídica en el país, mejorando la calidad y calidez de las relaciones comunicativas entre los operadores jurisdiccionales y la población en el ejercicio activo de su ciudadanía, de manera de satisfacer con eficacia sus necesidades sociales de resolución de conflictos y de protección de sus derechos y bienes jurídicos.

Así, se propone un modelo de comunicación capaz de superar la desconfianza, el desencuentro y la escasa participación de la sociedad civil en la administración de justicia.

El empoderamiento ciudadano y el compromiso de la población con su sistema jurisdiccional permitirán dar un salto cualitativo en la construcción de una agenda para este servicio público, que tome en cuenta el reclamo histórico de los ciudadanos por un tratamiento prioritario del sistema para concertar voluntades de cambio. Solo así se cimentará la gobernabilidad democrática y se impulsará el desarrollo sostenible y descentralista en los diversos niveles de gobierno (central, regional y local).

Colocando el tema de la buena administración de justicia como un asunto de interés público trascendental e inmerso en el proceso del Acuerdo Nacional legitimado por el ciudadano de a pie, también se abre una brecha promisoría para revertir la pobreza y la exclusión social en nuestro país.

La enorme diversidad y pluralidad de nuestro país son, al mismo tiempo, una ventaja y una desventaja: potencialmente beneficiosas, ambas características constituyen hoy barreras a la integración y vallas por superar para el diálogo entre culturas.

En este contexto, la comunicación puede contribuir a desarrollar por lo menos tres objetivos:

- A construir una administración judicial eficiente, eficaz, moderna, neutral y transparente, capaz de atender las de-

mandas nacionales, regionales y locales de la población y de fomentar la participación ciudadana.

- A institucionalizar el diálogo y la concertación, con base en la afirmación de coincidencias y el respeto de las diferencias, estableciendo mecanismos que garanticen la participación de la ciudadanía en el proceso de reforma del Poder Judicial.
- A implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los operadores de justicia —principalmente los jueces— que faciliten el control ciudadano, erradicando toda forma de corrupción o de utilización del poder jurisdiccional.

1. Elementos de partida para la construcción de la agenda pública de la administración de justicia

A pesar de que la reforma de la administración de justicia es primordial para la refundación del Estado peruano, no constituye hoy parte de la agenda pública en tanto compromiso y renovación de valores y prácticas de los diversos actores involucrados en pro de una gestión compartida que garantice su independencia, accesibilidad y eficacia.

Es la interacción de los diferentes actores lo que permitirá o anulará la generación de valor público en un modelo de gestión del servicio de administración de justicia que se compromete a lograr su éxito y su eficacia.

Todos los actores son indispensables. Así como debe haber grupos políticos que la sostengan, tomando en cuenta su valor social, son necesarios, asimismo, el desarrollo administrativo, el de las capacidades técnico-jurídicas como base del proceso y, por supuesto, el apoyo de la población. De otra manera, la reforma no será viable.

Lo propio ocurrirá si el renovado modelo de gestión del servicio público de justicia es apreciado solo por la sociedad civil y por los expertos que desarrollan tecnología y están a cargo del sistema: si no se cuenta con apoyo político para la asignación presupuestaria y la institucionalización legal y administrativa del proceso, la reforma está condenada al fracaso y las experiencias participativas no trascenderán.

Por ello, resulta clave reunir y configurar los diversos elementos en el camino hacia la construcción de una agenda pública para el servicio jurisdiccional:

- Renovación de los conceptos, actitudes, capacidades y prácticas comunicativas para una administración de justicia relacional e inclusiva.
- Afirmación de la concertación de actores alrededor de la reforma judicial.
- Ampliación de la participación ciudadana e inclusión de la población en el sistema de administración judicial.
- Conformación de la esfera pública de la administración de justicia: ganancia de consensos para el mejoramiento de la administración de justicia como asunto público crucial del Estado de Derecho, del desarrollo y de la gobernabilidad democrática.

En lo que sigue desarrollamos cada uno de estos puntos.

1.1 Renovación de los conceptos, actitudes, capacidades y prácticas comunicativas para una administración de justicia relacional e inclusiva

Se trata de superar una visión instrumental y tradicional de la comunicación como difusión de mensajes, propaganda de los logros, entrega de información o transmisión de noticias. Para mejorar la administración de justicia es indispensable asumir que la comunicación es:

- Cultivar relaciones sociales, de ida y vuelta, entre los operadores de la justicia y los diversos sectores de la población, sin ningún tipo de exclusión.
- Construir una visión compartida del servicio de administración de justicia que responda a las expectativas, demandas sociales y aportes de la población 'usuaría' cuya realización sea posible.
- Compartir la reforma judicial, hacerla común, sin distinciones de ninguna naturaleza, para que sea un asunto público primordial capaz de concitar la concertación y la participación ciudadana activa.

Además, resulta vital promover capacidades y prácticas comunicativas entre los actores directamente involucrados en la administración de justicia, para sustraerla de una esfera cerrada, propia de los especialistas y responsables de que el aparato jurisdiccional funcione. Cuando no se aprovechan las ventajas de las relaciones comunicativas entre los servidores públicos y la población 'usuaria', surge la insatisfacción ciudadana. Por eso, hay que considerar que:

- *La comunicación fortalece la cultura política y ciudadana de la población:* Descadenaría procesos socioculturales que ayudarían a redefinir identidades políticas e iniciar la construcción de las agendas públicas locales, regionales y nacional respecto de la reforma judicial.
- *La comunicación desde los medios puede ampliar el espacio público:* No basta con informar; hay que promover que los medios de comunicación cumplan un papel activo en el tratamiento de la reforma judicial para incorporar a la población, los políticos y los propios medios en la discusión pública acerca de ella.
- *La comunicación es incluyente y equitativa:* Tiene que lograr que las necesidades, demandas y propuestas secto-

riales respecto de una buena administración de justicia sean visibles; y lo propio debe ocurrir con los sectores y actores relegados de la gestión pública, con el fin de promover la expresión de grupos distintos de la sociedad. Esto supone tener en cuenta ámbitos y culturas ciudadanas diferenciadas, dadas la fragmentación social y la tremenda diversidad cultural del país.

1.2 Afirmación de la concertación de actores alrededor de la reforma judicial

Si una de las metas primordiales de la reforma judicial es mejorar la calidad de la administración de justicia, para contribuir a la concertación en torno de ella es necesario reconocer a los múltiples actores llamados a participar y ser protagonistas de este proceso fundamental.

