

LA JUSTICIA DE TODOS LOS DÍAS: EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO MEDIO DE CAMBIO

José Antonio CABALLERO
Sergio LÓPEZ AYLLÓN*

Quienes escribimos este breve ensayo tenemos una enorme deuda de gratitud con José Luis Soberanes, quien en diferentes momentos de nuestra carrera académica no sólo fue generoso sino que también nos impulsó, abrió puertas y exigió resultados. Vayan estas líneas como expresión de nuestra gratitud, afecto y amistad.

En los años recientes el panorama de la procuración e impartición de justicia en el país ha sido dominado por los problemas relacionados con la violencia, la delincuencia organizada, las fallas judiciales, y el lento y frustrante proceso de transición del sistema penal al modelo acusatorio. El debate sobre la justicia, los jueces y los tribunales se concentró en esta dimensión, y por omisión, candidez o descuido se supuso que el resto del sistema de impartición de justicia funcionaba suficientemente bien como para no constituir un problema que ameritara la atención pública.

Los acontecimientos de finales de 2014 que sacudieron la conciencia nacional tuvieron una consecuencia inesperada, y fue volver a poner en el debate público el problema de la justicia etiquetada ahora bajo el apelativo de “la justicia cotidiana”. El debate sobre la ausencia del “Estado de derecho” obligó a voltear la mirada sobre una pieza crítica del sistema en una doble dimensión: por un lado, los mecanismos institucionales para resolver los conflictos cotidianos propios a una sociedad abierta y democrática, por otro, sobre las condiciones básicas que permiten el acceso a estos mecanismos, o dicho más propiamente, sobre el “acceso a la justicia” como una de las garantías básicas que constituyen los cimientos del Estado de derecho.

En efecto, en su discurso de “respuesta” a la grave crisis de legitimidad generada por el asesinato de un grupo de estudiantes de la escuela normal

* Profesores investigadores de la División de Estudios Jurídicos del CIDE.

de Ayotzinapa, por el caso Tlatlaya y por las denuncias de corrupción, el presidente Peña Nieto dijo: “pero la justicia no se agota, hay que decirlo, en el ámbito penal. Hay una justicia olvidada, la justicia cotidiana, aquella que demanda la mujer, a quien le niegan el divorcio, el trabajador al que no le pagan su salario, o quien no puede cobrar una deuda”.

Con estas palabras el discurso presidencial reconoció, por primera vez en décadas, uno de los problemas más graves y críticos que tiene la sociedad mexicana y que resulta indispensable enfrentar para poder reconstruir un entorno de confianza y certidumbre en el país. El “Estado de derecho”, al menos en uno de sus sentidos, se concreta en los incentivos institucionales para que los acuerdos se cumplan, para que las personas puedan reivindicar sus derechos de manera efectiva y para que quienes los violenten, o no cumplan con sus obligaciones, tengan alguna consecuencia. Esto se dice fácil, pero implica contar con un entramado institucional y jurídico muy distinto al que tenemos ahora.

Todos nos hemos encontrado en alguna situación en la que el costo de reivindicar un derecho a través de un litigio o simplemente concluir un trámite para hacer una actividad lícita resulta tan alto que el más básico cálculo racional aconseja dejar las cosas como están, recurrir a la elusión de la norma o simplemente a la corrupción. A veces ni siquiera el refranero que augura “más vale un mal arreglo que un buen pleito” resulta aplicable pues no existen las condiciones para llegar al mal arreglo.

Dicho de otro modo, el Estado mexicano no está cumpliendo con una de sus funciones más básicas, que es la de proveer un entorno institucional que permita procesar y resolver los conflictos sociales. Este enunciado puede expresarse en términos constitucionales: el artículo 17 de la Constitución prohíbe que las personas realicen justicia por propia mano. A cambio, garantiza la existencia de tribunales dispuestos para resolver controversias. Lo que parece ocurrir es que la promesa del artículo 17 constitucional no se cumple con cabalidad. Esta ausencia abre la puerta a soluciones basadas en la autocomposición o, peor aún, a la intervención de la delincuencia organizada en algunas zonas del territorio nacional. Carecemos de un sistema capaz de procesar muchos de los conflictos, o bien, hacerlo a un costo muy alto y con enormes barreras de entrada. El efecto neto es dejar a miles de mexicanos en un virtual estado de desprotección. Por lo que, esta situación genera incentivos para incumplir las normas, para desatender los derechos y mantener un estado de cosas donde la impunidad y la corrupción se convierten en expectativas normales que minan la confianza interpersonal y entre las instituciones.

