

## SERVICIOS LEGALES GRATUITOS COMO MECANISMOS DE ACCESO A LA JUSTICIA DE PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS. INFORME SOBRE SERVICIOS LEGALES GRATUITOS EN TUCUMÁN.<sup>1</sup>

Introducción. Marco conceptual de la investigación: Servicio Legal Gratuito. Objeto: Servicios relevados. Grupos y criterios de agrupación. Parámetros utilizados para el relevamiento de Servicios Legales Gratuitos. Análisis pormenorizado. Primer grupo: Servicios Legales Gratuitos *puros*. Segundo Grupo: Defensorías estatales. Tercer Grupo: Secretarías y Direcciones del Poder Ejecutivo. Conclusiones.

### INTRODUCCIÓN

De una manera general, el acceso a la justicia es el derecho que tiene toda persona o grupo de personas de defender igualitariamente sus derechos o dirimir sus conflictos individual o colectivamente utilizando alguno de los mecanismos que ofrece el sistema democrático<sup>2</sup>. La vigencia de este derecho tiene un rol decisivo en la consolidación de las democracias modernas y en el respeto por los derechos humanos.

Su desconocimiento o vulneración tiene serias implicancias al nivel individual, puesto que un ser humano indefenso y agobiado de problemas que no puede resolver es incapaz de lograr el desarrollo íntegro de su personalidad. Pero además hay que tener presente que la falta de acceso a la justicia es por lo general un problema que afecta a porciones significativas de la población. Así, por ejemplo, el elevado costo de la representación legal y la insuficiencia de servicios legales gratuitos produce que amplios sectores de la población queden impedidos de obtenerla a causa de su situación económica. En esta perspectiva el problema del acceso trasciende la esfera individual y viene a poner en crisis toda la organización de convivencia pacífica sobre la que se asienta el Estado moderno. Si los derechos marcan una esfera de libertad en la que no pueden ingresar los poderes públicos, la imposibilidad de delimitar con claridad esos contornos y de defenderlos es un campo fértil para la arbitrariedad. El cuadro se agrava si no todos pueden defender igualitariamente sus derechos: el quiebre de la igualdad ante la ley significa un quiebre de un de las bases más sólidas sobre las que se apoya una democracia responsable y, en última instancia, el agravamiento de la alarmante situación de desigualdad social que existe hoy en día.

En la Argentina, como en la mayoría de las legislaciones, el acceso a la justicia no es un derecho que aparezca regulado directa y detalladamente, en el sentido de que su contenido concreto sólo puede formarse merced al juego armónico de varias disposiciones contenidas en diversas normas (instrumentos internacionales de protección y promoción de derechos humanos<sup>3</sup>, normas constitucionales nacionales<sup>4</sup> y provinciales<sup>5</sup> y leyes inferiores<sup>6</sup>). De esta forma, en nuestro sistema se trata de un derecho no enumerado (Art. 33 CN) cuyo contenido surge de varias disposiciones dispersas en el sistema, y entra en la lógica interpretativa del derecho de los derechos humanos.

Todo derecho humano engendra para el Estado un haz de obligaciones destinadas no sólo a evitar su avasallamiento mediante la omisión de actos que los lesionen o restrinjan, sino también a garantizarlos para todos los habitantes bajo su jurisdicción empleando para ello las medidas administrativas, legislativas, judiciales o de cualquier otra naturaleza que sean suficientes<sup>7</sup>. Dentro de la compleja delimitación de cuáles obligaciones están a cargo del Estado en materia de acceso a la justicia, este

<sup>1</sup> Documento desarrollado dentro el marco de la Línea de Desarrollo y Sistematización de Información de ANDHES por PABLO CAMUÑA (coordinador), AGUSTÍN CHIT, LUCÍA DOZ COSTA Y EZEQUIEL ASCOETA. En el relevamiento y el desarrollo conceptual colaboró también ELINA NAZAR.

<sup>2</sup> De manera similar se ha dicho que es " *un acceso de todos a los beneficios de la Justicia, y del asesoramiento legal y judicial, en forma adecuada a la importancia de cada tema o asunto, sin costos o con costos accesibles, por parte de todas las personas, físicas y jurídicas, sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión o nacionalidad.*" LYNCH, HORACIO M., "Acceso a la Justicia y profesión legal", Conferencia Regional de la American Bar Association, 1997.

<sup>3</sup> Que forman parte de nuestra Constitución Nacional en virtud del Art. 75 inc. 22 de la misma. Pueden mencionarse como aplicables la Convención Americana de Derechos Humanos, Artículos 1, 2, 8.1 y 25.1; la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Derecho de Justicia, Artículo XVIII; la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 8; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículos 2.3 y 14.1.

<sup>4</sup> CN, Artículos 14 (derecho a peticionar a las autoridades), 16 (igualdad ante la ley), 18 (garantías judiciales), entre otros.

<sup>5</sup> Constitución de la Provincia de Tucumán, Artículos 22, 27, 28, y especialmente el Artículo 35 inc. 9º que señala " *Tendrán facilitado el acceso a la justicia en forma de que esté asegurada la libre defensa de sus derechos sin que ninguna norma de carácter fiscal pudiera crear impedimento alguno.*"

<sup>6</sup> La Ley Orgánica de Tribunales, la Ley sobre Beneficio de Litigar sin Gastos, por ejemplo.

<sup>7</sup> ABRAMOVICH, VICTOR Y COURTIS, CHRISTIAN. " *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.*"

trabajo se centra en aquellas directamente relacionadas al ingreso de personas de escasos recursos a los servicios legales necesarios para ingresar al poder judicial estatal, a los tribunales.

Si la pobreza, la exclusión y algunos de los factores que definen sus contornos se trasladan al sistema judicial, el lugar que debería servir al menos como un igualador (por aquello de que todas las personas son iguales ante la ley) o como un promotor de derechos, se transforma en uno en el que el ciclo de exclusión y la brecha entre ricos y pobres se reinicia y se refuerza a cada momento. No es un dato menor el que algunos puedan defender sus derechos afirmándose en sentencias definitivas de tribunales de justicia del Estado y otros no. Porque el acceso a la justicia está tapiado con varios obstáculos que afectan principalmente a quienes menos tienen: falta de educación legal, desconfianza en la justicia, costos de servicios legales y gastos de tribunales, distancia con los centros judiciales, etc. son vallas que afectan a todos, pero no a todos por igual. Como acertadamente compara ALEJANDRO GARRO, *la justicia está ahí, al alcance de todos; tanto como el Hotel Sheraton*<sup>8</sup>.

Todo lo dicho parte de una realidad a voces: en general, las personas de bajos ingresos no tienen acceso a los tribunales<sup>9</sup>. Claramente la imposibilidad de acceder a la justicia formal plantea una larga serie de problemas para las personas de escasos recursos, que se suman a los que ya tienen en razón de su precaria situación socioeconómica. El hecho de no poder vehicular sus reclamos, de no poder defender sus derechos individuales y colectivos, de no poder resolver sus conflictos jurídicos, los sumerge en un camino sin retorno hacia la exclusión social y la deshumanización, impidiendo su pleno desarrollo y el de sus comunidades. Es por eso que el acceso a la justicia es considerado uno de los componentes esenciales del desarrollo económico sustentable y un dato determinante a la hora de analizar el grado de estabilidad y crecimiento de un sistema democrático.<sup>10</sup>

Con todo, el acceso a la justicia es un derecho que tiene toda persona, independientemente de su mayor o menor fortuna. Las trabas para el acceso de los pobres al poder judicial ponen al Estado en una situación de incumplimiento de una obligación consagrada normativamente y, en este caso puntual, es claro que su deber consiste en generar las condiciones necesarias para que el acceso se produzca de una manera que sea lo más igualitaria posible.

La imposibilidad de acceder a los tribunales por motivos económicos opera a partir de la falta de medios para afrontar el costo del servicio legal privado de un abogado o abogada desde que tal representación es una condición insustituible en la generalidad de los casos para esa actuación. La privación del acceso al tribunal a las personas que se encuentran en una posición económica desfavorable por esta vía indirecta, al tiempo que agrava una situación de creciente desigualdad social, atenta contra el derecho a acceder a la jurisdicción y contra la garantía central de no-discriminación. Los Servicios Legales Gratuitos (en adelante "SLG") forman parte del sistema de administración de justicia del Estado. Es a través de ellos que éste asegura que los ciudadanos y ciudadanas que carecen de recursos económicos suficientes puedan defender sus derechos y dirimir sus conflictos en las instancias jurisdiccionales.

El presente relevamiento tiene como finalidad indagar algunos aspectos relativos a los SLG para personas de bajos recursos que funcionan en Tucumán en tanto que mecanismos estatales de acceso a la justicia, procurando determinar la potencialidad de estos servicios para cubrir las necesidades jurídicas de la población local y el mayor o menor grado de cumplimiento por parte del Estado local de su obligación de garantizar el ejercicio de este derecho.

