



Centros de Acceso a la Justicia en Argentina

IMPACTOS Y OPORTUNIDADES
PARA REDUCIR LA BRECHA
DE ACCESO A LA JUSTICIA



Dirección

Alberto Binder

Equipo de trabajo

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Sebastián Ezequiel Pilo

Natalia Echegoyemberry

Clara Inés Lucarella

Centro de Estudios Legales y Sociales

Diego Morales

Marcela Perelman

Betiana Cáceres

Margarita Trovato

Federico Ghelfi

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales

Aldana Romano

Andrea Pereyra Barreyro

Celeste Pousa

Corrección

Fernanda Benitez

Diseño

Lucía Ronderos



Informe elaborado
con el apoyo de:
Open Society Foundations

Agradecimientos

Agradecemos la contribución de todas aquellas personas que en el marco de la investigación brindaron información y sus puntos de vista sobre la política pública analizada.

Queremos agradecer especialmente a Adrian Di Giovanni, Alejandro Ponce, Carolina Villadiego, Erin Kitchell, Facundo Ureta, Fernanda Marchese, Gabriela Delamata, Gustavo Maurino, Laura Pautassi, Leandro Rodriguez Pons, Madoda Ntaka, Maikee de Langen, Maria Paz Darol, Nicolas Rallo y Pascoe Pleasence por los aportes realizados durante el proceso de validación y consulta del informe. Sus comentarios y visiones han contribuido enormemente a enriquecer la investigación.

Nos gustaría agradecer a Matthew Burnett por todo el apoyo y la colaboración brindados durante el proceso de investigación.

El informe fue elaborado gracias al apoyo brindado por Open Society Foundations.

ÍNDICE

01. Introducción	17
02. Consideraciones preliminares	23
— a. El estado de situación	23
— b. El estado del arte: estudios e investigaciones	26
— c. Algunas definiciones previas	30
i. Problema legal	31
ii. Necesidad jurídica	32
iii. Necesidad jurídica insatisfecha	33
iv. Servicios Legales	33
v. Redes de servicios legales	35
vi. Acceso a la justicia	37
1. Concepto	37
2. El acceso a la justicia en el plano internacional de los derechos humanos	38
3. El acceso a la justicia en los fallos de los tribunales	42
— d. El contexto social. Problemas estructurales y crisis de coyuntura	43
— e. Las barreras de acceso a la justicia en la Argentina	45
i. Barreras sociales, culturales y económicas	48
1. Geográficas, físicas y de accesibilidad	48
2. Barreras económicas	49
3. Barreras lingüísticas	50
ii. Barreras de falta de información sobre derechos y recursos del Estado	50
iii. Barreras de la actuación judicial	52
iv. Barreras vinculadas al debido proceso	52



1. Intervención selectiva y discriminatoria en casos de violencia institucional	53
2. Barrera de burocracia y demora excesiva para la resolución de conflictos	53
V. Mecanismos institucionales insuficientes/deficientes	54
1. Multiplicidad de agencias intervinientes	54
2. Problemas de acceso a asistencia legal	55
3. Derecho penal como primera/única respuesta	56
03. La experiencia de medición de las “necesidades jurídicas insatisfechas” en la Argentina	61
— a. De las encuestas de victimización a las de NJI	62
— b. Características y resultados principales de las encuestas de necesidades jurídicas insatisfechas	63
— c. Comparabilidad y consistencia	66
— d. Desafíos de la producción de información sobre acceso a la justicia	67
04. Génesis y desarrollo de la política de prestación de servicios legales	71
— a. El contexto de surgimiento del acceso a la justicia como un problema público y un nuevo derecho	71
i. La impronta modernizadora y el saldo institucional de las reformas	72
ii. El activismo jurídico estratégico como respuesta al contexto de ajuste estructural neoliberal	73
iii. La agenda eficientista de la justicia habilita mecanismos por fuera de la administración tradicional	74
iv. La perspectiva de la “victimización” redefine el universo de delitos y conflictos sobre los que debe intervenir el Estado	75

v. Cambios en la producción de datos oficiales de criminalidad y el concepto de acceso a la información pública	76
— b. Etapas que dieron forma e inscripción institucional al acceso a la justicia	77
i. Etapa I: 1990-2003	77
ii. Etapa II: 2003-2009	78
iii. Etapa III: 2010-2015	80
iv. Etapa IV: 2016-2019	82
v. Etapa V: 2020 - presente	84
05. Organización institucional de los CAJ	91
— a. Estructura y funcionamiento de los CAJ	91
i. Federalización de la política	92
ii. Accesibilidad territorial y proceso de descentralización administrativa	96
— b. Supervisión y control de la política	98
i. La Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento del Acceso a la Justicia	99
ii. Las coordinaciones regionales	100
iii. Coordinaciones de los CAJ	102
— c. Sistema de información de la política	102
— d. Recursos y personal de los CAJ	105
i. Presupuesto	105
ii. Personal de los CAJ	106
06. Análisis del desempeño de los CAJ	113
— a. Cantidad y tipos de ingresos	113
i. Temas de las consultas	117
— b. Tipos de respuestas	122
— c. Cobertura territorial	127



— d. Distribución por grupos sociales y etarios	133
— e. Respuesta brindada a grupos vulnerabilizados	135
i. Pueblos indígenas. La experiencia del “Corredor Norandino”	135
1. Proceso de implementación del Corredor Norandino	136
2. Conflictividad y problemas jurídicos	138
3. Avances y desafíos pendientes	140
ii. Personas con discapacidad	144
1. Barreras de acceso a la justicia de las personas con discapacidad	145
2. Respuestas brindadas por los CAJ	147
3. Articulación con organizaciones de la sociedad civil.	150
— f. Tiempos de las respuestas	151
— g. Coordinación con otras áreas	153
— h. Calidad del servicio	158
 07. Impactos de los CAJ y principales desafíos para potenciar la política	 163
— a. Sobre la política de selección de casos	165
— b. Sobre la organización interna de los CAJ	166
— c. Sobre el sistema de dirección y supervisión	166
— d. Sobre los vínculos con las redes estatales, sociales y otros sectores del Estado	168
— e. Sobre el tipo de respuestas	169
— f. Sobre el seguimiento de los casos	171
— g. Sobre la duración de las consultas	172
— h. Sobre el apoyo tecnológico	172

— i. Sobre el reclutamiento, formación y condiciones de trabajo del personal de los CAJ	174
— j. Sobre el conocimiento del público de la existencia del servicio	174
— k. Sobre el financiamiento de la política	175
— l. Sobre la atención a usuarias y usuarios	175
08. Bibliografía	179
09. Anexos	191



01

INTRODUCCIÓN



01

Introducción

La Argentina mantiene importantes desafíos en el acceso y goce efectivo de derechos. Distintas situaciones de diferenciación y segregación imponen límites y obstáculos al ejercicio de derechos sociales, políticos, culturales y civiles. De este modo, la desigualdad permanece en el centro de los problemas estructurales en nuestro país e impacta negativamente en la calidad de la democracia.

Si bien la desigualdad es una problemática histórica del país y de la región, la mayoría de los indicadores socioeconómicos de los últimos años muestran un deterioro significativo de las condiciones de vida de la población argentina. La desigualdad social se incrementó y la protección social, el trabajo y el sistema de salud se debilitaron en algunos aspectos –ej.: niveles de pobreza e indigencia en la infancia– llegando en pandemia a grados extremos.

Para procurar que el acceso a la justicia se desarrolle promoviendo condiciones de igualdad es necesario disponer de instituciones y mecanismos que contemplen los aspectos estructurales que hacen a las condiciones de vida desiguales de la sociedad. Reconocer las formas específicas de la vulnerabilidad –y las formas interseccionales en que se dan las afectaciones diferenciales– es un punto de partida para instrumentalizar mecanismos efectivos de acceso a derechos en general y a la justicia, en particular.

A ello debe sumarse la complejidad que reviste el desarrollo de una política pública nacional de acceso a la justicia en un país federal. Implementar este tipo de políticas exige tener en cuenta el desafío concreto que implica la existencia de una multiplicidad de oficinas y organismos provinciales y municipales, que tienen objetivos y ofrecen servicios con zonas de superposición. Esto implica que la articulación y cooperación entre estos actores, estatales y no estatales, es fundamental para dotar de una mayor racionalidad a la asignación de recursos, y prevenir la existencia de necesidades y servicios que queden vacantes.

En términos generales, son pocas las políticas públicas y dispositivos territoriales, administrativos, de acceso a información sobre derechos y recursos estatales que han



intentado asegurar un acceso efectivo a la justicia. Entre ellas se destaca la política de los Centros de Acceso a Justicia (CAJ) implementada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Con sus formatos diferenciados de acuerdo al período de gestión gubernamental, han sido sostenidos por distintos gobiernos y en la actualidad constituyen una red federal de servicios legales primarios públicos.

Los CAJ son dispositivos territoriales estatales que buscan extender los servicios de asistencia legal gratuita y mejorar la situación del acceso a justicia de la población más desaventajada. A pesar de constituir una de las políticas centrales en materia de descentralización y federalización del acceso a la justicia, en la actualidad no se ha desarrollado un estudio que evalúe su efectividad y alcance a nivel nacional o que analice sus fortalezas y los principales desafíos en su ejecución a futuro. En este sentido, la presente investigación tiene como objetivo primordial describir y evaluar el funcionamiento, logros y agendas pendientes de la política de los CAJ. De esta manera, el aporte sustancial de esta investigación está dado por la información sistematizada, el análisis y la dimensión propositiva.

Para realizar la investigación se realizó un estudio cuali-cuantitativo, transversal, y descriptivo, triangulando métodos y fuentes primarias y secundarias de información. Se caracteriza y describe la información de los CAJ, a la luz de un estándar normativo, comparando el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en la normativa y resoluciones dictadas en el marco de la política con el grado de implementación de dichos objetivos.

El informe contiene una historización de la política, que aborda los distintos esquemas de intervención a lo largo del tiempo, una descripción de su estructura organizativa, la dinámica de articulación y derivación con otros organismos del Estado, un análisis de las demandas que recibe de la población y los modos en que responde a las consultas. Asimismo se incorporan recomendaciones específicas para la mejora y ampliación de los CAJ. Atento a que la política se encuentra aún en desarrollo, dichas recomendaciones buscan contribuir a su fortalecimiento, de manera tal que conozca y responda a los requerimientos de la población en general y que incluya mecanismos específicos para intervenir sobre las desigualdades estructurales que atraviesan los sectores más vulnerabilizados.

Por último, atento al tipo de objetivos propuestos, el informe se encuentra dirigido a dos potenciales audiencias. Por un lado, puede ser leído por aquellas personas en el ámbito internacional interesadas en el desarrollo de este tipo de políticas destinadas a garantizar el derecho de acceso a la justicia y brindar empoderamiento jurídico a las comunidades. Los capítulos sobre el desarrollo de la política y el modo en que se abordan las consultas permite tener un diagnóstico general sobre su implementación.

Por otro lado, el estudio también cuenta con capítulos específicos sobre la organización institucional, la forma en que brindan respuesta los CAJ y recomendaciones que podrán ser leídos por aquellas personas que a nivel local deban tomar decisiones sobre el futuro de la política, y su eventual articulación en el marco de un deseable "sistema nacional de acceso a justicia" en Argentina.



02

CONSIDERACIONES PRELIMINARES



02

Consideraciones preliminares

— a. El estado de situación

Garantizar la igualdad de toda la ciudadanía ante la ley es un principio y una promesa central del régimen democrático. Sin embargo, es un hecho indiscutible que en la práctica el acceso de las personas a la justicia no es un derecho garantizado igualitariamente, ya que vastos sectores de la sociedad deben enfrentar una serie de obstáculos y barreras para su efectivo cumplimiento. Del mismo modo, los problemas sociales y jurídicos que esto supone tampoco se distribuyen de forma aleatoria en la población, sino que se concentran en aquellas personas y grupos sociales en situación de vulnerabilidad¹, de acuerdo a las formas en que se intersectan diferentes condicionamientos de clase, género, origen, consumos, actividad laboral, entre otros. Esta correlación entre las diversas formas de vulnerabilidad y la experimentación de problemas jurídicos ha sido detectada en diversos estudios realizados en todo el mundo, más allá de las diferencias metodológicas y conceptuales que existen entre ellos.

Estos déficits, que son históricos y estructurales de nuestras democracias, nos obligan a reintroducir el debate en torno a las formas específicas en las que los Estados se proponen garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos, y no solamente su mera titularidad formal. Es por ello que una política pública integral en materia de acceso a la justicia debería incluir programas o mecanismos específicos, en tanto "el efecto que las barreras estructurales tienen sobre los diferentes segmentos de la población obliga a que estos sean compensados por instrumentos específicamente orientados a cada tipo

1 "Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico" (Reglas de Brasilia, 2.1).

de necesidad" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2005, p. 20). Esto resulta de central relevancia teniendo en cuenta los altos niveles de afectación que estos problemas generan sobre los proyectos de vida y las trayectorias de las personas que los atraviesan. Según las Encuestas de Necesidades Jurídicas Insatisfechas publicadas por el MJyDDHH en 2017 y en 2019, un 74,4% de la población manifestó que sus problemas jurídicos los afectan de distintas formas². En ese sentido, los problemas legales condicionan fuertemente la vida cotidiana y tienen implicancias económicas, sociales, jurídicas, e incluso sobre la salud física, mental y emocional. De la misma forma, debe señalarse que los efectos negativos pueden no ser solamente individuales, sino también producir afectaciones familiares, grupales o colectivas.

Sumado a esto, los problemas y necesidades jurídicas tienden a concentrarse³ y potenciarse mutuamente, por lo que experimentar uno puede desencadenar otros de un modo directo e inmediato. También pueden ser simultáneos porque "emergen a partir de un conjunto de circunstancias específicas o están asociados con los mismos factores sociodemográficos" (Pleasence, 2019, p. 33), ya que existe un vínculo "entre los problemas jurídicos y los problemas sociales, económicos, de salud, más generales" (p. 125). Por esta razón es que la política pública que pretenda actuar sobre este círculo -que refuerza, multiplica y profundiza la experimentación de problemas de la población más postergada- debe diseñarse para intervenir oportunamente a fin de evitar que la conflictividad escale y las desigualdades se reproduzcan.

Por otro lado, estas falencias históricas en torno a garantizar la efectividad y materialidad de la igualdad de derechos se ven reflejadas parcialmente en la crisis de legitimidad que atraviesan, en las últimas décadas, las instituciones y organismos más tradicionales de la democracia. A este respecto, el sistema de administración de justicia es uno de los ámbitos con índices más bajos de aprobación y confianza social en la Argentina. Solo para citar un ejemplo, en la ENJI publicada en 2017, a la pregunta "¿El sistema de justicia está pensado para resolver los problemas reales de la gente como usted?", el 64,8% de las personas encuestadas respondió "poco" o "nada". También evaluaron con un promedio de 4 puntos (sobre 10) la actuación de los jueces y las juezas en relación con aspectos tales como su disposición para resolver los problemas de la población (sin importar las diferencias sociales y económicas de quienes acuden a ellos), su voluntad de investigar

2 Estos valores se incrementan para el caso de dos grupos vulnerados: 77,4% de personas en situación de pobreza estructural y 90,8% de personas con discapacidad (ENJI, 2017).

3 "El impacto de los problemas justiciables también contribuye al fenómeno de la agrupación de problemas; que es la tendencia cada vez mayor de problemas justiciables particulares a coexistir cuando se experimenta más de un tipo de problema" (Pleasence, 2019, p. 34). La traducción es nuestra. Sobre el efecto aditivo y aglutinador de los problemas jurídicos, véase Pleasence et al., 2014.

los casos de corrupción y otros delitos, su sensibilidad ante los problemas, o su respeto de los derechos y libertades⁴. Este proceso de deslegitimación del sistema de administración de justicia en torno a su rol de gestión de la conflictividad presenta desafíos específicos. Ello puede verse expresado en una mayor inacción de la población frente a un problema, una resolución individual directa, o incluso en la preferencia a recurrir a amigos o familiares. Los costos objetivos y subjetivos de recurrir a la esfera judicial son cada vez más elevados y, sus respuestas, menos satisfactorias y eficaces.

De esta manera, como parte de estos desafíos prácticos y de los debates conceptuales que los acompañaron en las últimas décadas, el desarrollo de los instrumentos y programas necesarios para promover la efectivización del derecho de acceso a la justicia constituyen una responsabilidad estatal que no involucra solamente al Poder Judicial. Una política de acceso a la justicia integral no puede circunscribirse a promover mejoras en el asesoramiento profesional jurídico, en las defensas públicas, la descongestión del sistema judicial o la efectiva resolución de los conflictos en tribunales, sino que debe ampliar su mirada e incluir una variedad de mecanismos (jurídicos, administrativos y de otra naturaleza) que permitan prevenir y resolver los problemas legales que impactan negativamente en la vida de las personas.

La implementación de una política de acceso a la justicia integral (que no haga foco en dinámicas, dispositivos y actores exclusivamente jurídicos) resulta todavía más relevante en contextos sociales, económicos, políticos (e incluso sanitarios) cada vez más complejos y desafiantes como los actuales. En otras palabras, supone la conjugación de distintas instancias como la coordinación con organizaciones sociales, el fortalecimiento de la autogestión y empoderamiento ciudadano, y la articulación con espacios de gestión administrativa y jurídica, entre otras, que permitan morigerar o eliminar los obstáculos que la población experimenta para gozar efectivamente de sus derechos. De igual manera, requiere mecanismos de articulación intraestatal que promuevan la cooperación de los distintos organismos y dispositivos de nivel nacional, provincial y municipal. Esto requiere repensar constantemente las estrategias, los diseños y mecanismos institucionales y las respuestas que el Estado ofrece para reducir las brechas en torno al acceso a la justicia. En definitiva, la complejidad (pero también el potencial transformador) de la política de los

4 Lamentablemente, el módulo de preguntas relativas a la percepción de las personas encuestadas no se repitió en la ENJI publicada en 2019. Sobre este punto puede verse también ACIJ (2013a), donde se señala: "las percepciones generales sobre el funcionamiento del Poder Judicial fueron negativas. Dos tercios estuvieron de acuerdo en que los tiempos de resolución de los casos judiciales son muy lentos. A su vez, cuatro de cada cinco coincidieron en que la riqueza y el poder condicionan los resultados de los juicios –dejando a los pobres en una situación desventajosa–, y que los tribunales protegen poco o nada los derechos de los habitantes".



CAJ radica en su construcción no sólo como prestación de un tipo específico de servicio público, sino como mecanismo de intervención sobre las desigualdades crecientes de la sociedad argentina.

— b. El estado del arte: estudios e investigaciones

Con la excepción de los análisis que mencionaremos brevemente en este apartado, el estudio de las necesidades jurídicas y de la política de acceso a la justicia es un campo poco explorado en nuestro país. De hecho, hasta el año 2017 las investigaciones con cierta sistematicidad fueron desarrolladas, salvo excepciones, por organismos de la sociedad civil y no por el Estado.

El primer antecedente en la materia lo constituye la investigación "Servicios de Patrocinio y Asesoramiento Jurídico en la Ciudad de Buenos Aires", publicado en el año 2001 por el CELS y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. En un contexto de deterioro de los indicadores económicos y sociales, el objetivo estuvo vinculado al análisis del funcionamiento y organización de los servicios de asistencia y patrocinio jurídico gratuito en la Ciudad de Buenos Aires, sobre la base de una investigación socio- antropológica, mediante entrevistas cuali-cuantitativas, realizadas en cinco consultorios jurídicos de la Ciudad de Buenos Aires y que prestaban asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito de carácter público / estatal. Como una de las conclusiones de aquella investigación, se afirmó: "La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires garantiza el acceso a la justicia sin restricciones por razones económicas para todos sus habitantes. Sin embargo, no puede considerarse que este derecho esté asegurado en políticas públicas explícitas. Antes bien, dan cumplimiento del mismo diferentes oficinas, dependientes de distintos poderes del Estado, así como de la universidad y los colegios profesionales. Como no forman parte de una política pública explícita y unificada, cada servicio depende de la institución de la que proviene. Ello resulta, asimismo, en una imprecisión y falta de claridad en los criterios utilizados para establecer quiénes son los beneficiarios del servicio. Esto es, en qué circunstancias este derecho puede ser exigido. Estos servicios han sido pensados históricamente para asegurar el acceso a la justicia a las personas carentes de recursos. Sin embargo, la categoría "pobres" es una categoría relativa, y su definición varía según los diferentes momentos económico-sociales." (Defensoría del Pueblo de la Ciudad, p. 79-80).

El segundo antecedente de relevancia lo constituye el estudio: "Necesidades jurídicas insatisfechas: Un estudio en el Partido de Moreno", publicado en el 2004 con apoyo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). A partir de una metodología mixta (relevamiento cuantitativo y cualitativo), este estudio tuvo

como objetivo central "identificar la cantidad y tipo de problemas jurídicos de la población residente en el Partido de Moreno, provincia de Buenos Aires, las respuestas que adoptan frente a éstos, la relación con los abogados y cuáles son los obstáculos que impiden el acceso a mecanismos institucionales de justicia para la prevención y resolución de conflictos" (Böhmer et al., 2004, p. 1). A partir de un abordaje cuantitativo, se aplicó una encuesta a 200 familias (unidad de análisis familiar y no individual), a partir de un cuestionario de 145 preguntas que incluían cuestiones vinculadas a problemáticas de dos grupos sociales vulnerados: personas migrantes y población internada o recluida en "cárceles, comisarias, institutos psiquiátricos, institutos de menores, reformatorios o geriátricos". Entre ellas, se seleccionó un grupo de personas para realizar entrevistas semiestructuradas (abordaje cualitativo). Entre sus principales hallazgos se destacan los siguientes puntos:

- » Los hogares relevados tenían un promedio de 11,37 problemas jurídicos.
- » El 69% de los hogares, pese a que padecen problemas que consideran graves, no accedieron a los servicios de un abogado.
- » El 98,55% de las necesidades jurídicas quedaron insatisfechas. Es decir, que sólo el 1,45% de las personas que tenían problemas jurídicos accedieron a los servicios jurídicos de un abogado.
- » Los principales obstáculos para los sectores de menores recursos son: "la escasez de recursos económicos para pagar un abogado, el desconocimiento de las leyes, la falta de información sobre los proveedores de servicios jurídicos gratuitos, la no-visualización de las vías jurídicas como mecanismos de respuestas a ciertos problemas, la falta de confianza de los procesos judiciales como mecanismos de resolución de conflictos, entre otros" (Böhmer et al., 2004, p. 3).

Un tercer estudio que debe mencionarse es el titulado "Sectores populares, derechos y acceso a la justicia. Un estudio de necesidades jurídicas insatisfechas", publicado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) en 2013. Consistió en la realización de 603 encuestas presenciales a población residente en zonas de alto nivel de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en cuatro centros urbanos (Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Neuquén y Santiago del Estero). El objetivo fue registrar y analizar las percepciones y vivencias relativas a lo que denominaron "Eventos Jurídicos Significativos"⁵. Algunos de sus principales hallazgos fueron los siguientes:

5 Éstas se definieron como "situaciones en las que los derechos de una persona, o alguna situación legal significativa relativa a ella, han sido o pueden ser modificados mediante la interacción con otras personas o instituciones públicas, con la consecuencia posible de que el goce de tales derechos, o la situación legal relevante, pueden mejorar o empeorar para dicha persona como resultado de esa interacción" (ACIJ, 2013a, p. 5).



- » Más del 80% de las personas encuestadas manifestó no haber vivido ningún problema legal en los últimos tres años, mientras que "sólo un 50% respondió que no había sufrido ninguna situación 'en la que sus derechos podrían haberse visto afectados', lo que denota un reconocimiento más amplio de las cuestiones que involucran derechos que no se asocia en todos los casos con el componente legal" (ACIJ, 2013a, p. 45).
- » En lo que respecta a los temas o tipos de problemas vivenciados, el 48% de las personas encuestadas indicó haber tenido dificultades para acceder a servicios públicos, el 32% a los servicios de salud y el 21% tuvo dificultades respecto de cuestiones laborales.
- » En cuanto al grado de afectación, cuatro de cada cinco personas señalaron haber sido afectadas por el problema identificado.
- » Finalmente, se registró un nivel elevado de inacción: más del 43% de las personas encuestadas respondió no haber hecho nada para resolver el problema.

En cuarto lugar, mencionaremos al "Estudio exploratorio sobre acceso a la justicia en la localidad de Sanagasta (provincia de La Rioja)", publicado en el 2016 por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Éste tuvo como finalidad construir un "diagnóstico de conflictividad de la localidad de Sanagasta con el objeto de determinar las situaciones problemáticas que afrontan los vecinos del municipio, su conflictividad, las instituciones que prestan servicios y los referentes de justicia comunitaria existentes" (INECIP, 2016, p. 4). Esta investigación se orientó a la producción de datos que abonaran el diseño e implementación de un dispositivo denominado "Casa de Justicia" que colaborara en la satisfacción de demandas y necesidades específicas de la población. Para ello, se aplicó una encuesta de necesidades a una muestra de la población de la localidad mencionada y se realizó un análisis de las instituciones de carácter público que brindaran algún tipo de asesoramiento y acompañamiento en temas vinculados con un derecho. También se realizaron entrevistas a los operadores judiciales de esos organismos. Entre los principales hallazgos podemos mencionar los siguientes:

- » La mayor cantidad de problemas surge en las áreas de vivienda, salud, seguridad, hábitat, familia, educación y empleo.
- » Existe un alto nivel de inacción: el 38% de las personas encuestadas que manifestaron haber experimentado alguna necesidad jurídica no hizo nada para resolverla.
- » Un 70% de las personas encuestadas afirmó que le provocó un nivel alto o medio de afectación.

Si bien estos estudios se realizaron a partir de una definición diversa de universos, alcances y objetivos, es destacable que en cada uno de ellos se demuestra la pertinencia y la permanencia de obstáculos que impiden el efectivo goce del derecho de acceso a

la justicia. Asimismo, permiten observar que los principales problemas que atraviesa la población no han variado demasiado a lo largo de más de una década. Esto confirma que, a pesar de las políticas implementadas, aún resta mucho por hacer para fortalecer esta política pública y potenciar su impacto.

Finalmente, en 2017 y 2019 el Estado Nacional publicó dos Encuestas de Necesidades Jurídicas Insatisfechas cuya elaboración estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia (DNPFAJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación con la colaboración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. El objetivo central fue el de construir “información que sirva de base para el diseño de políticas y programas que contribuyan al mejoramiento del acceso a la justicia de la población en general y de los grupos más vulnerables en particular” (MJyDDHH, 2019a, p. 7). En la primera se aplicó una encuesta a 2800 personas mayores de 16 años, residentes en todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que incluía 3 submuestras de segmentos poblacionales específicos (personas en situación de pobreza estructural, personas con discapacidad y población indígena). En la segunda, se amplió marginalmente el segmento de población general, por lo que se encuestó a un total de 3000 personas, replicando el tamaño de las submuestras de la primera edición. Si bien los detalles acerca de las encuestas, incluyendo sus aportes y debilidades, se abordarán en el capítulo IV de este informe, podemos señalar que este tipo de investigación tiene numerosos antecedentes internacionales en países como Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Canadá, Nueva Zelanda, entre otros. En términos regionales cabe mencionar el caso de Colombia, a partir del estudio desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación (2016), y el de Chile, a partir del estudio desarrollado para el Ministerio de Justicia del Gobierno (2015).

Adicionalmente, en el 2019 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDDHH y UCA, 2019) junto con el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, llevaron adelante un estudio que vincula distintas dimensiones del acceso a la justicia con un conjunto de indicadores, que dan cuenta de las desigualdades sociales y la pobreza. Para ello, se realizó una encuesta en 5722 hogares ubicados en tres grandes conglomerados de todo el país, en la que se indagó acerca de las experiencias de la población cuando enfrenta un conflicto o necesidad jurídica, su accesibilidad a información, asistencia adecuada y recursos institucionales para resolverlos. El estudio contiene también un análisis específico de las situaciones que enfrentan las víctimas de delitos y, en particular, las de violencia de género.

Entre sus principales hallazgos, podemos destacar los siguientes (2019, p. 5-9):

- » El 19,9% de las personas encuestadas respondió que alguien de su familia o ella misma ha enfrentado un problema legal.



- » Las mujeres están más expuestas a los problemas o conflictos de tipo familiar y en la esfera de los derechos sociales.
- » Casi el 70% de las personas encuestadas buscó ayuda o acudió a una institución para intentar resolver el problema, el 22% no hizo nada y casi un 8% intentó resolverlo por su cuenta.
- » El 69,8% de las personas que tuvieron un problema difícil de resolver y que podría derivar en problemas legales, buscó ayuda o acudió a una institución.
- » El 61,8% de las personas encuestadas se declara insatisfecha o muy insatisfecha con los resultados (esto incluye a quienes lograron obtener asesoramiento).

Como puede observarse, los antecedentes con los que cuenta esta investigación resultan instrumentos fundamentales para poder analizar los distintos tipos de problemas y necesidades jurídicas de la población argentina, la prevalencia de temas a los que se refieren éstos, las respuestas más habituales para enfrentarlos y los resultados que obtienen. Sin embargo, a pesar de haber sentado las bases para construir un panorama preciso acerca de este tipo de necesidades, existen aún desafíos para incrementar el impacto de sus conclusiones, los que serán analizados en próximos capítulos.

Para poder comprender y evaluar la política de acceso a la justicia, es necesario contar no sólo con una línea de base sobre la existencia de problemas y necesidades jurídicas, sino que también se debe articular este diagnóstico con las respuestas estatales que se han construido a lo largo del tiempo e incorporar al análisis el impacto que han tenido sobre la demanda de la población.

Sólo así se podrán diseñar reformas que se sustenten en una visión integral de la situación en la que se encuentra el acceso a la justicia, de las necesidades no cubiertas y, especialmente, intervenir sobre las barreras y obstáculos que enfrentan los sectores más vulnerados.

— c. Algunas definiciones previas

Como se mencionó en el apartado anterior, algunos conceptos centrales para esta investigación han recibido distintas acepciones. Se trata, como en muchos otros casos del campo de las ciencias sociales y jurídicas, de términos que no tienen una significación unívoca y que han recibido distinto tratamiento en la literatura vinculada. No obstante, aunque se trate de conceptos de definición "elusiva" y "en pugna", no cabe dudas de que existe un gran nivel de consenso en torno a su operacionalización en investigaciones empíricas (Pleasence, 2016). A pesar de que se trata de un campo disciplinario relativa-

mente nuevo, con debates teóricos y metodológicos no saldados, este apartado da cuenta de las principales disputas en torno a algunas definiciones, y clarifica qué propuestas y sentidos se utilizaron a lo largo de este estudio.

i. Problema legal

Si bien las distintas investigaciones y estudios de necesidades jurídicas relevadas no han empleado las mismas definiciones de lo que constituye un problema legal o jurídico, en términos generales todas coinciden en tres componentes centrales. En primer lugar, que no refieren exclusivamente a quienes requieren la asesoría legal de un abogado o el acceso a circuitos o procedimientos judiciales. En segundo lugar, aunque vinculado al punto anterior, que los problemas jurídicos o legales generan una afectación de derechos reconocidos y que afectan la calidad de vida. En tercer lugar, que las personas que los experimentan no necesariamente los conceptualizan como tales (es por ello que las encuestas de necesidades jurídicas insatisfechas han desplegado una serie de estrategias metodológicas para poder identificarlos)⁶.

En ese sentido, suele usarse indistintamente la expresión de problema "legal" o "jurídico" en el sentido de Genn (1999), es decir, aquellos que "generan consecuencias legales, sean percibidos o no como tales por quienes los atraviesan y requiera o no el uso de servicios o procesos legales"⁷ (Pleasence et al., 2014; 2015; Pleasence, 2016). De esta manera, se han definido los problemas legales en las investigaciones mencionadas anteriormente:

- » vivencia de "un problema legal" o "una situación en la que sintiera que sus derechos podían estar afectados de alguna manera". (ACIJ, 2013a, p. 11)
- » situación que impide o pone en riesgo su efectividad [de un derecho]. Cuando se da esta situación consideramos que existe un problema jurídico. (Böhmer et al., 2004, p. 9)
- » situaciones o circunstancias que afectan derechos o generan responsabilidad en las leyes o regulaciones del derecho positivo, independientemente de que requieran necesariamente la intervención de un abogado. (MJyDDHH, 2017, p. 4)

6 Partiendo de este enfoque más amplio, se busca identificar situaciones que potencialmente pueden implicar consecuencias o soluciones legales, pero que la población encuestada no necesariamente etiqueta como "problema legal". Hay especialistas que señalan que uno de los puntos fundamentales que deben atender las metodologías de medición de estos enfoques es no sobre-juridificar las problemáticas y a distinguir analíticamente las percepciones de la población de la categorización secundaria sobre los "problemas o necesidades jurídicos" (Entrevista a Gabriela Delamata).

7 La traducción es nuestra.



En definitiva, podemos concebir a un problema jurídico o legal como una situación que provoca la afectación de un derecho, es decir, que obstaculiza, impide o pone en riesgo su efectividad, y cuya resolución puede asociarse a una responsabilidad estatal de acuerdo a la normativa vigente.

ii. Necesidad jurídica

En términos generales, un problema se transforma en una necesidad cuando existe "una disputa con otra parte y que merezca en algún momento la intervención de un tercero" (INECIP, 2016, p. 7). De esta manera, pueden identificarse dos elementos adicionales respecto del problema legal: que la satisfacción del derecho en cuestión genere algún tipo de conflictividad (ya sea en torno al efectivo reconocimiento de la titularidad o su efectivo cumplimiento), y que la persona que lo atraviesa requiera la intervención de una tercera parte (es decir, que no pueda resolverlo por sí misma).

En cuanto al primer elemento señalado, en el estudio sobre el acceso a la justicia en Colombia, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, señala que "el problema debe contar con la presencia de un conflicto –una situación contenciosa entre dos o más partes– sobre la titularidad de ese derecho o una circunstancia que afecta el goce y disfrute del mismo" (La Rota et al., 2013, p. 10)⁸. En otras palabras, "se trata de una situación específica de afectación de intereses o expectativas (individuales o grupales) que las personas perciben como 'ilícita' o 'injusta' y de la que responsabilizan a otra u otras personas" (p. 11). Por otra parte, en relación con el segundo punto, Pleasence afirma que una necesidad jurídica surge cuando los ciudadanos "requieren del apoyo de servicios legales (definidos ampliamente), para resolver problemas que tienen una dimensión legal" (2016, p. 1). Al respecto debe aclararse que, para ser considerado una necesidad jurídica, no es necesario que un problema haya motorizado una acción específica para su resolución por parte de la persona que la experimenta. En ese sentido, no sólo no requiere exclusivamente de la prestación de un servicio legal, de procedimientos jurídicos o el acceso al sistema judicial, sino que puede no haber existido ninguna respuesta o acción para su satisfacción. De hecho, aunque la inacción o renuncia a la vehiculización del reclamo (por el canal que sea) puede estar vinculado con la existencia de barreras u obstáculos de distinto tipo, no necesariamente genera insatisfacción.