A partir de su relación con la esfera pública, estos agentes de la concertación pueden ser clasificados en cuatro grandes sectores. Sin embargo, no es posible obviar que cada uno de ellos tiene aportes específicos que hacer y distintas cuotas de poder en la construcción de la agenda pública de la administración de justicia:¹

a) Los operadores de justicia: Respecto de este tema, dice Pásara (2004: 544):

[Los] jueces, fiscales, funcionarios y abogados litigantes son operadores que han

encontrado en el contexto de los viejos males de la justicia su forma de vida laboral, incluyendo en ella la corruptela y vicios graves del producto que la sociedad recibe de tal sistema. Pero, si bien los operadores del sistema son a la vez producto y causa de sus males, no es posible emprender la transformación de ese aparato institucional sin reservar para ellos un lugar protagónico [...].

Estos operadores de justicia son los técnicos y especialistas. Se trata de un sector calificado en el tratamiento de los problemas del Poder Judicial, aunque se han convertido sobre todo en una cúpula de profesionales con un saber técnico que no interactúa con las demandas de la población ni con los sentidos comunes de los 'usuarios'; al menos, evidencian pocas capacidades de generar diálogos e interaprendizajes con la ciudadanía.

Las mal entendidas autonomía e independencia del Poder Judicial se convierten en barreras inexpugnables para suscitar empatía y encuentros entre los servidores públicos y la población en ejercicio de sus derechos y deberes.

¹ La agenda pública vendría a ser un proceso de concertación y comunión de asuntos públicos tamizados por los diversos actores llamados a constituir la esfera pública. En las sociedades locales, el autoritarismo, el paternalismo y las actitudes de servilismo limitan la cultura democrática basada en las deliberaciones y en la construcción equitativa de lo público.

Según el propio Pásara (2004: 545):

Muchos operadores del sistema de justicia estatal no parecen entender cuál es el problema. No han entendido las razones del rechazo social que en la mayor parte de los ciudadanos de América Latina genera la justicia —respecto al cual no se han preguntado a qué corresponde—, o han buscado excusas presupuestales que los liberen de responsabilidad en el resultado que producen. Muchos de los funcionarios llevan algo así como una coraza protectora para no cambiar, salvo que se trate de incrementos salariales.

Los operadores jurisdiccionales deberían aportar a la agenda técnica e institucional su esfuerzo por hacer visibles los puntos de cambio sugeridos por los actores directos de la administración de justicia, con el fin de atacar sus causas.

b) Los actores políticos: Se trata de las autoridades electas para el ejercicio del poder y la administración de lo público, e incluye los tres niveles de gobierno —local, regional y central— inmersos en un proceso creciente de descentralización del Estado peruano.

En este sentido, los gobernantes —alcaldes, presidentes regionales, Presidente de la República— deben mostrar voluntad política para asumir los

acuerdos de gobernabilidad y los planes de desarrollo integral contemplando la dimensión de la administración de justicia para resolver los conflictos, tomar a su cargo la responsabilidad de hacer justicia y desterrar el sistema de corruptelas.

Esta propuesta no implica una vulneración de la independencia ni de la autonomía del Poder Judicial, ya que estas autoridades, por ser parte del Ejecutivo, contribuirían con la formulación de políticas públicas favorables al óptimo desempeño de los operadores de justicia y a la accesibilidad, transparencia y eficacia de este servicio público.

También son actores políticos los partidos y los movimientos que participan en el juego democrático de la competencia y la oposición.

Por ello, se espera que estos actores que buscan acceder al poder configuren la denominada agenda política. Así, sus programas y planes de gobierno deben incluir lineamientos para la modernización, democratización y transparencia en la gestión del servicio de administración de justicia.

c) Los comunicadores, periodistas y sus instituciones (los medios de comunicación): En la era de la denominada "cuarta revolución industrial",² son estos actores de la comunicación social quienes proponen la agenda mediática.

Tienen la enorme ventaja de llegar cotidianamente a la población, lo que les permite imponer o “poner de moda” los asuntos públicos alrededor de los cuales giran las corrientes de opinión ciudadana. Además, pueden recoger los malestares, rumores y quejas de la población sobre los hechos particulares del sistema de administración de justicia, aquellos casos que son vividos y percibidos por los ‘usuarios’ como abusos, corrupción y vulneración de los derechos humanos.

d) La población en sus diversos sectores y niveles de organización: Llamamos sociedad civil a la población calificada y organizada en diversos niveles. Es posible que se levanten agendas sociales que ordenen las necesidades de justicia y hagan visibles los puntos neurálgicos. Esta agenda es un elemento poderoso para la construcción de una agenda pública concertada para un buen servicio jurisdiccional.

Sin embargo, la mayoría de la población peruana no está organizada y no dispone de ca-

² Algunos especialistas para explicar la “cuarta revolución industrial”, contraponen a la denominada “era digital” el avance inusitado de las comunicaciones – inmediatez, transparencia, etc- y la elaboración de modelos sistematizados y programas organizados – “softwares”- que son de uso mundial y transformadoras de las relaciones sociales. Allí las máquinas y las tecnologías poseen un valor relativo frente a lo crucial del desarrollo cultural – del ser y saber hacer – por parte de la población que avanza y hace uso de las comunicaciones o puede quedar excluida de la “sociedad del conocimiento”.

nales, condiciones y capacidades para expresarse, hacerse escuchar o, simplemente, enterarse de los asuntos públicos.

En el Perú, la gran mayoría de los movimientos populares de las últimas décadas del siglo recién pasado han surgido para enfrentar la pobreza y garantizar la supervivencia de los sectores más pobres; ese es el caso de los Comedores Populares, los Clubes de Madres y los Comités del Vaso de Leche. De la misma manera, los asuntos relativos a la salud y educación públicas tienen como contrapartidas organizaciones de promotoras de salud y agrupaciones juveniles.

Por su lado, los movimientos sociales más amplios destacaron en la lucha por el retorno a la democracia y contra la dictadura y la corrupción generalizada del régimen que presidió el ingeniero Alberto Fujimori.

Sin embargo, es sintomática la inexistencia de organizaciones populares de la sociedad civil que aborden el asunto medular de la reforma de la administración de justicia. Aun así, han aparecido promotores legales que contribuyen especialmente a facilitar el acceso a la justicia a los sectores socioeconómicos más pobres o a utilizar los medios alternativos de resolución de conflictos.

1.3 Ampliación de la participación ciudadana e inclusión de la población en el sistema de administración judicial

Ya se ha visto que la población no organizada carece de agendas temáticas. Solo participa de la conformación de corrientes de opinión en su nivel más bajo y poco calificado, sobre la base de sentidos comunes pragmáticos, rumores y comentarios sueltos respecto de los asuntos públicos. En muchos casos, los desconocen o carecen de opinión frente a ellos.

La mayoría de la población está dispersa, aparentemente es apática y no se preocupa por los temas de fondo del país, entre ellos el de la administración de justicia. Lo que sucede es que, históricamente, el tema de la justicia se ha mantenido confinado en la esfera sectorial y cerrada del sistema judicial. La población tiene poca estima de su fuerza ciudadana, y no se concibe como un actor con capacidad para influir en los cambios del Poder Judicial.