## **MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN: SERVICIO LEGAL GRATUITO. OBJETO: SERVICIOS RELEVADOS. GRUPOS Y CRITERIOS DE AGRUPACIÓN.**

La presente investigación (que abarca el periodo 2004-2005) se basa metodológicamente en un relevamiento de las normas que rigen los servicios legales de Tucumán, en los resultados de entrevistas en profundidad realizadas a voceros/as designados/as por el propio servicio para brindar información sobre él y en la visita a los lugares que han sido objeto de este relevamiento. Asimismo se han utilizado datos disponibles por medios de información pública y los resultados de entrevistas con personas que trabajan en los servicios legales relevados pero que no necesariamente representan la opinión oficial de la institución.

---

<sup>8</sup> GARRO, ALEJANDRO; " *Acceso a la justicia para personas pobres en América Latina*".

<sup>9</sup> Las excepciones a esta regla no hacen más que señalar hasta qué punto un orden de injusticia social se ha ido consolidando en el tiempo. Las personas de bajos ingresos, que escasamente acceden a los tribunales civiles, son en cambio los sujetos pasivos por excelencia del ejercicio del poder coactivo del Estado, es decir, de la aplicación del derecho penal y penitenciario. La concepción tutelar de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en sus aspectos represivos, recae también primordialmente sobre quienes conforman la franja más baja de ingresos, estableciendo medidas distintas acorde la fortuna de las familias de los menores involucrados en hechos punibles o incluso de aquellos en estado de abandono.

<sup>10</sup> GARRO, ALEJANDRO; op. cit.

La investigación parte de una conceptualización restringida de "servicio legal gratuito" entendiendo por éste a la institución u organización enclavada en la estructura del Estado Nacional o Provincial y de sus entes autárquicos o descentralizados que brinda de manera gratuita a personas o grupos de personas alguno/s de los siguientes servicios legales:

- asesoramiento
- patrocinio en juicio o ante autoridades administrativas
- representación en juicio.

Respecto de las instituciones que cumplen con las características descriptas se utilizó en todos los casos la metodología de relevamiento marcada más arriba, a excepción de los entes reguladores que por sus particulares características no fueron objeto de entrevistas; sus datos sólo fueron relevados a los efectos de publicitarlos como instancias específicas de acceso a la justicia y es por ello que no figuran en el presente informe. El INADI, Instituto Nacional contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia, fue objeto de entrevistas que revelaron que no cumplía con las características de un servicio legal gratuito, por lo cual tampoco aparece analizado en el presente informe.

Por último es conveniente aclarar que la Defensoría Oficial en lo Civil, Comercial y Laboral y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Tucumán no aparecen relevadas por diversas razones. En el primer caso por la imposibilidad recurrente de sus voceros de someterse a las entrevistas, que fueron intentadas en varias oportunidades por el equipo de trabajo de ANDHES. En el segundo caso por una negativa de la Defensoría del Pueblo a contestar el cuestionario acercado. Estas actitudes, especialmente la segunda, son valoradas muy negativamente teniendo en cuenta que la información pública debe estar disponible para la comunidad y en que una gran parte de los problemas de acceso a la justicia residen en la actualidad en la falta de información acerca de los recursos jurídicos disponibles para la comunidad.

Los SLG relevados son los que se detallan a continuación:

<b>Grupo 1</b>	Consultorio Jurídico Gratuito del Colegio de Abogados de Tucumán
<b>SLG "Puros"</b>	Instituto de Enseñanza Práctica de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán
	Clinica Jurídica de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán
	Defensoría del Pueblo de la Provincia de Tucumán
<b>Grupo 2</b>	Defensoría Oficial en lo Civil, Comercial y Laboral de la Provincia de Tucumán
<b>Defensorías Oficiales</b>	Defensoría Oficial en lo Penal de la Provincia de Tucumán
	Defensoría de Menores en lo Civil, Comercial y Laboral de la Provincia de Tucumán
	Defensoría Oficial del Poder Judicial Federal en Tucumán
	Defensoría Oficial de Cámara del Poder Judicial Federal en Tucumán
<b>Grupo 3</b>	Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Tucumán
<b>Secretarías y Direcciones del PE</b>	Secretaría de Trabajo de la Provincia de Tucumán
	Dirección de Medio Ambiente de la Provincia de Tucumán
	Dirección de Comercio Interior de la Provincia de Tucumán (Área Defensa del Consumidor)

Los SLG fueron divididos para su análisis pormenorizado en tres grupos.

El primer grupo de SLG es denominado "puro". Sus características principales son una gran amplitud temática, un encuadre fuera del marco del poder judicial y el ejercicio de representación técnica gratuita en instancias jurisdiccionales de casos individuales. Más allá de sus diferencias (la Defensoría del Pueblo no representa en juicio sino que procede abriendo un expediente individual en el que un usuario denuncia o consulta acerca de un conflicto suyo con el Estado, ninguno litiga en el fuero penal, etc.) estas notas acompañan en mayor o menor medida a todos los SLG relevados en este grupo.

El segundo grupo, como su nombre lo indica ("Defensorías Oficiales") está constituido por las oficinas creadas por el Estado dentro del Poder Judicial con el fin de asegurar la representación en juicio de personas de escasos recursos para dar cumplimiento con las garantías constitucionales del debido proceso. Esta protección se extiende a cualquier persona en el caso penal. Cada defensoría se avoca a un determinado fuero y en el caso específico de la Defensoría de Menores se circunscribe a una población determinada por la edad.

Los grupos 1 y 2 (salvo el caso de la Defensoría Penal, ya anotado) actúan en general frente a consultantes de bajos ingresos o escasos recursos; para ello utilizan casi en todos los casos el Beneficio de Litigar sin Gastos, mecanismo que exime a los litigantes con determinadas características (ingresos menores a determinado monto, propiedad de bienes de un valor total que no supere cierto monto) de ciertos gastos de justicia.

El tercer grupo "Secretarías y Direcciones del PE" está constituido por organismos del Estado ubicados estructuralmente dentro del Poder Ejecutivo. Si bien estos organismos no fueron creados con el fin de satisfacer necesidades jurídicas de personas de escasos recursos, al ser entes de aplicación de

determinadas leyes, cumplen subsidiariamente con ese rol. En esa inteligencia y atento a la alta demanda de sus servicios es que forman parte del presente relevamiento.

## PARÁMETROS UTILIZADOS PARA EL RELEVAMIENTO DE SERVICIOS LEGALES GRATUITOS.

El análisis de los SLG se hizo en base a algunos parámetros de buen funcionamiento desarrollados durante la etapa de preparación conceptual del relevamiento en base a experiencias comparadas y a criterios de evaluación de servicios públicos. El criterio general es la búsqueda de un buen servicio orientado a brindar servicios jurídicos igualitarios, efectivos y de calidad a consultantes individuales y colectivos con necesidades jurídicas para brindarles herramientas de acceso a la justicia.

Si bien estos parámetros son aplicables a todos los SLG relevados, se juzgó que la medición igualitaria de todos ellos en base a los mismos parámetros no daría resultados realistas en la investigación. Por ello se actuó en el análisis en profundidad efectuando un cruce entre los parámetros y los SLG agrupados según notas esenciales en común.

Los parámetros y las fuentes utilizadas para determinarlos están detallados a continuación.

**Accesibilidad.** Este criterio se refiere a la mayor o menor proclividad del servicio a actuar en tres sentidos:

- 1) En primer lugar a dar información clara sobre las reglas a las cuales está sometido. El usuario necesita un grado de certeza para conocer en qué circunstancias puede demandar el funcionamiento del servicio (teniendo como base el derecho a la no discriminación y a la igualdad en las prestaciones). A pesar del margen de flexibilidad que necesariamente debe tener el SLG, la presencia de criterios poco claros o no difundidos pueden dar lugar a la arbitrariedad. Este parámetro abarca no sólo a criterios claros y difundidos de qué casos se admiten, sino también a procedimientos que sean transparentes y justos para saber cómo los casos se toman o se rechazan<sup>11</sup>.
- 2) En segundo lugar, se refiere a la dar publicidad al servicio como una estrategia para permitir el acceso a él de un mayor número de personas.
- 3) Por último, a brindar facilidades de medios físicos y tecnológicos para poder acceder a él (que incluyen la ubicación física, el diseño de las instalaciones, el uso de medios de comunicación variados, etc.) Esto es crucial en SLG que por lo general son planificados para personas de bajos recursos que habitan en zonas marginales y que contrariamente a ello están centralizado en las zonas céntricas de las ciudades más importantes. La distancia es una barrera clave en el acceso a la justicia.