8 En el mismo sentido: "No todos los problemas jurídicos implican conflictos jurídicos, sino que la necesidad de resolución de un conflicto es una especie de necesidad jurídica en la cual existe oposición, choque o enfrentamiento entre una y otra parte del conflicto" (p. 25).

iii. Necesidad jurídica insatisfecha

Sin importar los mecanismos que se utilicen para su resolución, si los individuos que experimentan una necesidad jurídica no logran encauzarla, es decir, acceder a los servicios de terceros que requiere, o éstos no son eficaces en su abordaje, estaremos frente a una necesidad jurídica insatisfecha. En otras palabras, "una necesidad jurídica está insatisfecha cuando un problema legal es abordado de forma inapropiada, como consecuencia de la no disponibilidad de servicios legales efectivos ante un déficit de capacidad legal propia. Si una necesidad legal no se satisface, no hay acceso a la justicia"⁹ (Pleasence, 2019, p. 24).

Las necesidades jurídicas insatisfechas también han sido definidas de las siguientes maneras:

Una necesidad jurídica se ve satisfecha cuando la persona recibe un servicio jurídico adecuado que le permite acceder a la justicia, aunque luego tenga que enfrentar otras trabas, como la distancia a los tribunales o los costos económicos del procedimiento (...) solamente cuando la persona no recibe el servicio jurídico adecuado consideramos que tiene una necesidad jurídica insatisfecha. De esta forma, la existencia de necesidades jurídicas insatisfechas significa que las personas no obtienen los servicios jurídicos adecuados. (Böhmer et al., 2004, pp. 9-10)

De este modo, podemos hablar de necesidades jurídicas cuando una persona desconoce que tiene un derecho legal, o dónde y cómo puede hacer valer ese derecho, o lo hace de forma no exitosa porque no dispone de los servicios legales adecuados. (Pleasence, 2016, p. 1)

En definitiva, implica "una brecha entre la experimentación de un problema jurídico y la resolución satisfactoria del mismo". Incluyendo aquellas "que no se resuelven porque las personas no son conscientes de sus derechos o porque están limitados para hacerlos valer" (MJyDDHH, 2017, p. 4).

iv. Servicios Legales

Si bien, como hemos señalado, no todos los problemas jurídicos requieren la intervención de un tercero, es claro que el efectivo reconocimiento al derecho de acceso a la justicia está directamente vinculado con la posibilidad de que las personas que lo requieran cuenten con los servicios legales necesarios para su adecuado abordaje. En este sentido, "eso no significa que el uso de los servicios legales es necesario para asegurar el acceso a la justicia, sino que debe garantizarse la disponibilidad de servicios apropiados para aquellas personas que, de otra manera, no podrían alcanzar soluciones apropiadas para sus problemas jurídicos" (Pleasence, 2019, p. 24). Además, debe señalarse que esto no

9 La traducción es nuestra.



supone necesaria ni únicamente representación o asesoramiento jurídico de un abogado o una abogada, sino que cuando hablamos de "servicios legales primarios" nos referimos a todos aquellos mecanismos orientados a neutralizar las barreras objetivas y subjetivas que una persona enfrenta para resolver una necesidad jurídica. Los servicios pueden suponer circuitos, asesoramiento y herramientas no sólo legales en sentido estricto sino también administrativos, psicológicos o de otro tipo. Asimismo, la inclusión de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, como las mediaciones, constituye un servicio fundamental para promover instancias de gestión de la conflictividad que no abrevien en el acceso a tribunales. En otras palabras, "los servicios legales incluyen a abogados, asesoramiento paralegal y otras fuentes formales de ayuda (incluyendo los servicios remotos u online) que utilizan a la ley o procesos de resolución de disputas que operan al interior de un marco legal para asistir a ciudadanos para que resuelvan problemas que tienen una dimensión legal"¹⁰ (Pleasence, 2016, p. 27).

Esto es especialmente relevante en contextos socioeconómicos signados por la postergación histórica y estructural de grandes sectores de la población. De esta manera, la resolución de algunas necesidades que tienen gran impacto en la vida cotidiana de muchas personas puede estar ligada a déficits primarios, como pueden ser la tramitación de documentación personal y de certificaciones, o la emisión de turnos, es decir, problemas que pueden ser resueltos por servicios administrativos de baja complejidad. Por ello es que cuando hablamos de servicios legales públicos, no sólo nos referimos a aquellos implementados por organismos estatales, sino que también se incluyen los ofrecidos por organizaciones comunitarias y de la sociedad civil. En pos de ello, es preciso conocer sus alcances y limitaciones, sus estructuras, objetivos, rango de cobertura, especializaciones, formatos, etc.¹¹

La literatura especializada señala que, para potenciar su impacto, los dispositivos y servicios legales públicos deberían cumplir cinco criterios (Pleasence et al., 2014):

- » *Estar focalizados en los sectores poblacionales más vulnerados.* La misma necesidad de generar servicios legales públicos surge de una "falla" del mercado, porque supone

10 La traducción es nuestra.

11 "Dentro de la amplia gama de servicios legales disponibles para el público, también hay una amplia gama de formas y niveles de servicio. Algunas fuentes de ayuda legal pueden brindar asistencia en muchas áreas del derecho; otras con solo un conjunto limitado de cuestiones legales. Algunas están dirigidos al público en general; otras se limitan a grupos definidos. Algunas tienen como objetivo aliviar a los clientes de la carga de tratar los problemas personalmente; otros tienen como objetivo capacitar a los clientes para que se ocupen de los problemas personalmente. Algunas ofrecen asistencia integral; otras ofrecen asistencia desagregada o limitada. Algunas implican pago (algunas más y otras menos costosos); otras son gratuitas en el punto de entrega" (Pleasence et al., 2015, p. 88). La traducción es nuestra.

que un conjunto de personas no puede obtener asesoramiento y representación legal a través de servicios legales privados.

- » *Ampliar su alcance para poder mitigar las barreras físicas y geográficas*, teniendo en cuenta que, si bien las innovaciones tecnológicas pueden colaborar, no reemplazan la necesidad de tener servicios con presencia física, especialmente en zonas no céntricas. En ese sentido, los proveedores de servicios legales públicos deberían hacer un esfuerzo proactivo para contactar consultantes en lugar de esperar a que sean las personas las que se acerquen.
- » *Articular con otros organismos y servicios públicos*. En tanto la existencia de problemas jurídicos está vinculada con la vulneración y la experimentación de otras necesidades, debe promoverse una creciente colaboración y cooperación entre los distintos servicios legales y entre éstos y de otro tipo. No sólo por razones de eficiencia en el uso de recursos y de tiempo, sino porque el abordaje conjunto de problemas vinculados también produce mejores resultados.
- » *Intervenir oportunamente*, para prevenir que los problemas ocurran o escalen. Partiendo del hecho de que los problemas jurídicos pueden generar otros nuevos, o exacerbarse mutuamente (incluso reforzando la vulnerabilidad inicial de las personas), los servicios públicos legales deberían intervenir lo más tempranamente posible para evitar o mitigar la aparición de consecuencias adversas, y el aumento de costos y plazos temporales para su resolución.
- » *Adecuarse a las posibilidades y capacidades de la población*. No existe una forma de servicios legales que se adapte a todas las personas, por lo que su diseño debería considerar las características y necesidades del grupo poblacional al que se dirige.

v. Redes de servicios legales

De acuerdo a lo planteado hasta el momento, una red de servicios legales¹² debería incluir no sólo a los actores que ofrezcan al público algún tipo de asesoramiento jurídico o patrocinio gratuito, sino a todos los que "se hayan establecido con el objetivo de facilitar a la ciudadanía la realización de sus derechos" (PNUD, 2005, p. 34), incluyendo a aquellos que

12 Tal como es señalado por el "Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia", elaborado por PNUD (2005), hablar de una red supone, en primer lugar, tener un mapeo de la gran pluralidad de actores (pertenecientes a diferentes esferas institucionales) que proveen servicios legales y, en segundo lugar, definir ámbitos de actuación, criterios de derivación, especializaciones, y todo aquello que suponga una actuación sistémica y coordinada.



ofrezcan mecanismos de resolución administrativa. Estos organismos, que actúan como prestatarios de servicios jurídicos tienen una naturaleza, adscripción orgánica, funciones, facultades y composición distintas, lo que se complejiza aún más si incorporamos al nivel nacional a aquellos cuyo ámbito de actuación es provincial y municipal. En ese sentido, enfocándonos en los servicios legales públicos, una primera distinción podría construirse sobre la esfera institucional en la que actúan, lo que nos permite diferenciar, por un lado, a organismos estatales y, por otro, a organizaciones de la sociedad civil e instituciones comunitarias no estatales.

Otra distinción que debe hacerse es que el Estado, a diferencia de otros actores que ofrezcan servicios públicos, tiene la obligación de promover las acciones que sean necesarias para garantizar el derecho de acceso a la justicia, lo que incluye a las distintas esferas y niveles estatales. Algunos ejemplos brindados por la literatura incluyen a cortes, tribunales, poderes ejecutivos, programas de mediación y conciliación o programas específicos de acceso a la justicia, ministerios o secretarías de trabajo, programas destinados a la violencia de género o a la protección de la adolescencia e infancias, policías, defensa pública, Justicia de Paz, entre otros. En este listado incluimos a organismos autónomos que ofrecen servicios de acceso a la justicia como las Defensorías del Pueblo.

Un segundo grupo de actores está integrado por organismos de derechos humanos, organizaciones de defensa de derechos y contra distintas formas de violencia, organizaciones de base, iglesias, sistemas de justicia de los pueblos indígenas¹³, entre otros. En muchos casos, las universidades también cuentan con consultorios jurídicos gratuitos, con el doble propósito de fortalecer la formación de sus estudiantes y de brindar a la ciudadanía un servicio público. De la misma forma, los colegios de abogados en algunos casos promueven, con distinto grado de obligatoriedad (en algunos países, como carga pública), el asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito.

Por supuesto que la pluralidad de actores y servicios legales públicos resulta un valor positivo ya que permite ampliar la oferta y reducir las posibilidades de que las necesidades jurídicas de la población queden insatisfechas. Sin embargo, también debe considerarse que estos organismos muchas veces responden a distintos criterios de organización, objetivos de gestión, competencias, pautas de funcionamiento, sistemas de toma de casos y derivaciones, etc. En ese sentido, para poder potenciar el impacto

13 A pesar de que existe un amplio marco normativo que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a administrar su propia justicia y que obliga a los Estados a respetar sus derechos específicos cuando aplican la justicia ordinaria para juzgarlos, lo cierto es que, en muchas ocasiones, las autoridades estatales no sólo no generan instancias de articulación, sino que desconocen o ignoran por completo los sistemas de justicia indígenas.

de esta multiplicidad de actores, es necesario que existan pautas y criterios de actuación comunes, así como clarificar e institucionalizar mecanismos de coordinación y articulación que permitan construir una red o un sistema federal de servicios legales. La combinación de los distintos servicios con una mirada de abordaje multiagencial e interdisciplinario es esencial para construir una respuesta más efectiva, integral y coherente.

vi. Acceso a la justicia

1. Concepto

En relación con lo desarrollado hasta el momento, puede entenderse el acceso a la justicia como las posibilidades fácticas de las personas de reclamar la protección efectiva de un derecho legalmente reconocido o la capacidad de "hacer valer sus derechos ante el sistema de justicia, entendido éste como el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, que incluye también la intervención de autoridades administrativas con competencia para resolver problemas jurídicos" (La Rota et al., 2014, p. 27). En ese sentido, involucra todos los dispositivos, programas y mecanismos destinados a promover la satisfacción de necesidades jurídicas, tanto los formales como los informales, los desarrollados por actores privados –incluyendo dispositivos de la sociedad civil o comunitarios– o por organismos públicos. De la misma forma, refiere tanto a la provisión de servicios para su abordaje, como a la generación y fortalecimiento de las capacidades de la población para resolverlos por sí misma.

Al igual que lo que sucede con el resto de los conceptos brevemente presentados en este apartado, la definición del acceso a la justicia ha sido objeto de disputa. En términos generales, puede distinguirse una visión más restringida y una más amplia o integral. La primera (de carácter jurisdiccional) la acota al acceso a tribunales y a circuitos judiciales, es decir, como "llegada al poder judicial, limitando la justicia a su faz jurisdiccional" (Estévez et al., 2018, p. 1). De acuerdo a esta primera mirada, se puede decir que se ha cumplimentado el derecho de acceso a la justicia de una persona cuando su reclamo se tramita por mecanismos judiciales y ha alcanzado una resolución de los órganos encargados de la impartición de justicia. A diferencia de esto, una definición más amplia e integral requiere conocer y reconocer "la existencia de impedimentos, obstáculos, barreras, condicionantes, distorsiones y/o discrecionalidades que ubican a determinadas personas o a sectores sociales enteros, de manera desigual en lo que se refiere a la tutela efectiva de sus derechos" (2018, p. 2). En ese sentido, tal como indica mayoritariamente la literatura contemporánea especializada, implica "crear o fortalecer toda instancia, estatal o comunitaria,



centralizada o descentralizada, que coadyuve a garantizar el ejercicio de los derechos y que sea capaz de dar respuesta, con imparcialidad e integridad, a las demandas de las personas" (PNUD, 2005, p. 16). Ello supone incluir todas las instancias administrativas y judiciales necesarias para la resolución de sus problemas y necesidades jurídicas.

De esta manera, precisamente porque el derecho de acceso a la justicia puede definirse como la posibilidad de todas las personas de acceder a los procesos necesarios para hacer efectivos todos los derechos reconocidos por un marco normativo, se deben incorporar políticas sectoriales que apunten a compensar y neutralizar los "obstáculos estructurales de naturaleza tanto económica como social o cultural a los que los grupos más desfavorecidos de la población se enfrentan" (PNUD, 2005, p. 14). En suma, el acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a "las posibilidades de las personas de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas y cuyo ámbito material de aplicación se delimita mediante el análisis del conjunto de derechos de los ciudadanos y la valoración de la naturaleza y extensión de la actividad pública y de los mecanismos o instrumentos jurídicos necesarios para garantizarlos" (INECIP, 2016, p. 6).

2. El acceso a la justicia en el plano internacional de los derechos humanos

Existen distintos estándares en el acceso a la justicia que surgen de diversos instrumentos. Estos actúan como piso y no como techo de lo que el acceso a la justicia debe ser, y deben guiar tanto las decisiones judiciales como las legislativas y los actos de gobierno, acarreado el incumplimiento de la responsabilidad internacional para los Estados (Burgos y Ordóñez, en prensa).

Los antecedentes a partir de los cuales se desarrolla el campo del acceso a la justicia en el plano internacional se encuentran en diversos tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos, en los arts. 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el art. XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; los arts. 2, 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en los arts. 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, con similar definición y alcance.

Para Cançado Trindade (2013), el acceso directo de los individuos a la justicia internacional y la intangibilidad de la jurisdicción obligatoria de los tribunales internacionales constituyen las cláusulas pétreas de protección internacional de los derechos humanos, teniendo en cuenta que existe una serie de derechos inherentes a la condición de ser humano, que son superiores y anteriores al Estado.

En estos instrumentos internacionales el acceso a la justicia surge como tutela judicial efectiva, recurso judicial efectivo y garantía de debido proceso legal, en principio más

vinculado al fuero penal. Luego será extendido hacia otras ramas del derecho, como el civil y el administrativo.

En efecto, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10/12/1948), el acceso a la justicia aparece como un derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, frente a los actos que violen derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley (art. 8) y como el derecho a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, en materia penal (art. 10).

En la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. XVIII) el acceso a la justicia aparece como derecho de justicia, circunscripto a hacer valer sus derechos en instancia judicial, y el derecho a procedimientos sencillos y breves frente a actos de la autoridad que violen derechos fundamentales.

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2 inc.3 a, 13, 14 y 15) también aparece como el derecho a interponer un recurso judicial efectivo frente a violaciones de derechos fundamentales.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8 y 25) el acceso a la justicia se delimita a partir de la enunciación de las garantías judiciales, para los acusados en causas penales, incluyendo el derecho a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han identificado cuatro temas prioritarios en relación con el acceso a la justicia y a los derechos sociales, económicos y culturales: 1) la obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a los tribunales; 2) los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales; 3) los componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales; y 4) los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva de derechos sociales, individuales y colectivos.

En este sentido, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha comenzado a identificar situaciones estructurales de desigualdad que restringen el acceso a la justicia a determinados sectores de la sociedad. En estos casos, "la CIDH ha destacado la obligación estatal de proveer servicios legales gratuitos y de reforzar los dispositivos comunitarios al efecto, a fin de facilitar a estos sectores sociales en situación de desventaja y desigualdad el acceso a instancias judiciales de protección, y a información adecuada sobre los derechos que poseen y los recursos judiciales disponibles para su tutela" (CIDH, 2007)¹⁴.

14 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (septiembre 2007) OEA/Ser.L/V/II.129. Doc 4; El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos.



A su vez, la Corte Interamericana ha establecido que la desigualdad real entre las partes de un proceso determina el deber estatal de adoptar todas aquellas medidas que permitan aminorar las carencias que imposibiliten el efectivo resguardo de los propios intereses. La Comisión Interamericana también ha remarcado que las particulares circunstancias de un caso pueden determinar la necesidad de contar con garantías adicionales a las prescritas explícitamente en los instrumentos de derechos humanos, a fin de asegurar un juicio justo. Para la CIDH, esto incluye advertir y reparar toda desventaja real que las partes de un litigio puedan enfrentar, resguardando así el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación (CIDH, 2007).

Asimismo, la CIDH (2007) entiende el acceso a la justicia en estrecha vinculación con la democracia, así el acceso a la justicia aparece como una “llave para la gobernabilidad democrática”¹⁵.

También la Carta de Derechos de las personas ante la Justicia en el espacio Judicial Iberoamericano (Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia) refiere específicamente a la noción de acceso a la justicia.

En esta cumbre la noción de acceso a la justicia aparece vinculada con la actividad jurisdiccional, y la tutela jurídica efectiva y define el acceso a la justicia como:

Es el derecho fundamental que tiene toda persona para acudir y promover la actividad de los órganos encargados de prestar el servicio público de impartición de justicia, con la finalidad de obtener la tutela jurídica de sus intereses a través de una resolución pronta, completa e imparcial.

(...) Reafirmamos que el acceso a la justicia es un derecho fundamental de todas las personas y una garantía instrumental esencial para obtener una justicia pronta y efectiva.

(...) El acceso a la justicia implica la existencia de una gama de instrumentos jurídicos, administrativos y culturales, así como de una organización político institucional que brinde diversidad de opciones para hacer efectivos los derechos de todas las personas.

(...) El acceso a la justicia se realiza por medio de órganos jurisdiccionales y de otros medios alternativos de resolución de conflictos. (Carta de Derechos, Cancún, 2002, p. 2)

Otro de los hitos que permiten delimitar los alcances del acceso a la justicia lo constituyó la Cumbre Iberoamericana realizada en Brasilia en el 2008, en la que se consolidaron 100 reglas denominadas las “Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad”, donde se intenta que los Estados promuevan reformas legislativas e implementen políticas públicas a fin de comprometerse con la defensa

¹⁵ Organización de Estados Americanos (junio 2007), OEA/Ser.L/V/II. Doc 68; Acceso a la justicia: llave para la gobernabilidad democrática, Washington DC.

efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad, ya que éstas encuentran obstáculos mayores para el ejercicio de sus derechos (Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia, 2008).

Las Reglas de Brasilia han sido incorporadas a nuestro ordenamiento por medio de Acordada de la CSJN N° 5 (24 de febrero de 2009). El máximo tribunal adhiere a las Reglas aprobadas por la Asamblea de la XIV Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana¹⁶. Actualmente, éstas han sido reformuladas y ampliadas en el 2018.¹⁷

Corresponde señalar que un primer instrumento internacional sobre el derecho a la asistencia jurídica se encuentra en los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de Justicia Penal (resolución 67/187) donde se sientan las normas mínimas para el derecho a la asistencia jurídica, éste en tanto es uno de los elementos que componen el acceso a la justicia (ONU, 2012).

En este mismo sentido, en el artículo 14 de la Observación General N° 32 el Comité de Derechos Humanos (CCPR) ha destacado que "el acceso a la administración de justicia debe garantizarse efectivamente en todos esos casos para asegurar que ninguna persona se vea privada de su derecho a exigir justicia".

En los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se insta a la construcción de instituciones sólidas confiables que garanticen la paz y el acceso a la justicia para todos. En particular, la adopción del ODS 16.3 reconoce el vínculo entre el acceso a la justicia, la reducción de la pobreza y el desarrollo. Es cada vez mayor la evidencia respecto a la vinculación entre un acceso desigual a la justicia y otras desigualdades. La imposibilidad de acceder a la justicia es tanto una causa como un resultado de las situaciones de vulnerabilidad que enfrenta gran parte de la población (OECD, 2019).

A partir de lo establecido anteriormente, el "Grupo de Trabajo sobre la Justicia", integrado por estados miembros de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, sociedades civiles y el sector privado, elaboró una serie de propuestas sobre cómo acelerar el cumplimiento de las metas del ODS 16. Además de trabajar en un plan de acción para su cumplimiento, algunos de los países integrantes del grupo adoptaron dos declaraciones

¹⁶ En septiembre de 2007, a través de la acordada 37/07 de la CSJN, se crea la Comisión de Acceso a la Justicia, cuyo objetivo es promover el acceso a justicia a través de métodos alternativos de resolución de controversias, disminuir la litigiosidad judicial y optimizar el servicio de Justicia. <http://www.cnaj.gob.ar/cnaj/docs/cuadro.jsp>

¹⁷ Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad (Actualización aprobada por la Asamblea Plenaria de la XIX edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, abril de 2018, Quito-Ecuador). <http://www.cumbrejudicial.org/novedades/item/626-presenacion-informe-reglas-de-brasil>



en 2019 en materia de acceso a la justicia. En la Declaración de la Haya sobre igualdad de acceso a la justicia para todos en 2030 una serie de países de todo el mundo establecieron lineamientos para avanzar hacia el acceso a la justicia de manera igualitaria. Posteriormente, ocho países de Latinoamérica también aceptaron la Declaración de Buenos Aires sobre igualdad de acceso a la justicia para todos en 2030 en las que se determinaron puntos similares a los de la declaración anterior. Ambas declaraciones establecen que para garantizar el acceso a la justicia de la población se requiere: i) poner a las personas y a sus necesidades jurídicas en el centro de los sistemas jurídicos; ii) resolver los problemas de la justicia; iii) mejorar la calidad de los caminos de las personas hasta la justicia; iv) usar la justicia como prevención; y v) facilitar a las personas los medios para tener acceso a los servicios y a las oportunidades.

El acceso a la justicia como derecho humano ha sido plasmado en numerosos instrumentos internacionales, y es la orientación que en general adoptan diferentes organismos y agencias internacionales. Así, según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), el acceso a la justicia es "la posibilidad de que cualquier persona, independientemente de su condición, tenga la posibilidad de acudir a los sistemas de justicia si así lo desea, (...) a sistemas, mecanismos e instancias para la determinación de derechos y la resolución de conflictos" (IIDH, 2011, p. 167).

En el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005) se encuentra una definición que implica el ejercicio de un derecho y la obtención de respuestas satisfactorias a las necesidades jurídicas sin ningún tipo de discriminación. Se vincula pues con las posibilidades fácticas de las personas de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas, ya sea que dicha satisfacción se alcance por medios extrajudiciales o a través de la participación en un proceso judicial. Así expresa: "el derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, identidad sexual, ideología política, o creencia religiosa a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas" (PNUD, 2005, p. 7).

En esta definición el acceso a la justicia se identifica como un "elemento prioritario para la garantía de desarrollo y como un área de intervención fundamental para abordar el problema de la pobreza (...) interviniendo en los factores que generan o perpetúan la pobreza" (PNUD, 2005), por lo que en esta definición el acceso a la justicia es más que el acceso a los tribunales.

3. El acceso a la justicia en los fallos de los tribunales

El discurso sobre el acceso a la justicia comienza a plasmarse tempranamente en los fallos judiciales de las distintas jurisdicciones. En este sentido, Ahumada y Manzano (2017) consideran que, si bien el interés por el acceso a la justicia es relativamente reciente,

las mayores innovaciones en el tema se han producido tanto en el ámbito conceptual como en el jurisprudencial. Algunos de los precedentes donde se perfila el acceso a la justicia se encuentran en los Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como por ejemplo: "Ramiro Peláez c/ S. A. La Superiora" (CSJN, Fallos: 97:135, 1942), "Fernández Arias c/ Poggio" (CSJN, Fallos: 19/09/1960, Siri, Ángel S. (CSJN, Fallos: 239:459, 1957). En estos fallos, el acceso a la justicia se encuentra vinculado a la posibilidad de acudir ante y acceder efectivamente a un órgano judicial, aun cuando no estaba incluido como garantía o derecho fundamental en el texto constitucional y no existía en el constitucionalismo clásico un debate alrededor de sus alcances (Burgos y Ordóñez, en prensa).

En efecto, se señalan dos momentos claves para la receptividad del concepto de acceso a la justicia en la normativa. Uno, vía ratificación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos en 1986, y la Convención Americana de Derechos Humanos en 1983 y otro, posteriormente, con la reforma constitucional de 1994 (vía incorporación de los pactos internacionales, según lo previsto por el art. 75 inc. 22).

En el 2007 cobra un fuerte impulso a partir de la elaboración por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del informe sobre el Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales¹⁸. En este informe se sistematizan los estándares normativos y jurisprudenciales sobre acceso a la justicia; tuvo gran repercusión en el ámbito nacional y provincial. En la jurisprudencia el acceso a la justicia aparece primera y predominantemente vinculado tanto con la tutela judicial efectiva, el aseguramiento de vías idóneas y oportunas para garantizar derechos, como con la discusión sobre la gratuidad de la justicia y la necesidad de incorporar los medios de resolución alternativos de conflictos en los procesos judiciales. Con la interposición de los litigios estratégicos el acceso a la justicia comienza a estar más vinculado con las fallas sistémicas o estructurales, surgiendo las dimensiones sociales, económicas y políticas.

— d. El contexto social. Problemas estructurales y crisis de coyuntura

La emergencia sanitaria desencadenada por la pandemia del COVID-19 generó una desaceleración económica mundial que en nuestro país no sólo visibilizó, sino que profundizó los déficits socioeconómicos estructurales. Antes de sufrir su impacto, durante el primer trimestre del 2020, el INDEC ubicó la tasa de actividad en 47,1%, la tasa de empleo en

18 OEA/Ser. L/V/II.129 Doc. 4 7 septiembre 2007.



42,2% y la tasa de desocupación en 10,4% (INDEC, 2019; 2020). Asimismo, enfatizó la persistencia de los altos niveles de pobreza, que en el segundo semestre del 2019 estaba en el 35,5% (más de la mitad de las niñas, los niños, y adolescentes argentinos y argentinas son pobres), y el aumento de la indigencia¹⁹.

El ciclo de intensificación de la crisis que comienza en 2018 ha presentado efectos corrosivos especialmente para el sector productivo de la micro, pequeña y mediana empresa y para la economía social e informal, acompañados de una retracción del consumo asociada al deterioro de la capacidad adquisitiva de toda la población. A ese escenario se sumó la política de endeudamiento masivo del 2019 y la consecuente agenda de renegociación que el nuevo gobierno llevó adelante de forma paralela a la gestión de la pandemia.

Como puede observarse, para Argentina ya existían grandes desafíos vinculados al desarrollo económico y a las desigualdades estructurales. Los pronósticos, incluso antes de la crisis generada por el COVID 19, anunciaban mayor recesión, desempleo y pérdida de capacidad económica generalizada. Sin embargo, sus efectos ciertamente no fueron menores: la alta proporción de empleo informal poco calificado o temporal generó que vastos sectores de la población quedaran excluidos de la protección que podía generar un vínculo laboral formal y que debieran afrontar una crisis sanitaria sin precedentes, en un contexto en el que sus ingresos estaban profundamente afectados, lo que arrojó a nuevos grupos poblacionales a la pobreza y precariedad. En ese sentido, este escenario evidenció la importancia de un Estado que intervenga intensivamente, tanto para la generación de un sistema de salud que pueda administrar las consecuencias sanitarias de una pandemia mundial, como para diseñar e implementar de forma rápida y efectiva políticas de mitigación de los daños sociales y económicos que ésta genere.

Por otro lado, a pesar de tratarse de una crisis global, su impacto no es homogéneo para toda la población. Ciertas condiciones de vulnerabilidad ocasionadas por la falta de acceso a derechos esenciales como una vivienda digna, agua potable, educación y trabajo formal, entre otros, expone en mayor medida a determinados grupos poblacionales. Sólo para mencionar algunos ejemplos, puede decirse que la precariedad habitacional impide que se puedan practicar las medidas y recomendaciones de distanciamiento físico dentro de las unidades familiares convivientes; la falta de acceso a servicios básicos (como el agua potable) y a elementos de limpieza y desinfección, dificulta el cumplimiento de las pautas de higiene necesarias; el acceso restringido a los servicios de salud y la grave afectación de los ingresos económicos, combinados con la presencia de indicadores de

19 Según los datos del ODSA-UCA, en el tercer trimestre de 2019 la tasa de indigencia alcanza los valores más altos de la década.

salud más perjudiciales y prevalencias en enfermedades de base, aumentan la probabilidad de atravesar pronósticos negativos en caso de que se contagien.

Asimismo, deben mencionarse otros factores que expresan desigualdades estructurales y que constituyen barreras concretas para el goce efectivo de derechos. En ese sentido, puede mencionarse la brecha digital (tanto en términos del acceso a los dispositivos tecnológicos como de las limitaciones de conectividad), que impacta severamente en la posibilidad de las personas adultas de readecuarse a las diversas formas de "teletrabajo", y de las personas menores para continuar los procesos de enseñanza-aprendizaje con dinámica virtual desde los hogares.

Si bien el Estado argentino respondió oportunamente a la crisis sanitaria con un conjunto de programas y prestaciones destinadas a morigerar el impacto que la pandemia y la cuarentena generaron sobre los grupos socioeconómicos más vulnerados, sus efectos demostraron ser sólo paliativos. La expresión más dramática de este proceso de precarización acelerada fueron los procesos de ocupación social de tierras en diferentes puntos del país, con el consiguiente aumento de tensión social, una escalada de la conflictividad y de respuestas policiales represivas.

De esta manera, a pesar de las medidas de intervención estatal preventiva, es evidente una profundización marcada de las desigualdades económicas y sociales estructurales que atraviesan amplios sectores de la población. Es claro que una recuperación requerirá de "respuestas multidimensionales, coordinadas, que den paso a una recuperación con el énfasis puesto en el desarrollo sostenible, y la protección de los derechos con especial énfasis en las poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad" (ONU, 2020, p. 3).

En definitiva, la presencia estatal en el escenario post-pandemia, en el cual los CAJ pueden tener un rol relevante, resultará clave para poder gestionar la conflictividad de una forma que detenga su escalada y que busque dar respuesta de forma preferencial a los impactos negativos que han generado sobre las comunidades más vulneradas.

— e. Las barreras de acceso a la justicia en la Argentina

Tal como se ha definido en el Capítulo III.iv, el derecho de acceso a la justicia no sólo contempla la posibilidad de acceder a los tribunales de justicia para la resolución de determinados problemas, sino que debe ser definido como la posibilidad de todas las personas de acceder a los procesos necesarios para hacer efectivos todos los derechos reconocidos por un marco normativo. Es por ello que deben implementarse políticas



específicas para eliminar los obstáculos estructurales que impiden a determinados grupos acudir y obtener una respuesta efectiva por parte de mecanismos institucionalizados de resolución de conflictos, que sean formal y materialmente útiles para la tutela de sus derechos. Garantizar este derecho involucra a una multiplicidad de dispositivos, programas y mecanismos destinados a promover la satisfacción de necesidades jurídicas, proveer servicios para su abordaje y generar y fortalecer las capacidades de la población para abordarlos por sí misma.

A la hora de garantizar el derecho de acceso a la justicia se debe contemplar la interseccionalidad. Es decir, reconocer la existencia de formas entrecruzadas de desigualdad que afectan a ciertas personas y colectivos sociales de manera diferencial. En esta línea, las dificultades para acceder a la justicia pueden estar atravesadas por múltiples factores como género, etnia, nacionalidad, edad, situación económica y social, migratoria, de salud, entre otras. Las instituciones deben reconocer el impacto diferencial sobre determinados grupos y adoptar medidas específicas que mitiguen esa desigualdad y amplíen el acceso a la justicia para toda la población. Para esto, es necesario contar con un diagnóstico sobre los niveles de incidencia de los problemas jurídicos y los condicionantes socioeconómicos, así como otros factores de desigualdad que los rodean.

Existen múltiples barreras en el ejercicio del derecho de acceso a la justicia en la Argentina, lo cual impacta en la posibilidad de vehicular otros derechos e impide que la población pueda obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas. Los Centros de Acceso a la Justicia han sido creados como dispositivos territoriales, administrativos, de acceso a información sobre derechos y recursos estatales para resolver problemas jurídicos, que aseguren a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica un acceso efectivo a la justicia.

En esta sección se describen una serie de aproximaciones acerca de las principales barreras que obstaculizan el acceso a la justicia. Un diagnóstico de estas características es necesario para poder pensar las problemáticas que debe contemplar una política de acceso a la justicia.

En este sentido, a continuación se presenta un esquema que permite categorizar las barreras que enfrentan las personas para acceder a la justicia. La propuesta recoge distintas conceptualizaciones, denominaciones y formas de operacionalizar las dimensiones de análisis surgidas de distintos documentos, y de las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación.