Pero este problema tiene otras implicaciones que van más allá de los problemas interpersonales o entre las personas y las autoridades. Una justicia lenta e ineficiente crea un entorno de incertidumbre que incrementa los costos de transacción y afecta las condiciones de crecimiento y bienestar. Existe amplia evidencia que muestra cómo una de las condiciones que incide en el crecimiento y la productividad está asociada a la existencia de un sistema de justicia capaz de procesar los conflictos de manera eficiente. Este razonamiento hizo que organismos multilaterales especializados en el desarrollo de actividades económicas, como el Banco Mundial, voltaran hacia el sector justicia como un espacio fundamental para el soporte de las economías. Desde principios de los años noventa existen múltiples proyectos e iniciativas en donde la justicia y la economía se entrelazan.

De hecho esta consideración estuvo detrás de los últimos dos grandes movimientos de reforma judicial que se dieron en nuestro país. El primero fue la modificación del diseño institucional constitucional del Poder Judicial para crear en 1994 un tribunal constitucional, un nuevo modelo de gobierno judicial (el Consejo de la Judicatura Federal) y la profesionalización e independencia del Poder Judicial Federal.

A esta reforma siguieron diferentes modificaciones en los poderes judiciales de las entidades federativas. Los últimos años del siglo XX fueron el escenario de una compleja reforma judicial nacional.

Un segundo intento por sistematizar las medidas necesarias para modernizar el conjunto del sistema de impartición de justicia del país fue patrocinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En esta ocasión se optó por formular una gran consulta nacional y por la articulación de una agenda integral para la reforma de la justicia. El resultado de este esfuerzo se expresó en el *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*¹ y en la creación de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ).

Lamentablemente estos esfuerzos aunque tuvieron algunas implicaciones (en especial el diseño del nuevo sistema penal y las reformas en materia de amparo) no obtuvieron la incidencia esperada y, como hemos dicho, la agenda de reforma judicial cayó en un letargo que generó retrocesos y profundizó la crisis de legitimidad del Estado mexicano. Tanto la evidencia testimonial como los datos que existen muestran un panorama desolador en materia de acceso a la justicia. La enorme mayoría de las personas en México no tienen las condiciones necesarias para acceder a la justicia. Mas

¹ Caballero, López Ayllón y Oñate, *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

aún cuando las personas se presentan, por lo general lo hacen en calidad de demandados o acusados de algún delito. De esta manera, la imagen que se tiene del sistema de justicia es la de un mecanismo de opresión y no la de una herramienta para la tutela de derechos.

Modificar esta imagen implica reconocer que no existen soluciones mágicas que permitan cambiar el estado de las cosas de la noche a la mañana, ya que se requiere de una nueva y fuerte política pública de acceso a la justicia que sea una puerta de entrada a la reconstrucción de la solidaridad y confianza comunitarias. El asunto está en comenzar una transformación institucional que, bien entendida, involucra sentar nuevas bases para asegurar que se cumplan las reglas más básicas de convivencia democrática en una sociedad plural y compleja.

Abordar esta tarea obliga a una nueva sistematización de los problemas, pero antes de entrar en ellos consideramos conveniente poner tres supuestos que difieren de otras aproximaciones que se han tenido sobre el tema y que enlazan una concepción renovada de lo que constituye el acceso a la justicia, el énfasis en la solución de problemas concretos y una visión que se aleja del gran discurso del Estado de derecho para pensarlo desde sus fundamentos sociales más básicos. Elaboraremos un resumido estudio brevemente sobre estas cuestiones.