**Ubicación Institucional del servicio.** Este parámetro contempla la variante de un servicio ubicado institucionalmente en una situación central o marginal, es decir, considerado por la estructura dentro de la cual está enclavado como más o menos importante. Un servicio marginal puede invocar limitaciones económicas o técnicas para excluir la prestación o para imponer arbitrariamente un orden de preferencias que nada tiene que ver con la prioridad de las necesidades que han de ser satisfechas.<sup>12</sup>

**Versatilidad.** La facultad del servicio en ampliar la gama de sus prestaciones y no circunscribirse a un único tipo es un parámetro de gran importancia a la hora de evaluar su funcionamiento, aunque tiene un carácter relativo que debe combinarse con otro tipo de informaciones. En ocasiones tanto la demasiada apertura en los tipos de servicios prestados como su estrechez pueden ser para el SLG una grave desventaja o una gran ventaja; así por ejemplo si el SLG no puede brindar más que una única categoría de prestaciones será exitoso si consigue prestarla de una manera eficiente, pero carecerá de razón de ser si lo hace de manera insatisfactoria; lo mismo puede ocurrir ante una gran diversidad de servicios. En última instancia, lo que se juzga positivo en este análisis es la potencialidad de adecuarse a las necesidades y a las diversas situaciones que se puedan presentar.

Por otro lado este parámetro apunta a la mayor o menor facilidad con que el SLG puede adaptarse a los cambios de la sociedad en la que funciona. Procedimientos rígidos, falta de evaluación y planificación hacia el futuro, insuficiencia de material de investigación, ubicación marginal dentro de una estructura, son todos factores que conspiran contra un cambio posible en el servicio que quiera adaptarse a los cambios sociales para acompañarlos y poder resistirlos brindando aun servicios útiles. Este aspecto está claramente relacionado a la obligación del Estado de garantizar la continuidad de los servicios públicos ya que *"ante las variaciones de las condiciones imperantes, y en la medida de que este hecho perjudique la prestación, el Estado debe preocuparse por someter el mismo a los*

---

<sup>11</sup> INSTITUTO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, CELS, *"Informe: Servicio de Patrocinio y Asesoramiento Jurídico Gratuito en la Ciudad de Buenos Aires"*.

<sup>12</sup> Idem. Supr. Nota 11.

*cambios, reformas o innovaciones que permitan la continua prestación*". Sin adaptabilidad no hay continuidad y se pone en riesgo el goce y disfrute del derecho de acceso a la justicia.

**Organización interna.** Un servicio eficiente de justicia, que responda a las necesidades de sus usuarios, debe reflejar la simplicidad del sistema, traducida en un adecuado balance entre los recursos disponibles y las necesidades que son satisfechas con la prestación de servicios, permitiendo un espacio para su auto evaluación y crítica, una administración clara y no burocratizada. Un farragoso proceso de recepción de casos; reglas y requisitos anacrónicos e inflexibles; controles sobre los empleados centrados en caracteres persecutorios y no constructivos; falta de motivaciones, etc. confluyen en robustecer mediante la desorganización un obstáculo más en el acceso a la justicia de los usuarios.

**Articulación.** Aquí se hace referencia a la mayor o menor capacidad del servicio para establecer canales de comunicación con otros SLG así como con otros actores sociales o estatales capaces de potenciar el trabajo propio o de construir conjuntamente trabajo en redes para mejorar la situación del acceso a la justicia. El no aislamiento del SLG es juzgado altamente positivo, pues facilita la satisfacción del usuario y la concreción de los fines por los que el servicio ha sido creado. La derivación calificada de casos o consultas, el establecimiento de criterios y estrategias unificados entre quienes tienen un objetivo común, la profundización del trabajo propio con expertise contenida en otro ente, etc. son todas herramientas sumamente útiles que no pueden desarrollarse aisladamente y que requieren convenios, conocimientos disponibles y trabajo en red.

**Demanda:** La demanda es un dato objetivo cuya incidencia en la prestación del servicio es fundamental. A mayor demanda serán necesarios una mayor organización interna para poder hacerle frente, mayores recursos e incluso el redireccionamiento del servicio. Las más de las veces el tipo y la cantidad de demanda están provocadas desde la orientación misma del SLG, relacionándose con su mayor o menor versatilidad. Una excesiva demanda a la que el servicio no responda adecuadamente puede tornar ilusorio o gravoso el derecho de los usuarios a obtener una prestación que satisfaga su pretensión de acceder a la justicia.

**Problemas.** Un criterio subjetivo valorado en el relevamiento consiste en la percepción de los problemas que aquejan al SLG en su devenir cotidiano por parte de la dirección del mismo y del usuario.

**Gratuidad.** Si bien el estudio es sobre los Servicios Legales "*Gratuitos*" siempre quedan costos marginales a pagar por el usuario. En materia de acceso a la justicia, la gratuidad del servicio debe entenderse en el sentido de su disponibilidad orgánica y funcional, es decir, en la posibilidad real de todo operador de sistema de acudir físicamente al mismo y defender sus derechos mediante una adecuada representación que no implique para él, un costo tal que convierta en inocuo el derecho de acceso y atención.<sup>13</sup>

**Recursos materiales o presupuestarios.** Este parámetro objetivo trasluce el significado y el valor que se otorga al servicio por parte de quien dispone el presupuesto para su funcionamiento. La eficaz prestación del servicio no puede estar ni limitada ni condicionada, a las desventuras presupuestarias de la estructura que lo contiene, pues el Estado tiene el deber de garantizar de manera plena y suficiente la prestación. Un presupuesto acorde a una buena estrategia de gasto, a un número de empleados suficiente, es un factor determinante para su eficiente y eficaz funcionamiento y, en última instancia, para garantizar el derecho de acceso a la justicia.

**Recursos humanos.** La valoración de este punto no se relaciona al sostenimiento presupuestario del servicio (que ya fue analizado) sino que hace hincapié en la mayor o menor calidad del personal a cargo del servicio, su mayor o menor formación y capacitación específica. La atención de necesidades sumamente complejas a satisfacer -como son las necesidades jurídicas- requieren de un conocimiento técnico suficiente y responsable, tanto en lo técnico material de la prestación en sí misma como en lo que hace a los procedimientos internos del servicio, para no contradecir sus fines y generar un obstáculo más en el camino hacia la justicia.

**Calidad del servicio y Eficiencia.** El concepto de eficiencia es visto en general desde un enfoque económico y tiene relación directa con el concepto de lo *óptimo*. Este se refiere a las cantidades físicas mínimas de recursos requeridos para generar cierta cantidad de producto. Cuando se introduce el costo de los insumos, se pasa a la consideración de la eficiencia. Por ello la eficiencia puede definirse como la relación existente entre los productos y los costos de una unidad.<sup>14</sup> En nuestro caso el producto sería el efectivo acceso a la justicia por parte del usuario, satisfaciendo su necesidad jurídica e independientemente del resultado mismo de ese ingreso. Esto quiere decir, por ejemplo, mas allá de que en una sentencia un juez falle en contra del usuario.

La calidad del servicio, por su parte, se medirá conforme a un proceso de evaluación que implica determinar las diferencias existentes entre las expectativas del usuario y la percepción que la dirección

---

<sup>13</sup> Idem, Supr. Nota 11.

<sup>14</sup> COHEN, ERNESTO Y FRANCO, ROLANDO, "*Evaluación de Proyectos Sociales*".

del servicio tiene sobre estas. Segundo, diferencias entre la percepción de la dirección del servicio sobre las expectativas del usuario y las especificaciones de calidad del servicio. Tercero, diferencias entre las especificaciones de calidad del servicio y la prestación del mismo. Cuarto, diferencias entre la prestación del servicio y lo que se comunica a los usuarios sobre el servicio. Y quinto, diferencias entre el servicio esperado (expectativas) y el servicio recibido (percepción de la prestación)<sup>15</sup>

En estas evaluaciones, referidas a cuestiones tan subjetivas y graves como son las necesidades jurídicas de los usuarios la visión debe intentarse desde una perspectiva que considere al servicio no solamente en sí mismo sino también en función de sus objetivos, en función de la satisfacción de derechos e intereses del usuario. Ese objetivo debe lograrse de la manera más eficiente posible y con la mayor calidad posible. Como señala ZAPATA BELLO el servicio debe colaborar en una operativización del concepto de justicia, que contemple garantizar en forma *eficiente y eficaz* el ejercicio del mayor número de derechos y libertades de los individuos, y que ante las situaciones de desigualdad e inequidad, disponga la implementación de instrumentos (jurídicos y operativos) que modifiquen las relaciones existentes para crear otras nuevas en mejorados términos de igualdad y de equidad. Puesto que la razón de los servicios es producir cambios en la situación de injusticia en la que un usuario requiere la prestación, la eficacia será el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria, en un periodo determinado, independientemente del costo que implique<sup>16</sup>.