Propuesta metodológica para la definición conceptual y operacional de barreras en el acceso a la justicia

Barreras de acceso a la justicia	Definición conceptual	Definición operacional
BARRERAS GEOGRÁFICAS Y FÍSICAS	Impedimentos físicos o geográficos que dificultan el acceso de quienes viven en zonas alejadas de los centros urbanos a servicios del sector justicia y otros mecanismos de gestión de la conflictividad formales.	Medido en distancia a los tribunales, o centros de acceso a la justicia u organismos administrativos de gestión de trámite. Inexistencia de rampas y/o ascensores. Imposibilidad de acceder con transporte.
BARRERAS ECONÓMICAS	Dificultades o trabas económicas que impiden la accesibilidad a los servicios de justicia. Falta de una perspectiva de justicia gratuita ¹ , exención de tasas de justicia, beneficio de litigar sin gastos, exención de ciertos gastos de peritos, gastos de traslado y hospedaje para concurrir a las instituciones para la resolución de conflictos.	Costos para acceder a un servicio de justicia. Gastos directos (incluidos gastos de abogadas o abogados, tasas de justicia, sellados), y gastos indirectos (viáticos, costos de traslados, día laboral, etc.).
BARRERAS ADMINISTRATIVAS O BUROCRÁTICAS, INSTITUCIONALES	Dificultades generadas por la propia institución, vinculadas con el excesivo tiempo para dar respuestas, excesivo formalismo, desarticulaciones.	Trabas administrativas y formales. Desarticulaciones entre organismos. Falta de seguimiento longitudinal de los casos.
BARRERAS LINGÜÍSTICAS, CULTURALES O SIMBÓLICAS	Obstáculos a los que se enfrentan determinados grupos por no manejar los códigos culturales mayoritarios.	Falta de adecuación de contenidos. Falta de utilización de lenguaje claro. Falta de disponibilidad de traductores de lenguas de señas y de traductores o intérpretes para lenguas indígenas. Falta de utilización de abordajes desde el paradigma del modelo social de discapacidad.



BARRERAS DE CONOCIMIENTO/ INFORMACIÓN	Dificultad para identificar el derecho, los organismos y los instrumentos legales para los derechos.	Falta de difusión de información sobre los derechos. Desconocimiento de la exigibilidad de los derechos. Falta de adecuación de contenidos e información.
BARRERAS DE GÉNERO	Obstáculos que afectan a mujeres y a la comunidad LGBTIQ+, quienes suelen ser víctimas de discriminación estructural sustentada en la división sexual del trabajo y la asignación de roles tradicionales femeninos y masculinos.	Trabas organizacionales por la no utilización de perspectiva de género en el ciclo de políticas públicas de acceso a la justicia (elaboración, implementación y monitoreo).
BARRERAS DE EFICACIA Y EFICIENCIA	Obstáculos vinculados al modo en que se ejecutan y administran los recursos para maximizar la entrega de productos y servicios, incurriendo en el menor costo posible. Obstáculos que impiden que los acuerdos o sentencias judiciales se cumplan.	Lentitud y duración de los procesos de administración de justicia. Falta de soluciones a los conflictos afrontados. Dificultades para determinar cuán efectivo fue el servicio de justicia para la resolución de sus conflictos.

- 1 La concepción de justicia gratuita va más allá de asegurar el beneficio de litigar sin gastos, eximir del pago de tasa de justicia y de otros gastos de auxiliares de justicia, sino que implica asumir los costos de iniciar, sostener y finalizar un proceso (por ejemplo, asumir los costos de viáticos, traslados, costos de pérdida de días laborales en personas precarizadas, costos de cuidado de personas dependientes, aseguramiento de la conectividad y acceso a TICs, entre otras) (Echegoyemberry, 2020).

Fuente: *Elaboración propia en base a informe OCCA, 2018; 2019. Propuesta de operacionalización propia.*

i. Barreras sociales, culturales y económicas

1. Geográficas, físicas y de accesibilidad

La centralización de los tribunales y las agencias estatales en los centros urbanos genera un obstáculo para determinados colectivos sociales. En relación con las comunidades campesinas e indígenas, las distancias son fuertes condicionantes al momento de la judicialización de los conflictos, así como en el acceso a otros organismos estatales para

reclamar el acceso a derechos. Esta distancia física, que muchas veces no es siquiera cubierta por el servicio de transporte público, constituye también una barrera económica. Además, las enormes distancias entre los tribunales y las tierras rurales se traducen en un desconocimiento por parte de los juzgados de la realidad de las comunidades afectadas.

Los tribunales tienen horarios de atención reducidos, incompatibles con la jornada laboral. Esta situación afecta especialmente a las personas que tienen trabajos informales. Para las mujeres cuidadoras de hijos e hijas el acceso a los tribunales en sus horarios de atención es aún más difícil, en tanto éstos suelen ser incompatibles con la organización del cuidado de niñas y niños en los hogares.

Según la Encuesta de Necesidades Jurídicas de 2017 más del 30% de las personas encuestadas afirmó saber a qué organismo recurrir, pero señaló no saber dónde se encontraba su oficina. La localización afecta especialmente la resolución de conflictos de quienes, por ejemplo, viven en barrios populares y en comunidades indígenas y campesinas.

El Ministerio Público Fiscal (2016) encontró que un 8,4% de las personas entrevistadas sufrieron un obstáculo geográfico y de infraestructura para acceder a la justicia.

A modo de ejemplo, un elemento que contribuyó a revertir o intentar revertir las barreras geográficas fue la localización de los CAJ –y otros dispositivos estatales y comunitarios de atención legal– en los barrios populares.

2. Barreras económicas

El abordaje de problemas jurídicos genera costos económicos que se traducen en una barrera para el acceso a la justicia. La contratación de una abogada o abogado, el traslado a los tribunales o a las agencias estatales (que, como mencionamos, suelen encontrarse en los centros urbanos y a grandes distancias de las personas a las que deben brindar atención), así como los costos propios de los procesos judiciales, implican una carga económica que puede afectar el sostenimiento de los reclamos.

Los servicios de patrocinio jurídico gratuito, técnico y especializado son dispositivos necesarios para enfrentar las barreras de acceso a la justicia vinculadas con la necesaria contratación de una abogada o abogado en la judicialización de los reclamos. Son herramientas capaces de brindar acompañamiento a las personas afectadas y contribuir a la continuidad de los reclamos.

De acuerdo a la mencionada encuesta, en 2017 el 22% de las personas encuestadas que no consiguió asesoramiento legal manifestó que la razón es que “no podía pagarlo”. En 2019 ese porcentaje aumentó a más de un 27%. Existen otros estudios específicos que también han evaluado las percepciones de distintas poblaciones sobre el costo del acceso a la justicia.



ACIJ (2013a) encontró que el 3,07% de la población no hizo nada respecto de su problema porque creyó que sería demasiado caro, mientras que de las personas que buscaron, pero no consiguieron asistencia jurídica, el 22,5% explican que, si bien sabían dónde conseguirla, les resultaba muy caro.

3. Barreras lingüísticas

El derecho opera por intermedio de un lenguaje diferente y desconocido. El lenguaje de operadoras y operadores judiciales es excesivamente técnico, lo que resulta ininteligible para gran parte de la ciudadanía, en especial para personas no hispanohablantes, o para comunidades indígenas y campesinas.

En efecto, se evidencia con más fuerza en torno a la incapacidad de acoger la diversidad lingüística de los pueblos indígenas, y a la deficiencia en el manejo de códigos culturales distintos en el caso de las comunidades campesinas. De esta forma, tanto la lengua como la codificación hegemónica continúan siendo la principal referencia al momento de elaborar e implementar las regulaciones civiles y penales. Según datos de 2017, más de la mitad de la población indígena encuestada manifestó entender sólo “un poco” o “nada” sobre el trámite que estaba haciendo, cuando hablaba con empleados/as o con funcionarios/as públicos/as.

Para afrontar esta divergencia en los sentidos de la vida que expresan las comunidades rurales y la representación social sobre la cual se erige el sistema jurídico occidental, diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos han señalado que es necesaria la adecuación de las distintas regulaciones en estos casos, por ejemplo, con la incorporación obligatoria de intérpretes en procesos donde las partes hablen lenguas diferentes a la oficial.

Según el Diagnóstico de Necesidades Jurídicas Insatisfechas y niveles de Acceso a la Justicia, realizado por la Subsecretaría de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Presidencia de la Nación, en lo que respecta a los motivos por los que no se consiguió asesoramiento legal, el 8% expresó que fue porque no entendía lo que le decían (MJyDDHH, 2017, p. 38).

ii. Barreras de falta de información sobre derechos y recursos del Estado

Al igual que el acceso a la justicia, el derecho a la información es un derecho autónomo y un derecho instrumental en tanto permite vehicular otros derechos. En efecto, el acceso a la información se encuentra estrechamente vinculado con el funcionamiento

del sistema democrático y con la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de sus actos. La información es fundamental para que las personas puedan ejercer el control democrático de las gestiones estatales. Este derecho está estrechamente vinculado con la participación, pues "permite abrir y profundizar mecanismos y espacios" de participación social (IPPDH, 2014, p. 83).

La falta de conocimiento de las personas sobre sus derechos y la posibilidad de acceder a mecanismos institucionales para su exigibilidad, requieren de una política efectiva de producción de información pública y campañas de difusión. Además, el análisis de la información recabada en las esferas del Estado debe contribuir a generar políticas públicas en función de la realidad: la información debe ser producida de manera sistemática con el fin de tener un panorama de acceso a la justicia en relación con los derechos reclamados. En este sentido, se requiere de formas de registro e información disponible que permitan un abordaje profundizado y contextual de las problemáticas, tanto desde quienes deben implementar estrategias de resolución, como desde los actores analizados.

En términos generales, existe en la población un nivel de conocimiento muy desigual en materia de derechos y sobre la posibilidad de acceder a mecanismos institucionales para hacerlos valer. Según estudios recientes, el 65% de la población encuestada manifestó que no conoce una oficina donde pueda obtener asesoramiento legal gratuito, porcentaje que es significativamente mayor entre personas de grupos vulnerados (MJyDDHH, 2017).

En el caso de mujeres migrantes, a nivel provincial, por ejemplo, el Observatorio de Violencia de Género de la Provincia de Buenos Aires proporcionaba asesoría y acompañamiento, pero pocas mujeres conocían este recurso. En general su contacto con defensoras o defensores oficiales es escaso y no les explican con claridad los trámites que deben seguir.

Lo mismo sucede con las comunidades rurales: entre otros factores, su ubicación territorial restringe el acceso a conocimiento e información sobre sus derechos, o a instancias de asesoramiento y acompañamiento técnico específico. De hecho, en muchas zonas rurales el único medio de información es la radio, no existe conectividad de Internet, ni telefonía celular.

La misma barrera aparece con respecto al acceso a servicios de salud: son frecuentes los casos de confusión, desconocimiento y/o falta de información sobre obtención de medicamentos o inclusión en programas de salud estatales que los brinden en forma gratuita, existe asimismo desconocimiento sobre las vías para solicitar insumos en caso de un problema de salud, y respecto a los horarios y modalidades de funcionamiento de los distintos centros de salud.

En este mismo sentido, también se encontraron estudios en los que se señala que la falta de conocimiento sobre el derecho y sobre las vías existentes restringen de manera



diferencial el acceso a la justicia en la población en situación de pobreza (ACIJ, 2013a; MJyDDHH, 2017; OCCA, 2018; Echegoyemberry et al., 2019).

iii. Barreras de la actuación judicial

Resulta necesaria la implementación de estrategias coordinadas, articulación interinstitucional y diálogos entre el Poder Judicial y las agencias estatales, para el desarrollo de habilidades y abordajes adecuados frente a la población con la que trabajan. A la vez, es necesario crear un conocimiento contextual, práctico y estratégico, que permita analizar la especificidad de cada caso, evitando aplicar el circuito de los dispositivos automáticamente. Pese a los avances en materia de igualdad, dentro del poder judicial persisten dinámicas discriminatorias por razones de género, por la pertenencia a comunidades campesinas o indígenas, por factores socioeconómicos, entre otros, lo que demuestra la urgencia de implementar estrategias de formación con perspectiva de género y derechos humanos.

En el caso particular del colectivo de mujeres migrantes, por ejemplo, resultan obstáculos para el acceso a la justicia las prácticas revictimizantes por parte de los funcionarios que toman denuncias. Se agrega el hecho de que los dispositivos instalados para brindar seguridad (como botones antipánico) no funcionan en todo el territorio, y que muchas veces los funcionarios de seguridad no ingresan a determinados barrios. También fallan los informes médicos, que muchas veces no son realizados de acuerdo a los protocolos y tampoco se dan los avisos correspondientes a las autoridades, impidiendo así su uso como prueba en los procesos judiciales.

En relación con las comunidades campesinas e indígenas se repite el mismo patrón: es problemática la falta de conocimiento sobre las formas de producción en el territorio y de conservación del hábitat por parte de las agencias estatales en general. Esto se complementa con la inexistencia de herramientas específicas en los sistemas de administración de justicia y la escasez de abogados y abogadas con formación en la materia. Es que el diseño del sistema jurídico no contempla las formas de vida propias de las comunidades campesinas ni las condiciones que requiere el territorio para que los proyectos de vida de las familias que allí habitan puedan desarrollarse adecuadamente, tales como extensiones necesarias para el pastoreo, o el acceso a fuentes de agua, entre otros.

iv. Barreras vinculadas al debido proceso

Muchas veces las reglas del debido proceso y su puesta en práctica tampoco contemplan las particularidades de estos colectivos.

En relación con las comunidades indígenas y campesinas, por ejemplo, es frecuente la falta de notificación fehaciente de las decisiones judiciales adoptadas en los casos de desalojo. Esta práctica vulnera el derecho de defensa de las personas afectadas, y se traduce en una barrera en el acceso a la justicia de las comunidades.

En el caso de las personas migrantes pasa algo similar, especialmente luego del dictado del DNU 70/17, que modificó las condiciones para la defensa legal durante el trámite administrativo y judicial de deportación: cambió el régimen de recursos administrativos, el sistema de notificaciones y limitó la posibilidad de alegar el derecho a unidad o reu-nificación familiar y a la asistencia jurídica gratuita. No sólo no contempla la realidad de las personas migrantes, sino que los funcionarios judiciales tampoco hacen un esfuerzo para mitigar esa desigualdad.

1. Intervención selectiva y discriminatoria en casos de violencia institucional

En cuestiones de violencia institucional, las intervenciones judiciales pueden agruparse en torno a dos ejes: la respuesta judicial ante casos de violencia institucional, específicamente, policial; y casos en los que la intervención judicial en sí configura una situación de violencia institucional.

Sobre la primera, es importante aclarar que la mayor parte de estas prácticas suelen resultar invisibles para la justicia, que no actúa si no se presentan denuncias formales, lo que supone desconocer la situación de vulnerabilidad de las víctimas de estos abusos (generalmente jóvenes varones y pobres) frente a policías con capacidad de condicionar cotidianamente la vida en estas poblaciones, la renuencia a denunciar por vivir las situaciones como "naturales", o porque el propio funcionamiento judicial los disuade.

Cuando sí existen denuncias, muchas veces el estándar probatorio exigido por los jueces tampoco se condice con la asimetría de poder existente en las relaciones entre policías y jóvenes pobres. Además, en los casos judicializados la respuesta se limita al hecho concreto que se tipifica como delito y no se investiga ni se problematiza el contexto más amplio y de disparidad y abuso de poder en el que tiene lugar la violencia policial.

2. Barrera de burocracia y demora excesiva para la resolución de conflictos

Los tiempos excesivos con los cuales funciona el aparato judicial son contrarios a la necesidad de una respuesta pronta, que garantice derechos urgentes o limite el riesgo de una posible violación a derechos como la vivienda o el territorio, que requieren reacciones rápidas.



El sistema de administración de justicia tiene rutinas, circuitos y trámites que impactan de manera desigual sobre los derechos de quienes reclaman. Lo mismo sucede con las prácticas judiciales habituales.

Además, los plazos suelen resultar aún más extensos cuando se trata de determinados colectivos, por ejemplo, los pueblos indígenas, que en la mayoría de los casos requieren la intervención de instancias judiciales superiores para recibir respuestas favorables. Esto genera dilaciones y aumento de los costos que operan directamente en su contra. En el caso de estas comunidades, además, deben seguir sufriendo la presión por parte de quienes buscan apropiarse de su territorio a lo largo del proceso, por lo que su extensión los afecta de forma adicional.

ACIJ (2013a) encontró que, en relación con la percepción sobre los tiempos judiciales: un 35,16% compartía que los procesos judiciales demoran mucho, un 32,67% que demora una eternidad, un 16,92% que no sabe, un 7,79% entiende que hay de todo un poco, un 6,97% entiende que en general demora lo que debe y un 0,50% no sabe.

En este mismo sentido en el estudio realizado por Ahumada y Manzano (2017), se encontró que: el 30% de los que tuvieron un problema o conflicto expresaron que no acudió a una institución, el 17% de los que tuvieron problemas no concurrió por el tiempo de los trámites.

En el estudio realizado por el Ministerio Público Fiscal (2016), se identificó que un 24,4% de las consultas tuvieron un obstáculo burocrático, un 24,8% un obstáculo procesal para acceder a la justicia, 40% desconfía de la justicia, el 10% cree que no sirve la justicia/ no soluciona los problemas /es muy lenta.

v. Mecanismos institucionales insuficientes/deficientes

1. Multiplicidad de agencias intervinientes

La fragmentación de los conflictos ante distintas instancias judiciales y agencias estatales constituye una barrera para el acceso a la justicia que afecta a todas las personas con necesidades jurídicas, ubica el impulso y seguimiento de los procesos judiciales o administrativos en las personas afectadas, y significa la obtención de respuestas desarticuladas entre sí para el abordaje de una misma problemática.

Esto se evidencia especialmente en los casos de mujeres, travestis, trans y personas no binarias que denuncian situaciones de violencia doméstica, ya que se produce la intervención de múltiples agencias estatales y fueros judiciales que exigen su participación reiteradas veces, demandando el relato de los hechos que denuncian una y otra vez. Esta modalidad de intervención afecta la posibilidad de que la problemática denunciada

sea contemplada integralmente y, como consecuencia, las personas afectadas reciben respuestas desarticuladas por parte de las diferentes oficinas intervinientes. Por ejemplo, una denuncia se puede tramitar ante los fueros civiles, penales y contravencionales a la vez, y éstos pueden brindar respuestas diversas ante la misma situación denunciada. En algunas oportunidades, la misma dinámica tiende a ocurrir en procesos de desalojo que afectan el acceso a la vivienda, cuando se produce la intervención de agencias estatales y oficinas judiciales para la resolución del conflicto, sin contemplar una respuesta articulada entre sí.

En consecuencia, la fragmentación de la intervención estatal produce gastos de dinero y de tiempo, y un desgaste emocional que tiende a producir el abandono de los reclamos.

2. Problemas de acceso a asistencia legal

En Argentina, la asistencia jurídica gratuita asume diferentes formas. Cada institución establece los requisitos para acceder a ella, las personas comprendidas y excluidas, las materias y los casos abordados, con mayor o menor grado de integración, articulación o complementariedad con otros organismos del Estado. En algunos casos los organismos determinan, de manera explícita o implícita, quiénes, cómo, de qué manera, en qué procesos y en qué momentos las personas tienen derecho a una asistencia legal. Esta información no siempre está organizada y accesible para la población, lo que implica que para resolver un caso tenga que circular o “peregrinar”²⁰ por más de un organismo, sin conocer, entender y utilizar apropiadamente los recursos existentes.

Se puede señalar que, en Argentina, la provisión de asistencia jurídica gratuita (ya sea asesoramiento o patrocinio, según el caso) es proporcionada por diversos organismos públicos²¹: Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; oficinas ATAJO del Ministerio Público Fiscal; Ministerio Público de la Defensa; Defensoría del Pueblo; Oficinas de Orientación al Habitante (OOH) (sólo en CABA); Colegios de Abogados (consultorios gratuitos); Clínicas Universitarias (prácticas pre-profesionales).

²⁰ Fleury (2013) refiere a peregrinar por los servicios públicos (de salud) y con ello describe las estrategias individuales que asumen usuarias y usuarios frente a las situaciones de discriminación, que en algunos casos refuerza la discriminación y son una expresión de la desigualdad, que se acentúa por factores estructurales como la precarización de servicios.

²¹ Estos organismos se insertan en el contexto de un sistema federal, lo que determina la existencia de un doble régimen judicial, una competencia federal y ordinaria (local), poderes judiciales provinciales y de la CABA, y un Poder Judicial Nacional.



A pesar de que existe una serie de organismos que proveen asistencia jurídica gratuita, en nuestro país no está garantizada en todas las instancias y fueros y, como vimos, los dispositivos existentes no siempre responden a las necesidades y demandas. Este problema se ve acentuado en los casos en que la asistencia legal se ofrece únicamente durante la tramitación de un proceso judicial, excluyendo la posibilidad de contar con asesoramiento y acompañamiento durante otros procesos que podrían contribuir al acceso a derechos de un gran porcentaje de la población.

3. Derecho penal como primera/única respuesta

Existe una fuerte tendencia a dirigir la resolución de conflictos sociales mediante el uso del derecho penal. Se destacan los conflictos territoriales vinculados con las comunidades indígenas y campesinas, a quienes las personas que son titulares registrales, pero no poseedoras, tienden a denunciar por usurpación de tierras. En contraposición a ello, la policía y los funcionarios judiciales se niegan a iniciar procesos de usurpación cuando las denunciantes son las comunidades. Además, es habitual que frente a los conflictos en los cuales son las comunidades las que interpusieron la denuncia penal por usurpación, se enfrenten a fuertes dilaciones por parte del poder judicial. No existe una jurisdicción que dé cuenta de las problemáticas específicas de estos sectores sociales.





03

LA EXPERIENCIA DE MEDICIÓN
DE LAS “NECESIDADES
JURÍDICAS INSATISFECHAS”
EN LA ARGENTINA



03

La experiencia de medición de las “necesidades jurídicas insatisfechas” en la Argentina

Tal como se mencionó en el Capítulo II.b., en nuestro país se han desarrollado pocos estudios vinculados al acceso a la justicia y a las necesidades jurídicas de la población. Los esfuerzos realizados por organizaciones de la sociedad civil, y más recientemente por organismos estatales, para producir información empírica respecto de esta problemática en nuestro país, constituyen un paso relevante para sentar ciertas bases que enriquezcan el debate público e incrementen los recursos con que cuentan las decisoras y los decisores públicos para el diseño de las políticas relacionadas con la efectividad de los derechos de la población.

Sin perjuicio de ello, esas mediciones oficiales y de organizaciones de la sociedad civil no se han articulado hasta aquí en una estrategia de producción unificada y regular de datos.

Aún existen desafíos de distintas características para implementar futuras líneas de investigación en materia de evaluación y medición de estas problemáticas¹, y uno de los principales aspectos a considerar tiene que ver justamente con cómo incrementar el uso que se da a los datos producidos.

En los siguientes apartados se recuperan algunos precedentes de la medición pública de victimización, que tiene aspectos comunes con la medición de necesidades jurídicas insatisfechas, y se analiza la experiencia de implementación de las Encuestas de Necesidades Jurídicas insatisfechas realizadas por el MJyDDHH en los años 2016 y 2019.

¹ Existen por lo menos tres desafíos para futuras líneas de investigación, uno de tipo político (qué se hace con la información que se produce, quién la produce y para qué se produce), otro de tipo metodológico (qué tipo de diseño metodológico estamos utilizando para producir evidencia) y el otro, sustancial (a la luz de qué marco conceptual estamos analizando los datos obtenidos) (Echegoyembery, 2019b).

— a. De las encuestas de victimización a las de NJI

En la Argentina, la producción estadística de información relativa a problemáticas de justicia por parte del MJyDDHH tiene un recorrido de al menos veinticinco años, aunque durante mucho tiempo se concentraron en la conflictividad de tipo penal. Se trata de una trayectoria de acumulación -no lineal- que permite situar las actuales herramientas de medición de necesidades jurídicas en un proceso más largo. Desde mediados de los años noventa y bajo el impulso de agendas internacionales en la materia², comienzan a implementarse encuestas de victimización sobre la población, que alimentan con nuevos datos y perspectivas un terreno de política pública donde predominaba la producción de estadística judicial y policial. La Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, creada en 1991, llevaba adelante estudios empíricos de criminalidad basados casi exclusivamente en el trabajo con expedientes y sentencias judiciales. Con las encuestas de victimización amplía su espectro hacia una producción con otras metodologías y que pretendía responder a otras preguntas (entrevista Hernán Olaeta). Se incorporan nuevas estrategias de investigación con un menor anclaje en la justicia penal y más enfocadas en la noción de "experiencia de victimización", que permite problematizar cuántas de estas experiencias efectivamente se denunciaban y adentrarse en la cuestión de las percepciones sobre el delito, que se volverían centrales en el debate público de aquellos años. Se construyeron datos que mostraban que un altísimo porcentaje de delitos no llegaba a ser procesado por el sistema de justicia: por ejemplo, las encuestas de victimización constituyeron "el primer estudio científico que pone en relieve que el 70% de los delitos no se denuncian" (entrevista Hernán Olaeta). De cierto modo, ese conjunto de fenómenos desestimados (no registrados, no articulados en términos de delitos, no denunciados, mal identificados, que no prosperan una vez admitidos) consolida un terreno de problemas -y "cifras ocultas"- sobre los que se van a interesar múltiples agendas de producción de datos. Desde 2010 la Dirección Nacional de Política Criminal dejó de implementar las encuestas de victimización³ y se orientó hacia otras temáticas de política criminal. Comenzó a llevar adelante otros sistemas de información de registros administrativos, como las estadísticas penitenciarias. También tuvieron lugar estudios específicos sobre violencia contra las mujeres (con tres aplicaciones puntuales) y trata de personas.

2 En el apartado "Génesis y desarrollo de la política de prestación de servicios legales" se desarrolla esta perspectiva en función de la construcción pública de los problemas de acceso a la justicia.

3 El conjunto del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) pasa a ser competencia del recientemente creado Ministerio de Seguridad, cuyas funciones estaban previamente incorporadas al interior del MJyDDHH.

En 2012, se desarrolló por primera vez una encuesta específica sobre acceso a la justicia⁴, elaborada por los mismos equipos técnicos que habían implementado las encuestas de victimización. El estudio aplicado en el área metropolitana de Buenos Aires indagó sobre las problemáticas de acceso y recurrencia efectiva a la justicia, las variantes y las razones en torno a las denuncias realizadas y no realizadas. Mantiene un bloque de preguntas sobre victimización que estaba en las encuestas anteriores y agrega un interés complementario en medir el seguimiento de los reclamos y las causas en el Poder Judicial. Por primera vez, se consultó por el conocimiento y la recurrencia de la población a los CAJ. En 2017 se realizó una nueva encuesta, a escala nacional, más direccionada a relevar percepciones sobre el Poder Judicial⁵.

— b. Características y resultados principales de las encuestas de necesidades jurídicas insatisfechas

En 2017 se publicó el "Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia", un informe que sintetiza los principales resultados de la Encuesta de Necesidades Jurídicas realizada por la Subsecretaría de Acceso a la Justicia de la Secretaría de Justicia, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, junto con la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, a través de un convenio de asistencia técnica. Su principal objetivo fue "la producción de un diagnóstico objetivo del estado de la protección social de derechos, los niveles de insatisfacción de necesidades jurídicas básicas y de posibilidades de acceso oportuno a las instancias formales e informales de defensa efectiva de los derechos" (MJyDDHH, 2017, p. 5).

La aplicación del cuestionario fue realizada de forma telefónica -con la excepción de las personas pertenecientes a pueblos indígenas y de la población en situación de pobreza estructural, a las que se encuestó en forma presencial-, entre los meses de octubre y diciembre de 2016, sobre una muestra de 2800 "individuos mayores de 16 años, residentes en hogares de 103 localidades distribuidas en 6 regiones, abarcando todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" (MJyDDHH, 2017, p. 1), de los cuales 600 pertenecen a tres grupos específicos o sub-muestras: población en condiciones de pobreza estructural, población con discapacidad y población perteneciente a pueblos indígenas.

4 Informe Final del Estudio sobre Acceso a la Justicia y Seguimiento de Causas Judiciales, Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal, MJyDDHH, junio de 2013.

5 Estudio nacional sobre percepción y acceso a la justicia, MJyDDHH, SAIJ, 2019. El trabajo de campo del estudio se llevó a cabo en 2017.



El instrumento fue elaborado por un equipo interdisciplinario compuesto por investigadoras e investigadores de la Subsecretaría y de la Facultad de Derecho, tomando como principal referencia la línea de investigación internacional marcada por los estudios denominados "Path to Justice". Estaba estructurado en cuatro módulos:

- » Identificación y caracterización: relevamiento de "problemas jurídicos que afectan o afectaron a alguno de los miembros del hogar en los últimos tres años", sobre la base de un listado de 82 tipos de problemas agrupados en 15 categorías.
- » Estrategias para su resolución: relevamiento de la "manera en que se intentó resolver esos problemas, los servicios a los que se intentó acceder y aquellos a los que efectivamente se tuvo acceso".
- » Resolución y resultados: se inquirió si el problema "continúa o ha finalizado, la duración, los resultados obtenidos, tiempos, costos, y la percepción sobre los mismos".
- » Percepciones acerca del sistema judicial: conocimiento de servicios legales gratuitos, cómo fue el trato recibido, nivel de confianza y percepción sobre el rol de jueces.

Los principales hallazgos se construyeron en función de estas secciones. En relación con la prevalencia de problemas jurídicos, necesidades jurídicas y necesidades jurídicas insatisfechas, se afirma que casi 7 de cada 10 personas encuestadas manifestaron haber tenido al menos un problema jurídico en los últimos tres años; el 54,1% no se consideró capaz de resolverlo mediante sus propias capacidades o conocimientos (de acuerdo a las definiciones implementadas, esto implica que sus problemas se convirtieron en necesidades jurídicas); casi el 20% de las personas no está satisfecha con la respuesta y resultado obtenido (es decir, tiene necesidades jurídicas insatisfechas). Por otro lado, se afirma que los principales factores que inciden en dicha prevalencia son: edad, nivel educativo, ocupación, percepción de un subsidio estatal, nivel socioeconómico, discapacidad. También señalan que no se registra una relación entre el género y la experimentación de problemas jurídicos⁶, pero sí se observa una disminución en los grupos de mayor edad (especialmente desde los 50 años). Mayoritariamente, los problemas versan sobre delitos, derechos del consumidor, salud, trabajo, vivienda y familia. Respecto de qué hace la población ante un problema jurídico, el 23,4% no hizo nada, mientras que sólo el 22,9% acudió a una oficina u organismo público. Los resultados se mostraron bastante desalentadores: más de la mitad señala que el problema no se resolvió. Por último, 7 de cada 10 personas no conocen oficinas o instituciones de asesoramiento legal gratuito

6 Un 66,5% de varones encuestados y un 65,9% de las mujeres manifestaron haber experimentado algún problema jurídico; un 51,7% y un 56,2% respectivamente enfrentó necesidades jurídicas y un 18,6% y 19,7%, necesidades jurídicas insatisfechas.

(sólo el 18,4% conoce los CAJ). Y casi el 65% considera que el sistema judicial está "poco o nada" pensado para resolver los problemas de la gente.

El "Segundo Estudio de Necesidades Jurídicas Insatisfechas" fue realizado y publicado en 2019, con el objetivo de actualizar los datos obtenidos en el primer informe y "aportar información que sirva de base para el diseño de políticas y programas que contribuyan al mejoramiento del acceso a la justicia de la población en general y de los grupos más vulnerables en particular" (MJyDDHH, 2019, p. 7).

La aplicación del cuestionario también fue realizada en general de forma telefónica, a excepción de población perteneciente a pueblos indígenas y en situación de pobreza estructural a quienes se les realizó en persona, entre los meses de mayo y junio de 2019. Sobre una muestra conformada por 3000 individuos de 16 años o más que residen en hogares particulares de 130 localidades distribuidas en seis regiones que abarcan todas las provincias y CABA, 600 pertenecen a tres grupos específicos o submuestras: población en condiciones de pobreza estructural, población con discapacidad y población perteneciente a pueblos indígenas.

El instrumento estaba estructurado en los mismos cuatro módulos que el estudio de 2017, aunque con modificaciones en muchas de las preguntas. Entre ellas, cabe señalar que la identificación de prevalencias supuso un relevamiento de problemas jurídicos que afectan o afectaron a alguno de los miembros del hogar en los últimos dos años, sobre la base de un listado de 70 tipos de problemas agrupados en 14 categorías. En el periodo de validación de este informe se sostuvo que debe revisarse el listado de tipos de problemas a fin de evitar futuros sesgos y que deben ser considerados en la lectura de los datos.

Los principales hallazgos del estudio son los siguientes: un 44,1% de las personas encuestadas manifestó haber experimentado al menos un problema jurídico en los últimos dos años; un 36,3% atravesó necesidades jurídicas (nuevamente, esto supone que no se consideró capaz de resolverlo mediante sus propias capacidades o conocimientos); y un 16,3% enfrentó necesidades jurídicas insatisfechas. En términos de género, se registra una leve prevalencia en el caso de las mujeres. En relación con la edad, el pico se observa entre los 30 y 44 años, y luego desciende significativamente. Por otro lado, de acuerdo con el estudio, los factores que condicionan la experimentación de problemas jurídicos son: "nivel educativo, ocupación, situación de vivienda, percepción de algún subsidio, alguien con discapacidad en el hogar, nivel socioeconómico, cultura del legalismo contencioso" (MJyDDHH, 2019, p. 15). Mayoritariamente, los problemas versan sobre trabajo, derechos del consumidor, salud, relaciones de familia, dinero y deudas, y vivienda. Respecto de las estrategias de la población, un 16,2% no hace nada para resolverlo, mientras que sólo un 14,4% manifiesta haber acudido a una oficina u organismo público. Sobre los resultados obtenidos, un 48,5% de las personas señalaron que su problema no se había resuelto.



Finalmente, el último módulo aborda en mayor medida las percepciones y expectativas acerca del proceso de resolución por parte del sistema judicial: cerca de 3 de cada 10 personas afirmaron no tener ninguna confianza en éste para solucionar sus problemas.

— c. Comparabilidad y consistencia

A partir de la revisión de los informes y bases de datos accesibles, identificamos en esta primera experiencia de implementación de las ENJI algunas características de su aplicación puntual que condicionan la posibilidad de perfilar los resultados de manera consistente, observaciones que realizamos aquí con miras a que puedan ser consideradas en la elaboración de las futuras ediciones de estos relevamientos estatales.

Una primera cuestión tiene que ver con los períodos de referencia abarcados por variables importantes de cada encuesta: por ejemplo, la prevalencia de problemas jurídicos se mide en un caso para un período de tres años y en el otro de dos años.

Otra cuestión es que existen diferencias metodológicas no suficientemente documentadas en la construcción de las sub-muestras de colectivos. Esto sugiere una primera limitación de la comparabilidad entre la encuesta de 2016 y la de 2019.

En tercer lugar, los saltos y caídas muy abruptos en los niveles de resultados para las variables de necesidades y de problemas jurídicos (en algunos casos por encima de veinte puntos), así como el desnivel en las mediciones específicas de las sub-muestras y por regiones, obliga a hacer lecturas cautelosas.