Consideremos en primer lugar el contenido y dimensiones sobre el derecho fundamental del acceso a la justicia que se desdobra en una concepción muy amplia que implica las condiciones que permiten la intervención del Estado para solucionar conflictos concretos, hasta una dimensión más limitada y que se identifica con el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva. De esta manera, las personas deben contar con mecanismos que no sólo les permitan acceder a vías institucionales para resolver sus conflictos sino que dichas vías deben proporcionarles soluciones efectivas a éstos. Ello quiere decir que las soluciones sean oportunas, que incidan en forma clara y positiva en la solución del conflicto. Así, la sola garantía de acceso a la justicia es insuficiente si no se cuenta con tribunales capaces de resolver conflictos en forma rápida y completa. Desde una perspectiva de derechos, el artículo 17 de la Constitución se complementa con el contenido del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para integrar el concepto amplio de derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

Desde otra perspectiva, el discurso sobre la reforma judicial ha estado dominado por la idea que se requiere de una modificación completa del conjunto del sistema de impartición de justicia y que sólo esa condición permitiría el acceso real a la justicia. La experiencia en muchos países ha mostrado que esa reforma integral difícilmente se logra y que los resulta-

dos suelen ser mucho menos ambiciosos de los esperados. Por ello, creemos que el enfoque debe modificarse para atender problemas específicos con soluciones que aunque imperfectas permiten resolver injusticias concretas. Amartya Sen ha expresado esta idea desde su teoría de la justicia y ha dicho que es necesario corregir las injusticias palpables sin tener que esperar a un diseño institucional perfecto y que cualquier decisión sobre justicia tiene que estar anclada no en la decisión de un legislador lejano, sino en el diálogo razonado entre los afectados por esa decisión.²

En el mismo sentido pero en una lógica similar existe un amplio conjunto de estudios sobre las condiciones económicas, políticas e institucionales que generan el Estado de derecho. En muchos casos estos estudios identifican dicho concepto con un derecho y un gobierno estables capaces de aplicar las normas generadas por una autoridad política legítima; objetivo que buscaron promover durante muchos años diversas instituciones globales para alcanzar estas condiciones en los países en transición. Después de varias décadas estos esfuerzos han resultado en la mayoría de las veces, actos fallidos o al menos poco exitosos y aún no sabemos las causas que han determinado para que esas condiciones no se produzcan. Este ha sido el caso de nuestro país. Sin duda ha habido una enorme inversión para construir tales condiciones y también se han generado avances importantes, sin embargo, resulta evidente que en la percepción y la realidad estamos lejos de haber generado las condiciones que se aproximen a esa concepción de Estado de derecho.

Probablemente parte del problema reside en que los esfuerzos se han concentrado en las grandes reformas pero se ha prestado poca atención a las condiciones e incentivos que tienen los actores encargados de la operación del sistema. Un ejemplo lo constituyen los tribunales que argumentativamente permitirían la solución de controversias mediante la aplicación de normas preexistentes por jueces imparciales. Sin embargo, una mirada cercana a la operación cotidiana de muchas de esas instituciones muestra fallas importantes, como los altos costos de acceso, los procedimientos largos y poco adaptables a las condiciones de los conflictos, invisibilidad de las personas afectadas por el conflicto, sentencias largas, farragosas e incomprensibles para los interesados, mismas que son frecuentemente inejecutables y que en el fondo no resuelven los conflictos y generan otros. No resulta pues sorprendente que la percepción de los jueces y los tribunales sea mala y que generen poca confianza.

² Sen, Amartya, *The Idea of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.

Una consecuencia de lo anterior nos lleva de nuevo a plantearnos que la construcción del Estado de derecho debe atender también al diseño micro de las instituciones, es decir, a entender tanto los incentivos institucionales como los determinantes culturales que inciden en la operación concreta de las instituciones que procesan los conflictos, a los cuales debe darse especial importancia. La hipótesis es que los cambios pequeños pueden modificar aditivamente el entorno macro.

Ahora bien, esta hipótesis tiene importantes implicaciones en la concepción de las recomendaciones específicas que pueden generarse y que se alejan de las concepciones que subyacen en la aproximación macro. La primera de ellas es que no existen soluciones perfectas e idóneas, y que se trata de mejoras graduales en la operación de las instituciones que tienen que ser evaluadas y modificadas periódicamente. De lo que se trata es modificar el estado de cosas identificando problemas específicos y corrigiéndolos aún cuando esa corrección no resuelva cabalmente el problema o pueda tener efectos indeseables para cierto número de casos. Desde luego que el catálogo de problemas específicos puede resultar muy amplio. Aquí es donde los criterios de selección de temas a resolver puede tener una orientación inspirada en planteamientos de justicia redistributiva. El reto es hacer de la justicia un espacio que reduzca la desigualdad no que la acreciente.