Como señala Pásara (2004: 547):

El ciudadano de a pie vive el problema de la justicia como un caso individual, se estrella contra el espeso velo que separa lo jurídico de la percepción lega y no logra acceder a la comprensión del tema como un problema público [...].

Entonces, es crucial abonar en la construcción de la agenda pública "haciendo avanzar la ciu-

dadanía", o empujar hacia delante la formación de las capacidades de la población para progresar en los derechos sociales que implican sujetos actores de ciudadanía.

Existe consenso alrededor de la participación como objetivo e instrumento de una gestión pública transparente, eficiente, eficaz, de alta calidad y sostenible en el tiempo. Aparentemente, la participación ciudadana es la garantía de una buena gestión, pues permitiría eliminar ineficiencias que la ingeniería social provoca cuando no la considera.

Se asume que la participación efectiva de la comunidad, y en particular la de los "beneficiarios" del servicio de administración de justicia, debería ayudar a eliminar la inaccesibilidad por razones culturales y disminuir aquella que se produce por razones económicas y geográficas, así como a generar acciones de vigilancia y rendición de cuentas en pro de su transparencia.

De otro lado, la participación constituiría un mecanismo sustantivo para empoderar a la población y generaría, así, una demanda informada, pues la "gente" y la "comunidad" estarían en condiciones de solicitar "lo posible en la política de la buena administración de justicia", con lo que se garantizaría su implementación y uso adecuados.

La cogestión o “la participación en la gestión del servicio público de justicia”, lejos de ser un derecho otorgado por la benevolencia del legislador, puede ser la condición del funcionamiento normal que traiga consigo eficacia y accesibilidad sin pérdida de independencia.

Es menester que los propios ciudadanos y ciudadanas se involucren en la toma de decisiones de los operadores de justicia o en la vigilancia del quehacer cotidiano de ella, superando una concepción meramente benefactora y asistencialista de la acción social y jurídica. Así se daría lugar a procesos que promuevan integralmente el desarrollo de las personas y fortalezcan la construcción de ciudadanía en la actuación jurisdiccional.

Desde los niveles locales, y alrededor de los Juzgados de Paz —letrados y no letrados—, es posible construir liderazgos de la mediación y resolución de conflictos con la participación de los sectores directamente involucrados.

El acento de esta propuesta comunicativa está puesto en el fortalecimiento de la participación ciudadana en la justicia local y en una apuesta por generar y mejorar el tejido social como mecanismo sustantivo de la eficiencia y eficacia de la administración de justicia en el corto, mediano y largo plazo.

Por otro lado, la participación se concibe en el marco de la movilización social alrededor de actividades específicas que permitan mejorar la acción colectiva a favor del bien público. De esta manera se podría revertir la permanente confrontación individual y familiar a la justicia pública que se ha mantenido en toda nuestra historia republicana.

Cabe anotar que la diversidad de conceptos y diseños de procesos participativos para conformar agendas y políticas públicas nos lleva a afirmar que estamos en un proceso de construcción conceptual de esta forma de gerencia social que muestra su profunda vocación democratizadora y subversiva al pretender vincular la acción colectiva con los procesos directos de gestión pública (diseño, implementación y evaluación de políticas), incluyendo las diferentes denominaciones o “etiquetas” que utilizamos en la sociedad: consumidor, cliente, ciudadano y sujeto.

Esta propuesta intenta alimentar el interés de la población por generar un modelo de gestión del servicio público de administración de justicia comunicativo, relacional y participativo. Creemos que la cogestión es un camino interesante que debe ser recorrido por las estrategias de generación de capital social, calificación de la demanda, control social de la acción pública y mejoramiento de esta en términos de eficacia, eficiencia y equidad.

Sin embargo, consideramos necesario preguntarnos: ¿Cuáles son las condiciones para que esto funcione? ¿Cuán positivo es el proceso para el conjunto de la población (la que asiste y la que no asiste a los servicios), y no solo para las promotoras legales o líderes comunitarios? ¿La cogestión de la administración pública de justicia es un instrumento que sirve para este tipo de servicio tan exclusivo a los actores jurisdiccionales? ¿Cuándo y en qué condiciones es más exitosa la participación ciudadana en la administración judicial, y por qué?

Y también: ¿Cómo empoderar y propiciar la participación de los excluidos, que casi siempre o siempre son pobladores y familias rurales? Dicho de otra manera: ¿Cómo generar participación democrática y no solo participación de los líderes y empoderados de siempre? ¿Cómo y en qué condiciones la participación genera capital social y humano?

“Soy un ciudadano con derechos que van mucho más allá de los derechos de los consumidores o incluso de aquellos de los ‘clientes’.” Esta es una frase interesante para confrontar una tendencia de gerencia tecnocrática de la reforma judicial y de la administración de justicia.

Hoy se privilegia la modernización con infraestructura y equipos que agilizan el servicio pero recortan o anulan la participación ciudadana, por lo que se teme que se convierta en un me-

canismo de presión de la labor jurisdiccional, o inclusive que interfiera en la cultura jurídica autoritaria y formalista. Por ello, es menester el empoderamiento de la población peruana como un camino a la ciudadanía real con capacidad de interlocución con los actores jurisdiccionales.

El empoderamiento, concepto tan de moda en las políticas públicas, alude al proceso de fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de los pobres y excluidos para que puedan participar, negociar e influir en las instituciones que afectan su bienestar; por ello, favorece la inclusión social para el ejercicio ciudadano de deberes y derechos.

El proceso de empoderamiento no se puede proponer en abstracto, pues tiene una íntima relación con los niveles de integración social de los ciudadanos. Por ello es pertinente contar con estudios completos que nos informen del ejercicio ciudadano de la población 'usuaria' de la justicia pública, una suerte de radiografía de la cultura política y ciudadana respecto de su práctica y relación cotidiana con lo jurídico.

Las personas y comunidades que se encuentran en situación de exclusión social plena o que experimentan diferentes dimensiones de exclusión, necesitan entrar en un proceso acumulativo de integración social que implica intervenciones de nivel macro, como la generación de confianza social en las leyes e instituciones públicas, la ins-

talación de procesos contra la corrupción y en favor de la transparencia, y la rendición de cuentas; así como intervenciones micro que incluyan una labor directa con la población para generar empoderamiento y fortalecer o apoyar su capacidad organizativa. Por ello, es recomendable invertir recursos para la reforma judicial, orientada hacia la población y no solo al Poder Judicial y sus diversas instancias.

La mayor parte de políticas, programas e intervenciones que incluyen el concepto de empoderamiento consideran a las poblaciones no integradas socialmente como “beneficiarios secundarios”, pues invierten en los líderes ya reconocidos por los ciudadanos, no en el tejido social de los no integrados.