Respecto de cuál sería una periodicidad deseable entre encuestas, algunos actores clave han llamado la atención sobre la poca distancia temporal entre estas primeras dos aplicaciones, ya que consideran que es un ciclo demasiado corto para medir el desarrollo de los fenómenos y diferenciar el grado de impacto de ciertas políticas (Entrevistas a Gabriela Delamata y a Leandro Rodríguez Pons). En este sentido, y a fin de que se genere cierta regularidad en su medición, entendemos que una distancia temporal de al menos 3 y no más de 4 años entre mediciones, resulta razonable.

Una cuestión de otro orden, pero nada menor, es considerar las implicancias del armado institucional con el que se llevaron adelante estas encuestas. La formulación y aplicación de las encuestas de necesidades jurídicas fueron realizadas en el marco de un convenio interinstitucional con actores de indiscutible trayectoria. No obstante, al haberse realizado en un esquema novedoso, el desafío principal en este aspecto es lograr que sean las propias dependencias estatales encargadas de la producción de estadística a nivel nacional (en particular, el INDEC) -con trayectoria en encuestas que tienen un vínculo

con estas-, con el fin de posibilitar la construcción de series longitudinales, y asegurar la memoria estatal de estos procesos.

— d. Desafíos de la producción de información sobre acceso a la justicia

Las mediciones de necesidades jurídicas insatisfechas constituyen aproximaciones interesantes a las problemáticas generales con que deben lidiar los dispositivos estatales que analiza este informe. Para calibrar adecuadamente su uso como fuente de información, un primer balance indica que contribuyen a diagnosticar un terreno de problemas e identificar barreras de acceso. Es más una herramienta de diagnóstico general que una que pueda ser considerada de evaluación del desempeño de los CAJ. Como señala un documento reciente de la OCDE y OSF⁷, estos instrumentos tienen una mayor efectividad para monitorear grandes procesos de cambio, pero una menor pertinencia para ponderar el impacto concreto de servicios localizados. Al mismo tiempo, deben complementar, antes que suplantar, las fuentes de datos clave (ya sean administrativas, judiciales o estadísticas) del sistema de justicia.

Resultaría de interés integrar la producción de datos sobre el acceso a la justicia, incorporando las nuevas perspectivas metodológicas sobre necesidades jurídicas con los desarrollos que tienen mayor maduración, como las encuestas de victimización. De este modo, sería posible articular las capacidades técnicas existentes en las distintas áreas estatales, dialogar con otros sistemas de información oficial y avanzar hacia formatos de diagnóstico, seguimiento y evaluación de los problemas y de las políticas más consolidados.

7 Pleasence (2019). Legal Needs Surveys and Access to Justice, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/g2g9a36c-en>



04

GÉNESIS Y DESARROLLO
DE LA POLÍTICA DE PRESTACIÓN
DE SERVICIOS LEGALES



04

Génesis y desarrollo de la política de prestación de servicios legales

— a. El contexto de surgimiento del acceso a la justicia como un problema público y un nuevo derecho

En la Argentina, la noción de que las burocracias judiciales y otras instituciones debían prestar servicios jurídicos que posibilitaran el uso del sistema, dirigido a personas que no tuvieran recursos para acceder de otros modos es anterior a la agenda internacional de “acceso a la justicia”, que en el país comenzó a conformar un área de políticas públicas a partir de la década del 90 del siglo XX.

Podemos considerar que diversas instituciones “hacían acceso a la justicia pero no lo sabían” (entrevista Josefina Martínez): nos referimos a los espacios tradicionales de asesoramiento y patrocinio jurídico que funcionaban en las distintas jurisdicciones (defensorías públicas oficiales, colegios públicos de abogados, facultades de derecho y ministerios de trabajo), que tienen sus propios marcos de actuación y criterios de acceso, y suelen estar ubicados en las cercanías de los edificios de tribunales. Cuando en los años 90 la etiqueta de acceso a la justicia comenzó a penetrar el discurso de los expertos locales a partir de la incidencia de perspectivas y proyectos internacionales, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires junto con el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) identificaron instituciones que ya brindaban servicios que podían encuadrarse en esa noción emergente: dispositivos concretos de atención, como la práctica profesional de estudiantes de derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, el consultorio del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF), el Programa Asistir del Ministerio de Trabajo, la Defensoría General y las cuatro defensorías de la justicia nacional civil de pobres y ausentes -hoy defensorías públicas oficiales-. Es decir, existían importantes

experiencias de acceso a derechos y al sistema de justicia, pero no estaban acumuladas de forma consistente bajo la forma de 'acceso a la justicia', ni habían sido pensadas en esa clave (entrevista Josefina Martínez). Por ejemplo, podemos considerar que la práctica profesional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) era una gran puerta de acceso a la justicia, pero no se presentaba como un dispositivo de ese tipo: "Hasta el fin del siglo XX, las burocracias judiciales o para-judiciales tuvieron la impronta de organismos públicos que debían brindar servicios para el acceso, pero no tenían un discurso de acceso a la justicia; eran más 'predicadores externos' (expertos en política criminal y sistema penal) quienes impulsaban las ideas de reforma en ese sentido" (entrevista Josefina Martínez).

Es relevante caracterizar el escenario local de la década del 90, que configuró un terreno fértil para la noción de acceso a la justicia, impulsada por distintos organismos internacionales. Identificamos diferentes líneas entre las que no existe un vínculo de causalidad, pero que sin dudas coexistieron y formaron parte de las trayectorias institucionales, políticas y burocráticas inmediatamente anteriores a la implementación de las casas de justicia, como política principal de acceso a la justicia en el país.

i. La impronta modernizadora y el saldo institucional de las reformas

A menos de 10 años de terminada la dictadura (1976-1983), la Argentina atravesó procesos de reforma normativa y procesal-penal, y en 1993 se orientó a una reforma constitucional que se concretó en 1994. La reforma constitucional, entre otras modificaciones trascendentes, incluyó nuevos derechos, otorgó rango constitucional a once instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y se incorporó un mecanismo para otorgar la misma jerarquía a otros tratados en el futuro, como efectivamente ocurrió. También reconoció derechos a pueblos indígenas, niñas y niños, mujeres, ancianas y ancianos, y personas con discapacidad, a través de figuras de acción positiva para garantizarlos. Esta ampliación de derechos requería nuevas instituciones para efectivizarse, por lo que la reforma dejaba como saldo una agenda pendiente de cambios normativos y de creación de nuevos mecanismos para el acceso a derechos. Además, respecto de los grupos que se habían involucrado en el proceso, el debate constituyente había activado diversos actores, vínculos y articulaciones en torno de una agenda reformista y ampliatoria de derechos. El nuevo texto constitucional, la agenda de reformas institucionales que se abría en torno de la ampliación y exigibilidad de derechos y el saldo de activismo jurídico y político, son elementos a tener en cuenta para comprender el terreno en el que se insertó poco después la emergente agenda de acceso a la justicia.

La reforma constitucional es un hito en una serie de otros procesos reformistas y modernizadores que inauguraron la época como la reforma procesal penal, la implementación de los tribunales orales y la creación de fiscalías de distrito y fiscalías especializadas en problemáticas específicas. Este clima de modernización y reforma era vivido como tendencia, tanto en algunos sectores del Poder Judicial como en el recién creado Ministerio de Justicia, que en los 90 se presentaba como una burocracia moderna de la democracia, a la que se integraron muchas y muchos jóvenes del derecho que habían participado de las reformas recientes.

Un cambio que puede identificarse en esta época es que las perspectivas de reforma, aunque con orientaciones políticas diversas (o incluso opuestas), comenzaban a incluir una idea de ciudadanía o de público, lo que implicaba un desplazamiento de una visión mayormente centrada en el diseño institucional y el análisis centrado en el sistema de justicia. Podemos citar como ejemplo a las "fiscalías de distrito", el proyecto de "bajar los fiscales a los territorios", cuyas experiencias más conocidas fueron las fiscalías porteñas de Pompeya, de Saavedra y de La Boca. La idea central giraba alrededor de que era necesario acercar el Poder Judicial a los barrios y buscar el contacto con la ciudadanía. Lo hacían apelando a actores y demandas marcadamente diferentes a los que luego buscaron interpelar los CAJ: "Una cosa es el 'ciudadano sensible', vecino, policía del Sistema de Alerta Temprana, que va y denuncia, y otra cosa es la idea de acceso la justicia a esos lugares, donde la gente no pueda acceder por distintos motivos: por dificultades en la interpretación, en el acceso, en el código (...) ambos se nutren de esta filosofía (de apertura y acercamiento), pero el ciudadano al que apuntan es distinto" (entrevista Hernán Olaeta.). El perfil de los funcionarios también fue marcadamente distinto al de aquellos que pocos años después modelaron los CAJ, pero sin embargo hay allí un precedente del Estado que procura un acercamiento de la burocracia judicial a la ciudadanía.

ii. El activismo jurídico estratégico como respuesta al contexto de ajuste estructural neoliberal

La Argentina de los años 90 estuvo marcada por procesos de achicamiento del Estado y de privatización de las principales empresas públicas prestadoras de servicios (telefonía, luz, gas, petróleo, entre muchas otras). Estos procesos supusieron despidos masivos y el surgimiento de un "movimiento de desocupados" a nivel federal. Las transformaciones en el mundo del trabajo fueron estructurales, con efectos regresivos a nivel de los derechos de trabajadoras y trabajadores y sus instituciones de organización y protección. El escenario de restricciones de derechos era masivo y la situación se volvió crecientemente acuciante hacia el final del siglo. Las urgencias derivadas de esta situación social y eco-



nómica derivaron en múltiples demandas colectivas para el acceso a alimentos, planes sociales, salud, entre muchos otros.

Si bien en general estas demandas se canalizaron por vías políticas y a través de la intensificación de modalidades de protesta social, la judicialización del acceso a derechos es también una marca de esta época. Esta vía fue acompañada por los mecanismos habilitados por las reformas recientes e impulsada por actores orientados a litigios estructurales estratégicos, que buscaban probar y expandir la exigibilidad de derechos que la nueva constitución habilitaba. Este activismo jurídico muy dinámico en la Ciudad de Buenos Aires es un antecedente relevante, ya que abogados involucrados en estas estrategias trabajaron luego sobre cuestiones de acceso a la justicia desde el gobierno en diferentes etapas. Su trayectoria de intervención jurídico-territorial era conocida por referentes de barrios populares porteños, un precedente que abrió posibilidades en la gestión décadas después.

Ante la debilidad de espacios institucionales que pudieran absorber estas demandas sociales y colectivas, el activismo de estos sectores vio en el Poder Judicial una vía para canalizarlas. De manera incipiente y caso a caso, se cristalizó una obligación estatal de garantizar el acceso a la justicia, aunque su consolidación estuvo limitada por la falta de regulaciones procesales específicas y de formas de organización de la justicia que pudieran resolver distintos tipos de reclamo. El activismo de diversos actores sociales e institucionales traía la impronta de la ampliación de derechos: desde la reforma constitucional de 1994 que reguló la acción de amparo, tanto individual como colectiva, hábeas data y hábeas corpus, esos actores sociales buscaron y provocaron respuestas a las crecientes demandas vinculadas con el proceso de ajuste estructural y achicamiento del Estado. También emergieron reclamos por el reconocimiento de ciertos colectivos apartados de las disputas políticas, como los movimientos de mujeres, de gays y de lesbianas, niñas y niños, reclamos territoriales de comunidades indígenas, de usuarios de servicios de salud mental y de las personas migrantes. Las acciones judiciales se extendieron a cuestiones relacionadas con el acceso y la protección de los derechos a la vivienda, la salud, la seguridad social y la educación, así como el reconocimiento de derechos específicos para determinados grupos vulnerabilizados.

iii. La agenda eficientista de la justicia habilita mecanismos por fuera de la administración tradicional

Diferentes organismos internacionales identificaban en esta época a los sistemas de justicia como burocracias ineficientes, que no aportaban respuestas suficientes y oportunas. Impulsaron planes de política pública que apuntaron a reducir la cantidad de causas procesadas por el sistema, acortar los plazos y aumentar la cantidad de

sentencias: "Había toda una línea de analizar cuántas causas ingresan, cuántas salen, esto de la productividad y la modernización entendida como eficiencia en el sistema" (entrevista a María José Sarrabayrouse). Además de medidas como la informatización, la implementación de los juicios abreviados y otros mecanismos procesales para acelerar las decisiones judiciales, estos programas contemplaban medidas complementarias a las judiciales, como la mediación, que permitieran "descargar" el sistema. De hecho, la Dirección de Mediación y el registro de mediadores fue una gran apuesta del Ministerio de Justicia en ese contexto.

La cuestión de la eficiencia permanece en los debates actuales. Desde una perspectiva contemporánea del acceso a la justicia, puede notarse que aquel énfasis eficientista, que se preocupaba por disminuir la cantidad de casos que llegan a los tribunales y aumentar la cantidad de causas resueltas, estaba aún muy centrado en el funcionamiento intra-institucional y subestimó aspectos estructurales, como los obstáculos y barreras para acceder a los servicios legales y a los tribunales de amplias franjas de la población, por motivos sobre todo sociales y económicos.

iv. La perspectiva de la "victimización" redefine el universo de delitos y conflictos sobre los que debe intervenir el Estado

También de la mano de las agendas internacionales, surgió el concepto y la agenda de trabajo en torno del eje "victimización", que se presentó como algo muy innovador en el Ministerio de Justicia, y que en Latinoamérica casi no tenía precedentes. A partir de recomendaciones de Naciones Unidas, la Argentina empezó a hacer encuestas de victimización. Las primeras se realizaron en la Ciudad de Buenos Aires y en partidos del Gran Buenos Aires. Implicaban un gran cambio de perspectiva porque el universo de hechos que se procuraba abarcar ya no era el de la estadística judicial, ni tampoco de la policial: eran estudios basados en encuestas que se hacían a la población, sus experiencias de victimización y percepciones y opiniones sobre el delito. Para esto, se conformaron equipos interdisciplinarios con profesionales de la sociología y la psicología.

Se construyeron entonces datos que mostraban que un enorme porcentaje de delitos no llegaba a ser procesado por el sistema de justicia: "Es el primer estudio científico que pone en relieve que el 70% de los delitos no se denuncian" (entrevista Hernán Olaeta). Revelaban que las mediciones previas ignoraban "una cifra oculta" de delitos, y que esto resultaba distorsivo para evaluar políticas públicas de seguridad, de actuación policial y judicial.

Esta redefinición es un precedente muy relevante para comprender los problemas sobre los que luego intentarán intervenir los CAJ: un universo de delitos y situaciones conflic-



tivas que por diversos motivos no llegan a ser procesados, ni medidos ni conocidos por las instituciones tradicionales de administración de la justicia.

v. Cambios en la producción de datos oficiales de criminalidad y el concepto de acceso a la información pública

En la misma época se establece un cambio en el marco normativo que rige la formulación de estadísticas oficiales en materia criminal. Y en torno de este cambio en los modos de producción de información oficial también aparece como sujeto el público, y la información oficial pasa a ser tratada como "información pública" a la que se debe garantizar acceso. Si bien en apariencia la noción de acceso a la información pública tiene un vínculo indirecto con la agenda de acceso a la justicia, lo destacamos ya que muestra un momento de transformación de la política criminal, y de interactuar con demandas públicas orientadas a la accesibilidad.

Si bien es posible diferenciar una genealogía del acceso a la justicia dentro del Poder Judicial y otra en el Poder Ejecutivo –especialmente desde el Ministerio de Justicia– en los años siguientes hubo numerosos actores del reformismo judicial que ocuparon cargos ejecutivos en áreas de justicia y seguridad, por lo que la impronta de cercanía con la ciudadanía y la noción de accesibilidad como derecho fueron búsquedas salientes de diferentes programas de políticas públicas de la época, en forma inmediatamente anterior a la conformación de los CAJ.

Este es el escenario en el que aterrizó en la Argentina la agenda de acceso a la justicia. Hasta ese momento, la perspectiva de los actores reformistas –dinamizados por los procesos de reforma judicial, procesal-penal y constitucional– estaba más centrada en pensar la "modernización de la justicia" y modificar el sistema. Hasta entonces, no estaba presente una mirada sobre la experiencia de los ciudadanos y mucho menos del territorio como campo de conflictos. Al mismo tiempo que se instala como necesidad tener un poder judicial más eficiente, gana fuerza la idea de que el universo de la victimización no llega a ser captado por el sistema tradicional de administración de justicia. Esto, en un escenario socio-económico crítico en el que había una renovada expectativa en la judicialización como vía de exigibilidad de derechos, habilitada por la reforma constitucional y dinamizada por el activismo jurídico de diversos actores. Este es el terreno en el que las nociones de "acceso a la justicia" sirven de encuadre a un problema con nuevos lineamientos y en forma incipiente a un nuevo derecho.

— b. Etapas que dieron forma e inscripción institucional al acceso a la justicia

i. Etapa I: 1990-2003

Desde 1990 los sucesivos gobiernos nacionales han sostenido políticas de servicios jurídicos gratuitos, con diferentes características en cada período político hasta adoptar la forma actual de los "Centros de Acceso a la Justicia" (CAJ), distribuidos en el país, que actualmente están coordinados por la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia (DNPFAJ), que depende de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El primer antecedente que identificamos de la inserción actual de los CAJ en el organigrama institucional es el "Programa Social de Servicio Jurídico y Formación Jurídica Comunitaria", creado en 1990 a través de la resolución 192/90 de la entonces Subsecretaría de Justicia de la Nación. En el marco de este programa se crearon los primeros "Centros de Atención Jurídica", en los barrios de La Boca y de Villa Crespo de la Ciudad de Buenos Aires. Luego se multiplicaron los centros dentro de la ciudad: entre 1992 y 1995 se habilitaron cinco de estos centros en los barrios de San Telmo, Liniers, Flores Sur, Villa Urquiza y Balvanera y, un año más tarde, en Villa Lugano. Durante esta primera etapa, se institucionalizó el servicio jurídico al interior de la estructura organizativa del Ministerio de Justicia de la Nación; la planificación, ejecución y control del Programa quedó en la Dirección General de Política Legislativa y Atención Jurídica Comunitaria.

Los últimos años del siglo marcaron una caída acelerada de los indicadores socio-económicos que tuvieron como extremo la crisis política, económica y social de diciembre de 2001 en la Argentina. Este fue un momento de quiebre histórico, entre cuyos rasgos principales se destacó una crisis de la legitimidad de las instituciones estatales que se sintetizó en el reclamo de "que se vayan todos", en referencia a la desconfianza extendida de la sociedad sobre sus representantes y funcionarios. El sistema judicial fue uno de los blancos centrales de la crítica. El extendido reproche social a las instituciones de administración de justicia mostraba la confluencia de diferentes sectores sociales: el sistema judicial no había podido articular respuestas ni acceso a derechos destinados a los sectores excluidos del mercado laboral, y tampoco ofrecía respuestas claras e inmediatas a los sectores medios cuyos ahorros habían sido confiscados por los bancos. La demanda anteriormente mencionada del "que se vayan todos" que se reforzó durante 2002, incluía así al Poder Judicial, cuyo afán eficientista no había mejorado su imagen y más bien lo presentaba como funcional a los intereses de los sectores de poder.



Bajo el gobierno de Carlos Menem la Corte Suprema de Justicia de la Nación había sido ampliada a nueve miembros y su funcionamiento era llamado en la prensa como de "mayoría automática", porque sus decisiones eran vistas como invariablemente favorables al gobierno de marcada tendencia neoliberal. Su bajísima legitimidad se había extremado en el contexto de 2001 y en 2002 su transformación se presentaba como condición de cualquier replanteo institucional creíble. Ese año una coalición de organizaciones usuarias de los tribunales realizó diferentes propuestas, entre las que se propuso un plan de reforma institucional de la Corte¹.

En 2003 ganó las elecciones presidenciales una nueva coalición de gobierno con Néstor Kirchner como presidente, y el primero en llegar a la presidencia por la vía electoral tras la crisis de 2001 y el gobierno de transición de Eduardo Duhalde. Una de las primeras acciones del gobierno fue la sanción del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°222/03, que indica el procedimiento para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La renovación de las reglas de juego y de la integración de la Corte marcaron un hito en el sistema de justicia, que puede ser considerado como un punto de llegada de un desgaste de más de una década.

ii. Etapa II: 2003-2009

Junto con la reforma de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el nuevo gobierno emprendió una diversidad de transformaciones en distintos ámbitos, entre ellos, la diversificación de las instituciones de acceso a derechos.

Desde 2004 el Ministerio Público de la Defensa inició un proceso de transformación de sus estructuras, tendientes a ampliar sus capacidades, asegurar un mayor acceso a la justicia y articular con las diferentes defensorías oficiales federales de todo el país y del ámbito de la justicia nacional tanto penales y no penales. Esto fue posible a partir de la creación de comisiones especializadas en diversos temas o grupos. Primero, con la puesta en funcionamiento de las comisiones de cárceles, de género y de protección de migrantes y refugiados. En la década siguiente, se crearon las comisiones vinculadas con derechos económicos, sociales y culturales y la implementación de un proyecto piloto de patrocinio para víctimas de violencia de género.

1 Reformular el proceso de designación de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, fundamentalmente a través de la autolimitación del Presidente de la Nación en el proceso de nominación de candidatos/as a Juez/a de la Corte y en la fijación de criterios de selección. También se señaló la importancia de modificar el proceso de aprobación de los pliegos en el Senado. <https://www.cels.org.ar/web/2015/12/una-corte-para-la-democracia-grave-retroceso-institucional/>

A partir de 2005, dentro del Ministerio de Justicia se desarrollaron diversas políticas públicas tendientes a promover, facilitar y jerarquizar el acceso a la justicia. A diferencia del programa antes mencionado que dependía de la Subsecretaría de Justicia, a través del decreto 163/05 se creó en la órbita de la Secretaría de Justicia la Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia. Dentro de sus responsabilidades principales² se incluyó el impulso de actividades relacionadas con programas jurídicos y sociales de atención comunitaria y, en particular, la organización y conformación de un cuerpo de expertos en resolución de conflictos sobre temas que interesen al Estado Nacional. En concreto, se le encomendó al Ministerio "la implementación de Planes Sociales de Asistencia Jurídica a la Comunidad y de los programas que lo integren". También se le asignaron las tareas de dirigir, desarrollar y promover programas de métodos participativos para el abordaje de conflictos, así como llevar adelante las competencias del Ministerio de Justicia en relación con mediaciones y conciliaciones.

Fue dentro de esta Dirección Nacional que en 2006 se creó y puso en funcionamiento el Centro de Orientación y Derivación, conocido como "Oficina Multipuertas Lavalle", una iniciativa conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, que es reiteradamente citada por los entrevistados como una referencia y antecedente de la política de CAJ. Esta oficina sigue en funciones y tiene a su cargo la prestación de servicios de asesoramiento, orientación y derivación de problemáticas (tanto jurídicas como sociales) a los distintos servicios jurídicos gratuitos que operan en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. De hecho, junto con la Oficina de Atención y Orientación al Ciudadano (cuya función era canalizar las necesidades de información y asesoramiento jurídico asistencial, recibir denuncias y solicitudes presentadas por la ciudadanía) integraron desde 2007 el programa "Acceso a la Justicia para Todos", también en la órbita de la Secretaría de Justicia. Entre sus objetivos³ se encontraba garantizar el acceso a la justicia y los derechos constitucionales y, en particular, ofrecer orientación y derivación frente a problemáticas tanto jurídicas como sociales.

En diciembre de 2007 Cristina Fernández de Kirchner asumió la primera presidencia representando a la misma coalición del gobierno anterior. Un año después se creó, dentro de la Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial, dependiente de la misma Secretaría de Justicia, la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la

2 Ver decreto 163/05, anexo III.

3 En detalle: (i) Acercar la justicia a los ciudadanos, garantizando el acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva de los derechos. (ii) Procurar los medios tendientes a efectivizar los derechos constitucionales. (iii) Contribuir de manera eficaz a los objetivos de la calidad institucional y a la paz social. (iv) Ofrecer servicio de orientación y derivación frente a problemáticas tanto jurídicas como sociales.



Justicia (DNPFAJ), a través del decreto 1755/2008. Esta Dirección sigue vigente y, desde su creación, todas las oficinas y CAJ pasaron a su órbita. Entre sus objetivos principales se encuentran promover, facilitar y fortalecer el acceso a la justicia respondiendo a las demandas de la ciudadanía, y la realización de actividades relacionadas con los programas jurídicos y sociales de atención comunitaria. Para ello, cuenta con una serie de deberes en relación con la administración de esos servicios y la ejecución de planes de asistencia jurídica⁴. De esta manera se sumaron los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, que marcaron la presencia en los barrios populares, brindaron asesoramiento jurídico con carácter de servicio público en diversos temas, y continuaron la labor de mediación comunitaria que anteriormente habían llevado adelante los centros de mediación.

iii. Etapa III: 2010-2015

A partir de 2010, los nuevos CAJ tuvieron una impronta renovada, con equipos de trabajo interdisciplinarios, pensados para brindar respuestas integrales y asesoramiento a la ciudadanía. Así, aún dentro del programa Acceso a la Justicia para Todos, se creó un área psicosocial integrada por profesionales de la psicología y el trabajo social, que se sumaron a los equipos que hasta entonces se conformaban casi exclusivamente por abogadas y abogados.

Las elecciones de 2011 tuvieron como resultado la reelección del gobierno de Cristina Fernández, lo que marcó cierta estabilidad y continuidad en las políticas que analizamos. Ese año, a través de un convenio con la Asociación de Abogados de Buenos Aires (ABBA), se ofreció patrocinio jurídico gratuito en Buenos Aires. Desde allí se buscó un "abordaje multiagencial" en la intervención de los centros, para lo que se establecieron convenios y articulaciones con diversas instituciones públicas, como ministerios, universidades, defensorías, etc. Los CAJ intensificaron su perfil como centros de asistencia para dar respuesta a problemáticas vinculadas con relaciones familiares, conflictos con la ley penal, violencias, problemas de salud, vivienda, trabajo y educación, entre otras. Con el propósito de realizar abordajes integrales, los CAJ procuraron hacer seguimiento de los

4 Según el decreto 1755/08, son sus deberes: (i) Organizar, coordinar y administrar los servicios a través de los cuales el Ministerio promueve, facilita y fortalece el acceso a la justicia; (ii) promover, facilitar y fortalecer el acceso a la justicia; (iii) entender en la puesta en ejecución de planes sociales de asistencia jurídica a la comunidad y los programas que lo integren; (iv) estimular la labor coordinada de los centros de asistencia jurídica; y (v) ofrecer servicio de orientación y derivación frente a problemáticas tanto jurídicas como sociales, etc.

casos, articular con otras agencias estatales, facilitar el acceso a programas y beneficios sociales, reunirse con los afectados y realizar acompañamientos jurídicos y psicosociales.

El objetivo explicitado era “acercar la justicia a la ciudadanía, revertir una dinámica de intervención estatal y, en muchos casos, una lógica de exclusión institucional”. Esta idea de acercamiento de la justicia a la ciudadanía tiene que ver con facilitar el acceso a los mecanismos burocráticos del Poder Judicial y del Estado en general, pero también implica un acercamiento en un sentido literal y territorial. Tal es la fundamentación expresada para la localización de los CAJ. Por un lado, la necesidad de federalizar los alcances de la política para prestar servicios en el territorio nacional, bajo modalidades de locales fijos o de móviles itinerantes. Por el otro, ofrecer asistencia en barrios populares como villas y asentamientos, donde la población se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad y presentan problemáticas no resueltas ni adecuadamente atendidas por el Estado. La mala localización y la deficiente urbanización de muchos de estos barrios enfrentan a su población a grandes dificultades para trasladarse a los centros urbanos, en donde funcionan la mayoría de las oficinas estatales que pueden ofrecer información y eventuales respuestas.

En 2013, en el marco del Plan estratégico 2012-2015 de la Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio de Derechos Humanos y Justicia de la Nación, se definieron dos grandes objetivos para los dos años siguientes. Por un lado, la apertura de nuevos CAJ, itinerantes y fijos. Se estableció como prioridad aumentar la presencia en la provincia de Buenos Aires debido a su extensión, sus índices demográficos y la marcada dificultad de los sectores más vulnerables para desplazarse a los CAJ ya existentes. Por otro lado, en esta etapa se proyectó una base unificada de consultas a los centros para favorecer su seguimiento y gestión, que no llegó a ejecutarse en el periodo.

Ese mismo año, en el ámbito de la Procuración General de la Nación, se crearon y/o fortalecieron unidades y procuradurías especializadas. Entre ellas, la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN) y el programa de Acceso Comunitario a la Justicia (ATAJO), que promueve el acceso a la justicia en el territorio. Además, en 2013, por iniciativa de la Cámara Federal de Casación Penal, se conformó el Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de Unidades Carcelarias.

Esta diversidad de políticas públicas de acceso a la justicia mostró la potencialidad de la combinación del abordaje individual, caso a caso, con una perspectiva colectiva. Sigue la tradición de la historia socio-política sumamente dinámica de este territorio, ligada al litigio estratégico mencionado en etapas anteriores. Este panorama institucional y territorial no implica que esta diversidad de organismos haya logrado en las diferentes etapas una coordinación y articulación óptimas, ni que su superposición haya estado libre de tensiones, sino que es expresiva de las cualidades sociales, institucionales y territoriales.



iv. Etapa IV: 2016-2019

En octubre de 2015 la coalición Cambiemos ganó las elecciones nacionales, lo que implicó un cambio de partido de gobierno a partir de diciembre de ese año. La gestión de la política de acceso a la justicia en este nuevo gobierno debió lidiar con una serie de tensiones.

Como primera cuestión, se encontró con un marco de desconfianza política inicial de ciertos equipos de trabajo respecto de los funcionarios políticos. El nuevo gobierno nacional provenía, en líneas generales, de sectores y tradiciones políticas distintas respecto de gran parte de quienes integraban los equipos de los CAJ. En función de ello, hubo que dedicar tiempo y esfuerzo de gestión para generar marcos mínimos para un trabajo conjunto⁵. Este esfuerzo se vio afectado en 2018 en el contexto de ajuste estatal que implicó miles de despidos y la discontinuidad de contratos en el Estado, incluyendo el propio Ministerio de Justicia.

Una segunda cuestión tuvo que ver con manejar un equilibrio entre lo que puede describirse como una heterogeneidad excesiva entre los CAJ de todo el país, que no sólo respondía a la diversidad de problemáticas sino también a la falta de un concepto común acerca del carácter de servicio de justicia que prestaban. Por lo tanto, también hubo un trabajo de intercambio y discusión entre CAJ, orientado a identificar especificidades del servicio y rasgos comunes, más allá del reconocimiento de las realidades territoriales divergentes. Esto también implicó intentos por construir algunas formas estandarizadas de atención y respuesta y de descripción del servicio. Los funcionarios de la gestión destacan numerosas instancias en las que se propiciaron conversaciones para que centros con prácticas muy diferentes encontraran núcleos comunes, compartieran metodologías y generaran una mayor articulación. Una dinámica en la que las coordinaciones regionales tuvieron un papel relevante.

Una tercera cuestión está vinculada con los puntos en los que buscaron diferenciarse de las gestiones anteriores. Respecto de esto, señalan que ante una muy marcada articulación de la agenda de la política pública con la agenda político-partidaria, las prácticas de acceso estuvieron más volcadas a la implementación de programas de asistencia material directa y de ampliación de derechos, y menos a servicios de atención primaria y de justicia. De acuerdo a la impronta de esta nueva gestión, el foco estuvo puesto en acercar herramientas para un ejercicio autónomo de los derechos, atendiendo a los

5 Sin embargo, debe señalarse que el perfil específico de la nueva gestión de Acceso a la Justicia, a cargo de Gustavo Maurino, tenía una trayectoria de litigio estratégico en defensa de los derechos de los barrios populares, especialmente de la Ciudad de Buenos Aires. Esta trayectoria previa fue una condición de posibilidad para construir reconocimiento mutuo.

efectos de las brechas de exclusión legal (entrevista Gustavo Maurino). Por otra parte, los funcionarios marcan el esfuerzo por ampliar la participación de la comunidad de los CAJ en los procesos de toma de decisiones y de ampliar la reflexividad sobre criterios de localización, capacitaciones y formas de seguimiento del desempeño de los centros.

En el marco de la formulación de lineamientos comunes para el funcionamiento de la red de CAJ, se dio inicio a la primera versión del sistema informático de gestión de casos de los CAJ, el SICAJ. Se trata de una herramienta de gestión y registro de la actividad de los CAJ, cuyos objetivos son brindar acceso a la información, producir estadísticas y generar bases de datos, entre otros. Mediante este sistema y como parte de una política de profesionalización e institucionalización de los CAJ, se estipularon pautas de medición de resultados, a partir de un proceso de definición de objetivos, metas, planificación y evaluación. Aunque aún mejorable, la introducción de una herramienta de gestión como el SICAJ implica una mejora sustantiva en cuanto al modelo de gestión institucional de los CAJ, a la vez que permite aportar información valiosa a la ciudadanía y a quienes toman decisiones de política pública respecto del servicio y las demandas que recibe.

Tal como fue mencionado en los apartados II a y b, para contar con información que permitiera realizar diagnósticos sobre los problemas de acceso a la justicia, se realizaron dos Encuestas de Necesidades Jurídicas Insatisfechas a nivel nacional, en forma conjunta entre el Ministerio de Justicia y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. La primera de ellas publicada en 2017 y la segunda en 2019. Las encuestas buscaron avanzar en un diagnóstico sobre la protección social de derechos, los niveles de insatisfacción de necesidades jurídicas básicas y de posibilidades de acceso formal e informal a la defensa de derechos.

En esta etapa se abrieron nuevos CAJ especialmente en provincias como San Luis y Catamarca, que no contaban con presencia de este servicio, a la vez que en algunas zonas de la provincia de Buenos Aires diversos CAJ fueron cerrados⁶. La demanda de patrocinio legal gratuito para resolver conflictos jurídicos en instancias judiciales llevó a la creación de la Red Federal de Abogados para el Patrocinio Gratuito, que funciona a partir de la derivación por parte de los CAJ de casos que requieren la intervención de la justicia. La red, integrada por colegios de abogados, universidades y organizaciones de la sociedad civil, fue creada en 2017 en el marco de la propuesta de gobierno "Justicia 2020", propuesta que encuadró las políticas públicas de reforma del sistema judicial en el entonces gobierno. A pesar de las limitaciones generadas por su implementación, que se abordarán más adelante, esta Red resultó una experiencia valiosa en términos

6 En el marco de una política de redistribución geográfica de los CAJ argumentada sobre la base de la necesidad de establecer criterios objetivos de localización.



de coordinación y articulación institucional para garantizar el acceso de estos servicios legales para un conjunto específico de casos.