**Capacidad de auto evaluación y planificación.** Quizás el criterio más importante de conocer acerca de un servicio es su mayor o menor capacidad para autoevaluar su funcionamiento y poder proyectarse hacia el futuro. Muchos de los demás parámetros que han sido analizados confluyen en éste en una categoría de evaluación profundizada y calificada por la necesidad de sopesar información disímil. Así, un servicio con escasa adaptabilidad, poca asignación presupuestaria, excesiva demanda, escasa articulación, ausencia de estadísticas, poca claridad en su funcionamiento, ubicado marginalmente en la estructura a la que pertenece, etc. no tendrá generalmente el mecanismo interno necesario para autoevaluar su funcionamiento y planificar cambios que le permitan mejorar. Esta situación crea un círculo vicioso de des perfección constante. Un servicio puede autoevaluarse y planificar cuando tiene objetivos claros por cumplir en el largo plazo, pues de esa manera puede sentar sus metas inmediatas en procura de su cumplimiento. Es por eso que a la hora de evaluar en este plano un SLG es de gran importancia conocer las razones de su creación, su historia, la visión que sus operadores tienen de él en la actualidad y su visión a futuro.

## **EL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN: GRUPOS DE ANÁLISIS Y CRITERIOS DE AGRUPACIÓN.**

### **ANÁLISIS PORMENORIZADO.**

#### **GRUPO 1: SERVICIOS LEGALES GRATUITOS "PUROS"**

El origen de dos de los servicios (Instituto de Enseñanza Práctica de la Facultad de Derecho de la UNT – en adelante Práctica Tribunalicia– y en la Clínica Jurídica de Interés Público – en adelante la Clínica-) es la Universidad Nacional de Tucumán. Surgen como la posibilidad de acercar al alumno avanzado a lo que próximamente será el ejercicio de la profesión legal. El Consultorio Jurídico Gratuito del Colegio de Abogados de Tucumán – en adelante CJG o Consultorio del Colegio- es una creación del Colegio de Abogados con el fin de brindar un asesoramiento y representación jurídica a personas de escasos recursos.

Los tres servicios consultados cuentan con reglamentación interna, donde se puede conocer en un marco general cuáles son sus facultades y la naturaleza del servicio, no así la organización interna. La publicidad del servicio, así como la facilidad de contacto y comunicación no es un mecanismo de acercamiento del servicio a los usuarios. Ninguno de ellos tiene una política clara al respecto, máxime cuando los dependientes de la UNT tienen un fin claramente académico. En dos de los tres casos (con la excepción de la Práctica Tribunalicia) poseen teléfono, computadoras (en cantidad insuficiente) e Internet. De todas maneras no hay una política que tienda a la completa digitalización de datos y archivos, siendo la Clínica Jurídica la única que procede en este sentido. En los restantes SLG existe en cambio un farragoso trabajo con base en carpetas y expedientes.

Respecto a su organización interna, existe una gran disparidad de recursos disponibles en los dos servicios de la UNT. La Práctica Tribunalicia cuenta con 7 abogados (entre director, subdirectores y JTP) para 8 comisiones de aproximadamente 40 alumnos cada una que rotan una vez al año. Esa cantidad de personal calificado es sumamente reducida en frente a la enorme demanda del servicio. En cambio la Clínica, teniendo una política restringida de recepción de casos, tiene unos 30 alumnos dos veces al año y cuenta con un equipo de trabajo de 10 profesionales (divididos entre director, coordinador general y 8 coordinadores que organizan el trabajo). En el caso del Consultorio del Colegio si bien es el

<sup>15</sup> BERRY, L., PARASURAMAN, A. Y ZEITHAML V. "Calidad Total en la Gestión de Servicios".

<sup>16</sup>ZAPATA BELLO, GABRIEL. "Acceso a la Justicia".

que mayor volumen de casos maneja<sup>17</sup>, tiene en su órbita 80 abogados en la atención y trámite de casos, además de 10 abogados coordinadores y otros 10 abogados tutores que se encargan de la proveer materiales, sin contar la dirección y secretaría con la que además cuenta.

Es necesario destacar que la Práctica Tribunalicia se encuentra en un claro grado de inferioridad respecto de la atención puesta en la Clínica jurídica por la ubicación marginal asignada a la primera en la estructura de la Universidad. No tiene un espacio físico único y equipado, sino que posee dos edificios; uno en préstamo por el Poder Judicial en donde también funciona el Archivo del Poder judicial y se lo utiliza para el dictado de clases teóricas y otro edificio a 200 metros donde funciona la atención al público, (es un espacio reducido que alcanza a contener con un mínimo de comodidad a los consultantes y a la cantidad de alumnos que trabajan allí) y la sección administrativa constando con una sola computadora.

El Consultorio tiene mecanismos de selección de casos basados en la materia (los fueros ante los cuales puede desempeñarse) y en la fortuna del consultante (que debe estar dentro de los montos tope para obtener el beneficio de litigar sin gastos). Tiene mecanismos de premios y sanciones a través del Tribunal de Ética del Colegio de Abogados, con sanciones que pueden llegar a la suspensión en la matrícula. En el caso de la Práctica, no tiene un método de selección de casos, pero sí tiene un mecanismo de premios y sanciones acorde a su función académica, siendo la promoción de la materia para el alumno el premio y su reprobación la sanción, pero no se hace responsable de lo actuado por sus alumnos y tampoco cuenta con otros mecanismos para atender esos eventuales reclamos (como un libro de quejas). La Clínica tampoco tiene criterios objetivos, porque está limitado al concepto de interés Público, el cual es todavía difuso en este servicio. Sólo a través de una entrevista, se discute en términos generales y luego en una discusión dentro del área que recaiga la temática del caso si este es o no de interés público. Lo que sí es destacable es su respuesta responsable ante una negativa en la recepción. Se realiza un informe en donde se explica porque no se dio trámite al caso presentado. No tiene ningún mecanismo de premios y sanciones pero se asemeje al de la Práctica por aprobar o desaprobado a los alumnos de la Clínica, y si se hace responsable de las quejas que se presenten del servicio.

La Clínica Jurídica tiene un claro direccionamiento hacia la investigación y capacitación de sus miembros. La ayuda legal que proporciona está limitada a los casos que deciden llevar condicionando esa decisión a un criterio de interés público. Sin embargo, ante el rechazo a un particular sobre el caso que solicita la representación del servicio, la Clínica se encarga de asesorarlo sobre cuál servicio puede ayudar a resolver su caso. La ayuda legal que el servicio brinda es tanto información jurídica como representación del caso en tratamiento. No tiene medios de resolución de conflictos alternativos y a diferencia de otros servicios, sí acepta casos presentados por personas jurídicas. En el caso de la Práctica, cumple un doble rol que refleja en sus acciones. Es principalmente una asignatura dentro de la currícula de la Facultad de Derecho, por lo que se focaliza en la capacitación académica a los alumnos, pero a la vez brinda un servicio de ayuda legal, que puede ir desde un asesoramiento jurídico hasta la representación del caso ante los tribunales. La Práctica tampoco cuenta con medios alternativos de resolución de conflicto, con la salvedad de que los abogados a cargo, pueden llamar a la contraparte a fin de buscar una solución, pero esta posibilidad carece de método y los alumnos no están familiarizados ni reciben adiestramiento en su utilización. La falta de versatilidad de estos servicios es clara y hace más difícil encontrar una respuesta favorable ante las necesidades de los usuarios. Caso distinto es el del Consultorio del Colegio. Este cuenta, además del plantel de abogados/as antes mencionado, con un servicio complementario y especializado en atención a la víctima de violencia familiar, el Centro de Atención a la Víctima; también desde el año 1997 se utilizan medios alternativos de resolución de conflictos (esencialmente mediación). El personal también realiza investigaciones, capacitaciones internas y externas mediante charlas, talleres y debates.

De los 3 servicios analizados sólo uno (la Clínica) admite la recepción de casos cuyo peticionante sea una persona jurídica.

El Consultorio del Colegio de Abogados, a los fines de capacitación y de poder potenciar mejor su Centro de Atención a la Víctima, articula algunas acciones con la Dirección de Familia, Niñez, Adolescencia y Adultos Mayores, que deriva casos al Consultorio y con la Facultad de Psicología de la UNT en capacitación. Pero no articula con otros SLG. Esta articulación disminuye, hasta desaparecer, en el caso de los servicios dependientes de la Facultad de Derecho, en donde no tienen una política de articulación con ningún organismo, ni siquiera entre ellos. La Práctica Tribunalicia tampoco realiza derivaciones, por lo que los casos que no puede atender son sencillamente rechazados. La Clínica, al igual que el Consultorio, se limita a informar cuál es el servicio indicado para atender el caso rechazado. En caso de derivaciones no existe seguimiento.