Una segunda implicación es que tampoco existen soluciones universales aplicables a todos los casos. La comprensión del contexto cultural en que opera cierta institución y de las expectativas de los agentes involucrados en el conflicto resultan centrales en esta aproximación ya que por ella, cada aplicación concreta debe adaptarse a esas condiciones. De lo anterior se deriva que las soluciones normativas, especialmente los cambios en la legislación, pueden resultar necesarios pero no son nunca suficientes, y que en muchos casos deben privilegiarse soluciones que no impliquen o minimicen los cambios normativos para modificar las condiciones concretas de operación.

Una tercera implicación está en tener siempre presente que la mayor parte de los conflictos se desarrollan en el ámbito local en materias no penales y que la intervención federal es más la excepción que la regla. Los indicadores que existen muestran claramente esta situación. Por ejemplo, en 2014 se iniciaron 2 millones 8 mil 289 expedientes que representaron el 70% del total de los litigios iniciados ese año. De ese universo, casi el 85% lo representan las causas familiares, civiles y mercantiles. Las causas penales constituyen sólo el 13.9% del total.³ Estas cifras y las barreras de acceso que existen para acceder a los tribunales permiten suponer que existe un

³ Fuente: INEGI.

enorme número de conflictos que quedan sin solución y que generan un escenario de alta conflictividad social. Por ello debe darse especial atención a la solución concreta de las controversias mediante procedimientos pre-contenciosos que resultan por definición más flexibles y adaptables a las condiciones de cada conflicto y que deben desarrollarse en los ámbitos locales (municipales y estatales). Esto no implica crear una justicia de menor calidad sino por el contrario, se trata de crear mecanismos más eficientes y eficaces para la solución de problemas.

Los problemas son todavía más amplios cuando la caracterización de éstos trasciende al ámbito del individuo para involucrar a colectividades. Así, existen importantes avances constitucionales en esta materia; las acciones colectivas y el amparo colectivo son una realidad. Sin embargo, el reto es mucho más amplio. La construcción de espacios para la solución de conflictos que afectan a diversos grupos de personas exige mucha creatividad y compromiso. El éxito en esta materia es clave para recomponer una relación muy dañada entre la sociedad y el Estado.

En síntesis, el problema del acceso a la justicia (y más ampliamente del Estado de derecho) debe resolverse mediante un conjunto de políticas públicas articuladas que permitan resolver problemas concretos e identificables privilegiando la solución de ellos (menos que el cumplimiento estricto de la ley) mediante aproximaciones graduales que deben ser evaluadas periódicamente. Esas soluciones se despliegan mayormente en el ámbito local (municipal y estatal) por lo que deben considerar las condiciones contextuales en las que operarán.

Todo lo anterior puede resultar demasiado abstracto y por ello, resulta necesario avanzar en la identificación de los tipos de intervención que pueden realizarse. Un equipo de investigadores del CIDE se dio a la tarea durante los primeros meses de 2015 de identificar algunas de estas variables que pueden ser aplicables a cada uno de los agentes involucrados en los distintos tipos de conflictos (trabajadores, familias, ciudadanos, emprendedores, vecinos y comunidades, consumidores). Nótese que el énfasis está en los agentes de los conflictos y no en la institución (justicia laboral, familiar, administrativa, mercantil, de proximidad) pues de nuevo se trata de privilegiar el análisis del conflicto sobre la respuesta institucional. Bajo esta lógica se identificaron siete problemas interrelacionados que permitirían organizar las intervenciones.

1. *Asimetrías de información.* El problema más frecuente que se identificó es con la información que tienen los actores cuando enfrentan un conflicto. En efecto, en muchas ocasiones los actores ni siquiera son capaces de identificar que son titulares de un “derecho” para reclamar una situación