La gestión del gobierno nacional lanzó un programa de "desarrollo social, productivo y de infraestructura"⁷ para diez provincias del norte argentino, conocido como Plan Belgrano. En ese marco, se lanzó el programa "Corredor Norte Legal y Sanitario", a través del cual funcionan CAJ con servicio rural itinerante establecidos en pequeñas localidades de seis provincias del norte argentino, a las que en la presente gestión se sumó la provincia de Formosa⁸. Con el objetivo de brindar abordajes integrales, el Corredor funciona de manera coordinada entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Salud y los ministerios de salud provinciales.

En el barrio céntrico de Balvanera de la Ciudad de Buenos Aires fue inaugurado un Hospital de Derechos "con un centro público y gratuito de asesoramiento integral para asistir a la ciudadanía frente a cualquier necesidad jurídica (información, orientación, asesoramiento, asistencia, acompañamiento, mediación y patrocinio jurídico)". También se fortaleció el servicio de la pionera Oficina Multipuertas Lavalle incorporando funciones para que su rol no sea sólo de orientación.

En síntesis, entre los rasgos destacados de este período se identifica la aplicación de encuestas de necesidades jurídicas insatisfechas, la puesta en marcha del SICAJ y el programa de establecimientos de objetivos y metas, el Hospital de Derechos del barrio de Balvanera, y el Corredor Legal y Sanitario del Norte del país (sobre este último punto se hará referencia en el capítulo VI.e).

v. Etapa V: 2020 - presente

En diciembre de 2019 asumió la presidencia del país una nueva coalición de gobierno, el Frente de Todos. La DNPFAJ, aunque con diferencias, retomó el color político del período 2011-2015, ahora en plena pandemia del Covid-19.

Si bien la investigación que dio origen al presente informe se extiende hasta el 2019, es posible dar cuenta de algunos puntos que parecerían diferenciar este período respecto de gestiones anteriores. De acuerdo a las funcionarias y los funcionarios actualmente a

7 https://ejapo.cancilleria.gob.ar/userfiles/6._Plan_Belgrano_Presentacion_ESP.pdf

8 En la provincia de Formosa, el CAJ con servicio rural itinerante que tiene su base en la localidad de Ingeniero Juárez no cuenta con un médico. El equipo está formado por un abogado, una trabajadora social y un chofer/administrativo.

cargo, el objetivo central es el de profundizar la dimensión colectiva de los casos que llegan a los CAJ. Este es un enfoque que en ninguna de las etapas anteriores se desarrolló completamente y apunta específicamente a intervenir en las problemáticas comunitarias, que están actualmente asociadas a lo habitacional, a las problemáticas de tierras, de ingresos económicos, de trabajo, de género. El desafío es significativo: obtener efectividad en la política pública a través de un proceso de mediano a largo plazo de restitución de derechos.

De acuerdo a lo informado, los grupos prioritarios para la atención de los CAJ en esta etapa son las personas que trabajan en la informalidad, los sectores de la economía popular, la población migrante, la infancia y la población de hasta 25 años, las mujeres de los barrios populares, las personas que viven en los barrios registrados en el RENABAP⁹, y las personas que están afectadas por la ley de agricultura familiar, campesina e indígena.

Este enfoque comunitario no implicaría que los CAJ pierdan el rol de recepción de reclamos y derivación a otras oficinas del Estado, sino que se busca complementarlo en este sentido colectivo. En otras palabras, se busca que los CAJ se constituyan como dispositivos legales y psicosociales con la función de exigir cumplimiento al resto de los organismos que tienen competencia sobre la aplicación de políticas públicas, dentro del Poder Ejecutivo.

En esta perspectiva, los CAJ son considerados una herramienta de exigibilidad de derechos por la vía administrativa que también tiene competencias para orientar el acceso al sistema judicial: "El plus del CAJ es que hay una formación en sus agentes desde el origen, de mirar integralmente al Estado, pensar la integralidad de la intervención. Pensar que detrás de cada trámite del DNI hay otras cuestiones, que detrás del trámite migratorio hay otras cuestiones y, en general, los otros dispositivos no abordan eso porque resuelven el problema concreto" (Entrevista a Gabriela Carpineti). En efecto, detrás de las consultas que se presentan como trámites administrativos sencillos, aparecen problemáticas estructurales que adquieren una dimensión comunitaria. El reclamo por el acceso a una prestación de carácter alimentario, por ejemplo, puede traer consigo demandas de urbanización, de acceso a la vivienda o a servicios esenciales, que surgen más tarde porque carecen de la misma urgencia.

Otro de los desafíos que fue señalado como central para la actual DNPFAJ es el de federalizar la ubicación geográfica de los CAJ de acuerdo con criterios e indicadores socioeconómicos. Según manifestaron las autoridades de la Dirección, se planifica construir

9 El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) es un registro nacional que reúne información sobre las villas y asentamientos de Argentina. Para más información ver <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>



un índice de prioridades de acceso a la justicia que combine la emergencia social y la territorialidad que tienen los dispositivos del poder judicial formal. Es en esta línea que se piensa impulsar la creación de CAJ en territorios rurales, que atiendan las problemáticas específicas de estas comunidades.

La pandemia del coronavirus, por su parte, se convirtió en un desafío que obligó a modificar las prioridades de trabajo de los CAJ, para centrarse en las urgencias provocadas por la emergencia social derivada de la crisis sanitaria. Se desarrolló un sistema de atención telefónica para vecinas y vecinos de barrios populares ante la imposibilidad temporaria de brindar atención presencial. Se habilitó también una línea de teléfono especial de atención y asesoramiento para inquilinas e inquilinos respecto al decreto que suspendía los desalojos por falta de pago y prorrogaba los contratos de manera automática, así como en relación con los riesgos de desalojo que se generaron a partir de su vencimiento, se adaptaron dos oficinas de la Ciudad de Buenos Aires para brindar asistencia y acompañamiento específico a la población inquilina, y se articula con la Dirección Nacional de Mediaciones para brindar mediaciones prejudiciales a quienes enfrentan procesos de desalojo. Finalmente, los CAJ también incorporaron en las prioridades de trabajo el asesoramiento sobre el trámite para acceder al ingreso familiar de emergencia (IFE), una de las principales políticas de protección social implementadas en el primer año de la pandemia.





05

ORGANIZACIÓN
INSTITUCIONAL
DE LOS CAJ



05

Organización institucional de los CAJ

La política de los CAJ se ha mantenido a lo largo de los años y durante la gestión de distintos gobiernos, con el objetivo de promover y facilitar el acceso a la justicia de los sectores en situación de vulnerabilidad a partir de la creación de servicios comunitarios interdisciplinarios que centralizan las respuestas que puede brindar el Estado para resolver los problemas legales de la población. En el siguiente apartado se abordarán las características de la organización institucional de dichas políticas públicas, vigentes entre 2016 y 2019¹

— a. Estructura y funcionamiento de los CAJ

Tal como se señaló, de acuerdo a lo que establece el sitio web institucional, los CAJ "son oficinas que brindan servicios de atención legal primaria gratuita". A su vez, asesoran "a las personas para que puedan afrontar problemas legales de la vida cotidiana". Se trata de dispositivos territoriales estatales que buscan extender los servicios de asistencia legal, y mejorar la situación del acceso a justicia de la población más desaventajada.

Al respecto, Gustavo Maurino se refirió al sentido de la política vinculado a su justificación y propósito:

El propósito era el de proveer una red de servicios comunitarios de atención legal primaria para necesidades legales de comunidades desaventajadas. La justificación que le daba sentido era la identificación de una persistente y estructural brecha de conocimiento, empleo y dominio de las herramientas legales por parte de las comunidades, digamos, básicamente una situación de, [lo que] llamamos [del] exclusión legal en sentido amplio.

¹ La recolección de datos para elaborar el siguiente apartado se realizó a partir de la triangulación metodológica de fuentes como entrevistas semi-estructuradas a informantes claves, la revisión legislativa, la revisión de documentos institucionales e informes de evaluaciones internas realizadas por el personal de los CAJ. A su vez, se incorporaron una serie de aportes obtenidos en el marco del proceso de validación con actores locales llevado adelante durante el mes de marzo de 2021.



Conforme se establece en la documentación institucional, la política de los CAJ cuenta con las siguientes finalidades:

1. Proveer servicios de respuesta integral frente a necesidades jurídicas de las comunidades más vulnerables, que reduzcan las brechas subjetivas de conocimiento, recursos y capacidades para gestionar problemas de la vida cotidiana con implicancias legales o jurídicas.
2. Proveer experiencias efectivas de empoderamiento jurídico personal y comunitario que faciliten a las personas conocer y usar el derecho y las instituciones para mejorar sus condiciones de vida y hacer realidad los derechos en general, y los relativos a las condiciones sociales de igualdad y justicia en particular.
3. Fortalecer las capacidades del ecosistema institucional y de justicia para brindar respuestas adecuadas efectivas a las necesidades legales de las comunidades más vulnerables.

A fin de dar cumplimiento a las finalidades propuestas, la política de los CAJ se estructuró a partir de una serie de objetivos principales: la federalización de su alcance y la accesibilidad territorial. A continuación, se hace referencia a los avances en relación con el cumplimiento de dichos objetivos hasta diciembre de 2019.

i. Federalización de la política

A lo largo de los años se ha impulsado la apertura de nuevos CAJ en distintos puntos del país (MJyDDHH, s/f; MJyDDHH, 2012). Uno de los criterios para la apertura fue "la necesidad de federalizar los alcances de esta política, a fin de tener incidencia en todo el territorio del país, ampliando y potenciando el alcance de nuestras acciones y de los beneficiarios" (MJyDDHH, 2012, p. 83). De la misma manera, se realizó durante la gestión 2015-2019: "el objetivo fue más bien tratar de asegurar al menos uno en cada uno de los departamentos" (entrevista Gustavo Maurino.). En 2017, con la apertura del CAJ en la provincia de San Luis², se cumplió con la finalidad de contar con al menos un CAJ en cada provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Más allá del objetivo planteado, es necesario analizar los criterios utilizados para decidir sobre la localización y número de CAJ ubicados en cada una de las provincias.

Entre 2012 y 2015 la cantidad de CAJ aumentó notablemente, y luego se mantuvo estable desde 2015 hasta 2019³ (MJyDDHH, 2012). Si bien no hubo una gran modificación en la can-

² <https://www.argentina.gob.ar/noticias/los-centros-de-acceso-justicia-estan-en-todo-el-pais>

³ La información sobre la cantidad de CAJ del año 2015 puede conocerse en el listado brindado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Listado de los CAJ en todo el país: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj/listado>

tividad de CAJ abiertos entre 2015 y 2019, varió su distribución geográfica. Como se observa en la siguiente tabla, durante este período disminuyó la cantidad de CAJ en las provincias de Buenos Aires y de Santa Fe y se han inaugurado nuevos centros en las provincias de Catamarca, San Luis, Jujuy, La Rioja, Tucumán, Tierra del Fuego, San Juan y la CABA.

Tabla 1. Distribución de CAJ por jurisdicción en los años 2012, 2015 y 2019

Jurisdicción	Cantidad de CAJ en 2012	Cantidad de CAJ en 2015 ¹	Cantidad de CAJ en 2019 ²
BUENOS AIRES	2	46	34
CABA	15	17	16
CATAMARCA	0	0	2
CHACO	0	3	3
CHUBUT	0	1	1
CÓRDOBA	1	2	3
CORRIENTES	0	1	1
ENTRE RÍOS	0	2	2
FORMOSA	0	2	3
JUJUY	2	3	4
LA PAMPA	0	1	1
LA RIOJA	0	1	2
MENDOZA	0	2	2
MISIONES	0	2	2
NEUQUÉN	0	1	1
RÍO NEGRO	0	2	2
SALTA	0	1	2
SAN JUAN	0	2	2
SAN LUIS	0	0	1
SANTA CRUZ	1	0	1
SANTA FE	2	3	2
SANTIAGO DEL ESTERO	0	2	2
TIERRA DEL FUEGO	0	0	2
TUCUMÁN	0	1	3
Suma total	23	95	94

1. La información sobre la cantidad de CAJ abiertos en el período 2015 en la CABA y en las provincias de Córdoba, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego fue brindada por Gustavo Maurino, ex Director de la DNPFAJ, en el marco del proceso de validación.

2. La información sobre la cantidad de CAJ abiertos en el período 2019 en las provincias de Formosa y Salta fue brindada por Gustavo Maurino, ex Director de la DNPFAJ, en el marco del proceso de validación.



El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación informó que a diciembre de 2019 funcionaban 94 Centros de Acceso a la Justicia en todo el país⁴. Los criterios para determinar la ubicación de los CAJ durante el periodo 2015-2019 se relacionaron con el objetivo de contar con una oficina en cada provincia, ofrecer servicios en los grandes centros urbanos y en los departamentos del área metropolitana de Buenos Aires, y priorizar su ubicación en función de la cantidad de población y necesidades básicas insatisfechas (entrevista Gustavo Maurino).

La siguiente tabla muestra la distribución de los CAJ por provincia, cantidad de habitantes, las necesidades básicas insatisfechas según el INDEC y la población con NBI por jurisdicción en relación con la cantidad de CAJ a diciembre de 2019.

Tabla 2. Distribución de CAJ por jurisdicción, cantidad de habitantes, necesidades básicas insatisfechas y población NBI por CAJ

Jurisdicción	Cantidad de CAJ	Cantidad de habitantes	Porcentaje de población con NBI (INDEC)	Población NBI por CAJ
BUENOS AIRES	34	15.625.084,00	11,20	51.471
CATAMARCA	2	367.828,00	14,06	25.858
CABA	16 ¹	2.890.151,00	7,00	12.644
CÓRDOBA	3	3.308.876,00	8,70	95.957
CORRIENTES	1	992.595,00	19,70	195.541
CHACO	3	1.055.259,00	23,10	81.255
CHUBUT	1	509.108,00	10,70	54.475
ENTRE RÍOS	2	1.235.994,00	11,60	71.688
FORMOSA	3	530.162,00	25,02	44.216
JUJUY	4	673.307,00	18,10	30.467
LA PAMPA	1	318.951,00	5,70	18.180
LA RIOJA	2	333.642,00	15,50	25.857
MENDOZA	2	1.738.929,00	10,30	89.555
MISIONES	2	1.101.593,00	19,10	105.202
NEUQUÉN	1	551.266,00	12,40	68.357
RÍO NEGRO	2	638.645,00	11,70	37.361
SALTA	2	1.214.441,00	23,70	143.911
SAN JUAN	2	681.055,00	14,00	47.674
SAN LUIS	1	432.310,00	10,70	46.257

⁴ Listado de Centros de Acceso a la Justicia: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afanzar/caj/listado>

SANTA CRUZ	1	273.964,00	9,70	26.575
SANTA FE	2	3.194.537,00	9,50	151.741
SANTIAGO DEL ESTERO	2	874.006,00	22,70	99.200
TIERRA DEL FUEGO, Antártida e Islas del Atlántico Sur	2	127.205,00	14,50	9.222
TUCUMÁN	3	1.448.188,00	16,40	79.168

1. Este dato incluye aquellos CAJ que, dada su ubicación, también atienden consultas de personas que provienen de la Provincia de Buenos Aires.

Fuente: *Elaboración propia a partir de la información publicada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el INDEC*

La tabla 2 permite identificar solo algunas de las variables relevantes a la hora de evaluar los criterios de distribución de los CAJ en el país. A partir de dichos datos es posible concluir que las provincias en las que hay menor cantidad de CAJ en relación con la población con NBI son: Corrientes, Misiones, Salta y Santa Fe. Dicho resultado podría ser ponderado a la hora de determinar la apertura de nuevos CAJ en esas provincias.

Conforme se ha establecido durante el proceso de validación de este informe, la apertura de los CAJ debe considerar también aspectos propios del federalismo en el país y las dinámicas políticas de cada jurisdicción. Diferentes personas entrevistadas han referido que existe un solapamiento entre una racionalidad socio-demográfica e institucional en la determinación de la apertura y localización de los CAJ y una racionalidad política, ligada a las pujas intraestatales de nombramientos y asignación de recursos. A su vez, las personas entrevistadas que estuvieron a cargo en diferentes períodos políticos coinciden en señalar esta tensión y hacen lecturas con matices respecto de la distribución de CAJ en cada etapa. Los responsables de las últimas dos gestiones coincidieron en la necesidad de definir parámetros fundados en datos para la decisión de apertura de nuevas oficinas. Por último, los datos sobre cantidad de población o población con necesidades básicas insatisfechas pueden ser complementados con otros datos que permitan contar con parámetros objetivos de ubicación de los CAJ. En este sentido, conforme fue expresado en el marco del proceso de validación, la DNPFAJ está trabajando en un índice que evalúa la presencia estatal a los fines de identificar la eventual localización de un centro⁵.

⁵ Leandro Rodríguez Pons, en el marco de una de las entrevistas realizadas durante el proceso de validación comentó que, al momento de redacción de este informe, la DNPFAJ está trabajando en un índice junto al Ministerio del Interior que permita identificar la falta o presencia estatal en distintos puntos del país.



ii. Accesibilidad territorial y proceso de descentralización administrativa

La política se concibió para que existiera una actuación estatal directa, y que se estableciera en el mismo lugar donde se encuentran los sectores más vulnerabilizados con el objetivo de eliminar las barreras económicas, sociales y culturales que pueden restringir el acceso a la justicia:

la localización de los CAJ se realizó justamente en aquellas áreas geográficas, como las villas y los asentamientos precarios, donde la población se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad, con una amplia gama de problemas no resueltos, enfrentando grandes dificultades para trasladarse en busca de información o soluciones y donde la presencia del Estado era claramente insuficiente. Como vimos, en muchos casos, los CAJ constituyen la única instancia estatal presente en esos territorios. (MJyDDHH, 2012, p. 89)

La accesibilidad territorial y el proceso de descentralización administrativa de los CAJ se puede analizar en torno a dos cuestiones: por un lado, la ubicación de los Centros fuera de las áreas urbanas y en los barrios donde se encuentran aquellas personas en mayor situación de vulnerabilidad, y la realización de itinerancias por parte de los distintos centros.

Las itinerancias pretenden expandir el servicio de los CAJ y fortalecer la cooperación con otras instituciones. Las itinerancias se realizan de manera permanente y regular por parte de los Centros (MJyDDHH, 2019b, p. 125). Iniciar una itinerancia por parte de un CAJ no es obligatorio, pero todo CAJ puede hacerlo. Conforme surge de los documentos internos de evaluación disponibles⁶, el 71% de los CAJ realizaron itinerancias a octubre de 2019. De acuerdo con los lineamientos establecidos en el manual elaborado por la DNPFAJ, es pertinente iniciar una itinerancia:

1. Cuando existen comunidades en situación de vulnerabilidad en zonas alejadas a la oficina del CAJ o barrios donde el CAJ tiene poca o nula visibilidad. (...)
2. Cuando el nivel de demanda en la oficina del CAJ desciende por razones climáticas o por la época del año (vacaciones, festividades, etc.).
3. Cuando el CAJ identifica un espacio institucional u organizacional dentro del territorio que convoca de forma regular a una cantidad excepcional de población, cuya particular vulnerabilidad interesa al CAJ por razones estratégicas de acceso a la justicia.
4. Cuando el CAJ identifica un sector de la población vulnerable que no concurre al territorio donde desarrolla sus actividades el CAJ, por razones de seguridad o la existencia de barreras sociales/culturales.

6 Únicamente fue posible acceder a 79 documentos de evaluación interna de los CAJ realizados entre septiembre y octubre de 2019.

5. Cuando un actor comunitario o institucional del territorio lo solicita y luego de una evaluación interna, el CAJ decide iniciar una itinerancia.
6. Cuando situaciones de emergencia ameritan una especial atención a la población vulnerable del lugar por un periodo determinado.
7. Cuando el CAJ posee un bajo nivel de consultas en su oficina o posee una capacidad de trabajo mayor a la que es aprovechada por la comunidad de su área de influencia, debido a razones geográficas, de densidad poblacional o la ubicación de la oficina del CAJ. (MJyDDHH, 2019b, pp. 126-127)

Dada la información disponible en los documentos de evaluación fue posible identificar los motivos por los cuales muchos de los equipos decidieron suspender algunas de las itinerancias comenzadas⁷. Entre estos motivos nombran: la recepción de pocas consultas⁸, la falta de condiciones mínimas para llevar adelante una atención adecuada⁹, la existencia de conflictos con las personas a cargo del espacio donde se ubicaba el CAJ durante la itinerancia¹⁰, la falta de personal en el CAJ para llevarla adelante de manera adecuada¹¹, el cumplimiento del objetivo propuesto de la itinerancia¹², una mala ubicación

7 En el marco del proceso de validación, Gustavo Maurino manifestó que la información obtenida de los informes de evaluación interna de los CAJ realizados en 2019 pueden no ser necesariamente la herramienta más útil para analizar el modo en que se llevaron adelante las itinerancias.

8 Este motivo ha sido manifestado en los documentos de evaluación interna, realizados entre septiembre y octubre de 2019, por los equipos de los siguientes CAJ: Almirante Brown, Bahía Blanca, Dolores, La Plata Centro, Mercedes, Moreno, Pergamino, San Fernando, San Nicolás, Villa 15, Villa Soldati, Córdoba Cabildo, Barrio Maldonado, Santiago del Estero, Guleguaychú, Clorinda, Santa Fe.

9 Este motivo ha sido manifestado en los documentos de evaluación interna, realizados entre septiembre y octubre de 2019, por los equipos de los siguientes CAJ: Bahía Blanca, Villa 15, Villa 31, Villa Soldati, Rosario, Villa María, Clorinda.

10 Este motivo ha sido manifestado en los documentos de evaluación interna, realizados entre septiembre y octubre de 2019, por el equipo del CAJ de Dolores.

11 Este motivo ha sido manifestado en los documentos de evaluación interna, realizados entre septiembre y octubre de 2019, por los equipos de los siguientes CAJ: Florencio Varela, Mercedes, Moreno, Córdoba Cabildo, Barrio Maldonado, 1 11 14.

12 Este motivo ha sido manifestado en los documentos de evaluación interna, realizados entre septiembre y octubre de 2019, por los equipos de los siguientes CAJ: La Plata Centro, La Plata Villa Elvira, Lomas de Zamora, Villa 31, Castelli.



de la itinerancia¹³, dificultades en la articulación con la institución¹⁴, por decisiones del equipo de trabajo del CAJ¹⁵, o por la solicitud del lugar donde se realizaba la itinerancia¹⁶.

Las características propias de las itinerancias, tal como fue mencionado anteriormente, implican un proceso dinámico que pondera su apertura o cierre en función de una serie de factores. En este sentido, una evaluación sobre su implementación y desarrollo no fue abordada en este apartado dadas las dificultades de arribar a conclusiones claras en función de las limitaciones de la información obtenida¹⁷.

— b. Supervisión y control de la política

Tal como se señaló anteriormente, los Centros de Acceso a Justicia están coordinados por la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia (DNPFAJ)^{18 19}, que depende orgánicamente de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Las competencias, responsabilidades y niveles de decisión se dividen entre la Dirección Nacional, las Coordinaciones Regionales, que se corresponden con 8 zonas del país (NOA, Corredor NOA, NEA, Cuyo, Centro-Litoral, PBA, CABA, Patagonia) y las coordinaciones de los 92 CAJ distribuidos en las provincias. La solidez de este sistema de monitoreo y la dinámica más o menos fluida entre cada uno de estos eslabones no se constituye en un valor estable, sino que históricamente ha requerido esfuerzos institucionales específicos. En este sentido, cada nueva

13 Este motivo ha sido manifestado en el documento de evaluación interna, realizado entre septiembre y octubre de 2019, por el equipo del CAJ La Plata Centro.

14 Este motivo ha sido manifestado en los documentos de evaluación interna realizados entre septiembre y octubre de 2019 por los equipos de los siguientes CAJ: Lomas de Zamora, Pergamino, San Fernando, San Nicolás, Rosario.

15 Este motivo ha sido manifestado en los documentos de evaluación interna, realizados entre septiembre y octubre de 2019, por los equipos de los siguientes CAJ: Santiago del Estero, Mendoza.

16 Este motivo ha sido manifestado en el documento de evaluación interna, realizado entre septiembre y octubre de 2019, por el equipo del CAJ de Formosa.

17 Esta observación fue incorporada en función de lo manifestado por Gustavo Maurino en el marco del proceso de validación.

18 Resolución 2111/15 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

19 La información que se proporciona está actualizada hasta diciembre de 2019. Actualmente la Dirección está a cargo de Gabriela Carpineti. Decisión Administrativa 521/2020 de la Jefatura de Gabinete de Ministros. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228073/20200421>

administración ha tenido que desarrollar estrategias concretas de legitimación y de apertura de espacios de diálogo con las trabajadoras y los trabajadores de los centros a fin de procurar la aprehensión y el cumplimiento de los objetivos de gestión de cada momento.

i. La Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento del Acceso a la Justicia

La DNPFAJ tiene como responsabilidad primaria promover, facilitar y fortalecer el acceso a la justicia por parte de la ciudadanía, conducir e impulsar las actividades relacionadas con los programas jurídicos y sociales de atención comunitaria, y atender el tratamiento de las demandas de la ciudadanía. Entre las acciones que debe llevar adelante se encuentran las de organizar, coordinar y administrar los servicios a través de los cuales el Ministerio de Justicia promueve, facilita y fortalece el acceso a la justicia; entender en la puesta en ejecución de planes sociales de asistencia jurídica a la comunidad y estimular la labor coordinada de los centros de asistencia jurídica.²⁰

La DNPFAJ establece los lineamientos de actuación de los CAJ y los objetivos de desarrollo institucional. El Manual de los CAJ cuenta con un capítulo específico sobre el modo en que deben plantearse los objetivos institucionales (MJyDDHH, 2019b, p. 208)²¹. De acuerdo a lo señalado por funcionarias y funcionarios entrevistados, los criterios de definición de los objetivos fueron variando a partir de las sucesivas evaluaciones de su cumplimiento. Una de las primeras formulaciones de la gestión comenzó en 2016²², que buscaba nivelar la cantidad de casos abordada por los CAJ y establecía un mínimo de cantidad de casos por agente. También se combinó con requisitos vinculados al tipo de consultas, con el objetivo de aumentar las legales por sobre las administrativas. Otros objetivos pautados por la Dirección se relacionaban con la necesidad de realizar actividades de formación comunitarias, para fortalecer la inserción territorial de los centros. Si

20 Decreto 1486/2011. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/185000-189999/187434/norma.htm>

21 Si bien son documentos destinados a la gestión interna, se recomienda su publicación en el sitio web de la Dirección, en tanto puede contener información valiosa para otros actores de la sociedad civil.

22 Este proceso se enmarcó en la certificación de calidad de las Normas Internacionales de Calidad ISO 9001, que el MJyDDHH realizó a través del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM). De acuerdo a lo comunicado en la web oficial, en 2017 "los CAJ obtuvieron el certificado ISO 9001 otorgado tras una auditoría del IRAM". <https://www.argentina.gob.ar/noticias/certificacion-norma-internacional-iso-9001>. Y en 2019: "El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación certificó durante 2019 (...) 86 de los centros de Acceso a Justicia (CAJ)". <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-justicia-entrego-certificados-de-gestion-de-calidad>



bien no fue posible relevar en la documentación oficial las consecuencias de eventuales incumplimientos de estos objetivos, de las entrevistas surge que el mecanismo empleado era el de una "Intervención Estratégica", a partir de la cual se realizaba un trabajo de articulación y monitoreo más intenso y directo entre la Dirección y el CAJ. Posteriormente, los objetivos y metas generales y homogéneas fueron reemplazadas por definiciones específicas para cada centro.

ii. Las coordinaciones regionales

Conforme el Manual de los CAJ, la función de la coordinación regional consiste en "orientar, facilitar y supervisar la implementación de la política pública de acceso a la justicia en los Centros de Acceso a Justicia de las diferentes regiones del país, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la DNPFAJ" (MJyDDHH, 2019b, p. 469). Se encuentra a cargo de la coordinación regional supervisar la labor de los CAJ y cumplir el rol de referente institucional de la DNPFAJ en territorio, a partir de las vinculaciones institucionales con otros organismos estatales y organizaciones no gubernamentales. En este sentido, la coordinación regional cuenta con responsabilidades ante los CAJ, para con su región y frente a la DNPFAJ (MJyDDHH, 2019b). Atento a las particularidades del rol, las coordinaciones regionales pueden realizar un análisis comparativo de las dinámicas implementadas en los distintos CAJ, comprender su funcionamiento diverso y entender las diversas necesidades que pudieran surgir en cada uno de ellos (entrevista Gustavo Maurino).

La definición respecto a la cantidad de coordinaciones regionales y su distribución le incumbe a la DNPFAJ. Conforme los documentos institucionales disponibles, corresponde la asignación de entre siete y diez CAJ a cada Coordinación Regional (MJyDDHH, 2019b). De acuerdo a la información publicada por el Ministerio de Justicia, existen ocho (8) coordinaciones regionales: NOA, Corredor NOA, NEA, Cuyo, Centro-Litoral, PBA, CABA y Patagonia²³.

A partir de los lineamientos y los objetivos de desarrollo institucional establecidos por la DNPFAJ, las coordinaciones tienen la responsabilidad directa de que cada CAJ los cumpla adecuadamente, logrando así la adecuada prestación del servicio de acceso a la justicia (MJyDDHH, 2019b). A fin de supervisar la labor de los CAJ, deben realizar visitas periódicas a cada uno de los Centros a su cargo y mantener reuniones con el personal. A su vez, brindan asistencia para la resolución de consultas complejas cuando se encuentran obstáculos para su abordaje.

²³ Organigrama de la DNPFAJ del 2020. <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj/organigrama>

Por otro lado, en cuanto a la responsabilidad con la región, las coordinaciones regionales ejercen la representación de la política pública ante organismos estatales (nacionales, provinciales o municipales), instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil²⁴ (MJyDDHH, 2019b).

Finalmente, respecto a las responsabilidades ante la Dirección Nacional, las coordinaciones regionales deben asegurar el cumplimiento de los procedimientos, manuales y protocolos establecidos por la propia Dirección y rendir cuentas respecto al desempeño de los CAJ en su región (MJyDDHH, 2019b). Para ello, se pretende que quienes ocupen el lugar de la coordinación regional se comuniquen de forma habitual y periódica con cada una de las áreas de la Dirección²⁵.

De acuerdo a los 79 informes de evaluación relevados, una gran cantidad de CAJ presenta los siguientes temas como principales desafíos:

- » Necesidad de un mayor acompañamiento para el establecimiento de vínculos con organismos nacionales, provinciales y municipales (en algunos casos incluso se solicita formalizar esas articulaciones a través de convenios que sean motorizados por las autoridades del área).
- » Promover un diálogo más fluido con los CAJ y aumentar la presencia de las autoridades de la Dirección en los territorios, a través de visitas a los centros (también, al respecto, se señala un exceso de burocratización en los procedimientos para comunicarse de forma directa).
- » Fortalecer e incrementar la cantidad de espacios de encuentro entre los CAJ, con el objetivo de promover el intercambio de experiencias, saberes y capacidades.
- » Clarificar y diferenciar de forma más taxativa las funciones y competencias de la Dirección Nacional respecto de las de las Coordinaciones Regionales (en algunos casos, aun cuando se consideraba positivo el rol de estas últimas, se señaló la poca capacidad de decisión que tienen y/o la superposición de tareas con la Dirección).
- » Crear áreas de coordinación nacional de las y los profesionales de acuerdo a su disciplina (algunos de los CAJ solicitan también la reinstalación de la coordinación de abordaje psicosocial).

24 Resta analizar cómo se dividen las tareas de representación llevadas adelante por las coordinaciones regionales y aquellas realizadas por los propios CAJ.

25 Aún es necesario contar con más información sobre el cumplimiento de las funciones por parte de las coordinaciones regionales a fin de poder realizar un diagnóstico acabado sobre los efectos que tiene la incorporación de esta figura en el funcionamiento de la política.



- » Tomar decisiones teniendo en cuenta en mayor medida las especificidades y la realidad concreta de cada CAJ.

iii. Coordinaciones de los CAJ

Finalmente, cada centro cuenta con una persona que ocupa el rol de la Coordinación del CAJ, cuya responsabilidad es garantizar el proceso de fortalecimiento del centro. Las tareas de coordinación requieren "una visión amplia y estratégica del territorio, de los servicios que ofrece el CAJ y su inserción en la comunidad y en el ambiente institucional local, de acuerdo a sus particularidades (...) [D]ebe permitir identificar problemáticas, organismos, actores de la sociedad civil, instituciones y cualquier otro dato relevante para delinear la forma de trabajo específica en ese lugar" (MJyDDHH, 2019b, p. 458). En la práctica diaria, este rol supone un diálogo constante con las personas a cargo de las Coordinaciones Regionales, tanto para el monitoreo de objetivos de gestión, como para la resolución de pedidos y demandas de índole más administrativa (por ejemplo, insumos).

— c. Sistema de información de la política

En 2016 comenzó a implementarse el Sistema Informático de Gestión de los Centros de Acceso a la Justicia (SICAJ), como herramienta de registro y gestión de las consultas recibidas por los CAJ. Sus principales objetivos son:

1. Permitir el acceso inmediato a la información de los/as consultantes y de sus consultas para elevar la calidad de la atención.
2. Generar una base de datos que permita identificar necesidades jurídicas en los territorios donde se encuentran emplazados los CAJ.
3. Registrar las tareas realizadas por los/as agentes en la atención de las consultas recibidas y en su relación con la comunidad y con otras instituciones estatales.
4. Producir estadísticas fidedignas de la atención realizada.
5. Reducir la utilización de papel. (MJyDDHH, 2019b)

Además de las consultas, en el SICAJ se asientan todas las gestiones que se hayan realizado para resolverlas, lo que la convierte en una herramienta con gran potencial para generar información actualizada tanto de los problemas legales de la población, como de la respuesta que un CAJ haya dado en cada caso.

Sin perjuicio de que se desarrollará con mayor profundidad el análisis de los datos extraídos del SICAJ en el siguiente capítulo, es necesario considerar el modo en que fue utilizado por el personal, así como también los aspectos positivos y las dificultades de su utilización.

En primer lugar, la producción y registro de información por parte de los CAJ aumentó a partir de la implementación del sistema. La información incluida en las bases de las consultas registradas da cuenta del alcance que ha tenido el uso de la herramienta²⁶.

De acuerdo a la evaluación realizada por el personal de los CAJ hacia finales del 2019, la gran mayoría de los equipos coincide en los beneficios que trae aparejada la implementación del sistema de información. Entre otras cuestiones, han mencionado la importancia de la herramienta para poder hacer seguimiento de los casos y para identificar aquellas personas que hubieran concurrido a otro CAJ con anterioridad²⁷.