Este grupo de servicios carece de un planeamiento estratégico claro y revisado periódicamente. A partir de su creación fueron amoldando de manera improvisada el servicio a las necesidades imperantes. Sin embargo esto no se da de manera igualitaria en los tres servicios legales en examen. El

---

<sup>17</sup> En el año 2003 recibió un total de 2759 consultas y se inicio 766 demandas judiciales. En el año 2004 disminuyo el número en 2300 consultas y en 526 demandas hasta Octubre de ese año.

Consultorio del Colegio de Abogados nació en el año 1996, determinando desde su creación su competencia en materia Civil y Comercial, Familia y Sucesiones y Laboral. Al año siguiente comenzó con el Centro de Atención a la Víctima (movido por el tipo de demanda) y con la utilización de medios alternativos de resolución de conflictos (para aportar a la paz social). Se destaca la clara intención de mejorar el servicio por parte de sus funcionarios, tarea que sin embargo no fue acompañada de una estrategia de crecimiento. No se articula con otros organismos más que lo referido y existe un límite en las temáticas con las que trabaja ya que el servicio es visto internamente como una excepción dentro del sistema, siendo la regla el ejercicio de la liberal y rentado de la profesión legal<sup>18</sup>. Como se expresó anteriormente, posee un mecanismo de selección de casos basados en los fueros donde brinda su servicio y en la fortuna del consultante, cuenta con información sobre el número de asesoramientos, de los casos con representación y los casos resueltos mediante sentencia.

En el caso de la Clínica Jurídica, su creación responde a la necesidad de pensar un nuevo rol de abogado y una práctica laboral diferente, con mayor inserción social, realizando trabajos de investigación, capacitación académica y llevando casos testigos con un fuerte componente público. Carece de todo tipo de contacto con otros servicios legales gratuitos, no tiene políticas claras de aceptación de casos y se va amoldando a la coyuntura local. Algo para destacar es que el rechazo de un caso se realiza en razón de que la Clínica no se concibe como un SLG y no por cuestiones relacionadas con criterios más objetivos, como es del caso en el Consultorio. Cuenta con una base de datos de las consultas recibidas, pero no lleva estadísticas de ninguna clase. Cada 6 meses realiza una evaluación del servicio a través de discusiones entre los coordinadores y el director, siendo el único de los servicios analizados que percibe la importancia de la autoevaluación.

La creación de la Práctica Tribunalicia responde plenamente a la finalidad académica de que los estudiantes "*conozcan sobre la confección de escritos judiciales*". No existe, ante eso, la visión del servicio como un SLG y por lo tanto su tarea no es evaluada de esa manera. A pesar de la amplia demanda, no posee una base de datos de las consultas recibidas ni tampoco estadísticas del seguimiento de los casos ni de los resultados obtenidos, por lo que no se desarrollan insumos para analizar y sacar conclusiones útiles para el desarrollo y mejoramiento del servicio. Lo que los directivos llaman un método de auto evaluación es la opinión favorable de los usuarios expresadas en conversaciones entre los docentes. No tiene criterios específicos y normados de selección de casos sino que recurre a todos los que puedan colaborar para el análisis.

Los tres casos analizados circunscriben sus servicios a información jurídica, asesoramiento y representación. Las temáticas que abordan son variadas. La Clínica es la que mayor amplitud tiene tanto en lo material (aborda cuestiones tan disímiles como derechos humanos, derecho ambiental, discriminación, acceso a la información, derechos del niño, derecho indígena, etc.), como en lo que hace a destinatarios (en su mayoría trabaja con personas pertenecientes a grupos vulnerables pero no sólo en razón de pobreza, sino también con grupos específicos tales como mujeres, indígenas y campesinos). El fuero judicial ante el que actúan con mayor asiduidad es el Contencioso-administrativo. La Práctica y el Consultorio, por su parte, se centran materialmente en casos civiles y sus destinatarios están definidos en general por su escasez de recursos económicos. No pueden llevar casos ante el fuero penal, por lo que trabajan en general ante los fueros civil y comercial, laboral y sobre todo el de familia y sucesiones.

Los recursos con los que cuentan estos SLG son en general escasos. Esta es una crítica realizada por los mismos funcionarios en todos los servicios encuestados. La asignación de recursos de los servicios dependientes de la Universidad Nacional de Tucumán proviene del Poder Ejecutivo de la Nación atento a la partida presupuestaria correspondiente a cada universidad y dividida en cada Facultad. En el caso del Consultorio del Colegio proviene de fondos públicos del Poder Ejecutivo Provincial y de las cuotas de sus matriculados.

Hay necesidades edilicias claras, especialmente en el caso de la Práctica y del Consultorio, incluyendo la falta de comodidades mínimas para los usuarios (por ejemplo la ausencia de baños) y una total inadecuación para la atención de personas con capacidades diferentes (el Consultorio actualmente está localizado en un subsuelo al que sólo puede accederse bajando por una escalera caracol). Lo misma carencia se evidencia en los dos casos respecto de tecnología y material didáctico.

La Clínica cuenta en cambio con computadoras, acceso a Internet, teléfono, un lugar físico amplio para la atención y el trabajo de sus empleados. No se percibe que hagan falta en ella mayores recursos materiales.

En lo que respecta a recursos económicos, el Consultorio del Colegio de Abogados distribuye su presupuesto principalmente entre recursos materiales y mantenimiento, dado que no hay mayores gastos en personal (una sola persona cobra sueldo fijo). La regulación de honorarios de los profesionales que trabajan allí depende del resultado del juicio. Si se obtiene sentencia favorable y el monto de la

---

<sup>18</sup> El temor del Consultorio de aparecer como una instancia de competencia desleal frente al ejercicio libre y rentado de la profesión fue transmitido por los mismos representantes de la institución, que paradójicamente se halla ubicada dentro de la estructura del Colegio de Abogados.



demanda es superior a \$3000 se pagan honorarios a los letrados intervinientes, de lo cual un porcentaje queda disponible para el consultorio.

En cuanto a recursos humanos, los tres servicios cuentan con personal altamente calificado, que son en su mayoría profesionales universitarios, algunos incluso con títulos de postgrado. El Consultorio del Colegio es el único caso en donde hay una sensación de satisfacción con la relación demanda-operarios. En los demás se ve como una necesidad el ingreso de una mayor cantidad de personal, ya sea administrativo (caso de la Práctica) o de alumnos (Clínica).

## **GRUPO 2: DEFENSORÍAS ESTATALES.**

Estos servicios fueron creados por el Poder Judicial para la defensa de los derechos de las personas, principalmente de escasos recursos como así también de menores y ausentes. Después de la reforma constitucional de 1994, a nivel nacional pasa a depender exclusivamente del Ministerio Público Nacional que es creado como un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera contemplado en el artículo 120 de nuestra Constitución Nacional. Este se divide por un lado en el Ministerio Público Fiscal, encargado de la investigación de delitos y por otro lado el Ministerio Público de la Defensa, que es en el cual centramos nuestra atención. Su jerarquía es independiente de toda la organización del Poder Judicial de la Nación, por lo que no obedece a ella en una relación de subordinación. Están en una posición aislada justamente para defender los derechos de los ciudadanos, respetar el debido proceso y a veces hasta para detener los abusos por parte de este mismo poder.

A nivel provincial el Ministerio Público sigue dependiendo jerárquicamente del Poder Judicial de la Provincia, situación que redundante en un escaso margen de autonomía.

En general estos servicios no cuentan con una fácil y adecuada accesibilidad teniendo en cuenta la población por la cual fueron creados. Están concentrados en el centro de la ciudad capital<sup>19</sup>, rodeando los tribunales en un radio de 5 cuadras, lo que si bien favorece la tramitación de causas, dificulta al mismo tiempo el acceso de la población a la que mayoritariamente están destinados, que habita en los alrededores de la ciudad o en el interior de la provincia.

La Defensoría Penal es poco conocida por la poca publicidad de su ubicación y de su fachada. Está enclavada en el *entrepiso* de un edificio situado al frente del Palacio de Tribunales casi oculta y los espacios tanto de sala de espera como de las oficinas son muy reducidos. Ello no ocurre en el caso de las Defensorías Federales.

En el mismo sentido estos servicios no cuentan con canales de comunicación bien establecidos que faciliten las constantes consultas de sus usuarios. Carecen de página *web*, correo electrónico u otro medio de publicidad que haga conocer su función, sobre todo teniendo en cuenta que en materia civil actualmente se incorporó un sistema de consulta *on line* del estado de los expedientes. Si cuentan con teléfono y fax. Tampoco cuentan con una cantidad suficiente de medios tecnológicos. En general todo el sistema de funcionamiento es muy arcaico. No posee una red informática ni base de datos completa en la que se pueda evacuar diferentes consultas. Todas las personas entrevistadas (jefes o secretarios del servicio) evidencian la falta de estas herramientas.