La focalización del gasto público, en general, no incluye acciones de empoderamiento de los excluidos: su perspectiva es básicamente asistencialista y de supervivencia; las voces, capacidades y potencialidades de este tipo de personas no son tomadas en cuenta. Otros segmentos de la población pobre (los socialmente integrados) hablan y pretenden representar a los excluidos, como si fueran iguales, con la pequeña diferencia de ser solo “un poquito menos pobres”, “menos abandonados”.

Dicho esto, consideramos que la diferenciación de la población por niveles de integración social permitiría generar políticas específicas que aseguren un proceso de empoderamiento y una la-

bor democratizadora, para que el conjunto de la sociedad, y no solo los que ya son parte de ella ni los que ya disfrutaban en mayor o menor medida de derechos y deberes ciudadanos, crezca en ciudadanía.

Esta diferenciación por niveles de integración/exclusión social quiere ser inclusiva de las inequidades de género, culturales, étnicas y generacionales. Planteamos tres niveles:

- *La población socialmente excluida:* Nos referimos a las personas y colectividades que viven en condiciones de marginación social, deprivación, discriminación y vulnerabilidad. No tienen acceso a los bienes y servicios públicos, ni a la protección básica de sus derechos.

Ejemplos cotidianos los encontramos en los adolescentes *de la calle* y *en la calle*, los trabajadores sexuales niños y adolescentes, los mendigos, los que viven en situación de pobreza extrema, los ancianos en pobreza y abandono, los discapacitados en pobreza y abandono, los campesinos pobres y sin tierra o con parcelas muy pequeñas, las minorías étnicas, etcétera. De todos ellos, son siempre las mujeres (en todas las etapas del ciclo vital: infancia, adolescencia, adultez, adultas mayores) las que viven con mayor dureza la exclusión.

En este segmento poblacional, el proceso de empoderamiento debe partir por garantizar su protección social para avanzar en la promoción de sus derechos ciudadanos. La prioridad con esta población es favorecer el acceso a información y uso de servicios y bienes públicos de calidad.

Asimismo, el proceso debe incluir el desarrollo institucional de estrategias, mecanismos y acciones afirmativas de equidad con enfoque de género, intergeneracional e intercultural para revertir la discriminación por género así como los niveles de vulnerabilidad y de privación social.

- *La población medianamente integrada a la sociedad:* Aludimos a poblaciones que, viviendo en la pobreza, tienen acceso y usan la oferta pública y ejercen sus derechos ciudadanos en forma individual y mediante la acción colectiva.

Por lo general, estos segmentos de la población cuentan con espacios organizativos para ir ampliando paulatinamente su inclusión social (en términos de acceso a servicios y bienes), y han desarrollado liderazgos con fuerza no solo comunitaria sino también local e incluso nacional. La supervivencia está

relativamente garantizada y existen perspectivas o planes de movilidad social o, cuando menos, para no caer en la pobreza extrema.

Consideramos que en este segmento la agenda debe tener como eje la promoción y fortalecimiento de las habilidades básicas para la participación individual y organizada, incluyendo el manejo de información sobre sus derechos y deberes ciudadanos, la inclusión en redes existentes para el ejercicio de sus derechos y deberes, y el diseño de incentivos para la participación social local.

- *La población socialmente integrada:* Nos referimos a la población que vive por encima de la línea de la pobreza, tiene acceso a información y goza de los bienes y servicios públicos. A esta población se le reconocen sus derechos ciudadanos y está en capacidad de ejercerlos, defenderlos e incluso ampliarlos. Se trata, por lo general, de la población que define las políticas públicas, en la medida que de ella provienen los técnicos, la clase política y los movimientos sociales con mayor éxito mediático.

1.4 Conformación de la esfera pública de la administración de justicia: Ganancia de consensos para el mejoramiento de la administración de justicia

El objetivo consiste en lograr la resignificación de la esfera pública como un espacio para construir consensos hacia el mejoramiento de la gestión del servicio de justicia pública, involucrando a los actores inmersos en él de manera directa o indirecta.

Así, es clave engrosar el espesor de la democracia deliberativa y participativa del Perú, diseñando y llevando a la práctica mecanismos concretos de debate público, toma de decisiones y fijación de compromisos sobre la justicia pública, un asunto permanentemente relegado.

Por otro lado, es necesario levantar un diagnóstico comunicativo de la administración de justicia para determinar los nudos y fortalezas presentes en este proceso complejo de construcción de agenda pública:

- Se recomienda recoger y analizar las necesidades y demandas comunicativas de la población sobre la justicia pública.
- Es preciso reconocer la oferta de los medios de comunicación y la forma como tratan a la justicia pública. ¿Cuán-

les son los líderes de opinión e información más influyentes? ¿Con qué medios de comunicación de mayor audiencia y credibilidad se pueden establecer alianzas para realizar campañas comunicativas?

- Se requiere diseñar e implementar, desde el Poder Judicial, una política de comunicación que se traduzca en estrategias y mecanismos de interacción entre los operadores judiciales y la población organizada, con un enfoque de creciente inclusión social.

2. Los caminos estratégicos para construir una agenda pública y una visión común en torno de la administración de justicia

Estas rutas de construcción de la agenda pública de la justicia contienen de manera transversal las estrategias comunicativas y de empoderamiento ciudadano para fomentar la intervención articulada y relacional de los actores en el mejoramiento del servicio público y en su gestión con eficacia, accesibilidad e independencia:

- Elaboración concertada, a partir de iniciativas legislativas, de la normatividad pública que otorgue cobertura legal a la institucionalización de la participación ciudadana en la cogestión del servicio de justicia. En todo caso, es recomendable la consulta del marco legal en audiencias públicas e incentivando foros de debate en los medios de comunicación.

- Inversión permanente en el fortalecimiento del capital social y humano de ciudadanos que participan como servidores públicos, 'clientes' y cumpliendo funciones de cogobierno de la administración de justicia pública. Sensibilizar a los políticos, técnicos y líderes sociales en la retroalimentación con la población no organizada, creando mecanismos y canales de diálogo, de multiplicación de aprendizajes y deliberaciones públicas.
- Fortalecimiento de la esfera pública alrededor de la labor jurisdiccional, con referencia a situaciones y personajes concretos. Se promueve la generación de espacios y mecanismos de consulta, diálogo y debate público en campañas temáticas de carácter periódico y resolutivo sobre el mejoramiento de la justicia pública en sus diversos aspectos.
- Calificación de los actores de la comunicación —periodistas, comunicadores sociales, comunicadores rurales, etcétera— en la renovación de sus funciones proactivas y favorables a la legitimación del servicio de justicia pública. Se incentivará que se asuman como mediadores comunicativos entre los operadores de justicia —de manera prioritaria con los jueces— y la población.

También que sean portadores de propuestas de cambio que surjan del diálogo y debate con la población, para asumir la que provenga de la creatividad ciudadana.

Además, se motivarán sus contribuciones a la transparencia de la gestión pública de la justicia con el periodismo de investigación y el innovador periodismo cívico.