A modo de ejemplo, el personal del CAJ de Bahía Blanca indicó: "Mejoró el seguimiento de las consultas permitiendo la sistematización de datos y la socialización de las consultas hechas con el resto de los CAJ, así como el conocimiento de los casos entre los integrantes del equipo." (Informe evaluación interna 2019, CAJ Bahía Blanca). Del mismo modo, el equipo del CAJ de Campo Gallo expresó que "el SICAJ es una buena herramienta en la medida en que permite tener una especie de historia clínica-legal de cada persona que se acerca a la oficina." (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Campo Gallo). Finalmente, del CAJ de Neuquén manifestaron: "La utilización del SICAJ constituye un gran progreso en muchos aspectos a la hora del registro de nuestro trabajo, las estadísticas y la confección de informes" (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Bahía Blanca).

De los documentos de evaluación también surgen ciertos desafíos que aún tiene su implementación²⁸. En primer lugar, una serie de CAJ han tenido dificultades para utilizar la herramienta, dada la falta de acceso a Internet en muchas de las locaciones donde

²⁶ <http://datos.jus.gob.ar/dataset/consultas-efectuadas-en-los-centros-de-acceso-a-la-justicia>. La información se encuentra disponible desde el año 2016 a noviembre de 2019. No ha sido actualizada desde esa fecha.

²⁷ Conforme ha establecido Gustavo Maurino durante el proceso de validación, la herramienta desarrollada por la DNPFAJ no ha sido replicada por otros servicios de justicia. A pesar de que en la presente investigación no se ha realizado una comparación con el nivel de desarrollo tecnológico de otros organismos, resulta destacable esta observación. Por otro lado, también se destaca la apertura de información que se ha realizado de los datos producidos por el SICAJ.

²⁸ En el marco del proceso de validación Gustavo Maurino y Facundo Ureta manifestaron la falta de abordaje de la situación en que se encontraba el sistema de información previo al 2015 y los avances que implicó la implementación del SICAJ, así como la falta de consideración hacia las dificultades en su implementación, propio de las dinámicas estatales.



se encuentran ubicados los CAJ²⁹. Otra de las dificultades referidas está vinculada a la incorporación de cuestiones específicas al SICAJ para su utilización en el Hospital de Derechos, especialmente en torno a la falta de acceso y carga de información por parte de los organismos allí alojados (entrevista Guillermina Greco).

Asimismo, como se mostrará en el apartado VI, no sólo persisten desafíos relacionados con las categorías que el sistema emplea para la carga de información, lo que resulta importante para reducir la posibilidad de que existan interpretaciones diversas, sino que también debe fortalecerse la formación en torno a la utilización del SICAJ como herramienta de registro.

De las entrevistas realizadas surge que el SICAJ se desarrolló con recursos materiales y humanos marcadamente acotados: fue diseñado por el área de informática del MJyDDHH y sobre una propuesta inicial que requirió sucesivas modificaciones y mejoras. Asimismo, la utilización del sistema por parte de otros organismos del ministerio (como el CENAVID) promovió la actualización del sistema con objetivos diversos, poco claros y superpuestos.

Por otro lado, a pesar de la potencialidad de aprovechamiento de la información que contiene, hasta el momento no fue posible identificar el uso sistémico de la información producida por los CAJ para la toma de decisiones sobre las políticas de los distintos organismos del Estado -por fuera del Ministerio de Justicia de la Nación-, identificando, por ejemplo, patrones colectivos de vulneración de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que permitan diseñar una política preventiva y promocional que anticipe el incremento de la conflictividad y judicialización³⁰. A eso debe sumarse la necesidad que aún existe de precisar ciertas definiciones de las categorías que el sistema utiliza, así como prevenir el sub-registro de los campos de información vinculados con las personas consultantes y las intervenciones de los CAJ.

En este sentido, la creación e implementación de este sistema ha significado un avance significativo en términos de mejora en la gestión de los casos, se trata de una herramienta de gran riqueza para la producción de datos, y cuyo aprovechamiento podría aún potenciarse para la evaluación y el fortalecimiento de la política.

29 Ello ha sido manifestado en los documentos de evaluación interna realizados entre septiembre y octubre de 2019 por los equipos de los siguientes CAJ: Chascomús/Dolores, San Pedro, Belén, Valle Viejo, Gualaguaychú, Paraná, Clorinda, Susques, Cipolletti, Bariloche, Santa Fe, Amaicha del Valle.

30 Conforme surge de la entrevista realizada a Guillermina Greco, en el Hospital de Derechos se utilizó la información del SICAJ para elegir los temas en los cuales se realizarían protocolos específicos de derivación: "para elegir los temas de los cambios críticos, (...) surge del SICAJ, de cuáles era la mayor cantidad de consultas". A su vez, durante el proceso de validación, Facundo Ureta manifestó la utilidad de los datos del SICAJ a la hora de dialogar con otras áreas del Estado, como por ejemplo la Dirección Nacional de Migraciones.

— d. Recursos y personal de los CAJ

La gestión de los CAJ y el modo en que atienden las consultas está íntimamente relacionado con la cantidad de recursos destinados a la política, su distribución y el personal empleado para llevar adelante las funciones establecidas. En este sentido, en 2018 se intensifica un ciclo de caída de indicadores macroeconómicos del país, lo que tiene fuertes impactos materiales en la política de los CAJ. Si bien no se ha podido comprobar una disminución nominal o real del presupuesto, la implementación de restricciones de contratación de personal (ver punto ii), supuso importantes obstáculos. A continuación, se analiza el presupuesto y el personal de la política³¹.

i. Presupuesto

La actividad del Estado para la satisfacción de derechos y la implementación de políticas públicas depende del gasto público. Analizar el presupuesto destinado a la política permite evaluar en qué medida o de qué modo se utilizan los recursos, cómo se encuentran distribuidos y si favorecen, o no, su implementación. Contar o no con recursos se torna en un aspecto fundamental del acceso a la justicia.

La DNPFAJ, al igual que gran parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, cuenta para la implementación de políticas públicas con fondos presupuestarios (asignados en cada Ley de Presupuesto por el Congreso de la Nación³²) y extrapresupuestarios.

A los efectos de evaluar la cantidad de fondos extrapresupuestarios destinados a la política, se solicitó al Ente Cooperador Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (ACARA) información sobre los recursos del Fondo de Cooperación Técnica y Financiera creado en el marco del convenio suscripto entre el Ministerio de

31 Para ello se han utilizado fuentes secundarias de información, como la información pública disponible sobre los Centros y los documentos de evaluación interna.

32 Durante el período 2012-2017, los programas que cuentan con presupuesto para la política de acceso a la justicia son el N° 23 "Asistencia jurídica y relaciones con el Poder Judicial" para sus actividades 1: "Mediación y acceso a la justicia" y 4: "Servicio de Base de datos jurídicos", y el Programa N° 32: "Protección de Víctimas de Violencias". A partir del 2018, las actividades "Mediación y acceso a la justicia" y "Protección de Víctimas de Violencias" se encuentran dentro del Programa N° 43 "Afianzamiento de la Justicia como valor", mientras que la actividad "Servicio de Base de datos jurídicos" forma parte del Programa N° 42 "Planificación Estratégica y Relaciones con la Comunidad".



Justicia y Derechos Humanos y ACARA³³, destinados al pago de contrataciones y prestaciones de la DNPFAJ³⁴. Según lo informado, los fondos extrapresupuestarios asignados a la política se mantuvieron relativamente estables (ajustados por inflación)³⁵ de 2013 a 2018, oscilando entre 37 y 42 millones de pesos por año aproximadamente. En el año 2019 se observa un aumento considerable de dicho monto³⁶. Atento al tamaño de los gastos requeridos para la implementación de la política, aún resulta necesario seguir indagando en la cantidad de fondos extrapresupuestarios utilizados.

En relación con los fondos presupuestarios, los niveles de desagregación de la información disponible en las bases de datos publicadas en forma proactiva por el Estado Nacional en sus sitios web no es suficiente para determinar el monto asignado y ejecutado específicamente por la DNPFAJ. Será valioso en futuras investigaciones realizar un análisis más detallado de los fondos presupuestarios ejecutados con destino a esta política –y su proporción en relación con los gastos extrapresupuestarios–, así como una evaluación más integral respecto de su suficiencia o adecuación para cumplir con los objetivos que se plantea.

ii. Personal de los CAJ

El Ministerio de Justicia de la Nación informó en 2019 que el personal de los CAJ llega a un total de 378 personas³⁷, con un promedio de 4,7 personas empleadas por centro.

³³ Conforme lo establecido en las leyes 23.283 y 23.412.

³⁴ Se obtuvieron en el marco de esta investigación, a partir de una solicitud de acceso a la información pública respondida por dicha entidad con fecha 02/03/2021.

³⁵ Para la inflación acumulada de los años 2012 a 2015 se utilizó como fuente EPyCA Consultores. Por otro lado, la inflación de los años 2016 a 2019 se mide en base al IPC nacional del INDEC.

³⁶ Los fondos extrapresupuestarios destinados al pago de contrataciones y prestaciones en 2019 alcanzan los 266 millones de pesos, los cuales fueron destinados fundamentalmente a pagos en el marco de convenios entre la DNPFAJ y otros organismos. De todas maneras, no resulta posible con base en la información disponible determinar si dicho aumento implica un incremento global de los recursos con que contaba la política en cuestión, o fue acompañado por una disminución de los fondos presupuestarios destinados a ésta.

³⁷ La información de la cantidad de personal se obtuvo a partir de las evaluaciones brindadas por el personal de los CAJ al Ministerio. Las evaluaciones fueron realizadas durante los meses de septiembre y octubre e indican la cantidad de personas empleadas por CAJ y su profesión. Sin embargo, conforme el listado de centros de acceso a la justicia disponible en la página web del Ministerio, no hay información específica de 12 centros que hoy se encuentran en funcionamiento. Es por eso que el número del personal total de los centros al día de hoy es mayor que lo aquí indicado.

Tabla 3. Personal del CAJ por jurisdicción.

Jurisdicción	Cantidad de CAJ	Cantidad de personal total	Promedio de la cantidad de personal
BUENOS AIRES	34	124	4,13
CATAMARCA	2	7	3,5
CABA	16	91	7,58
CÓRDOBA	3	15	5
CORRIENTES	1	4	4
CHACO	3	14	4,66
CHUBUT	1	2	2
ENTRE RÍOS	2	9	4,5
FORMOSA	3	10	3,33
JUJUY	4	12	4
LA PAMPA	1	4	4
LA RIOJA	2	9	4,5
MENDOZA	2	11	5,5
MISIONES	2	8	4
NEUQUÉN	1	3	3
RÍO NEGRO	2	7	3,5
SALTA	2	3 ¹	1,5 ²
SAN JUAN	2	11	5,5
SAN LUIS	1	2	2
SANTA CRUZ	1	3	3
SANTA FE	2	8	4
SANTIAGO DEL ESTERO	2	13	6,5
TIERRA DEL FUEGO, Antártida e Islas del Atlántico Sur	2	Sin información	Sin información
TUCUMÁN	3	8	4
Total	94	378	4,02

1. No se cuenta con información sobre la cantidad de trabajadores y trabajadoras de uno de los CAJ de Salta.

2. Debe considerarse que no hay información disponible sobre la cantidad de personal contratado en uno de los CAJ de Salta.

Fuente: *Elaboración propia en base a la información proveniente de los documentos internos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*



La distribución del personal promedio de CAJ varía entre 2 y casi 8 personas, según la provincia, encontrándose la mayor cantidad de personal promedio en los CAJ de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Al igual que en el caso de la ubicación por provincia de los CAJ, no es posible concluir de los documentos institucionales si existen criterios específicos y homogéneos para la determinación de la cantidad de personal por CAJ.

Al mismo tiempo, la base de la organización del CAJ es el trabajo en equipo, para lo cual cada Centro debe contar con un grupo interdisciplinario de abogados/as, psicólogos/as, mediadores/as comunitarios/as, trabajadores/as sociales y personal administrativo/a³⁸.

La tabla a continuación muestra el porcentaje del personal de los CAJ de acuerdo a su profesión a diciembre de 2019³⁹.

Tabla 4. Porcentaje del personal de los CAJ según profesión

Personal según sus profesiones	Cantidad de profesionales	Porcentaje 2019
Abogada/o; abogado/a mediador/a	131	34,66%
Administrativa/o	106	28,04%
Médica/o (sólo en CAJ con servicio rural itinerante)	4	1,06%
Mediador/a	5	1,32%
Sin especificar	12	3,17%
Operador/a psicosocial	1	0,26%
Psicóloga/o; psicólogo/a mediador/a, psicólogo/a social	60	15,87%
Trabajador/a social	56	14,81%
Politólogo/a mediador/a	1	0,26%
Técnica/o en Minoridad y familia	2	0,53%
Suma total	378	100%

Fuente: *Elaboración propia en base a la información proveniente de los documentos internos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*

³⁸ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, "Manual de Trabajo de los Centros de Acceso a Justicia", 2019, p. 449.

³⁹ Resta hacer un análisis sobre la modalidad de contratación del personal de los CAJ y las capacitaciones brindadas al personal vinculadas a la tarea que deben llevar adelante a partir de la información solicitada a la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a informantes clave, existe una gran disparidad en torno a la capacitación del personal de los CAJ. En este sentido, si bien se han introducido algunas estrategias específicas, esta política no escapa en general a los desafíos en materia de capacitaciones y reconocimientos en el personal, propios del resto de la administración pública. En este sentido, resultaría valiosa la implementación de una política de formación sistematizada y constante, que fije objetivos claros y busque establecer pisos comunes entre las provincias, así como la implementación de un sistema de concursos, reconocimientos o mejoras salariales⁴⁰ para incentivar la profesionalización y la designación y ascenso del personal basado en criterios no discrecionales y de idoneidad. Esto, sumado a la precariedad de los contratos (que deben ser renovados como mínimo anualmente) y los bajos salarios, son obstáculos para la generación de una planta estable y formada. En otras palabras, uno de los mayores desafíos en términos del personal es el de "profundizar el piso común de partida y equilibrar la disparidad formativa de los CAJ. Existe una gran disparidad formativa y, además, el retraso salarial no colabora a la permanencia de profesionales. El retraso salarial, y sobre todo si uno compite con el Poder Judicial y los ministerios públicos, por lo menos para lo que es el rol del abogado y abogada, es un problema claro" (entrevista Gabriela Carpineti).

Por último, debe destacarse el impacto específico de la implementación del Decreto 632/2018, que prohibía que los organismos estatales efectuaran "nuevas designaciones ni contrataciones de personal de cualquier naturaleza o fuente de financiamiento presupuestarias o no presupuestarias, hasta el 31 de diciembre de 2019". Esto no sólo obstaculizó la ampliación de personal, sino que dificultó ampliamente el reemplazo de aquellos/as trabajadores/as de los CAJ que renunciaran, se jubilaran o solicitaran pases a otras dependencias estatales. Los escasos aumentos salariales y el freno de las recategorizaciones de la planta intensificaron este proceso (entrevista Facundo Ureta).

⁴⁰ De la entrevista a Facundo Ureta en el marco del proceso de validación surge que: "En 2018 se implementó un sistema de reconocimiento a los CAJ con mejores desempeños, consistente en una asignación económica especial para aplicar a bienes que mejoraran las condiciones de trabajo (elegidas por los equipos)". Sería necesario contar con más información para evaluar los impactos de la implementación de dicho reconocimiento.



06

ANÁLISIS DEL
DESEMPEÑO DE LOS CAJ



06

Análisis del desempeño de los CAJ

En este apartado buscamos analizar, con base en información empírica de tipo cuantitativo, las características y despliegue de la prestación que brindan los CAJ, y sus niveles de utilización por parte de la ciudadanía.

— a. Cantidad y tipos de ingresos

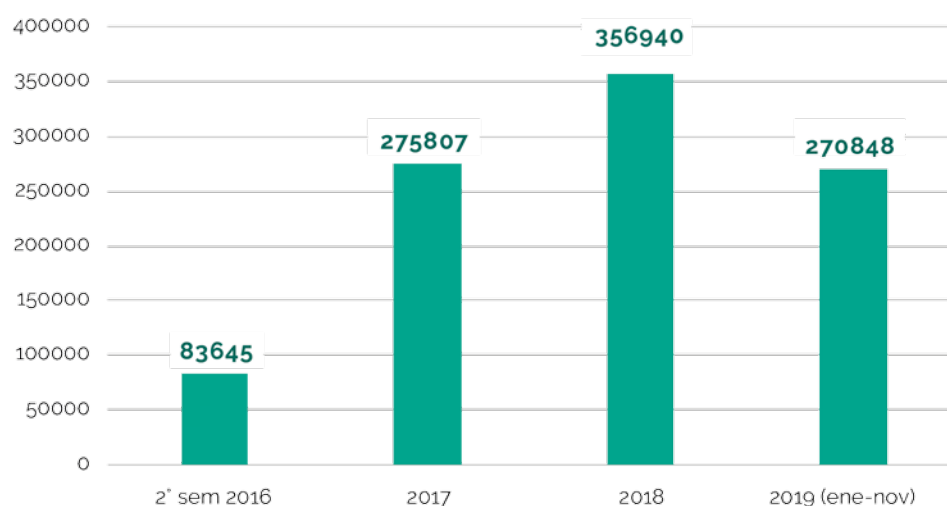
En el Manual de los CAJ se define una consulta como "el problema, conflicto o necesidad que acerca el/la consultante al CAJ y activa la prestación de servicios de su parte" (MJyDDHH, 2019b, p. 5). En este sentido, desde la puesta en funcionamiento del SICAJ (segundo semestre del 2016) hasta noviembre de 2019, las dependencias¹ de todo el país atendieron un total de 987.240 consultas. Esto supone un promedio aproximado de 24.079 por mes y de 791 diarias².

1 Además de los CAJ, el sistema registra las consultas recibidas a través de los siguientes programas y líneas telefónicas: Área de Atención al Ciudadano, Casa de Paz y Justicia QUILMES, Centro Nacional de Asistencia a las Víctimas de Delitos (CENAVID), Centro de Orientación a Migrantes, Cuerpo Interdisciplinario, el Estado en tu Barrio, la línea telefónica de los CAJ (Línea 0800-222-3425), PNR, PNR Línea 145, el Programa de Lucha contra la impunidad (PRONALCI), y el Programa Víctimas contra las violencias (PVCV). La cantidad de consultas recibidas por medio de estos canales representó el 7,9% del total de consultas registradas en el SICAJ en el 2019.

2 Debido al estado incipiente de la utilización del SICAJ durante el 2016, el resto del apartado utiliza datos agregados correspondientes al período 2017-2019 (en este último año hasta el mes de noviembre). También debe destacarse que, salvo indicación de lo contrario, para construir estas estimaciones, se decidió no computar dos CAJ creados hacia el final del período analizado, debido a que no se cuenta con información relativa a su funcionamiento ni a las consultas abordadas.



Figura 1. Cantidad de consultas recibidas por año.



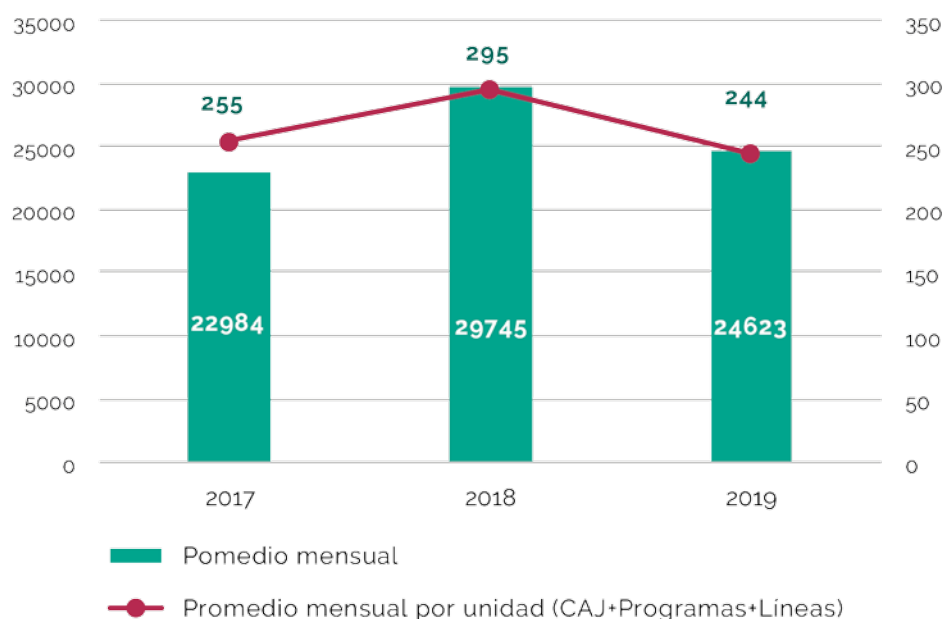
En términos de la evolución de la cantidad de consultas recibidas anualmente, se registra un pico en la cantidad durante el año 2018, cuando su volumen crece casi un 30% respecto del año anterior (asimismo, en 2018 comenzaron a operar 8 dependencias nuevas³ y a registrarse las consultas recibidas por 5 líneas telefónicas y programas subsidiarios más⁴). Además de un aumento en la cantidad de casos atendidos, este incremento podría vincularse con la mayor cantidad de unidades que atienden consultas asentadas en el SICAJ. Por el contrario, en el año 2019 se observa una disminución: su promedio mensual baja un 17,2% respecto del año anterior. Asimismo, durante ese año cada unidad (CAJ y programa o línea) abordó un promedio de 244 consultas mensuales, es decir, una cantidad incluso ligeramente menor que la de 2017 (255) a pesar de los 4 CAJ y los 7 programas o líneas que se incorporaron entre un año y otro. Esto podría deberse, por un lado, a cierto impacto de la reducción de la planta que comenzó a experimentarse desde mediados de 2018 (tal como se desarrolló en el apartado V.d). Asimismo, en las entrevistas de validación, se señaló que luego de las elecciones primarias de dicho año -que anunciaron un

³ En Avellaneda y Chascomús (PBA); en el Hospital de Derechos y Lugano (CABA); y los que conformaron el Corredor Norandino, en Belén (Catamarca); en Amaicha del Valle (Tucumán); en Los Robles (La Rioja); y en Susques (Jujuy).

⁴ En el SICAJ se observa la incorporación de consultas registradas por el PNR, PRONALCI, PVCV, los operativos del Estado en tu Barrio ETB y el CENAVID.

recambio del partido gobernante a nivel nacional- se enfrentaron múltiples dificultades para sostener el cumplimiento de los objetivos por parte de todos los CAJ.⁵

Figura 2. Cantidad de consultas: promedio mensual por año y promedio mensual por año por unidad



Con respecto al tipo de ingreso, entre 2017 y 2019, más del 60% de las consultas de todo el país fueron de índole administrativa⁶. La mayoría de ellas se concentra en 4 temas: acceso a documentación, consultas para organismos alojados en el CAJ⁷, seguridad social y relaciones de familia. Más específicamente, refieren a documentos de identidad, partidas de nacimiento y certificados de antecedentes penales; el acceso a prestaciones y

⁵ Este punto fue identificado por Gustavo Maurino y Facundo Ureta en el marco del proceso de validación del informe.

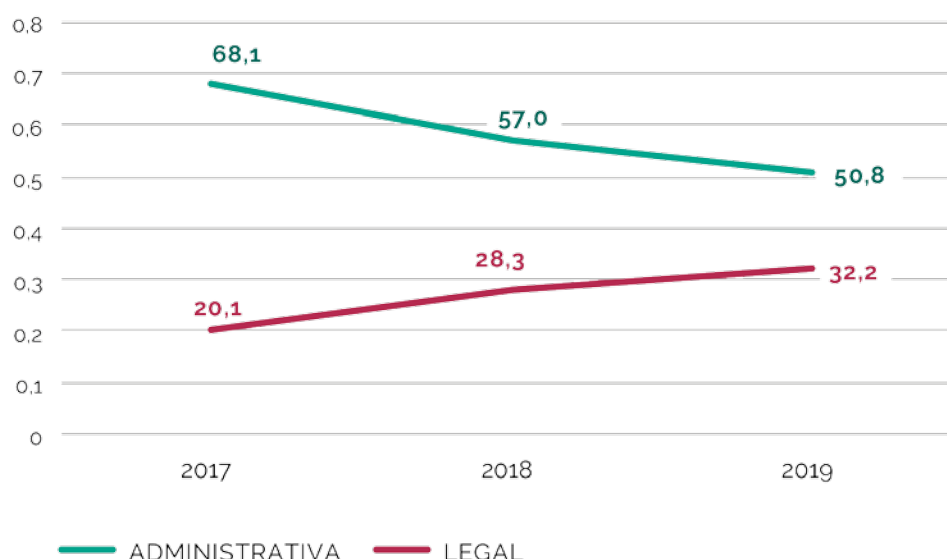
⁶ Internamente se define a las consultas administrativas como aquellas que "se generan a partir de dificultades de los/as consultantes para acceder a prestaciones sociales, comprender los pasos y la documentación requerida para realizar trámites". <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj/justicia/afianzar/caj/politica-de-gobierno-abierto/atencion-consultantes> (31/05/2020)

⁷ Se trata de consultas que ingresan directamente para organismos externos que funcionan o son alojados en la oficina donde opera un CAJ, es decir, que tienen personal que trabaja dentro del CAJ aun cuando no es parte de su planta sino que su vínculo laboral es con el organismo externo (por ejemplo, ANSES, RENAPER, etc.).

programas sociales; gestiones de la tarjeta SUBE de transporte público; trámites relativos a migraciones; y, finalmente, jubilaciones y pensiones.

Por su parte, durante el período analizado sólo un cuarto de las consultas gestionadas por los CAJ fueron de tipo legal⁸. Sin embargo, las consultas administrativas han disminuido anualmente de forma sostenida mientras que la proporción de las legales ha aumentado, lo que puede indicar un proceso de consolidación de los centros como espacios de servicios legales en sentido más estricto.

Figura 3. Evolución de cantidad de consultas legales y administrativas



La mayor parte de las consultas legales se concentra en 3 temas:

- » **Relaciones de familia** (un 40% de las consultas legales son relativas a este tema, lo que equivale a casi 100 mil consultas).
- » **Seguridad social** (casi un 16% de las consultas legales son relativas a este tema, lo que equivale a casi 40 mil consultas).

⁸ De acuerdo a la documentación institucional, las consultas legales "surgen de situaciones más complejas, vinculadas con relaciones familiares, conflictos con la ley penal, violencias, problemas de salud, vivienda, trabajo, educación, entre otras". Estas últimas incluyen un acompañamiento jurídico, pudiendo implicar en algunos casos la tramitación de casos ante los poderes judiciales.

- » **Vivienda** (casi un 12% de las consultas legales son relativas a este tema, lo que equivale a casi 30 mil consultas).

Resulta relevante observar que, dentro de las consultas legales vinculadas con relaciones familiares, existe una altísima proporción que, por sus características⁹, podrían categorizarse como formas de violencia de género (lo que, dado que a su vez figura como una subcategoría específica en el SICAJ, podría dar lugar a lecturas que subestimen esta problemática). Además, existe un conjunto de temas que tienen un peso cuantitativo marginal en términos agregados, pero que presentan muy altas proporciones de consultas legales. Entre ellas, podemos mencionar a todos los temas vinculados a la comisión de delitos y reparación de daños: en esos casos casi la totalidad de estas consultas, por razones evidentes, son legales.

i. Temas de las consultas

Más allá del tipo específico de consulta, es relevante distinguir los temas sobre los que éstas pueden versar. El SICAJ ofrece un listado predeterminado de temas y subtemas sobre los que las trabajadoras y los trabajadores de los CAJ deben elegir. Estas opciones no están definidas en los manuales, por lo que no resulta claro con qué criterios una consulta se categoriza como relacionada con un tema y subtema. En principio, a pesar de diferenciar 18 temas posibles¹⁰ (MJyDDHH, 2019b), durante el periodo analizado sólo dos de ellos representan cerca de la mitad de las consultas durante todo el periodo:

- » Acceso a documentación personal y certificaciones: 239.371 casos (26,5%).
- » Consulta para organismo alojado en el CAJ: 170.457 casos (18,9%).

La marcada concentración de éstos es lo que genera un mayor peso de consultas administrativas (casi el 60% del total). Los otros dos temas con peso cuantitativo significativo son:

- » Seguridad social: 191.482 consultas (21,2%), las cuales en su mayoría son administrativas.
- » Relaciones de familia: 117.102 consultas (13%), las cuales en su mayoría son legales.

9 Nos referimos a subtemas como incumplimientos de deberes derivados de la responsabilidad parental, los trámites de filiación y/o reconocimiento, violencia intrafamiliar, y problemas en los regímenes de visita y cuidado.

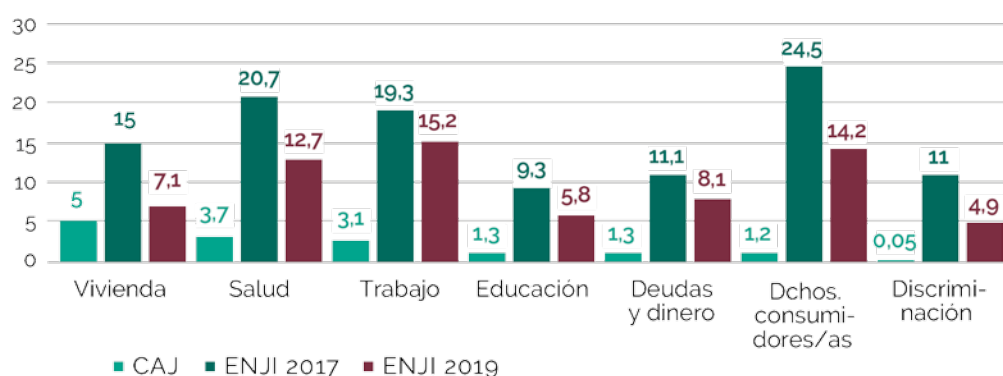
10 Conforme las pautas establecidas en el Manual de los CAJ, una consulta podrá versar únicamente sobre un tema, pero podrá involucrar varios sub-temas. Los temas y subtemas se encuentran preestablecidos en el nomenclador del sistema SICAJ y el personal debe seleccionar aquellos que correspondan con la consulta.

Por último, mientras los temas señalados concentran casi la mitad del total de consultas, existen otros catorce temas¹¹ que en promedio no alcanzan el 1,5% del total cada uno¹².

A pesar de no utilizar las mismas categorías, resulta interesante observar las diferencias entre los datos que arroja el SICAJ y las Encuestas de Necesidades Jurídicas Insatisfechas realizadas por el MJyDDHH en 2017 y 2019¹³:

- » La seguridad social es el segundo tema más consultado en los CAJ (21,2%), mientras que en la ENJI representa sólo el 8,5% (2017) y el 3,8% (2019) de los problemas jurídicos de las personas encuestadas (ello podría explicarse tanto por la reiteración de algunos tipos de consultas en mayor medida que otras, así como por el tipo de consultas más relevantes para los grupos específicos que constituyen la base de consultantes de los CAJ).
- » Un conjunto de temas que resultan marginales en los CAJ, presentan porcentajes elevados en las ENJI:

Figura 4. Comparación de consultas en los CAJ y los resultados de las ENJI



11 Vivienda; Salud; Educación; Trabajo; Actos del gobierno o agentes públicos; Conflictos colectivos de pueblos originarios; Daños y responsabilidad civil; Derechos de usuarios/as y consumidores/a; Deudas (problemas de dinero); Discriminación; Justicia penal; Víctima de delito; Violencia de género; Violación de derechos humanos en Venezuela.

12 En este sentido, en muchos casos no resultan claros los criterios de definición sobre los temas que el SICAJ ofrece para el etiquetado de consultas. Un claro ejemplo de ello es la única modificación realizada al listado durante el período analizado: en el 2019 se incorpora como tema la "Violación de derechos humanos en Venezuela", a pesar de tener una presencia absolutamente marginal (59 consultas). De acuerdo a lo señalado durante el proceso de validación por Gustavo Maurino, la incorporación de este tema no surgió de una demanda específica de los CAJ, sino a un pedido externo vinculado a la utilización del sistema por parte de otras áreas y programas del MJyDDHH.

13 Debe señalarse que estas diferencias no necesariamente implican un desempeño negativo o insuficiente por parte de los CAJ, ya que podría indicar que hay necesidades jurídicas que están siendo abordadas por otros organismos.

Paralelamente, el crecimiento de algunas problemáticas observadas puede relacionarse con el hecho de que los CAJ han debido atender un incremento de consultas derivadas del deterioro generalizado de los indicadores socioeconómicos que Argentina y la región presentan en los últimos años, lo que ha impactado negativamente en las condiciones de vida de la población. Algunos ejemplos de ello son los siguientes:

- » aumento de las consultas por desalojos o personas en situación de calle;
- » aumento de consultas vinculadas a la migración (la gran mayoría de personas originarias de países del MERCOSUR);
- » aumento de consultas vinculadas a consumos problemáticos;
- » aumento de consultas vinculadas al acceso a programas sociales;
- » la magnitud de las consultas relativas al desempleo y los despidos (que anualmente representaron el 48%, 38% y 28% de las consultas laborales).

Otros tipos de consulta que se incrementaron durante el período probablemente se expliquen por una difusión creciente, al interior de ciertas comunidades, sobre los servicios que prestan los CAJ, o por campañas de difusión específicas. Ejemplos de ello son los siguientes:

- » aumento de las consultas vinculadas a la tramitación de documentación para personas no inscriptas al nacer (situación de NN);
- » aumento de las consultas relativas a la gestión de certificados de discapacidad.

En cuanto a la evolución anual, resulta interesante analizar la variación de los tipos específicos de problemas en cada caso:

Acceso a documentación personal y certificaciones: es el tema más consultado en términos agregados. En 2018 casi duplica su volumen (supera el 28% del total) y si bien disminuye su cantidad en 2019, en términos comparados sigue en aumento (representa casi el 32% de todas las consultas de ese año). Este crecimiento se relaciona principalmente con el mayor volumen de consultas relativas a documentación sobre migraciones, radicaciones y trámites de ciudadanía (que se quintuplica entre 2017 y 2019), los trámites relativos a documentación de identidad (que se duplica entre 2017 y 2019, llegando a ocupar casi la mitad de todos los casos dentro de este tema) y las relacionadas con la tarjeta SUBE para transporte público (que se multiplican por 8 en ese mismo período). Cabe destacar, asimismo, la marcada caída de los pedidos vinculados con la certificación de antecedentes penales.

Seguridad social: es el segundo tema más consultado durante el período analizado. En 2018 aumenta su volumen casi en un 50% y se retrae en términos reales en 2019, aunque



mantiene su proporción dentro del total (más de un quinto de las consultas desde el 2017 se vinculan con este tema). En cuanto a los asuntos concretos que la población consulta, el acceso a programas sociales representa más de la mitad de los casos. Por otro lado, el acceso a jubilaciones presenta su pico en 2018 a partir del aumento vinculado con el cobro de montos retroactivos dispuestos por la Ley 27.260 (Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados). El tercer subtema en términos de importancia es el de acceso a pensiones, que se mantiene estable en todo el período analizado, representando un 13% en términos agregados.