En cuanto a la accesibilidad interna del servicio y la selección de casos en general no existen parámetros claros. Si bien las reglas están contenidas en leyes (Ley del Ministerio Público a nivel nacional, Acordadas de la Corte Suprema de Justicia a nivel provincial) esa normativa es poco conocida hasta por los mismos operadores del SLG. La admisión de casos se resume a grandes rasgos en la correspondencia con el fuero de que se trate y luego de esta condición, la fecha de admisión es lo que se tiene en cuenta. No hay una discriminación ni por gravedad, urgencia, prescripción ni cualquier otro patrón para una mayor eficiencia en la defensa de derechos.

Si bien el Ministerio Público abarca la defensa en todos los fueros judiciales, a su vez divide en las distintas defensorías de acuerdo a temáticas específicas. Existen Defensorías en lo Civil, Penal, de Menores, de Tribunales Federales, de Cámara, etc. En general se abarcan todas las temáticas. Esta distribución de tareas en que se apoya el sistema es ventajosa porque permite a cada uno de ellos especializarse en su labor. Salvo la Defensoría de Cámara que brinda solamente información y representación jurídica, las demás abarcan servicios de información, asesoramiento, patrocinio y representación.

Fuera de estas funciones no se realizan otras.

Si bien caracteriza a estos servicios desde una óptica teórica la correcta planificación de su mecanismo interno, al profundizar el análisis sobre la Defensoría Oficial Penal esta primera impresión se vuelve difusa

---

<sup>19</sup> La Defensoría Penal está ubicada en la calle Lamadrid 484, la de Tribunales Federales en la misma calle al 418 y la de Cámara en Chacabuco 125.

por una razón principal: la enorme cantidad de casos representados. La alta demanda de este servicio convierte a un mecanismo bien ideado en obsoleto por no satisfacer la real necesidad de las personas, lo que deviene en diferentes dificultades como la constante falta de personal, falta de recursos, baja eficiencia y, en definitiva, conduce a un segundo problema: cometer pequeñas enmiendas para solucionar inconvenientes de fondo y que deberían interpretarse debidamente como una necesidad de hacer modificaciones estructurales. Así, su funcionamiento siempre será deficiente sin una evaluación en profundidad.

En las Defensorías Federales se vive una realidad distinta. Su poca demanda les permite un muy buen funcionamiento. Da lugar a un mejor estudio de la situación del individuo y les permite a los defensores mayor concentración a fin de obtener mejores resultados.

En cuanto a mecanismos internos, en general no poseen un sistema de premios y sanciones a sus empleados. En la Defensoría Penal tienen una calificación en función de la asistencia y otros parámetros en la que se podría asemejar a un sistema de premios y castigos, pero hasta ahora no se ha utilizado.

En general estos SLG carecen de canales de comunicación con otros servicios o instituciones. Lo que se hace informalmente es la derivación unilateral del usuario del servicio, sin acordar un sistema preestablecido.

En la Defensoría Penal no existe una política de planificación ni hacia adentro (evaluaciones de personal, de eficacia del servicio, etc.) ni hacia fuera; tampoco existen políticas tendientes a mejorar la recepción y representación de litigios, ni especialización profesional en los temas más solicitados. El panorama cambia en las Defensorías Federales porque estas deben presentar informes anuales ante el órgano de inspección de la Defensoría General de la Nación, con los que se permite cierto control. Todas las Defensorías llevan estadísticas generales sobre casos con representación, casos resueltos y de qué manera fueron resueltos (condena o absolución) pero estos datos no son utilizados para evaluar el servicio.

La Defensoría Penal se ve abarrotada por la cantidad de casos que se presentan. Por cada Defensoría<sup>20</sup> hay 4 abogados que resultan claramente insuficientes para abarcar la enorme demanda del servicio. Cada defensor lleva aproximadamente 1.000 juicios. En las Defensorías Federales se trabaja correctamente con una disponibilidad de recursos suficientes frente a la demanda. La cantidad de abogados es mayor (16 abogados) y la de casos es menor (aproximadamente 300).

Los usuarios no deben abonar ningún tipo de honorarios siempre que hagan uso del beneficio de litigar sin gastos<sup>21</sup>. En todos los servicios se debe abonar tasas, sellos, etc, por lo que no se puede hablar de una gratuidad absoluta.

Todas las Defensorías se quejan por falta de personal para el funcionamiento del servicio y no para otro rubro (como por ejemplo mantenimiento). En cuanto al nivel de instrucción del personal no hay requisitos específicos, por lo que se interpreta que puede integrarlo cualquier persona sin la mínima capacitación. Sólo en la Defensoría Federal se requiere secundario completo. Al mismo tiempo, ninguno de estos servicios considera estratégicamente importante el perfeccionamiento de su personal, a excepción de la Defensoría Penal, que dicta cursos obligatorios para sus empleados.

### **GRUPO 3: SECRETARÍAS Y DIRECCIONES DEL PODER EJECUTIVO.**

Los servicios aquí analizados (Secretaría de Derechos Humanos "SDH"; Secretaría de Trabajo "ST"; Dirección de Medioambiente "DMA"; Dirección de Comercio Interior "DCI") son organismos estatales que se encuentran bajo la órbita del Poder Ejecutivo de la Provincia de Tucumán y que, si bien no fueron creados con el fin de satisfacer necesidades jurídicas de personas de escasos recursos, al ser entes de aplicación de determinadas leyes, pasan a cumplir de hecho con ese rol. Todas estas Secretarías y Direcciones dependen del Poder Ejecutivo de la Provincia, pero tienen un cierto grado de diferenciación en cuanto a su importancia. Asimismo las Secretarías son de mayor jerarquía que las Direcciones, lo que les confiere más poder para actuar y responder. Los fondos que se utilizan en estos entes son provenientes del PE de la provincia.

Todas se encuentran en la zona céntrica de San Miguel de Tucumán (dos de ellas en Casa de Gobierno); el acceso es fácil para quienes viven en la capital o en zonas aledañas, pero representa una desventaja para quienes no pertenecen a ese grupo. La SDH, la DMA y la DCI cuentan con teléfono, computadoras y acceso a Internet -las últimas dos además cuentan con fax- lo que demuestra un cierto grado de actualización o modernización. La ST, por el contrario, solamente tiene teléfono y una computadora, no posee acceso a internet, fax ni página web.

<sup>20</sup> Existen 2, que se dividen desde la Iª a la Vª nominación, y desde la VIª a la Xª nominación

<sup>21</sup> en el caso de que se constituyan en querellantes porque recordamos que en el fuero penal le correspondería igual un defensor oficial aunque no presente beneficio de litigar sin gastos por respetar el debido proceso judicial

El servicio que presta la SDH es sumamente versátil; es decir, que lleva adelante múltiples tareas para hacer efectivo su cometido de defensa de Derechos Humanos (investigación, capacitación, prevención, ayuda legal, y otros). Utiliza además mecanismos alternativos de resolución de conflictos como la mediación y lleva adelante tareas de información jurídica, representación en litigio y consejo o asesoramiento; a diferencia del servicio que presta la DMA que no representa ni lleva adelante litigios sino que cumple más una función de información, prevención y asesoramiento. En la ST se utiliza mucho la audiencia de conciliación, una forma bastante efectiva de resolver el conflicto sin necesidad de litigar; pero surge una contradicción importante en el caso de que no se llegue a un acuerdo entre empleador y trabajador y se lleve el caso a juicio, la representación pasa a ser particular y la ST no se hace responsable por los actos de sus abogados. En la DCI también se utiliza la audiencia de conciliación, en el caso de no llegar a un acuerdo, la dirección no presta patrocinio ni representación en litigio.

Unos más que otros, todos los servicios analizados tienen un cierto grado de organización estructural, dividiéndose en secciones o áreas. Con excepción de la DMA todos tienen mecanismos de admisión de casos que tienen que ver con la reglamentación legal del servicio. El único caso en donde el criterio de selección de casos no está regulado por la normativa por la que se rige el servicio es la ST.

No existe ningún mecanismo de premios y sanciones en ninguna de las Secretarías o Direcciones para controlar el desenvolvimiento del personal del servicio; únicamente en la ST existen ciertos mecanismos de sanción, pero son informales y de escasa aplicación; por otro lado, ninguno de los mismos se hacen responsables por las quejas que pudiere tener el usuario acerca del desempeño o la atención del personal, haciendo la salvedad de la DCI que -según informó su vocero- sí asume esa responsabilidad.

En cuanto a la articulación del servicio con otros, la mayoría de los entrevistados, han trabajado, o trabajan articuladamente con otros servicios, y, salvo la ST (que trabaja aisladamente) todos encuentran sumamente fructífero el trabajo en conjunto y creen que es necesario. También la ST archiva los casos que por alguna razón no son admitidos, mientras que las otras tres, los derivan. Sin embargo, en todos los casos, menos en el caso de la DMA, el personal del servicio no cuenta con la información precisa de a dónde derivar los casos que no son admitidos o no pueden ser resueltos por el mismo.