- Rendición periódica de cuentas públicas a la comunidad sobre el proceso e impacto del servicio de la justicia pública, así como acerca del manejo presupuestario.
- Generación de instrumentos de monitoreo y evaluación del proceso de reforma judicial y de los compromisos de la agenda pública para el mejoramiento del servicio de justicia en la administración cotidiana, en las diversas instancias judiciales.
- Participación en el diseño de políticas públicas de la buena administración de justicia, que inciden de manera relevante en el ámbito local y marcan el horizonte de “lo posible en política”, empezando por la elección popular con

voto secreto, universal e individual de los jueces de paz.

La cogestión en espacios locales pequeños, con alto capital social y con reivindicaciones de acceso al servicio eficaz e independiente de la justicia pública, constituiría un proceso novedoso de interacción entre hombres y mujeres y el Estado.

Lo primero por cosechar con la participación ciudadana directa en la justicia comunal sería la capacidad para relevar temas “ciegos” para la justicia pública, con el valor agregado que proviene de los beneficiarios en su calidad de ciudadanos en ejercicio activo de las garantías judiciales.

Asimismo, la cogestión de la justicia comunal puede favorecer el fortalecimiento del capital social de esta población, mejorando su participación en el manejo de los asuntos públicos a través de la superación de uno de sus problemas claves: la representación e interlocución con los diferentes espacios de poder público, llámense gobierno local, regional o nacional, empezando desde lo más cercano y accesible a la práctica ciudadana.

La cogestión favorecería la generación y el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, las que, como hemos visto, son escasas comparadas con aquellas que integran la administración de justicia.

Asimismo, estimularía relaciones de confianza en la interacción, el establecimiento de acuerdos, normas y sanciones que operan positivamente desde el sentido común.

De otro lado, la cogestión podría mejorar el capital humano local a través de la habilitación y capacitación para la participación efectiva de los ciudadanos involucrados.

Finalmente, la cogestión impactará en las políticas públicas de la buena administración judicial solo a partir de la acción colectiva de los ciudadanos involucrados, cuando el Poder Judicial esté en capacidad de entender que los procesos sociales que se impulsan con este esquema rebasan el papel de 'clientes' (asignado a los cogestores) de servicios, para reconocer a las instituciones y líderes de la comunidad como contrapartes reales de la acción pública jurisdiccional.

- Fomento de climas comunicativos alrededor del mejoramiento de la administración de justicia, aprovechando los procesos participativos y descentralistas en curso.

En este nuevo periodo y contexto nacional, las prioridades han cambiado: la lucha por recuperar la democracia dio paso a nuevos retos —aún vigentes—, como asegurar la viabilidad y gobernabilidad del país, la superación de la corrupción institucionalizada, la implementación de las reformas políticas —especialmente la descentralización— y la superación de las condiciones de pobreza y desigualdad existentes a través de la implementación de un modelo de desarrollo económico y social incluyente.

La reforma judicial no puede desligarse de tal contexto, y toda política comunicativa debe vincular el mejoramiento de la administración de justicia con la descentralización y la reforma del Estado como enfoque integral.

Por ello podemos ubicar los siguientes procesos y sentidos, en exposición mediática, articulados a los cambios graduales y participativos de la administración de justicia:

- Los Acuerdos de Gobernabilidad desde el Acuerdo Nacional como expresión de diálogo para construir el proyecto de país.
- Los Planes de Desarrollo Concertados y Presupuestos Participativos como procesos de construcción de ciudadanía y mecanismo de toma de decisiones.
- La conformación de regiones como un modelo de desarrollo social, económico y cultural con participación ciudadana.
- La descentralización como vehículo para enfrentar la corrupción y promover la transparencia en la gestión pública.

3. Oportunidades, desafíos y compromisos de los actores involucrados en la justicia pública

Se diría que el mejoramiento de la justicia pública es tarea de todos los peruanos y peruanas; he ahí la importancia estratégica de construir una agenda pública de lo jurisdiccional, un tema de urgente tratamiento ciudadano, postergado y abandonado en la conformación de nuestro Estado de Derecho.

Esto implica la asunción de papeles y compromisos diferenciados que sean complementarios y constituyan la base de la concertación política y social alrededor de la justicia pública.

Urge movilizar a los actores involucrados, reconociendo que las prioridades para democratizar el Estado peruano han cambiado y, por lo tanto, lo han hecho también los papeles y funciones que deben cumplir en el proceso de reforma judicial.

3.1 Funciones del Poder Judicial

Es preciso definir una política de comunicación sobre el proceso de reforma judicial, poniendo en común los cambios que se van implementando en el manejo del servicio público de justicia.

Las diversas instancias debieran estar articuladas en torno de un plan de comunicación que facilita el diálogo y el debate público sobre los asuntos específicos y de interés ciudadano.

El citado plan de comunicación sería el instrumento clave para relacionar a los actores del Poder Judicial (operadores) con la población usuaria, empleando los medios de comunicación, espacios de encuentro y formas comunicativas que reafirmen los compromisos de la agenda pública para el mejoramiento de la administración de justicia.

En la relación comunicativa del Poder Judicial con la población se recomienda privilegiar la actuación de los jueces de paz cuando hayan sido elegidos democráticamente. Esta dimensión local debe ser más visible en términos de utilidad para resolver conflictos, de cercanía con la población usuaria que ahora desconfía de instancias tan burocráticas, e inclusive favoreciendo el surgimiento de liderazgos de la judicatura, con el fin de incrementar la credibilidad y el prestigio de los jueces y las juezas.

3.2 Funciones de los operadores de justicia

- Construirse un perfil comunicativo y pedagógico en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales: Se espera que la formación en derecho y la actualización profesional contemplen la calificación en competencias, capacidades y habilidades comunicativas para la interacción con los ciudadanos usuarios de la justicia pública.
- Constituirse en interlocutores con voluntad política para el establecimiento de la agenda pública de la buena administración de justicia, así como para el diseño y ejecución de los planes que son productos de la reforma judicial concertada.

3.3 Nuevos papeles y funciones de los actores de la comunicación

Los periodistas, comunicadores y medios de comunicación aliados contribuyen con:

- Brindar información completa, oportuna, con análisis y propuestas, con diversos puntos de vista y contextualizada sobre el proceso de mejoramiento de la justicia pública, sus etapas, sus actores y funciones, precisando metas y lo-

gros; es decir, una información que sirva para opinar y actuar con propuestas, pero también para educar a la ciudadanía en sus deberes y derechos.

- Promover el debate público desde los medios de comunicación accesibles a la población; en el caso de las zonas rurales, especialmente la radio. Contribuirían con el acercamiento entre los operadores de justicia y los 'usuarios', y podrían generar corrientes de opinión calificada. Al menos se produciría una "inmediatez simbólica"³ para manejar las necesidades de justicia social de manera vivencial y cotidiana.
- Ejercer la veeduría periodística del proceso de reforma judicial y mejoramiento de la administración de justicia, en el sentido de evaluar el modelo consensual o de hacer un seguimiento de los cambios que se ponen en marcha, monitoreando el cumplimiento de las responsabilidades por los actores.