Consultas para organismos alojados en el CAJ: es el tema más consultado en 2017, pero luego comienza a disminuir de forma sostenida. En 2018 decrece su volumen en un 56% y en 2019 representa un sexto de su magnitud inicial. Dentro de esta categoría, los organismos que redujeron su volumen de casos son mayormente ANSES, DNM y RENAPER¹⁴. Igualmente destacable es el aumento de las consultas derivadas al Ministerio Público de la Defensa, que en 2018 recibió unas 7 veces más consultas que el año anterior. A pesar de ello, continúa teniendo una presencia marginal dentro de esta categoría (no llega al 3% del tema en su año de mayor magnitud).

Relaciones de familia: es el cuarto tema con mayor peso en términos agregados. Su volumen inicial se duplica en 2018 y se mantiene en 2019. Dicho aumento se vincula con dos problemáticas: la primera, ligada a deberes de responsabilidad parental (se duplica en 2018), y la segunda, a sistemas de cuidado de personas menores (alcanza a multiplicarse por 8 en 2019). La tercera cuestión en términos de importancia numérica es la relativa a los divorcios y ceses de convivencia, que aumentan casi en un 60% en 2018 y luego se mantienen estables.

Vivienda: es el quinto tema de mayor magnitud en términos agregados. Aumenta más de un 50% en 2018 y disminuye levemente en 2019. A diferencia de otros casos, la distribución entre sus subtemas es más pareja. Si bien sus valores se mantienen bastante estables en los 3 años analizados, se observa un crecimiento de problemas relativos a títulos de propiedad, que se multiplica por 8 en 2018, y de casos de personas en situación de calle (actual o inminente), que se quintuplica en 2019.

Salud: aumenta un 34% en 2018 y se contrae un 17% en 2019 (aunque continúa representando la misma proporción del total). Las problemáticas de mayor peso son las vinculadas con la salud mental (casi la mitad de todas las consultas de salud) y el acceso a servicios públicos de salud (14%).

¹⁴ Excluimos de este listado a la gestión de la tarjeta SUBE porque en 2018 se registra un aumento de igual volumen dentro del tema "Acceso a Documentación y Certificaciones" en el subtema concerniente a la SUBE, por lo que parece tratarse de una recategorización del mismo tipo de consulta.

Trabajo: durante el período analizado, sólo 3 de cada 100 consultas versaron sobre este tema. En 2018 crece un 53% y disminuye un 13% en 2019 (aunque continúa representando la misma proporción del total). Las consultas más habituales vinculadas a temas laborales son: cuestiones salariales o de registración (casi 25% durante todo el período), situación de desempleo (23,4%) y despidos (20,3%). No obstante, ambos alcanzan un pico en 2018 y en 2019 disminuye levemente su volumen de casos.

Los 11 temas restantes no alcanzan individualmente el 2% de las consultas recibidas entre 2017 y 2019. Por otro lado, se observa una utilización muy alta de la categoría residual de "Otros" para caracterizar la consulta en su registro en el SICAJ, lo que dificulta analizar con mayor profundidad estos casos.

Víctimas de delito: a pesar de representar el 1,5% en términos agregados, destaca su crecimiento sostenido y marcado, llegando a ser el segundo tema de mayor crecimiento (entre 2017 y 2019 se triplica). Las problemáticas dentro de esta categoría que presentan mayores aumentos son los delitos contra la integridad sexual (llegan casi a triplicarse), los delitos contra la propiedad como hurtos, estafas y fraudes (se duplican) y los delitos contra la libertad como la privación de la libertad, trata de personas con fines de explotación sexual o laboral y explotación sexual (en 2019 se multiplican 32 veces respecto de 2017, lo que puede vincularse con la creación del Centro de Asistencia a las Víctimas de Delitos (CENAVID) en el marco de la Ley Nacional 27.372 de Protección, Derechos y Garantías de las Víctimas de Delito, que también utilizaba el SICAJ.

Violencia de género: presenta un aumento del 70% en 2018 y decrece 22% al año siguiente (aunque continúa representando la misma proporción del total). El tipo de violencia que registra más consultas es la violencia física, que representa casi la mitad del total de esta categoría. También es destacable el aumento de los casos de violencia económica, que se multiplican casi por 10 entre 2017 y 2019.

Deudas (problemas de dinero): aumenta casi un 37% en 2018 y se mantiene estable en 2019. Dentro de esta categoría, crecen casi 3 veces las consultas vinculadas con acciones por parte de acreedores. El segundo subtema más importante está vinculado con la obtención de préstamos (25,5% en términos agregados).

Educación: en 2018 triplica su magnitud, mientras que en 2019 se reduce un 35%. En esta categoría, es destacable que la categoría residual "Otros" representa el subtema mayoritario. De los restantes, los más consultados se vinculan con la falta o negativa de vacantes y problemas con inscripciones (ambas representan el 33,2% de las consultas vinculadas a la educación durante el período analizado).



Derechos de usuarios/as y consumidores/as: nuevamente, la categoría residual "Otros" representa el subtema mayoritario. En 2018 crece un 58% mientras que se retrae casi un 30% en 2019.

Justicia penal: llega casi a duplicarse en 2018 y se reduce casi en un 40% en 2019. El primer crecimiento se debe a consultas vinculadas con la situación de personas investigadas, imputadas o procesadas penalmente, que se multiplica por 10 en 2018 (es el subtema mayoritario, con el 41,1%).

Daños y responsabilidad civil: las variaciones anuales resultan marginales. Los subtemas de mayor peso son los vinculados a los accidentes de tránsito y los daños ocasionados por incumplimientos de contratos entre privados.

Actos del gobierno o agentes públicos: en primer lugar, debe decirse que la categoría residual "Otros" representa el subtema mayoritario. Si bien cada año presenta valores superiores a los del anterior, la magnitud del aumento no es significativa. En su interior, las consultas que presentan mayores fluctuaciones son las cuestiones electorales en 2017 y 2019; los casos vinculados a multas, infracciones, clausuras, penalidades, etc. (se multiplican por 9 en 2018).

Discriminación: a pesar de iniciar el registro con magnitudes muy bajas, continúa disminuyendo anualmente.

Conflictos colectivos de pueblos originarios: es el tema menos consultado durante los 3 años analizados. Aunque las problemáticas de mayor peso son conflictos territoriales y la falta de adecuación cultural de políticas públicas, sólo nuclea 130 consultas. De acuerdo a las entrevistas realizadas, una de las expectativas iniciales para el Corredor Norandino era que éste pudiera canalizar conflictividad específica de pueblos indígenas tales como gobernanza de los territorios, cuestiones de contaminación ambiental, casos colectivos, derecho de participación, etc. Sin embargo, la implementación del programa evidenció una mayor demanda vinculada a cuestiones previsionales, acceso a programas de alimentos, tramitación de documentación, entre otros.

— b. Tipos de respuestas

Como se señaló en los capítulos anteriores, que el acceso a la justicia sea efectivo requiere, primero, que una situación sea reconocida como un problema que afecta derechos y que puede enmarcarse en la normativa vigente; segundo, que se identifique el actor que tiene responsabilidad en la existencia del problema (causa directa o indirecta, por acción o por omisión); tercero, si el problema no puede ser resuelto por la propia persona que lo experimenta, deberá identificar y poder recurrir a organismos que puedan asistirle en su

abordaje (es decir, que el problema pasa a ser una necesidad jurídica); finalmente, será necesario presentar ese reclamo y sostenerlo durante el proceso de implementación del mecanismo judicial o administrativo iniciado, hasta la resolución (sea ésta positiva o negativa en relación con las expectativas de la persona).

Es claro que la información y conocimiento de la ciudadanía sobre los derechos que le asisten resulta central para poder iniciar ese proceso, es decir, para poder identificar una situación como una necesidad jurídica. Asimismo, debe conocer a qué organismos puede recurrir para resolverlas. En la ENJI publicada en el 2017, el 65,3% de las personas encuestadas desconocía oficinas o instituciones que brindaran asesoramiento legal gratuito, mientras que en la realizada en el 2019, el 53% manifestó no haber tenido la información necesaria para poder resolver su problema. Además de dar cuenta de los efectos de las múltiples barreras y obstáculos que la población atraviesa para poder resolver sus problemas jurídicos, en cierta medida este panorama se puede vincular con los índices elevados de inacción de la población frente a dichos problemas¹⁵: en 2017, más de dos personas de cada 10 no hicieron nada (MJyDDHH, 2017).

De esta manera, aunque la iniciativa ciudadana sigue siendo un elemento clave en ese proceso, una política de acceso a la justicia integral no sólo no puede depender de ella, sino que debe incluir el fortalecimiento constante de la información y formación de la población. En ese sentido, aunque la tarea principal de los CAJ se centra en el abordaje de las necesidades jurídicas que las y los habitantes del país le acercan como consultas (lo que en el esquema señalado correspondería a la instancia final del proceso), se deben tener en cuenta también otras dos líneas de acción que pueden considerarse como formas de respuesta: la política de las itinerancias y las actividades de formación ciudadana.

La primera de ellas constituye un mecanismo para que los servicios legales se brinden de forma proactiva, es decir, que no dependan exclusivamente de la posibilidad de las personas de presentarse ante una oficina específica. De acuerdo a los documentos institucionales, "es la prestación regular del servicio de acceso a la justicia en una locación diferente a la oficina del CAJ y dentro de su territorio de influencia, donde se encuentra población en situación de vulnerabilidad social" (MJyDDHH, 2019b, p.124). Si bien se asemeja a los llamados "operativos" (como los realizados en el marco del programa El Estado en tu barrio) en que mayoritariamente se realizan de forma conjunta con otros organismos, se diferencian en su periodicidad (semanal o quincenal, dependiendo del caso)¹⁶.

¹⁵ Debe señalarse que la inacción no necesariamente tiene un impacto negativo en la vida de las personas, sino que, en algunos casos, es una decisión que responde a una racionalidad individual y colectiva y que puede vincularse a la baja complejidad del problema.

¹⁶ De esta afirmación excluimos a los CAJ del Corredor Norandino, para los que (como desarrollaremos más adelante) la itinerancia y movilidad es su principal elemento distintivo.



De acuerdo a los informes de evaluación confeccionados por los CAJ, de los 79 centros que dieron cuenta de este punto, casi la totalidad (78) realizaron o realizan habitualmente itinerancias en zonas aledañas a la oficina fija. Esto da cuenta de una adopción bastante pareja del lineamiento elevado por la Dirección Nacional (aunque, como se señaló antes, no resultan claros los criterios para iniciarlas). Sin embargo, a pesar del hecho de que el inicio de una itinerancia supone un compromiso de regularidad y permanencia, 72 de los 79 centros debieron decidir la terminación o discontinuación de algunos de esos servicios¹⁷. Como se afirmó previamente, si bien las razones varían de caso en caso, en la mayoría de los CAJ la suspensión de la itinerancia se debió a la falta de consultas (46%), falta de condiciones para mantenerla (edilicias, fallas en la articulación con los organismos que los alojaban, etc.) (18%), falta de personal para poder sostener la atención (13%), otras causas (lejanía, inseguridad, entre otras) (18%).

La segunda implica la realización de talleres, capacitaciones y charlas informativas que los CAJ ofrecen a la comunidad (en muchas ocasiones, en articulación con organismos con competencia en el tema abordado). De acuerdo al Manual de Trabajo de los CAJ (MJy-DDHH, 2019b, p. 3) "tienen como finalidad proveer herramientas a la comunidad para que pueda conocer sus derechos y ejercerlos plenamente", fortaleciendo su carácter territorial y su inserción comunitaria. De acuerdo a los informes de evaluación relevados, se realizaron actividades de empoderamiento legal comunitario en 71 de los 79 CAJ. Se observa una gran heterogeneidad respecto de los formatos de dichas acciones, los temas abordados, la cantidad realizada, los públicos a los que se orientan, los lugares donde se realizan, etc. En cuanto a los temas, el más abordado es violencia de género, derechos de mujeres y diversidades (47 de los 71 CAJ). En segundo lugar, problemáticas vinculadas con la niñez y la adolescencia, sus derechos específicos, grooming, entre otros. En tercer lugar, relaciones de familia, responsabilidad parental, cuidados, etc. Y, finalmente, acceso a programas y políticas públicas. Otros temas abordados, pero en menor medida, son: acceso a la salud, consumos problemáticos, derechos laborales, violencia institucional, derechos humanos, entre otros. Cabe resaltar la baja incidencia que al respecto tienen temas relacionados con los derechos de los siguientes tres grupos poblacionales vulnerabilizados: migrantes (4), personas con discapacidad (6) y pueblos indígenas (sólo un CAJ lo menciona).

En lo relativo a las actividades de empoderamiento jurídico que se desarrollan en el marco de la política de los CAJ cabe destacar que, si bien no se ha podido contar con informa-

¹⁷ Tal como fue expresado con anterioridad, el cierre de una itinerancia no necesariamente supone la discontinuación de un servicio, ya que puede vincularse con diversos factores como la baja demanda, la existencia de zonas que se evalúan como prioritarias, entre otros. Aunque los criterios no son homogéneos y no aparecen claramente desarrollados en la documentación analizada en la entrevista realizada a Gustavo Maurino en el marco del proceso de consulta, se señaló que su definición suponía un proceso de "carácter adaptativo, experimental y evolutivo".

ción suficiente que permita evaluar el modo en que se desarrollan dichas actividades y los avances requeridos en la materia, se trata de un aspecto fundamental de la política cuya centralidad se espera sea creciente (a su vez, en algunos informes ya se destaca el efecto del mayor reconocimiento de ciertas situaciones de vulneración de derechos).

Por otro lado, en términos de respuestas brindadas, deben analizarse las acciones que los CAJ realizan para abordar y colaborar en la resolución de las necesidades jurídicas que la población les presenta. En términos generales, lo que se observa se corresponde en cierta medida con el análisis de las consultas y su carácter eminentemente administrativo, ya que las formas en las que estos dispositivos responden a los problemas son, en su mayoría, de bajo o medio nivel de complejidad. En un primer nivel, el personal del CAJ define la forma en que abordará la consulta o la "estrategia establecida para atenderla", a la que denomina "intervención". Su complejidad y extensión temporal puede variar significativamente, pero podemos categorizarlas en 3 grupos de acuerdo a su complejidad:

- » **Baja complejidad:** orientaciones (provisión de información general) y asesoramientos (recomendaciones para el caso específico). El rol del personal del CAJ es reducido a la explicación de pasos y procesos, que serán llevados adelante por el o la consultante de forma directa. Algunos de los pedidos más comunes de estas respuestas "simples" son relativos a la generación de claves, pedidos de turnos online, procedimientos para incorporación a programas, consultas de fechas de cobro, etc. Casi el 59% de las consultas registradas durante el período analizado recibieron una respuesta de baja intensidad o complejidad.
- » **Complejidad media:** acciones concretas que realiza el personal del CAJ de forma directa ante terceras personas u organismos en términos de asistencia al consultante. Habitualmente, supone la confección de documentación y formularios. Dentro de este grupo también incorporamos la asistencia y la derivación asistida, que supone una articulación con un organismo externo para realizar una delegación total o parcial de la resolución de la consulta. En este caso, el CAJ asume un rol en el establecimiento del contacto entre éste y la persona consultante, y mantiene una función de seguimiento. Durante el período analizado, poco más del 10% de las consultas recibieron una respuesta de este tipo.
- » **Alta complejidad:** acciones que no sólo suponen la confección de documentación y la articulación con organismos externos, sino que requieren una intervención compleja y sostenida del CAJ y una participación de una variedad más amplia de actores. En términos concretos, referimos a la mediación comunitaria y el patrocinio jurídico. Si bien la primera no necesariamente supone un nivel alto de conflictividad, implica la puesta en marcha de un procedimiento específico y un conjunto de acciones a desarrollarse previa y posteriormente. Por su parte, el patrocinio jurídico implica el abordaje de la consulta o problema en el ámbito judicial, lo que supone una variedad de gestiones



prejudiciales, durante la sustanciación del proceso, y las relativas a la ejecución de las sentencias. Durante los 3 años analizados, menos de 10 mil consultas recibieron respuestas de este tipo por parte del CAJ, lo que representa aproximadamente el 1,1%.

En definitiva, de cada 100 consultas recibidas por los CAJ, 59 reciben asesoramientos u orientaciones, 13 reciben respuestas de complejidad intermedia como derivaciones o asistencia, 1 recibe atención de complejidad alta, mientras que casi 27 no registran el tipo de intervención.

En concordancia con esto, las gestiones o tareas concretas que realiza el personal del CAJ para dar respuesta a las consultas son mayoritariamente la entrevista con la persona consultante, la realización de trámites y consultas por internet o el análisis individual del caso. Este tipo de actividades constituyen la respuesta del 37,5% de las consultas registradas (unas 350 mil consultas). A diferencia de esto, las tareas de complejidad intermedia, como la confección de un informe, la consulta de expedientes, la realización de llamados, el envío de correos electrónicos o la gestión de articulaciones institucionales, fueron respuestas del CAJ sólo en un 8,7% de los casos (80 mil consultas aproximadamente). Por último, en lo que respecta a la realización de tareas complejas, como el análisis multidisciplinario, las audiencias, o las visitas o relevamientos presenciales, constituyeron la respuesta del CAJ en menos del 3% del total de casos, lo que representa unas 25 mil consultas a lo largo de 3 años. En 2019, más de 5 de cada 10 consultas recibidas por los CAJ fueron respondidas con gestiones de baja intensidad como una entrevista o un trámite virtual. En lo que respecta a las intervenciones complejas, la mediación comunitaria se utiliza mayormente para consultas sobre temas vinculados a relaciones familiares (casi el 70%) y consultas sobre vivienda (19%); mientras que el patrocinio jurídico¹⁸ se concentra en temas relacionados con las relaciones familiares (34%) y la seguridad social (52%).

En este punto, si bien la elaboración del manual referenciado previamente ha implicado un gran avance respecto de la protocolización de las respuestas que los CAJ brindan a las consultas que la población le presenta, ello ciertamente no termina de prevenir que, ante problemas similares, los centros de diversas provincias ofrezcan respuestas completamente distintas. Si bien cierta flexibilidad en las intervenciones resulta necesaria en

18 Este servicio se brinda de forma interna o externa para los casos que lo requieran. La primera es la representación legal de la persona consultante por parte de alguno de los agentes del centro. Este es un servicio que no todos los centros ofrecen, ya que requiere que haya un abogado o una abogada que cumpla esta función y que pueda efectivamente realizarla (por ejemplo, en muchos casos estos o estas profesionales también cumplen el rol de coordinación, por lo que podría generar una sobrecarga de funciones). En el caso de realizar el servicio de forma externa, puede delegarse el patrocinio a través de la Red Federal de Patrocinio Jurídico, es decir, una forma específica de derivación asistida.

virtud de las diferencias territoriales, las redes institucionales y recursos que cada CAJ disponga, sería deseable que la adaptabilidad se dé en un marco de mayor sistematización.

— c. Cobertura territorial

Debido a la centralización y concentración de los organismos públicos y privados que ofrecen servicios legales en los principales centros urbanos, la distancia territorial (y los costos en términos de tiempo y recursos que suponen los desplazamientos) ha constituido históricamente una barrera de acceso a la justicia en nuestro país. Por esta razón, resulta relevante analizar el alcance o cobertura que la política de los CAJ ha tenido en todo el territorio nacional. Para ello, proponemos analizar tres variables: su cobertura en términos geográficos, su cobertura poblacional y su cobertura en términos de volumen de conflictividad. Ninguno de los criterios expuestos explica de forma absoluta los lineamientos de distribución de centros empleados por las distintas gestiones ni supone una propuesta de redistribución. Sin embargo, arrojan información que resulta valiosa y debe ser examinada de forma interrelacionada para analizar la cobertura de la política.

En el primer caso, desde la apertura de los primeros CAJ hasta la actualidad, la política ha extendido significativamente su cobertura territorial: si en 2012 existía un CAJ cada 120.877 km², actualmente existe uno cada 29.579 km²¹⁹. Esto significa que su cobertura a nivel nacional se ha cuadruplicado en siete años²⁰. Ahora bien, ¿qué ha sucedido a nivel de las jurisdicciones? En principio, mientras que en 2012 los CAJ existían en sólo un cuarto de las provincias de todo el país, a partir del 2015 se había instalado al menos una dependencia en el 92% de ellas y, desde el 2017 en adelante, todas las provincias contaban con un CAJ o más. Las pautas de distancia geográfica de los Centros deben analizarse a su vez en forma complementaria con criterios como la población, los niveles de NBI, entre otros (a este respecto, ver Capítulo VI.a.i).

Este salto que se observa en 2017 se relacionó más con una redistribución que con una ampliación ya que, a pesar de tener presencia en todas las jurisdicciones, la cantidad de dependencias se redujo desde el 2015, pasando de 95 centros a 88. De esta manera, dos jurisdicciones redujeron su cobertura territorial (Buenos Aires y Santa Fe), mientras que

¹⁹ En este apartado, las estimaciones se construyen tomando como referencia la existencia de 94 CAJ en 2019.

²⁰ Si bien es cierto que, en un país de características geográficas como la Argentina, en el que las grandes extensiones de territorio escasamente habitado conviven con áreas sobrepobladas, no puede esperarse una distribución homogénea por cantidad de km², consideramos que el dato resulta relevante en términos comparativos para poder comprender el aumento de la cobertura territorial de los centros.



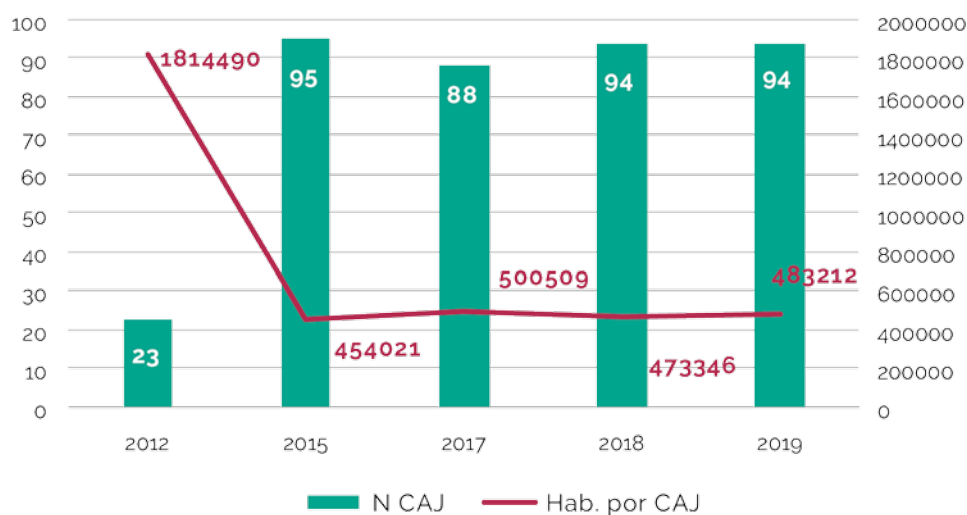
otras 5 la aumentaron (CABA, Tucumán, San Juan, Catamarca y Tierra del Fuego). En 2018, la contracción en la cantidad de dependencias se revirtió y volvió a los valores del 2015.

Asimismo, en términos de su extensión territorial, podemos señalar que entre 2012 y 2019 un conjunto de provincias ha estado consistentemente por arriba del promedio nacional de km2 cubiertos por cada dependencia, es decir, que han contado con menos CAJ de los que correspondería, si se aplicara un criterio basado exclusivamente en el tamaño del territorio alcanzado: Córdoba, Mendoza, Chubut, Santiago del Estero, Salta, La Rioja, San Juan, Santa Cruz, La Pampa, Catamarca, Río Negro, Corrientes, Neuquén y San Luis. Un segundo grupo de provincias ha estado también por debajo de la cobertura de CAJ por km2, pero relativamente cerca de esos valores: Chaco, Formosa y Entre Ríos. Un tercer grupo ha tenido más CAJ por km2 que el resto, es decir, una mejor cobertura: CABA, Tucumán, Jujuy, Misiones y Tierra del Fuego.

Figura 5. Cantidad de CAJ por año



En relación con su población, es interesante observar la evolución de la extensión de la política en función de la cantidad de población que cubre cada centro. En este sentido, mientras la cantidad de CAJ ha tenido oscilaciones dentro de un rango limitado desde 2015, en el mismo periodo hubo un crecimiento gradual de la cantidad de habitantes en todo el país, lo que explica que la cantidad de habitantes por CAJ muestre una leve tendencia decreciente.

Figura 6. Cantidad de CAJ y cantidad de habitantes por CAJ

Como puede observarse en la figura precedente, la mejor cobertura a nivel nacional en términos poblacionales se registra en 2015, cuando existía un CAJ cada 454.021 habitantes. Sin embargo, si lo analizamos en términos de las jurisdicciones, debe señalarse que en 2015 había dos provincias sin ningún CAJ (Catamarca y Tierra del Fuego), mientras que otras 6 tenían una cantidad de dependencias por debajo de su peso en términos poblacionales (siempre en comparación con la media nacional). En ese sentido, teniendo en cuenta el alcance en cada jurisdicción, la mejor cobertura en términos poblacionales se alcanza en 2017, cuando se registraron 13 jurisdicciones con una cobertura mejor que la nacional, 7 de ellas por debajo pero con valores cercanos a ella, y sólo 4 provincias que tuvieron 1 centro o más por debajo de la media nacional: Córdoba, Santa Fe, Salta y Corrientes. De ellas, la que tiene una peor cobertura en términos poblacionales es Santa Fe, ya que debería tener más de 2 centros adicionales para alcanzar el promedio de todo el país²¹.

Finalmente, podemos evaluar su cobertura en términos del volumen de conflictividad registrado en cada jurisdicción, en función de la distribución de las consultas que abordan y de lo registrado oficialmente en las Encuestas de NJI. En este sentido, entre 2017 y 2019, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires concentraron más del 73% de las consultas registradas por los CAJ. Si bien es cierto que estas dos jurisdiccio-

²¹ Para calcular la evolución demográfica, se tomaron las proyecciones de crecimiento poblacional anual del INDEC.



nes también cuentan con la mayor cantidad de centros, debe decirse que la cantidad de consultas recibidas no guarda relación con la cantidad de CAJ que tienen, ya que en términos agregados han dispuesto en promedio del 55% de las dependencias de todo el país. Asimismo, cabe resaltar que de acuerdo a la Encuesta de Necesidad Jurídicas Insatisfechas publicada en 2017 (la realizada en 2019 no ofrece datos por jurisdicción sino por región), el Gran Buenos Aires registra el mayor porcentaje de necesidades jurídicas (65,9%). En esos mismos valores se encuentra específicamente CABA, con un 65,8%²².

Sumado a ello, entre el 2017 y 2019, otras 3 provincias acumulan entre el 5 y el 2% de las consultas (Córdoba, Santa Fe y Formosa), mientras que las restantes 19 no alcanzan el 2% del total. En definitiva, de cada 10 consultas abordadas por los CAJ, 5 son de la Ciudad de Buenos Aires, 2 de la Provincia de Buenos Aires, y las 3 restantes se distribuyen entre las otras 22 jurisdicciones.

De acuerdo a lo expuesto, se observa una marcada concentración de las consultas en los dos mayores centros urbanos del país. Esto coincide con lo diagnosticado por las Encuestas de NJI realizadas por el MJyDDHH, en las que se registran altos porcentajes de problemas jurídicos para CABA y PBA (72,6% en 2017 y 67,8% en 2019). El momento de mayor concentración se registra en el año 2018, cuando la cantidad de consultas en ambas jurisdicciones llegó a representar un 82% de todo el país (disponiendo del 55% de CAJ existentes).

Al año siguiente, se observa una disminución de ambos valores, es decir, que las consultas recibidas por estas dos jurisdicciones (61%) y la cantidad de dependencias allí instaladas comenzaron a representar una menor proporción de las de todo el país (un 54%). Esto parecería indicar que, a partir de 2019, la concentración se reduce, aunque es muy pronto para asumir esa variación como tendencia. No obstante ello, debe indicarse que en ese año la cantidad de consultas recibidas por el resto de las provincias es la máxima de los tres años analizados (39% del total nacional).

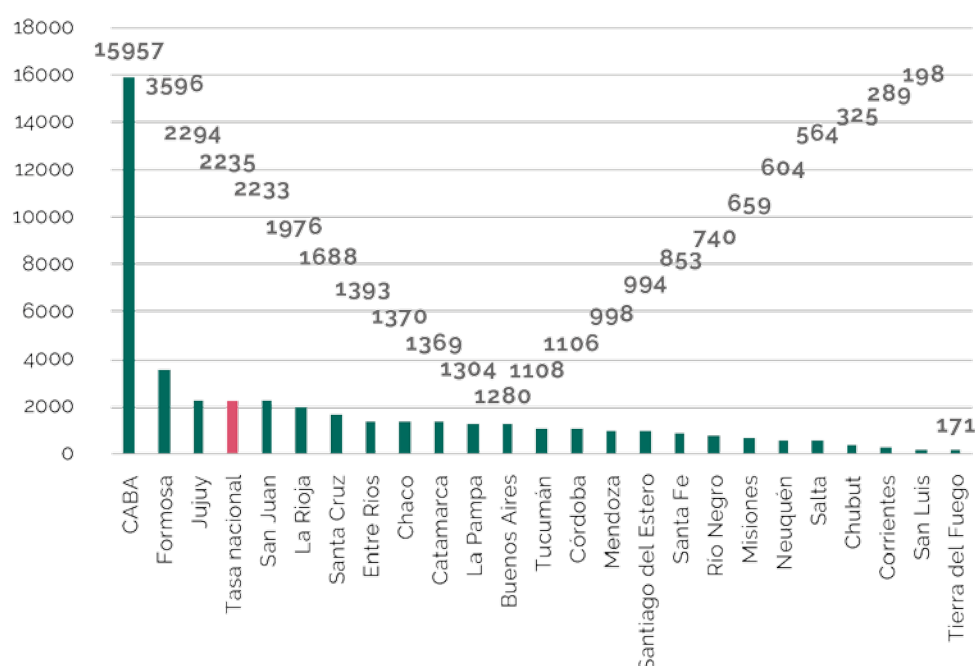
Asimismo, la Encuesta de NJI publicada en 2017 indica que hay dos provincias que presentaron una proporción de necesidades jurídicas muy similar a esos grandes centros urbanos: San Juan (66,3) y Salta (66,2); mientras que existen otras cuatro que registraron proporciones superiores a la de toda la población encuestada: Catamarca (62,3), Misiones (59,9), Río Negro (55,5) y Jujuy (55,1).

Por otro lado, para matizar la incidencia del factor poblacional en las magnitudes expresadas, resulta interesante observar las diferencias que se registran en torno a la tasa de consultas cada 100 mil habitantes. En términos nacionales, entre 2017 y 2019 se realizaron

²² En términos de NJI, los porcentajes son 25 y 16,5% respectivamente.

2235 consultas cada 100 mil habitantes. Si comparamos la media de todo el país con las tasas provinciales, CABA continúa siendo la jurisdicción de mayor concentración de casos, con una tasa que es siete veces la nacional (15.957). Sólo otras 3 provincias tienen tasas iguales o superiores al promedio de todo el país: Formosa (3596), Jujuy (2294) y San Juan (2233). Las restantes 20 jurisdicciones se encuentran por debajo:

Figura 7. Tasa de consultas cada 100 mil habitantes (2017-2019)



Tal como se observa en la Figura 7, por fuera de CABA, las provincias con mayor densidad poblacional no se encuentran entre las de mayor tasa de consultas. Un claro ejemplo lo constituye Buenos Aires que, a pesar de ser la segunda jurisdicción con mayor cantidad de consultas, en términos de tasa ocupa el lugar número 11. De la misma forma, son destacables las altas tasas de provincias como Formosa (solo superada por CABA) y de Jujuy. Sin embargo, también debe señalarse que siguiendo un criterio poblacional ambas provincias tienen más CAJ que los del promedio nacional (en el caso de Jujuy, casi triplica la cobertura de todo el país). De la misma forma, en términos de cobertura territorial esta última provincia también tiene más centros que los del promedio nacional (más del doble de CAJ por km²).



De acuerdo a lo afirmado por informantes clave, la estrategia de federalización de la política combinó distintos criterios en los últimos años. En primer lugar, se pretendió un piso mínimo de un centro por unidad estadual (todas las provincias y CABA). En segundo lugar, se buscó concentrar la mayor cantidad en aquellas que hubiera más población en situación de vulneración estructural. Estos lineamientos, sumados a la restricción presupuestaria que se habría agudizado desde 2018, fortalecieron el perfil urbano de la política:

Los servicios tenían que estar en todas las provincias, los servicios eran predominantemente para poblaciones urbanas y a su vez enfrentabas restricciones de recursos, por lo tanto, tenías que priorizar y la priorización era asegurar servicios en los grandes centros urbanos de todas las provincias y en relación con el Área Metropolitana de Buenos Aires, asegurar presencia en la mayor medida posible en todos los departamentos del área metropolitana de Buenos Aires. Luego había definiciones de cantidades óptimas de relación con tamaños de ciudades. Básicamente asumiendo, en términos generales, que la prioridad era donde había más población NBI. (Entrevista Gustavo Maurino)

Con respecto a la definición del lugar preciso donde se instalarían los CAJ, el mismo funcionario sostuvo:

El criterio fue que en las grandes ciudades que tienen extensión y donde ya hay dinámica de aislamiento (...) de las comunidades en situación de pobreza, lo ideal era no estar en el centro de la ciudad sino elegir alguna de las zonas y hacer lo que llamábamos itinerancias (...). En las ciudades intermedias, (...) tipo 200 mil habitantes en general (...) podías estar en el centro porque básicamente los supermercados están en el centro, ya la gente llega al centro. En la CABA, obviamente la prioridad era estar en los barrios populares y esos fueron los criterios como de distribución y de localización en el territorio y en las ciudades. (Entrevista Gustavo Maurino)

Otro factor a tener en cuenta para la distribución de los centros tuvo que ver con la articulación que la Dirección pudo establecer con organismos provinciales y municipales. Habitualmente como fruto de esa cooperación institucional los gobiernos locales ofrecían un espacio físico donde se establecería luego el CAJ. En algunos casos, la dificultad de articulación se exhibió en la selección de éste, que terminaba erigiéndose en espacios provistos por otros organismos (habitualmente clericales). De acuerdo con el funcionario antecitado, el éxito o fracaso de esa articulación primigenia no dependía de la alineación partidaria del nivel estadual y nacional:

La experiencia de colaboración de los gobiernos locales y provinciales fue de lo más interesante y diversa porque trascendió las tensiones políticas. Es decir, hubo excelentes relaciones de cooperación con provincias que estaban gobernadas por signos políticos diferentes a la nación, y eso no significó ninguna clase de des-cooperación. Y hubo mala cooperación con gobiernos locales que podían tener signos políticos parecidos. O sea, hubo buenas y malas experiencias a través de los distintos signos políticos. (Entrevista Gustavo Maurino)

Finalmente, la formalización (por ejemplo a través de actos administrativos específicos) de un conjunto de criterios predeterminados en torno a la localización geográfica de los Centros, resultaría sumamente valiosa como parte del proceso de institucionalización de esta política, y a fin de que la ciudadanía en su conjunto pueda conocer las variables que se tienen en cuenta en cada caso -tanto para sus aperturas, cierres o relocalizaciones-.