específica en el conflicto. Y cuando poseen alguna idea —cierta o aproximada— que se trata de reivindicar un derecho, sucede frecuentemente que desconocen la vía para reivindicarlo.⁴ Cuando logran identificarlo existen diferentes situaciones que obstaculizan la solución. Primero, la desconfianza generalizada en las instituciones que inhibe que las personas se acerquen a ellas. La segunda, el estado de “marginación jurídica” que enfrentan por falta de documentos que sean reconocidos por las instituciones (actas de nacimiento, de matrimonio, títulos de propiedad, identificación oficial, testamentos) que impiden o dificultan el acceso. La tercera, cuando se acercan a las instituciones existen altos costos de transacción (por ejemplo, la necesidad de asistir a audiencias en horarios laborales especialmente cuando se trata de asuntos de menor cuantía y que son la mayoría) que obligan a abandonar la reivindicación del derecho. Cuarto, particularmente cuando se trata de conflictos complejos como son los de materia ambiental o de propiedad, en la cual diversas agencias gubernamentales reivindican la competencia. Finalmente, que la expectativa del agente del conflicto no corresponde con la salida que la institución puede darle, lo cual genera escenarios donde la intervención institucional no soluciona sino hace aún más complejo el conflicto. El escenario burocrático se vuelve ininteligible para el ciudadano común. Todos estos elementos, y otros que no exponemos, requieren de medidas que permitan reducir las asimetrías de información para darle al agente del conflicto una mucho mayor capacidad de decisión. En el fondo no se trata sólo de dar información sino de traducirla en conocimiento que permita decisiones informadas.

2. *Fortalecer la capacidad de los agentes para resolver conflictos.* Un segundo problema, frecuentemente identificado, tiene que ver con la capacidad de los agentes que intervienen en la solución de los conflictos. Quizá el problema más importante lo representan los profesionales del derecho, en particular los abogados. No existe en el momento actual ningún mecanismo que regule el ejercicio de la práctica profesional, asegure la capacidad de los agentes, y mucho menos que permita determinar consecuencias por una práctica indebida o deficiente (responsabilidad profesional). El escenario en particular para aquellos que requieren un representante legal en conflictos de cuantía menor es desolador pues son frecuentemente víctimas de una práctica deficiente o bien, porque el interés del abogado desplaza al del cliente. Urge por

⁴ El análisis de las razones por las que las personas litigan se deriva del famoso artículo de Felstiner, Abel y Sarat, “The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming...”, *Law and Society Review*, vol.15, núms. 3-4, 1981.

ello considerar alternativas que permitan mejorar las condiciones del ejercicio profesional cuando implica la representación en juicio de una persona.

Pero el problema no se limita a los abogados. Existen deficiencias importantes en la formación y orientación de otros agentes que intervienen en los procesos de solución de conflictos, tales como funcionarios —administrativos y judiciales— policías, ministerios públicos, defensores de oficio y jueces. Hay una sub-inversión tanto en la formación jurídica de base como en los mecanismos de capacitación y profesionalización de estos agentes.

Una atención especial debe darse a la situación de ciertos agentes. En primer lugar, los peritos que juegan un papel crítico en la solución técnica de ciertos problemas. Por ello, se requieren mecanismos de profesionalización, certificación y adecuación del modelo en el que actualmente operan. Otros agentes relevantes son los “gestores” que pueden tener un papel útil en la intermediación necesaria entre la burocracia y los ciudadanos, pero que hoy operan en la sombra de la legalidad. Podrían adoptarse de nuevo para reconocer su existencia, profesionalizar y permitir que desempeñen una función útil.

Finalmente con frecuencia se piensa en los mecanismos alternativos de solución de controversias como una herramienta útil, sin embargo, se olvida que para que esa función se realice adecuadamente se requiere de personal especializado que permita ejercer la mediación o la negociación. Tenemos una seria carencia en esta materia, ya que no hay instituciones especializadas en la formación de estos agentes, y con frecuencia se piensa que un abogado es capaz de ejecutarla sin entrenamiento previo. Esto es un grave error, se requiere por ello abrir vías institucionales para formar, certificar y capacitar agentes capaces de realizar estas funciones.

3. *Versatilidad y eficacia de los procedimientos.* Un tercer grupo de problemas está relacionado con el diseño de los procedimientos que con frecuencia resulta demasiado rígido y formalizado, por lo que resultan poco adaptables a las circunstancias específicas de ciertos conflictos. Es importante subrayar que no se trata sólo de simplificar sino de flexibilizar, desformalizar, diferenciar y adaptar los procedimientos a condiciones específicas.