Todos estos servicios son bastante específicos en su trabajo ya que tratan, en su mayoría, asuntos o casos relacionados únicamente con las temáticas que les incumben (derechos humanos, medioambiente, trabajo y comercio interior, respectivamente) aunque no dejan de trabajar con aquellas otras temáticas íntimamente relacionadas y de derivar aquellos casos en los que no tienen incumbencia, con la salvedad mencionada.

En cuanto al planeamiento estratégico de acciones y a la capacidad de autoevaluación de estos servicios, las realidades varían de uno a otro. La SDH no tiene mecanismos de autoevaluación o evaluación externa al igual que la DMA. En cambio, la ST y la DCI sí los poseen, a través de informes y balances, periódicos o anuales ante el PE provincial. La SDH y la DMA poseen bases de datos sobre las consultas recibidas y estadísticas sobre consultas, y en el caso de la SDH en particular, también estadísticas sobre: asesoramiento, casos con representación, casos rechazados, casos derivados y casos resueltos. En cambio la ST y la DCI no relevan esos datos. En ningún caso, sin embargo, los datos son utilizados para autoevaluación.

En cuanto a la decisión sobre la inclusión de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, la SDH manifestó que los utilizan porque el mecanismo formal no funciona realmente, esto significa que si se va a juicio, según su vocero, o se va a tardar mucho mas tiempo en resolverse el conflicto o, directamente, no se lo va a poder resolver, la ST lo utiliza por razones de economía procesal y tipo y la DCI porque la ley que la regula así lo manda. Por su parte, la DMA no los utiliza.

La SDH recibe aproximadamente 7 casos por semana y tiene actualmente en trámite 245 casos, más 90 que lleva en conjunto con la Nación; trabaja ante los fueros penal, de familia y sucesiones y civil y comercial común. La DMA recibe aproximadamente 7 casos por semana; trabaja ante los fueros civil y comercial común y penal. La ST recibe diariamente unos 50 casos y no hay datos acerca de cuántos tiene actualmente en trámite; trabaja exclusivamente ante el fuero laboral. La DCI no tiene datos sobre cuántos casos recibe por semana y tampoco sobre cuántos tiene en trámite.

La SDH tiene casos que no puede resolver por falta de infraestructura, de medios y de posibilidad para actuar libremente ya que muchos casos tienen que derivarlos a la Nación; también considera que no cuentan con suficientes recursos tanto humanos (profesionales para conformar grupos interdisciplinarios) como económicos y resolver problemas de organicidad del servicio. También la DMA recibe casos que no puede resolver por cuestiones económicas y que debe derivar, por lo que consideran que no existen suficientes recursos económicos (infraestructura edilicia, tecnología, vehículos) y humanos. Además creen necesario resolver problemas de exceso de demanda, que supera los recursos disponibles. La ST recibe casos que no puede resolver pero a diferencia de las anteriores, en vez de darles una solución derivándolos, los archiva. Sus representantes consideran que

no tienen la suficiente estructura edilicia ni cuentan con los recursos económicos y humanos (profesionales y administrativos) necesarios. La DCI, por último, recibe casos que no puede resolver y los rechaza, desentendiéndose de ellos. El vocero de la institución, sin embargo, considera que el servicio no tiene problemas y que funciona perfectamente. La realidad observada en el relevamiento nos muestra que no existen suficientes recursos económicos (la infraestructura se encontraba en un estado desalentador) y que existe una superabundancia de recursos humanos.

En la SDH los únicos gastos que el usuario debe afrontar son los de copias; en la DMA, si bien no hay representación, el usuario debe pagar ciertas tasas (estampillas) y también las copias. En la ST los honorarios percibidos en un juicio ganado le corresponden al letrado que ha representado al usuario, y si bien éste no debe pagar nada a su representante sí debe afrontar otros gastos de juicio tales como: aporte jubilatorio, tasas, edictos, sellos, copias, peritos y otros. Finalmente en la DCI el usuario sólo debe abonar tasas y excepcionalmente peritos.

Al hacer referencia a los recursos humanos y económicos, debemos estar atentos al modo en que el presupuesto destinado a los haberes está dividido, a la cantidad de gente que trabaja en el servicio resulta suficiente o si se requiere más o menos gente, a la capacitación o no de esta gente, a la fuente de dónde provienen los fondos con que se maneja el servicio, a las comodidades con que cuenta el mismo y a la responsabilidad que asume el servicio por las quejas de los usuarios.

En la SDH trabajan 8 personas, todos reciben capacitación en base a lo que organiza la propia Secretaría; no hay mecanismos internos de premios y sanciones pero el servicio si se hace responsable por las quejas de los usuarios. El servicio cuenta con algunas comodidades como ser teléfono, fax, computadores y acceso a internet. La DMA tiene 10 personas trabajando que reciben capacitación permanentemente. No tienen mecanismos de sanciones ni de premios por su desempeño pero además tampoco se hacen cargo de las quejas del usuario por la posible deficiencia del servicio. Posee teléfono, fax, acceso a internet y computadoras. También aquí se considera que hacen faltas recursos humanos. La ST tiene 15 personas trabajando y considera que necesita más administrativos, los que reciben capacitación son únicamente los que deben hacer inspecciones y sólo existen mecanismos de sanción para el mal desempeño del personal del servicio y no se hace responsable por las quejas de los usuarios. Este servicio cuenta con teléfono y con una sola computadora. La DCI cuenta con 60 personas trabajando bajo su dependencia, cifra que muestra una clara superabundancia. Éstos reciben talleres a modo de capacitación y no tienen mecanismos internos de sanciones y premios, aunque sí se hacen responsables de las quejas que reciben. El servicio cuenta con algunas tecnologías tales como computadora, fax y teléfono, no así acceso a internet. Este es el único servicio que considera que cuenta con los recursos tanto humanos como económicos suficientes para su buen funcionamiento.

Todos los fondos con los que se sustentan los diferentes servicios provienen de fuente pública, del Poder Ejecutivo de la Provincia. Sólo la DMA también recibe fondos del PE Nacional. Todos los servicios, menos la DCI consideran que estos fondos son insuficientes.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La presente investigación nos da un panorama general de la estructuración y el funcionamiento de los SLG existentes en la provincia de Tucumán y nos permite llegar a algunas conclusiones útiles a la hora de encarar acciones que tengan por objeto mejorar el acceso a la justicia de la población. A partir de la información recogida es posible analizar dos grandes nudos conclusivos.

El primero de ellos es que el Estado no tiene establecido en la provincia un sistema que tenga por objeto brindar representación gratuita –o servicios legales en general- a quienes no están en condiciones de afrontar los costos de un abogado. Hay en cambio un considerable número de unidades dispersas pertenecientes a distintas agencias oficiales o entes descentralizados que sólo tienen en común la prestación algunos de los servicios seleccionados como objeto de la investigación. Pero no hay una respuesta estatal al acceso a la justicia en este punto.

No se trata de discutir aquí lo apropiado o no de los medios o de los modelos que empleó el Estado para garantizar el acceso a la justicia en materia de provisión de SLG a personas de escasos recursos. En esta materia existe un amplio margen de apreciación desde que estamos hablando de una obligación estatal de resultados y no de medios<sup>22</sup>. De lo que hablamos en este punto es de la

---

<sup>22</sup> De esos medios el primero que mencionan estudios comparados es el de establecer un servicio público de acceso a la justicia o al menos de prestación de servicios letrados a personas de bajos recursos, en la misma medida en que el Estado asume servicios públicos de seguridad, salud o educación (CELS/Instituto de Estudios e Investigaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, *Informe "Servicios de patrocinio y asesoramiento jurídico gratuito en la Ciudad de Buenos Aires"*). Otro modelo consiste en que el Estado posea una oficina de atención inicial y derivación de casos a otros servicios legales proporcionados por oficinas específicas. Un tercer modelo consiste en la existencia de una Red de Trabajo entre los diversos SLG dentro de una misma jurisdicción a fin de lograr, mediante la especialización y una derivación consecuente y pactada de antemano, el

necesidad de que el Estado adopte algún modelo, de que en realidad no existe ninguna política pública destinada a asegurar el acceso a la justicia de personas de escasos recursos.