³ Se refiere al principio de las comunicaciones. Aunque la relación no sea física o no exista interacción directa, los mensajes e imágenes posibilitan esa relación mediática que muchos especialistas denominan simbólica, ya que la población podría establecer vínculos afectivos con los personajes y actores que se presentan en los medios masivos de comunicación. Más fuerza existe en los "líderes mediáticos" que tienen carisma, empatía y responden a las inquietudes de la población.

También es preciso vigilar el acceso, la eficacia, la transparencia y la independencia del servicio de justicia, identificando problemas y soluciones desde la población.

3.4 El papel de la sociedad civil o población organizada

- Conocer los roles y funciones del Poder Judicial, su nueva estructura y los mecanismos de participación. Estar enterada y participar del proceso de reforma judicial brindando orientación a líderes de opinión y ciudadanía.
- Articularse en esfuerzos de concertación de comunicación y participación para priorizar agendas de interés y elaborar propuestas para el Poder Judicial.
- Promover espacios, mecanismos concertados y formas organizativas, a través de una información permanente con sus integrantes y la ciudadanía en general.

4. Participación ciudadana en la construcción de la agenda pública

Un elemento medular para la construcción de la agenda pública de la justicia peruana es la ampliación del ejercicio ciudadano de la población mayoritaria que no está organizada.

Con tal fin, es preciso concertar los criterios sobre la participación ciudadana y apaciguar los falsos temores que se están filtrando, sobre todo entre los operadores de justicia y los actores políticos

En primer lugar, es necesario asumir que la participación ciudadana es una fuente de riqueza y un capital social que asegura el éxito de cualquier proceso de cambio, en este caso de la administración de la justicia pública.

Nos referimos a la pertenencia activa a la "comunidad política" para la toma de decisiones respecto de los asuntos públicos: la justicia pública como parte de un paradigma de democracia participativa es un servicio que pertenece

a los peruanos y peruanas. Es tan crucial para el Estado de Derecho que el reto histórico consiste hoy en involucrar a la población en las definiciones del modelo que se quiere y los cambios irreversibles que deben operarse.

En segundo lugar, se trata del ejercicio de deberes y derechos a partir de una perspectiva de corresponsabilidad: la reforma judicial da pie a un proceso de pedagogía ciudadana que se ventila en la esfera pública; no es posible exigir a los jueces, fiscales, abogados y funcionarios que reviertan la corrupción si se mantienen el sistema y los viejos moldes de actuación judicial. Los litigantes o 'usuarios' de la justicia están directamente involucrados, razón por la cual la solución al viejo problema de la justicia peruana concierne a la población.

En tercer lugar, el proyecto individual debe estar enlazado a uno colectivo y con visión de futuro compartido: la participación ciudadana no puede soslayar el beneficio individual y, sí, asumir que todo se orienta hacia la consecución del bienestar público. El mejoramiento de la justicia pública en el corto y el mediano plazo debe entregar resultados concretos en la restitución de la paz social, la resolución de conflictos, etcétera, para mostrar avances cuantitativos y cualitativos.

La agenda básica del proceso de empoderamiento de la población peruana en

pro de su intervención calificada en la reforma judicial y en la optimización de la administración de justicia implica:

- La corrección de fallas de la información pública.
- La adecuación de la oferta del servicio de justicia a la demanda ciudadana organizada.
- El mejoramiento de las capacidades e instrumentos de vigilancia y participación ciudadana.
- La generación de incentivos a la organización y el voluntariado social.
- La construcción de redes solidarias y temáticas para actuar en casos concretos.

Asimismo, se trata de garantizar, por medio de mecanismos y modalidades concretos, las vivencias reales de participación ciudadana. Según los sondeos de opinión, para la población peruana existe un trecho muy largo entre el querer hacer y lo que efectivamente se hace, pues ella no dispone de instrumentos accesibles para una efectiva participación. Se trata de:

- Dar y recibir información pública valiosa sobre la justicia peruana, mediante

campañas comunicativas que lleguen inclusive casa por casa. De compartir los casos de vulneración de derechos judiciales o las experiencias de buena atención jurisdiccional.

- Tomar parte, en la opinión calificada, de los foros públicos, audiencias y espacios de debate de los medios de comunicación, representando agendas sociales sectoriales.
- En la toma de decisiones, participar en la elección del modelo de administración de justicia que queremos porque agenda pública para el mejoramiento del servicio de justicia.
- Tomar parte en la demanda de rendición de cuentas del Poder Judicial.

Otro aspecto vital es concertar los indicadores de empoderamiento ciudadano por incluir y evaluar en la reforma judicial:

- Ciudadano(a) protegido(a) de toda forma de discriminación que impida su acceso a la justicia pública. Informado(a) de sus deberes y derechos, así como de la oferta pública existente y de los mecanismos para acceder a ella.

Habilitado(a), vale decir, que tenga capacidades sociales para el ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos.

- Planificación y elaboración del presupuesto del Poder Judicial con participación de los ciudadanos, incluyendo a los tradicionalmente excluidos, como acto público periódico.
- Transparencia y *accountability* públicas periódicas e institucionalizadas.
- Corresponsabilidad local en el desarrollo y mantenimiento de la justicia comunal.
- Autonomía, reconocimiento e institucionalización de organizaciones sociales.
- Constitución de redes de organizaciones sociales horizontales y verticales.
- Incentivos públicos al voluntariado social.

De esta manera, la participación en el mejoramiento del sistema de administración de justicia pública, en sus diferentes modalidades y espacios sociales, puede hacer posibles “formas de relacionamiento social paritarias y democráticas que avancen, a la manera de espiral, hacia una calificación colectiva de las demandas con impacto en la esfera institucional”.

Sin embargo, es importante señalar que la capacidad para participar supone:

- Una situación inicial de autoestima individual.
- Voluntad de aprendizaje.
- Valoración individual de la capacitación y la organización.

Es esta capacidad inicial la que permite iniciar un proceso de empoderamiento paulatino, individual y colectivo, a través de la participación. Por lo tanto, la participación ciudadana no surge espontáneamente, sino que requiere de la inversión de recursos públicos, esfuerzos concertados y llevar a la práctica los acuerdos de gobernabilidad democrática.

5. Las estrategias comunicativas de la agenda pública: Los medios y las mediaciones

Las estrategias comunicativas compartidas para construir una agenda pública para la administración de justicia tienen un marco lógico de planificación que permite definir los resultados y los procedimientos para alcanzarlos.