En este rubro se pueden señalar, por ejemplo, la necesidad de diseñar procedimientos simplificados para litigios de poca cuantía, la introducción de la oralidad como una herramienta útil, el uso de tecnologías de la información en el diseño, gestión y desahogo de procedimientos, introducción sistemática de elementos de justicia procedimental en el diseño de los procedimientos, etcétera.

De nueva cuenta, el uso de métodos alternativos como herramienta útil supone entender que su diseño no debe seguir la misma lógica que los pro-

cedimientos jurisdiccionales sino que responden a una dinámica distinta, que con frecuencia no requieren de la intervención de abogados, y que no constituyen meros apéndices a la acción jurisdiccional sino que constituyen un capítulo aparte.

4. *Capacidades institucionales.* Muchas de las reformas a las instituciones de justicia suponen que éstas cuentan con las capacidades institucionales para adaptarse a los nuevos diseños normativos. Esta es una falacia que explica buena parte de los fracasos en esta materia. Debemos reconocer que se requiere una inversión significativa en el desarrollo de las capacidades humanas, organizacionales, administrativas y de gobierno de las instituciones que les permita responder y adaptarse a los nuevos entornos.

5. *Diseño institucional.* Este es probablemente el rubro más complejo y quizá el que tiene que pensarse en el mediano o largo plazo, el cual requiere atención al menos en dos dimensiones. La primera tiene que ver con el diseño del gobierno judicial en sus tres componentes básicos: la administración de los tribunales, la carrera judicial y los mecanismos disciplinarios. En todos estos rubros se necesitan mejoras sustantivas.

El segundo aspecto tiene que ver con la multiplicación de instancias no jurisdiccionales que aún existen, en particular, en materia laboral y administrativa. Conviene reflexionar seriamente sobre la conveniencia de caminar hacia la unidad de jurisdicción para garantizar un diseño que asegure que estas funciones se dan en un ambiente que garantice su imparcialidad, eficacia y profesionalización.

6. *Mejora regulatoria.* Uno de los problemas más importantes que dan origen tanto a la generación de conflictos como a las dificultades para dar acceso a la justicia y solución a los problemas se encuentra en la calidad de la regulación nacional. Para decirlo en pocas palabras, no se puede pretender que las normas orienten efectivamente la conducta si éstas tienen un mal diseño que genera innecesariamente altos costos de cumplimiento o simplemente normas de cumplimiento imposible que abren amplios espacios a la discrecionalidad, la impunidad y la corrupción.

Desde esta perspectiva resulta indispensable una política integral, fuerte y con alcance nacional de mejora regulatoria que permita alinear los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno en materias concurrentes, mejorar el diseño de los trámites, permitir el uso sistemático de tecnologías de información, generar ventanillas y páginas de internet que sistematicen y brinden a los particulares información completa acerca de los trámites y requisitos para desarrollar actividades productivas. Todo esto es una condición indispensable para mejorar el entorno de conflictividad y corrupción.

7. *Atención a grupos vulnerables.* Finalmente en todos los casos y de manera sistemática las medidas de acceso a la justicia deben considerar las circunstancias especiales que tienen los diferentes grupos vulnerables para evitar condiciones discriminatorias de acceso. Estos grupos comprenden a: las mujeres, los niños, los adultos mayores, los indígenas, los migrantes, ciertos trabajadores (por ejemplo, trabajadoras domésticas).

En el panorama actual, es necesario reconocer que la crisis de credibilidad que enfrenta el Estado mexicano no se solucionará en el corto plazo. Sin embargo, también es necesario apuntar que existen alternativas de acción que pueden dar resultados positivos en el corto y mediano plazo. Nuestra propuesta es que las alternativas de solución deben centrarse en resolver problemas específicos de las personas. Hasta el momento, las reformas institucionales han sido ambiciosas y bien intencionadas. No obstante, el día a día de estos cambios ha hecho a un lado invariablemente a las personas. Se puede decir que el peso de los cambios institucionales ha provocado el olvido de la gente. La ironía es que las instituciones en cuya reforma pretende mejorar su operación en beneficio de los usuarios ha terminado por colocar a éstos en el último lugar. El cambio que proponemos es que se hagan a un lado los enfoques globales y se sustituyan con aproximaciones en donde los problemas de las personas o de las colectividades sean el eje sobre el cual se articulen las acciones. El mejor indicador de éxito serán entonces los problemas efectivamente resueltos.