De esta realidad verificada se derivan las evaluaciones desfavorables más importantes acerca de los SLG de Tucumán, las que podemos resumir en algunos ejes esquemáticos:

- Falta de planificación y organización adecuadas. La mayoría de los SLG relevados no se piensan a sí mismos como agentes de mejoramiento del acceso a la justicia. En general están estructurados sobre la base de una ideología asistencial, educacional o una combinación de ambas. Si bien prácticamente no existen establecidos procesos de planificación y evaluación de las acciones –que de suyo es un aspecto negativo-, de existir esos procesos no alcanzarían a detectar o determinar un redireccionamiento que mejore su incidencia en el acceso a la justicia porque no están pensados con ese fin. La visión asistencial/educativa, concebida en los Estados Unidos a mediados del Siglo XX, ha quedado superada por los graves cambios sociales operados en países como Argentina, con el aumento dramático de la pobreza.
- Falta de articulación entre los SLG existentes. Muy pocos de los SLG relevados articulan con otras instituciones u organizaciones para mejorar los servicios que brindan; pero ninguno de ellos articula sus acciones con otro SLG. Al no tener objetivos comunes porque no existe una política ni un objetivo común, no hay alianzas ni trabajo en red; las derivaciones, si es que existen, entre SLG son realizadas de manera unilateral; no se encarar tareas de especialización de servicios como una manera de hacer frente a la alta demanda de una manera más eficaz; se superponen constantemente recursos que podrían distribuirse de una manera más racional; no se promueven acciones conjuntas de mejora de la situación; no se intercambian experiencias que permitan la réplica de buenas prácticas; no existen datos generales; no se desarrollan capacitaciones conjuntas; los usuarios se ven sometidos a un altísimo nivel de derivación errónea o negligente; etc. Piénsese que el desarrollo de sólo algunas de estas acciones obteniendo un nivel aceptable de articulación puede servir por sí mismo para suplir la existencia de un servicio público unificado de acceso a la justicia.
- Ubicación institucional marginal de los SLG. Dentro de las diferentes instituciones que los albergan, la generalidad de los SLG ocupan una posición insignificante en las respectivas estructuras. Ello es consecuencia del desinterés estatal en asumir esta obligación y a la vez trae como consecuencias la escasez de recursos disponibles, personal poco numeroso y falto de formación, escasa dedicación, falta de poder decisional de las direcciones de los SLG, mala atención, falta de planeamiento y control, imposibilidad de garantizar la universalidad y continuidad del servicio y otras.

También de una u otra forma son problemas asociados al núcleo principal:

- la poca información sobre los SLG cuya ubicación y la información sobre los servicios que presta son casi desconocidos públicamente;
- la excesiva centralización, puesto que todos están ubicados en las cercanías de los tribunales de San Miguel de Tucumán y no existen similares en el interior y menos aun en el medio rural, lo que renueva el problema general de la distancia con las cortes trasladándolo a este paso previo;
- la inexistencia (en casi todos los casos) de reglas claras sobre admisibilidad de casos, lo que origina al menos la posibilidad de decisiones arbitrarias;
- la falta de especialización, puesto que en general se brindan servicios legales generales sobre la base de conocimientos igualmente generales<sup>23</sup>;

Quizás el último de los problemas centrales asociados al que está bajo análisis consiste en que el eje de los SLG relevados (uno sólo de los cuales previó la posibilidad de litigar casos colectivos) consiste en la búsqueda de resolución de conflictos particulares presentados por una persona y en los que se hallan en juego sus intereses personales. Como acertadamente hace notar GARRO, un sistema tal "*aunque apto para corregir injusticias en casos individuales, es incapaz de dar igual justicia para los pobres*"<sup>24</sup>. Las causas son evidentes: conseguir reformas legales aptas para producir mejoras y después de ello monitorear de cerca su vigencia concreta, requiere por un lado de la incidencia directa de las poblaciones afectadas –lo que es sólo pensable a un nivel colectivo y no judicial-, y por el otro, del acompañamiento de profesionales legales interesados en ejercer el derecho de una manera que vaya mucho más allá del tradicional litigio de casos aislados ante los tribunales.

Pero el segundo punto de esta reflexión final nos pone ante una aparente contradicción respecto del análisis que venimos realizando. Sucede que, al menos en los aspectos cuantitativo y comparativo, existe una amplia gama de SLG en Tucumán y que los recursos distribuidos entre ellos no parecen en conjunto ser insuficientes como para cubrir al menos un buen porcentaje de la demanda por servicios jurídicos que existe en la sociedad, quizás con la única salvedad de la descentralización territorial.

---

establecimiento de un sistema que alcance a cubrir las necesidades jurídicas de la población fortaleciendo el trabajo individual de los servicios involucrados.

<sup>23</sup> Una excepción a esta regla es el Centro de Atención a la Víctima del Consultorio del Colegio de Abogados.

<sup>24</sup> GARRO, ALEJANDRO; op. cit.

Además, existen algunas buenas prácticas desarrolladas en algunos de ellos<sup>25</sup>, que de combinarse potenciarían una respuesta abarcativa al problema de acceso a la justicia o a la baja calidad general en los servicios ofrecidos gratuitamente por el Estado.

Si bien esta última comprobación no alcanza para plantearse un panorama optimista respecto de avances que no aparecen acompañados por ninguna política pública efectivamente en preparación, sí es suficiente para edificar algunas posibles soluciones a partir de aquello que está creado y funciona, avanzando sobre los problemas que han sido puntualizados.

Existen muchas acciones que es posible intentar con este escenario. Pero antes imprescindiblemente hay que hacer algunas aclaraciones. Ninguna acción, por óptima que fuera, tendrá la perdurabilidad y sustentabilidad necesaria como para dar una legítima respuesta al problema del acceso a la justicia si no forma parte de una política pública que nazca desde el propio Estado y que tenga por objetivo mejorar el acceso a la justicia de las poblaciones de bajos ingresos. Sin voluntad política de reformas y asignaciones de recursos no hay cambios posibles. Eso abarca actividades que deben encararse desde la cúpula misma del Estado (reforma legislativa, modificación de prácticas judiciales, acompañamiento presupuestario de los cambios) hasta las respectivas direcciones de los SLG en lo que respecta a los servicios mismos y a su calidad, pasando por las de las oficinas dentro de las cuales ellos están ubicados en condiciones de menor importancia. Reiteramos aquí que no es de nuestra incumbencia analizar cuál modelo de respuesta debería implementar el Estado, pero sí señalar que es necesaria por lo menos la existencia de uno.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden prestar mucha colaboración en pensar y discutir esos cambios –incluso en empezar a operarlos-<sup>26</sup> pero la responsabilidad última de asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia recaerá siempre sobre el Estado.

Con la mirada puesta en la situación que fue parcialmente relevada a partir de esta investigación pueden puntualizarse algunas acciones concretas y específicas que servirían para operar un avance en los problemas de funcionamiento que fueron detectados:

- Difusión y discusión de la visión del acceso a la justicia como un derecho de cumplimiento obligatorio por parte del Estado en aquellos ámbitos en los que pueden formarse políticas públicas.
- Difusión de la problemática del acceso a la justicia entre quienes están directamente involucrados en dar vigencia a ese derecho, especialmente entre los responsables y operarios de SLG, poniendo especial énfasis en la manera en que los servicios legales prestados traen soluciones de fondo al problema bajo análisis.
- Difusión de información en la comunidad respecto de los SLG existentes en la provincia (su ubicación, forma de contactos, la clarificación de las normas a las que están sometidos, los servicios que prestan, los requisitos específicos para utilizarlos, etc.) para mejorar sus condiciones de accesibilidad al público en general.
- Promover la articulación entre los SLG existentes en la provincia y lograr entre ellos un nexo suficiente para mejorar mutuamente su funcionamiento, a través de foros de debate y discusión de problemas comunes, de trabajo en red o de reformas legislativas que los pongan en un pie de igualdad en cuanto a gestores de mejoras en el acceso a la justicia de personas de escasos recursos. La articulación representa un primer paso en acciones tiendan a exigir soluciones en aspectos tales como la escasa asignación de recursos, la escasa disponibilidad de tecnología, la inexistencia de mecanismos de descentralización, la ubicación marginal de los servicios dentro de la estructura de justicia, etc.
- Promover dentro de los equipos técnicos de los SLG el desarrollo de prácticas de ejercicio no tradicional del derecho (*advocacy*, incidencia pública, litigio de alto impacto, etc.) tendientes a salir de la lógica de atención de casos individuales para llegar a los nudos problemáticos que aquejan al sistema en su conjunto, todo ello por medio de talleres técnicos de difusión del uso de estas herramientas, de trabajo en red y del desarrollo de estrategias de difusión de información.

ANDHES. Diciembre de 2005. Todos los derechos reservados.

---

<sup>25</sup> Sólo por mencionar algunas, los Centros de Atención a la Víctima de Violencia Familiar y de Mediación del Consultorio del Colegio de Abogados y de la Defensoría del Pueblo, el uso de la conciliación y de la diseminación de información en instancias de Secretarías y Direcciones, la derivación responsable y el análisis cualitativo de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Facultad de Derecho de la UNT, etc.

<sup>26</sup> Así la experiencia desarrollada por ANDHES y CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) con Casas de Justicia dejará un vasto material para el análisis.