5.1 Propósito

Aportar, desde la comunicación, a la gobernabilidad democrática del país, en el campo de la reforma judicial y el del mejoramiento de la administración de justicia, generando canales y espacios de comunicación de los ciudadanos en las diversas instancias jurisdiccionales y favoreciendo el desarrollo de una democracia dialogante en la que el Poder Judicial ejerza un liderazgo concertador, transparente, abierto y capaz de generar alianzas con los diversos actores de la sociedad civil.

5.2 Objetivo general

Profundizar la democratización de la reforma judicial y de la administración de justicia pública, aportando, desde la comunicación, a hacer de él un proceso de interés público que com-

mada, una participación propositiva y una actuación vigilante que garantice su continuidad y sostenibilidad.

5.3 Objetivos específicos

- Promover un debate público sobre el proceso de reforma judicial y el mejoramiento de la administración de justicia.
- Fortalecer la participación ciudadana generando consensos en torno del proceso de reforma judicial.
- Apoyar en el diseño de políticas de comunicación del Poder Judicial.

5.4 Estrategia n.º 1: Elaboración de una política de comunicación del Poder Judicial

Es el Poder Judicial el que debe elegir una comisión responsable —podría ser la Ceriajus, en actividad— para el diseño y conducción concertada de la política de comunicación entendida como construcción de procesos, relaciones y visión compartida sobre el modelo de sistema de administración de justicia que se quiere alcanzar.

Supone las siguientes tareas fundacionales:

- Balance de los procesos de comunicación desde el Poder Judicial: políticas, prioridades, recursos.
- Lineamientos de política de comunicación del Poder Judicial articulados al acceso a información pública y a un plan consensual de participación ciudadana en la reforma judicial.
- Elaboración de un plan de comunicación interna u organizacional del Poder Judicial para la cohesión de las diversas instancias y órganos:
 - Talleres descentralizados para comunicadores (responsables de imagen, prensa o relaciones públicas) de las diferentes instancias del Poder Judicial.
 - Diseño de un manual de funciones de las oficinas de imagen, prensa o relaciones públicas del Poder Judicial, que incorpore objetivos comunicativos.
- Elaboración de un plan inmediato de comunicación externa, para motivar el interés de los medios de comunicación en el emprendimiento de la reforma judicial con participación ciudadana:
 - Módulo de capacitación sobre reforma judicial que oriente el papel de las oficinas de Imagen, Prensa y Re-

laciones Públicas del Poder Judicial respecto de la entrega de información valiosa.

- Uso de los medios de comunicación del Estado para hacer visible el proceso de reforma judicial.
 - Campañas informativas desde el Poder Judicial en cada etapa del proceso de la reforma judicial sobre sus sentidos, compromisos y resultados, así como acerca del papel que deben cumplir sus actores.
- Diseñar un plan de monitoreo y evaluación de la implementación de la política de comunicación.

5.5 Estrategia n.º 2: Promoción y articulación de los esfuerzos comunicativos de la sociedad civil y la cooperación en pro de la reforma judicial

Dados los limitados recursos del Poder Judicial, esta estrategia se orienta a identificar instituciones, experiencias y mecanismos de comunicación acerca de la reforma judicial y el mejoramiento de la administración de justicia. Supone:

- El establecimiento de un grupo de iniciativa de trabajo plural sobre comunicación y mejoramiento del servicio de justicia, auspiciado por la Ceriajus.

- El monitoreo compartido del proceso de reforma judicial desde el componente comunicativo.
- El funcionamiento de una red virtual e institucional que capitalice los espacios electrónicos y los medios de comunicación de las instituciones comprometidas.
- La producción y difusión de vídeos y reportajes que presenten experiencias concretas de mejoramiento de la justicia pública.
- Un módulo de comunicación sobre la reforma judicial y la administración de justicia, para incorporarlo en los programas de desarrollo de capacidades de la sociedad civil.
- El acompañamiento y asesoría a experiencias piloto en la elaboración del Plan de Participación Ciudadana de la Reforma Judicial que incorpore elementos de la política de comunicación.
- La sistematización y las lecciones aprendidas de los procesos de reforma judicial en América Latina, estableciendo indicadores para evaluar la calidad comunicativa del proceso peruano.

5.6 Estrategia n.º 3: Sensibilización de la población para legitimar el asunto de la justicia pública como un problema social digno de soluciones concertadas

Sabemos que, ante los ojos de la población, los hechos sociales pueden o no constituirse en problemas sociales visibles. La administración de la justicia pública ha devenido un problema histórico y estructural sobre el que existen pocas motivaciones o expectativas de cambio, pues la ciudadanía se siente impotente o no es considerada en la reforma judicial.

Por ello, la estrategia comunicativa —que, creemos, debe ser fundamentalmente audiovisual— ha de contribuir a fundamentar su importancia desde las lógicas pragmáticas de la población; es decir, aportar a la construcción de la agenda de una buena justicia pública, estableciendo relaciones causales, produciendo y presentando datos a la opinión pública y los tomadores de decisiones, relevando las consecuencias sociales de su no-atención, así como los actores que son o serían afectados, etcétera.

También estamos convencidos de que si los hechos o casos particulares de la justicia peruana pasan a ser considerados como problemas sociales y logran hacerse relevantes por medio de acciones de incidencia, cabildeo o de *lobby* de grupos de poder u otros, tendrán altas posibilidades de entrar en la agenda pública.

Sin embargo, desde la perspectiva de la comunicación creemos importante emplear los recursos de la mediación para lograr que los hechos anecdóticos se conviertan en problemas sociales dignos de ser resueltos de manera organizada; y pensamos, además, que los medios de impacto visual son los más eficaces, porque la población aprende mirando y cotejando lo que ve con la realidad. Amén de que su consumo es cotidiano y familiar.

Se otorga asimismo un papel importante a la investigación, que proporciona datos, información sobre el hecho y sus consecuencias o potenciales consecuencias, con el fin de que sirva como insumo a los comunicadores.

Así se construye una abogacía mediática, que da visibilidad a los datos provenientes de la realidad y de la investigación. Estos factores permiten una labor de acumulación alrededor del hecho, lo que puede convertirlo en un problema social por atender.

A los factores de mediación se suman los de proceso, que van a delinear la agenda pública; por ello, la producción de tecnología y la generación de derechos que esta trae consigo son centrales para ayudar a instalar "la agenda de lo posible en política".

Esta agenda es móvil, porque es producto de la transacción de diferentes actores sociales. De

ahí la relevancia de fortalecer a los actores (individuos, pero sobre todo instituciones) y de apoyar los procesos de innovación tecnológica y de generación de conocimientos, pues estos pueden convertirse en nuevos derechos por incluir en la agenda pública.

En este contexto, el mejoramiento de la administración de justicia pública será exitoso si parte de un análisis participativo de los actores sociales e inicia, desde ellos, un proceso fino y transparente de construcción de consensos que permitan orientar las políticas y generar instrumentos y mecanismos institucionales para su viabilidad; de la constatación de que, para ser tales, las políticas necesitan ser integradas a un programa consistente, jerarquizado y financiable.

5.7 Estrategia n.º 4: Aplicación de estrategias de comunicación educativa para la generación de liderazgos ciudadanos en la gestión de la justicia pública

Esta estrategia propone la calificación progresiva y sistemática de la población en el ejercicio de sus deberes y derechos como protagonista del mejoramiento de la administración de justicia.

Implica realizar acciones centrales, como:

- Un plan de formación ciudadana para gestionar la reforma judicial y el mejoramiento del servicio jurisdiccional, para

lo que es preciso convocar a las organizaciones sociales más activas, en especial a las de jóvenes y mujeres, con el modelo de “facilitadores y multiplicadores del aprendizaje”. Se recomienda otorgar mayor peso a las capacidades comunicativas de diálogo, debate, cabildeo, concertación y abogacía de los líderes y las lideresas, con el fin de contribuir a la construcción sostenida de la agenda pública sobre la buena justicia.

Será valioso un módulo de capacitación multimedios —vídeo, materiales de fijación gráfica y materiales sonoros— dirigido a líderes para que se incorporen en programas educativos en curso y recuperen ideas centrales del proceso de reforma judicial.

- Coordinaciones con el Ministerio de Educación para lograr la inserción de la reforma judicial y de la justicia en:
 - Los cuadernos y textos escolares.
 - El currículo de los cursos de Sociales y Cívica, tanto en las escuelas cuanto en las universidades y otros centros de estudios.

5.8 Estrategia n.º 5: Aplicación de estrategias de comunicación ciudadana para fortalecer la esfera pública en relación con la justicia

Esta quinta estrategia está dirigida a incidir en la cultura política y ciudadana de la población peruana, brindándole espacios y oportunidades para que pueda expresarse.

Se puede partir de la recolección de sus quejas y problemas individuales con el servicio de justicia, pero es clave orientar a la población hacia la construcción de soluciones y sugerencias prácticas para el mejoramiento de la justicia en los ámbitos cotidianos.

Se recomienda llevar a cabo el siguiente recorrido que acumula resultados para tener la capacidad de organizar espacios comunicativos, y de emplear formas comunicativas que logren adhesiones y movilicen a la población hacia el mejoramiento de la justicia con la renovación de actitudes, conocimientos y prácticas que revertan la corrupción y la lentitud procesal:

- Análisis de los estudios sobre cultura política y ciudadana en torno de la justicia.
- Sondeo de opinión sobre reforma judicial para el diseño de una campaña nacional.

- Campañas de comunicación nacional y regionales por cada proceso que se impulse.
- Generación de espacios públicos de debate: caravanas ciudadanas, festivales temáticos y puestos de información en plazas públicas.
- Desarrollo de campañas comunicativas sobre los avances y retos de la reforma judicial y el mejoramiento de la administración de justicia.
- Concurso y difusión de experiencias exitosas sobre comunicación y participación implementadas por las instancias jurisdiccionales en el proceso de reforma judicial (acceso a información, rendición de cuentas, vigilancia ciudadana, cogestión de justicia comunal, etcétera).

5.9 Estrategia n.º 7: Aplicación de estrategias de comunicación política e institucional para reforzar las relaciones comunicativas de los actores de la justicia pública

Se trata de emplear modalidades comunicativas —y no solamente los medios de comunicación— para fomentar espacios de encuentro, diálogo y concertación entre los usuarios del servicio de justicia con los agentes jurisdiccionales:

- Instalación de espacios de debate público —foros, audiencias, congresos, et cétera— para ventilar las iniciativas y agendas sectoriales que permitan llegar a consensos en las políticas públicas que determinarán el mejoramiento cualitativo de la administración de justicia o marcarán las diversas fases de la reforma judicial con participación ciudadana.
- Se puede llegar a establecer fechas permanentes, como el Día de la Justicia o la celebración tradicional del Día del Juez, organizando momentos de diálogo con los sectores representativos de la población peruana.
- En el ámbito local, organizar espacios periódicos de encuentro entre sectores de la población y operadores de la justicia con fines de integración festiva, cultural y deportiva. Estos pueden ser temáticos o de presentación de iniciativas o experiencias ejemplares para mejorar el servicio de la justicia en los aspectos de logística y atención administrativa o para cogestionar proyectos de educación ciudadana.

5.10 Estrategia n.º 8: Desarrollo de políticas informativas por los medios de comunicación en los ámbitos nacional y local⁴

El desarrollo de esta estrategia empieza con un análisis conjunto de los monitoreos de medios sobre el proceso de reforma judicial. El paso más importante es el establecimiento de alianzas con medios de comunicación que gozan de credibilidad y de las preferencias del público, para el diseño de políticas informativas desde un enfoque de participación ciudadana e inclusión social.

De la misma manera, es recomendable que el proceso de reforma judicial tenga un programa exclusivo de radio o televisión que recupere la opinión ciudadana y dé cuenta de los avances del proceso.

Como acciones centrales de esta estrategia, se sugiere:

- Diseñar una propuesta de política informativa para los medios del Estado (radio, televisión y prensa), medios comerciales de cobertura nacional y regional para difundir el proceso de re-

⁴ Para llegar a los ciudadanos se debe priorizar la radio, por ser el medio de mayor consumo en el país; en segundo lugar, la televisión. En el caso de autoridades y líderes políticos, se usará prioritariamente la prensa local y nacional.

forma judicial, generar debate y promover la participación ciudadana. Sería interesante la difusión de una guía ex profeso de “preguntas y respuestas más frecuentes” elaborado por la Ceriajus.

- Capacitación de periodistas sobre el mejoramiento de la administración de justicia y reforma del Poder Judicial desde la información, debate y vigilancia del proceso. También, brindar asesoría a periodistas y redes de periodistas para mejorar la producción informativa sobre los asuntos de la justicia pública.
- Periodismo cívico alrededor de la reforma judicial y procesos específicos de mejoramiento de la administración de justicia pública.
- Periodismo de investigación para proporcionar insumos de vigilancia ciudadana a la población mayoritaria.

Bibliografía

ALFARO MORENO, Rosa María
1993 *Una comunicación para otro desarrollo*.
Lima: Asociación de Comunicadores Sociales
Calandria.

ALFARO, Rosa María y Marisol CASTAÑEDA (edi-
toras)
2003 *Relaciones entre Estado y sociedad civil:
¿Concertación o vigilancia?* Lima: Asociación de
Comunicadores Sociales Calandria.

ALFARO MORENO, Rosa María (compiladora)
1999 *La radio ciudadana del futuro*. Lima: Aso-
ciación de Comunicadores Sociales Calandria.

DÍAZ PALACIOS, Julio
2003 *Programa de Promoción del Desarrollo
Municipal en Zonas Rurales*. Lima: Asociación
de Comunicadores Sociales Calandria.

PASARA, Luis (compilador)

2004 *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*. Lima: Consorcio Justicia Viva.