— d. Distribución por grupos sociales y etarios²³

Factores como la edad, el género, la salud (física y mental), la situación socioeconómica, la pertenencia a ciertos grupos étnicos y/o culturales, son elementos que aumentan la situación de vulnerabilidad de una persona y que dificultan el pleno ejercicio de sus derechos, incluyendo el acceso a la justicia. En este sentido, es relevante señalar que las consultas que los CAJ reciben son predominantemente presentadas por mujeres²⁴. En el período analizado esta tendencia no sólo se mantiene, sino que se intensifica, hasta llegar a representar más del 66% en 2019. Por su parte, los hombres realizan casi el 25% de las consultas y las personas de otros géneros (intersex, transgénero, transexual y travesti) apenas el 0,1%. Esto se diferencia de lo diagnosticado por las Encuestas de NJI realizadas por el MJyDDHH, que no registraban una diferencia significativa en la distribución de problemas jurídicos en razón del género de las personas. A pesar de poder tratarse de problemáticas que no afecten exclusivamente a las mujeres en términos individuales, sino a todo un grupo familiar, son ellas quienes cargan con la responsabilidad de buscar respuestas o soluciones.

23 Los registros relativos al perfil de las personas consultantes que surgen del SICAJ evidencian un alto volumen de datos perdidos. Para algunas representan valores muy importantes que se aproximan o superan la mitad de los casos. No contamos con una pauta única y explícita para controlar estos datos faltantes de manera sistemática. Esto impide tener una medida única para juzgarlos como válidos. La categorización heterogénea de estos valores a través de los semestres también dificulta esa imputación. Estas circunstancias de ninguna manera impiden el uso de los datos, pero sí marcan condicionantes para la lectura. Con pocas excepciones, adoptamos algunas estrategias para reducir el impacto de esas limitaciones. En primer lugar, optamos por priorizar las lecturas de los datos acumulados para todo el período (primer semestre de 2017 - primer semestre de 2019) antes que detenernos en las evoluciones semestre a semestre o interanuales. En segundo lugar, cuando es posible, anteponeamos la lectura del orden de aparición de las categorías y la detección de presencias y ausencias sin necesariamente mostrar los porcentajes que los acompañan, ya que en ocasiones las variaciones muy abruptas podrían estar afectadas por los condicionamientos señalados.

24 Si bien es un campo de información que tiene una proporción importante de faltantes de datos (un 20% en promedio), se ha reducido anualmente.



En lo que respecta a la nacionalidad, entre 2017 y 2019, casi 6 de cada 10 consultas a los CAJ fueron realizadas por personas de nacionalidad argentina. Es muy marcada la primacía con respecto a las demás nacionalidades de personas que consultaron, en tanto ninguna de las otras supera el 10% del total durante el mismo período. Por otro lado, casi el 17% de las consultas fueron realizadas por personas provenientes de países del MERCOSUR²⁵. Por último, excepto en el primer semestre de 2017, en que las personas de nacionalidad boliviana tienen más prevalencia que las peruanas y las uruguayas que las venezolanas, el orden de las consultas de personas de nacionalidad no argentina se mantiene constante para todo el periodo: en primer lugar, personas del Paraguay, luego Bolivia, Perú, Venezuela y Uruguay.

Por otro lado, el perfil de consultantes de los CAJ arroja que sólo el 0,7% no accedió a la educación formal, el 4,4 % no finalizó los estudios primarios y el 13,1% completó la primaria. Respecto de los estudios secundarios, el 13,5% no lo completó mientras un 10,8% si lo hizo. Por último, sólo el 3,8% transitó espacios de educación terciarios o universitarios. Es interesante señalar que, si bien hasta el nivel educativo de primaria completa los porcentajes son consistentes con los valores poblacionales resultantes del último censo nacional de 2010, se registra una diferencia importante a partir de la educación secundaria. Entre las personas consultantes de los CAJ se registra una muy fuerte incidencia de los niveles educativos secundario incompleto y completo mientras que la cobertura de personas con trayectoria en la educación superior y universitaria es muy reducida. Considerando que el nivel educativo es un componente importante del nivel socioeconómico, estos datos nos acercan a la constatación sobre que las usuarias y los usuarios regulares de los centros de acceso a la justicia son de sectores sociales bajos y medios.

Resulta relevante destacar que, si bien las ENJI publicadas en 2017 y 2019 por el MJyDD-HH afirman no registrar una experimentación diferenciada en función del género de las personas con necesidades jurídicas, dichos análisis no incluyen una mirada interseccional de los datos. Esto implica que no tienen en cuenta la realidad específica de las personas que se encuentran en la convergencia de distintos ejes de opresión, que aumenta considerablemente las violencias que esas personas pueden experimentar, así como también las barreras que deben enfrentar para el acceso a derechos. A modo de ejemplificación, podemos señalar que el 61% de las personas consultantes registradas por el SICAJ que no habían accedido a educación formal o que no habían completado la primaria son mujeres. En ese sentido, aunque los datos arrojados por el SICAJ no permiten realizar un análisis pormenorizado, resulta extremadamente importante que la producción de información proveniente de los CAJ y de los diagnósticos oficiales de necesidades jurídicas en el país

²⁵ Ese dato excluye a la Argentina e incluye a Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

incorporen una perspectiva interseccional para poder visibilizar las afectaciones específicas de esos colectivos vulnerados y construir una respuesta estatal acorde.

— e. Respuesta brindada a grupos vulnerabilizados

Atento a que los CAJ tienen como objetivo garantizar el derecho de acceso a la justicia de los grupos más vulnerabilizados, en esta investigación se pretende analizar la respuesta brindada en relación con la ampliación del derecho de acceso a la justicia de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad²⁶ (Goetz y Lecompte, 1988; Tonón de Toscano, 2009).

i. Pueblos indígenas. La experiencia del “Corredor Norandino”

El programa denominado “Corredor Legal y Sanitario del Norte del País” (llamado también Corredor Norandino) fue diseñado en 2018 teniendo como uno de sus objetivos construir acciones específicas dirigidas a las comunidades indígenas que habitan en las provincias del norte del país. Se emplaza a lo largo de la Ruta Nacional N°40, y se decidió desde un inicio incluir a las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero²⁷. La selección de estas provincias y de las localidades donde se dispusieron los servicios rurales itinerantes del Corredor fue una decisión tomada por los organismos nacionales a cargo de la política, en articulación con los gobiernos provinciales.

El Corredor Norandino es el único programa de la política de los CAJ diseñado específicamente para un grupo vulnerabilizado. A diferencia del resto de los centros, ubicados en zonas urbanas o peri-urbanas con circulación elevada de personas, se propone llegar a áreas muy distanciadas de dichos centros, para poder extender la cobertura a poblaciones indígenas y rurales. Para ello, se genera una articulación entre un CAJ fijo ubicado en un hospital de la zona y un CAJ móvil que consiste en una oficina montada dentro de

²⁶ Para ello se han realizado entrevistas a organizaciones de la sociedad civil que se especializan en los derechos de dichas poblaciones. Los resultados de las entrevistas realizadas a informantes clave fueron analizados de acuerdo al método de análisis temático.

²⁷ Por dificultades de articulación institucional, se establecieron oficialmente algunos de ellos: Susques en Jujuy, Amaicha del Valle en Tucumán, Belén en Catamarca, San Blas de los Sauces en La Rioja y Campo Gallo en Santiago del Estero. El de Cachi (Salta) no funcionó durante el período relevado por este informe, pero sí tuvo profesionales contratados y una camioneta asignada. También debe mencionarse el de Ingeniero Juárez (Formosa), que funcionaba con camioneta asignada pero sin contar con personal de salud.



una camioneta. Éste recorre el territorio a través de un sistema de itinerancias que se coordinan con el servicio de salud primaria de las provincias.

Otro elemento distintivo del programa respecto del resto de los CAJ, es que supone una ampliación de los servicios, ya que se combina el apoyo legal primario con servicio de salud. Esto puede vincularse con lo diagnosticado por la Encuesta de NJI de 2017, que señalaba que la salud era el principal tipo de problema de la población indígena encuestada. Para ello, cada servicio rural itinerante está integrado por un equipo interdisciplinario compuesto por un/a médico/a, un/a abogado/a, un/a administrativo/a, un/a chofer, y un/a trabajador/a social.

1. Proceso de implementación del Corredor Norandino

El programa se impulsó a partir de una articulación a nivel nacional entre el MJyDDHH (Subsecretaría de Acceso a la Justicia) y el Ministerio de Salud (Dirección Nacional de Salud Familiar y Comunitaria), y la firma de convenios marco con los gobiernos provinciales. Luego de ello, se iniciaba una serie de reuniones con las y los responsables de Atención Primaria de Salud (APS), las direcciones de las distintas áreas involucradas, y las ministras y los ministros de salud provinciales. El primer CAJ del corredor fue inaugurado en junio de 2018, en el departamento de Susques (provincia de Jujuy). En el proceso de puesta en funcionamiento de los dispositivos del corredor, se destaca el caso de Salta (departamento de Cachi), donde se atravesó una serie de dificultades de distinta índole que impidieron la efectiva implementación del programa. De acuerdo a las entrevistas realizadas y a los informes de gestión relevados, esta provincia había sido seleccionada para su inclusión en el corredor, pero las gestiones de articulación con organismos locales y con la comunidad no fueron exitosas, por lo que el dispositivo nunca se puso en funcionamiento: "no se pudo poner en funcionamiento porque hay una disputa política muy fuerte" (entrevista Silvina Ramirez). Por razones similares, el CAJ de Ingeniero Juárez (Formosa) no formaba parte del programa, ya que funciona con un modelo mixto (dispone de un servicio itinerante pero no incluye servicios de salud)²⁸.

Las articulaciones interinstitucionales que se construyen entre organismos nacionales, provinciales, municipales y comunitarios resultan centrales para la puesta en marcha y el buen funcionamiento de los CAJ que conforman el Corredor. Esto se ha logrado en buena medida a nivel nacional, con las oficinas regionales respectivas de ANSES; a nivel provincial, con las comisarias locales y, en algunos casos, con organismos de género y niñez;

²⁸ Fue inaugurado en septiembre de 2019 y, a partir del 2020, sí forma parte oficialmente del Corredor Norandino.

a nivel local, con algunas municipalidades; a nivel comunitario, sólo dos de ellos dieron cuenta de una buena vinculación con las comunidades indígenas (Susques y Amaicha del Valle), mientras que en otras se da cuenta de dificultades en la articulación (Belén), y en las restantes no se menciona nada en su informe (Campo Gallo y Los Robles)²⁹.

De forma complementaria, se ha articulado eficazmente con organismos de salud provincial y/o local. Sólo en el caso de Belén y Susques, se da cuenta de una articulación dificultosa con las dependencias provinciales del área de salud:

Esta relación y comunicación no es igual con las autoridades y funcionarios del Ministerio de Salud de la provincia. De hecho, su intervención directa en territorio sí ha generado inconvenientes en la relación e interacción con los trabajadores del hospital con quien a pesar de ello mantenemos muy buena articulación. (Informe evaluación interna 2019, CAJ Belén, p. 16)

Otro tema que debe profundizarse es el de la articulación con las comunidades indígenas. La construcción de un vínculo de confianza es central para que las y los habitantes consideren al CAJ un espacio con la legitimidad suficiente como para acercarse y presentarle sus problemas, en especial teniendo en cuenta que, para muchas de esas comunidades, la vinculación con organismos estatales ha constituido una barrera histórica y estructural para el efectivo goce de sus derechos más elementales. En el caso de Belén (Catamarca) se atravesaron algunas dificultades entre el equipo profesional y las comunidades indígenas de la zona norte que impactaron en el vínculo del dispositivo con la población. Al no haberse desarrollado una consulta o articulación directa previa, el diálogo recién comienza a funcionar hacia fines del 2019:

[hubo] actitud de recelo ante el servicio y la negativa de que el servicio ingrese sin una debida comunicación previa y un conocimiento cierto de los objetivos del servicio. Este proceso se supone venía siendo llevado adelante por el Ministerio de Salud de la Provincia de Catamarca durante todo el 2018, sin embargo, a pesar de ello, dicha desconfianza y recelo sólo empezó a desaparecer una vez pasadas las elecciones. (Informe evaluación interna 2019, CAJ, p. 9)

Esto se complejizó con el contexto del año electoral, en que se habría generado una mayor desconfianza por parte de las comunidades:

Habiendo pasado las elecciones fuimos recibidos por primera vez [por la] Asamblea de Caciques en la localidad de La Angostura donde pudimos presentar formalmente al equipo completo del CAJ, nuestras funciones y objetivos según lo previsto en el programa y dialogar y aclarar algunas situaciones confusas y malentendidos previos que se generaron a raíz de la comunicación deficiente entre las distintas contrapartes del proyecto. (Informe de evaluación interna 2019, p. 17)

29 Esto se vincula al hecho de que en estas localidades no existen mayoritariamente comunidades campesinas más que indígenas.



Como puede observarse, una buena articulación con las comunidades indígenas que viven en la zona que cada servicio itinerante cubre, resulta de vital importancia para la implementación del programa.

Con la Comunidad India Quilmes hemos tenido mayores resistencias en el trabajo en conjunto, lo cual se logró destrabar finalmente después de reiteradas instancias de diálogo. La Comunidad India Quilmes tiene la particularidad de tener 14 delegados de base, y no cuentan con la organización política y social que posee la Comunidad Indígena Amaicha del Valle. Estos delegados tienen actualmente un problema en sus canales de comunicación interna, lo que dificulta la llegada óptima del servicio, ya que esto ocasiona desconocimiento de articulaciones o acciones que desde el CAJ ofrecemos para dicha comunidad. (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Amaicha del Valle, p. 15)

En los casos en los que sí se desarrollaron y sostuvieron espacios de intercambio con las comunidades, la articulación con la población y la tarea diaria de los CAJ del programa pudieron desarrollarse sin demasiados problemas:

Un gran logro de este equipo ha sido conseguir articular con las Comunidades Indígenas que ancestralmente habitan la zona del Valle, con quienes se realizan múltiples actividades semanales, nuestra participación desde lo legal-social confluye en los MARC realizados a través de la comunidad indígena (audiencias de conciliación, mediaciones comunitarias, arbitrajes, aportes de informes técnicos), además de la participación en talleres, ceremonias/rituales y cuanta actividad despliegan en la comunidad, todas de las cuales somos invitados a participar de forma activa. (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Amaicha del Valle, p. 12)

Por otro lado, a pesar de sostener un buen vínculo, en algunos casos se identificó una diferencia entre algunas de las demandas presentadas por las comunidades indígenas y aquellos temas que el CAJ tenía como objetivo cubrir y que su personal estaba capacitado para atender:

Los temarios de las asambleas están orientados a tratar cuestiones relacionadas con la minería, temas que no nos son compartidos; sin embargo, siempre fuimos bien recibidos e incluso algunos referentes de las comunidades nos han consultado por cuestiones propias de su comunidad, como el trámite del título de tierra, la modificación de sus estatutos y algunas cuestiones vinculadas con los informes de impacto ambiental que presentan las empresas mineras. (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Susques, p. 14)

2. Conflictividad y problemas jurídicos

En lo que respecta al análisis de las consultas que la población del Corredor Norandino presenta, la cantidad es realmente marginal (0,5% del total de todo el país, o 3375 casos). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que para el 2018 sólo se registran las consultas de Susques y Campo Gallo, mientras que en el 2019 aumenta considerablemente a partir de

la incorporación de Amaicha del Valle, Belén y Los Robles³⁰. En este sentido, en el caso de que se continúe con el programa, es esperable un crecimiento del volumen de consultas que gestione. Ahora bien, ¿sobre qué temas se realizan consultas en el Corredor? Tanto de las entrevistas realizadas como del análisis del SICAJ, se observa que los casos atendidos en el Corredor no se vinculan con problemáticas específicas de los pueblos indígenas y no suponen consultas de complejidad legal elevada, sino que mayormente se trata de problemas vinculados con la seguridad social (45,5%) y con relaciones de familia (20,2%). En menor medida, con la salud (9%) y con el acceso a documentación (8,4%). De acuerdo a las entrevistas realizadas, a partir de la implementación del programa resultó evidente que había un conjunto de necesidades básicas mucho más apremiantes para la población: "el aprendizaje del trabajo en territorio nos fue mostrando que las necesidades eran menos ambiciosas, pero eran necesidades al fin y que si la gente necesita trámites previsionales que son digamos el grueso, bueno, bienvenido sea" (entrevista Silvina Ramirez).

Los informes de evaluación presentados por los CAJ en diciembre del 2019 confirman los datos recogidos por el SICAJ, aunque se destacan mayormente los temas vinculados a relaciones familiares como los más habituales:

- » La mayoría de las consultas se vinculan con relaciones de familia (responsabilidades parentales) y beneficios de ANSES (AUH, pensiones y también temas previsionales), en algunos casos hemos abordado problemáticas en violencia de género, alcoholismo. (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Susques, p. 10)
- » La mayoría de las consultas versan sobre temas de seguridad social (jubilaciones, pensiones contributivas y no contributivas, programas sociales, reparación histórica, tarifa social, créditos ANSES, AUH, asignaciones familiares), acceso a documentación personal y documentaciones (certificados de discapacidad). (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Los Robles, p. 7)
- » Existen múltiples consultas de carácter social vinculadas al acceso y/o restricciones halladas para acceder a los beneficios sociales. En relación a las consultas legales, se reciben muchas consultas por parte de las mamás que no reciben alimentos por parte del padre de sus hijos. (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Belén, p. 12).
- » Los temas que los organismos más derivan al CAJ son inscripciones tardías (identidad), cuota alimentaria, identidad (reconocimiento de hijos), cuidado personal de niños, entre otros. (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Campo Gallo, p. 10)

30 Tal como se señaló previamente, el CAJ de Ingeniero Juárez fue inaugurado a fines de septiembre de 2019. Durante el periodo analizado por este informe, no hay registro de las consultas en el SICAJ.



La mayoría de las consultas son referidas a derecho de familia, responsabilidad parental, divorcio, filiación. (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Amaicha del Valle, p. 9)

En definitiva, se señala que la mayoría de los problemas que la población presenta son demandas vinculadas con "trámites o gestiones de fácil resolución que tienen que ver con imposibilidad de trasladarse por cuestiones principalmente económicas" (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Amaicha del Valle, p. 10)³¹.

3. Avances y desafíos pendientes

Las encuestas de NJI desarrolladas por el MJyDDHH coinciden con un diagnóstico largamente conocido: las comunidades indígenas presentan una prevalencia de problemas jurídicos muy superior a la población en general. En 2017, casi el 90% de las personas pertenecientes a pueblos indígenas manifestaron haber experimentado algún problema jurídico, mientras que en el 2019 ese porcentaje disminuyó sólo un 0,5%. De la misma manera, en el 2017 se observó que la mayoría de estas personas buscaron solucionarlo acudiendo a un patrocinio privado o a una figura religiosa de su comunidad. Y, de las personas que buscaron asesoramiento, sólo un 4,5% lo hicieron en una "Defensoría pública, casa de Justicia, CAJ o similar"³². Sumado a esto, el 70% de estas personas manifestó no conocer oficinas o instituciones de asesoramiento legal gratuito y sólo el 7% conocía los CAJ. Por otro lado, resulta inverosímil la virtual inexistencia de problemas colectivos registrados en el sistema, especialmente aquellos vinculados a la gobernanza del territorio y la protección del hábitat. En el marco del apoyo generalizado que históricamente han tenido las industrias extractivas por parte de la mayoría de las autoridades estatales de los distintos niveles de gobierno, esto podría indicar una falencia para lograr la visibilización y abordaje de este tipo de conflictividad por parte de la política de los CAJ.

Las desigualdades estructurales que históricamente han atravesado los pueblos indígenas exigen el delineamiento de una política pública específica que tenga como objetivo fortalecer su acceso a la justicia. En ese sentido, la experiencia del Corredor Norandino ofrece importantes líneas de análisis para poder repensar formatos o modelos específicos de CAJ vinculados a escenarios territoriales, a temas o a poblaciones específicas, tanto en términos de la ampliación de los servicios que tradicionalmente estos centros

31 Por fuera de los puntos que pertenecen al Corredor Norandino, los CAJ de todo el país también reciben y abordan consultas relacionadas con pueblos indígenas. En este sentido, se identifican consultas que versan sobre conflictos territoriales, consulta previa o participación, falta de adecuación de política pública, cuestiones relativas a la personería jurídica, entre otras. Sin embargo, éstas también son minoritarias en términos cuantitativos: 117 consultas entre 2017 y 2019, mayormente de la provincia de Formosa y de la CABA.

32 En 2019 este porcentaje mejora, pero continúa siendo muy bajo (12,1%).

ofrecieron, como a partir de la incorporación de otras disciplinas como la salud, o de las itinerancias realizadas con el CAJ móvil. Todo ello supone una reformulación del modelo empleado en la mayoría de las provincias motivada por la necesidad de alcanzar una mayor adecuación a la población concreta a la que se dirige.

No obstante, si bien el corredor constituye un programa que logra eficazmente reducir las barreras geográficas para el acceso a la justicia y mejorar la accesibilidad de poblaciones vulneradas a los servicios legales primarios, también puede señalarse una serie de limitaciones y dificultades a nivel estructural (cobertura geográfica, población alcanzada y temáticas abordadas), de implementación (articulación interinstitucional, conjugación de circuitos administrativos intra y extraestatales complejos y dificultades logísticas y operativas), y de diseño institucional (sistemas de supervisión y contratación del personal).

En primer lugar, hay una limitación cuantitativa. En Argentina hay 34 pueblos inscriptos en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (ReNaCI), y 1653 comunidades identificadas por el INAI. Asimismo, de acuerdo al último Censo Nacional entre el 2 y el 3% de los habitantes de todo el país es población indígena o descendiente, lo que equivale a más de 1 millón de personas. Teniendo en cuenta este panorama, la implementación de un programa que existe sólo en algunas localidades del norte del país, en los que se abordaron 3400 necesidades jurídicas en un plazo de dos años, resulta aún demasiado escaso. De esta manera, aun con sus evidentes virtudes, el alcance del programa es acotado y adquiere el volumen de una experiencia piloto más que de una política integral de acceso a la justicia para la población indígena.

En segundo lugar, el programa tiene presencia en algunas provincias, lo que excluye muchas otras que tienen una fuerte presencia indígena. En este sentido, si bien la región donde se emplazaron los dispositivos del corredor tiene una alta proporción de población indígena (3,5% de sus habitantes), sólo dos de las provincias que la integran superan la media nacional (Salta y Jujuy). En este sentido, por ejemplo, se deja afuera a la Patagonia, que es la región con mayor proporción de población indígena de todo el país (6,9% de la población de la región), triplicando el promedio nacional (2,4%) (INDEC, 2010). En su interior, la provincia de Chubut es la que concentra el mayor porcentaje de población indígena de todo el país (8,5%). Asimismo, con el objetivo de descentralizar la política, el programa hace hincapié en comunidades que están en espacios rurales alejados de los principales centros urbanos. Al hacerlo, se excluye la conflictividad de comunidades indígenas en zonas urbanas y las complejidades propias que adquieren allí. Si bien en esos casos no existirían barreras geográficas o de distanciamiento territorial, muchas otras barreras al acceso a la justicia siguen operando: lingüísticas, socioeconómicas, de género, institucionales, entre otras. Sumado a esto, de acuerdo al último censo realizado,

el 81,9% de la población indígena del total del país se encuentra en zonas urbanas y sólo el 18,1% en zonas rurales.

En tercer lugar, el programa ha sido eficaz para la atención de consultas relacionadas con el acceso a prestaciones sociales y otras demandas relacionadas a la seguridad social, así como (en menor medida) a la gestión de problemáticas vinculadas a cumplimientos de deberes de responsabilidad parental y a sistemas de cuidado, regímenes comunicacionales y de custodia legal. Estos son los mismos temas y subtemas que son mayormente consultados en otros CAJ por toda la población, es decir, que el programa no ha logrado ser un receptor para consultas vinculadas con derechos específicos de los pueblos indígenas o que se deriven de su pertenencia a una comunidad. En relación con este último punto, debe señalarse que el tratamiento que los CAJ han dado a esas problemáticas no específicas de la población indígena, mayormente siguió los mecanismos, estrategias y articulaciones que se aplican en el resto del país. En la mayoría de los casos aún no se ha logrado desarrollar respuestas interculturales o que dialoguen con mecanismos de resolución de conflicto que respondan a la institucionalidad propia de las comunidades. La excepción durante el período analizado ha sido el CAJ localizado en Amaicha del Valle. Si bien la existencia de mecanismos y modos de resolución de conflictos propios de los pueblos indígenas puede generar desafíos constantes para el Estado, es su obligación no sólo promover la coexistencia de estas distintas formas de administración de justicia sino también procurar establecer puentes, diálogos y articulaciones inter-legales (Boaventura de Sousa, 1991). Este punto había formado parte de la agenda de la VII Cumbre Iberoamericana de Cortes Supremas y Tribunales Supremos, en cuya Declaración se afirma que “el reconocimiento y respeto a la población indígena, su cultura, organización social, usos y costumbres deben concretarse en la solución de sus conflictos por medio de sus formas tradicionales” (VII Cumbre Iberoamericana de Cortes Supremas y Tribunales Supremos, 2002, p.11).

Por otro lado, se puede hacer referencia a una serie de obstáculos que el programa enfrenta en su implementación. El primero de ellos, son las dificultades que se han manifestado en términos de la articulación interinstitucional entre el nivel nacional, provincial, municipal y comunitario. Los casos de Cachi e Ingeniero Juárez demuestran, con diferentes resultados, el impacto que pueden tener sobre la política.

A los ejemplos que se mencionaron debe adicionarse la mediación de un organismo internacional como PNUD, que supone la intervención de otros circuitos, interlocutores y procesos administrativos que han sumado a lo que algunas de las personas entrevistadas han caracterizado como una excesiva burocratización:

Los profesionales (...) necesitamos presentar informes y una factura y, el informe, tiene que ser con firma digital o escaneada (...) no tienen escáner, estaban aislados, los viejos locutorios (...)

estaban cerrados y entonces no querían aceptar el informe porque no les aceptaban la fotocopia de la firma con el celular. (Entrevista Silvina Ramirez)

Además de esto, entre los problemas logísticos y operativos, puede sumarse un conjunto de situaciones vinculadas con la tarea diaria. En primer lugar, la elección del tipo de vehículo (camper) con el que se realizan las itinerancias, que no sería el ideal para el tipo de terreno y los desafíos que éste representa:

Si bien el móvil se encuentra acondicionado para poder alojar al personal, al mismo tiempo se vuelve una limitante ya que por su peso no puede ingresar a ciertos lugares de muy difícil acceso... Debido a la dificultad de ciertos caminos es preciso pensar en un móvil más ligero y con llantas preparadas para caminos de montaña (...) el peso del Camper dificulta el acceso a algunas localidades. (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Belén, p. 13)

Otra cuestión a destacar es que todos los dispositivos del CAJ presentan dificultades con la utilización del SICAJ. Si bien un conjunto de ellas se deriva del acceso deficitario a servicios de Internet, existen también problemas de implementación que se relacionan a la estructura del sistema y las directivas acerca de su uso:

Se requiere de un tiempo extra considerable para realizar las cargas en el SICAJ (duplicación de trabajo) ya que por la deficiencia en el servicio de Internet o su carencia absoluta es imposible registrar las consultas directamente en el Sistema (...) al menos un día de trabajo extra para poder cargar los datos en el SICAJ ya que no es posible hacerlo en las itinerancias (...). Es un sistema que además exige una carga directa, que no puede suplirse por otros formatos. Por ello, aunque hemos utilizado el Acces alguna vez, lo real es que al no evitarnos la duplicación del trabajo ya que en definitiva lo que cargamos en la planilla Access luego lo tenemos que volver a cargar en el SICAJ, hemos optado por el uso de la planilla papel, que nos resulta incluso más práctico al contar con una sola notebook en la oficina. (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Belén, p. 20)

El SICAJ es una buena herramienta en la medida en que permite tener una especie de historia clínica-legal de cada persona que se acerca a la oficina, pero en nuestro caso dificultó el trabajo por la mala calidad del servicio de Internet. (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Campo Gallo, p. 18)

Como puede observarse, las alternativas de carga a través de la versión con el programa Access y con fichas en formato físico, no han resultado eficaces para garantizar el correcto uso de la herramienta para la gestión de casos, lo que podría indicar una subutilización y un subregistro de las consultas que se abordan en el Corredor. Una solución viable para ello podría ser la provisión de Internet a través de datos móviles de los celulares, y/o la adaptación del sistema a una versión más acotada, con menos campos de información requeridos, o con una mayor cantidad de variables autocompletadas.

Por último, puede mencionarse una serie de problemas que se desprendieron de la estructura institucional que se le dio al programa. Entre ellos, la ausencia de un coor-



dinador o una coordinadora por dispositivo (hay una relación de horizontalidad en cada equipo) y las vicisitudes del formato de coordinación de todo el Corredor³³ generaron dificultades para la toma de decisiones y la resolución de problemas diarios:

Muchas de estas pautas requieren de una presencia concreta de un referente que pueda ayudar a pensar en el día a día estas cosas. El rol del coordinador resulta clave en este sentido. Una coordinación ajena al trabajo diario o que se realice sólo de manera telefónica a la distancia, aparece como insuficiente a la hora de garantizar la aplicación efectiva de estos principios u orientaciones relacionadas con la calidad del servicio brindada por los CAJ. (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Belén, p. 12)

Creemos conveniente realizar reuniones entre coordinadores de CAJ y regionales con mayor frecuencia, puesto que a veces surgen temas que no se pueden resolver telefónicamente. (Informe de evaluación interna 2019, CAJ Campo Gallo, p. 18)

Asimismo, en términos de la contratación del personal de los 5 puntos que conforman el programa, se destaca la precariedad del vínculo laboral (con contratos de trabajo mensuales, bimestrales o trimestrales) y los bajos salarios³⁴ (ingresos de dos SMVM aproximadamente). En este punto, cabe recordar que la formación del equipo de trabajo es un aspecto central para que el CAJ logre una atención de calidad sostenida en el tiempo, por lo que las renuncias y reemplazos reiterados pueden impactar profundamente en la formación, experiencia y cohesión del equipo, perjudicando el funcionamiento de todo el dispositivo. También es destacable el hecho de que 4 de los CAJ del Corredor señalan la necesidad de incorporar un o una profesional de la psicología, para poder tanto fortalecer la interdisciplinariedad como abordar cuestiones vinculadas con delitos contra la integridad sexual y otras formas de violencia de género principalmente.

ii. Personas con discapacidad

El paradigma social de la discapacidad considera que sus causas son, precisamente, sociales, es decir, que es la existencia de entornos rígidos que no están preparados para responder a la diversidad humana los que impiden que las personas con discapacidad ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones. La discapacidad no es, entonces, una

33 Primero se encontraban bajo la coordinación central en Buenos Aires, luego se fijaron coordinadores regionales (NOA norte y NOA sur) y actualmente (desde el 2020) se designó una coordinación de todo el programa.

34 El Ministerio de Salud de la Nación debió otorgar becas (en el marco de Programa de Médicos Comunitarios) para médicos y trabajadores sociales del programa, a fin de poder complementar su salario. Sin embargo, estas no se aplican a abogadas y abogados del programa.

limitación individual, sino una construcción social. En este sentido, las barreras sociales deben ser eliminadas a los fines de brindar una adecuada equiparación de oportunidades (Palacios, 2008).

Según el último censo nacional realizado por el INDEC en 2010, las personas con discapacidad (PCD) representan el 12,9% de la población en Argentina (lo que equivale a alrededor de 5.000.000 de personas). Entre las personas con una sola dificultad, la discapacidad más frecuente es la motora (25,2%), seguida por la discapacidad visual (13,7%), la auditiva (11%) y la mental-cognitiva (7,5%). Las dificultades del habla y la comunicación, y del cuidado de sí mismo son las menos prevalentes (INDEC, 2018). Según un reciente estudio realizado por el INDEC (2018) las limitaciones en las actividades de la vida diaria están más presentes en los adultos mayores, con especial énfasis entre las mujeres de 80 y más años. En población de seis años y más con dificultad por sexo se encuentra que el 54,5% son mujeres.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley 22.431 de Protección Integral de las Personas con Discapacidad, la ley 26.657 del Derecho a la Protección de la Salud Mental y la Ley 24.901 sobre los Sistemas de Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a favor de las Personas con Discapacidad, disponen un sistema protectorio y contemplan acciones de prevención, asistencia, promoción y protección con el objetivo de brindar una cobertura integral a las necesidades y requerimientos de las PCD. Sin embargo, los derechos y prestaciones reconocidos en estas leyes no suelen ser respetados con los alcances y extensión establecidos en la legislación, limitando el ejercicio efectivo de sus derechos. En este sentido, el Diagnóstico de Necesidades Jurídicas Insatisfechas y Niveles de Acceso a la Justicia elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDDHH, 2017) arrojó que el 76,5% de las PCD había tenido un problema jurídico en los últimos 3 años³⁵.

1. Barreras de acceso a la justicia de las personas con discapacidad

En el marco de la siguiente investigación, se entrevistó a personas que trabajan en organizaciones de la sociedad civil orientadas a la defensa de los derechos de las personas con discapacidad. Ellas identificaron diversas barreras que deben enfrentar las personas con discapacidad para acceder a la justicia y ejercer sus derechos. Se agregan a continuación

³⁵ En el año 2018 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos realizó un nuevo estudio sobre las Necesidades Jurídicas Insatisfechas de la población. Sin embargo, las características de este estudio hacen imposible la comparación de los resultados con los que fueron obtenidos en el año 2016.



algunos extractos de las entrevistas vinculados a las barreras que deben enfrentar las personas con discapacidad:

El tema legal se presenta inmediatamente para conseguir las coberturas y es una traba fuertísima para la mayoría. Algunos tenemos más recursos de conocer a alguien que conoce a alguien que te acerca a un abogado que se dedica al tema de discapacidad. (Entrevista Paula Gómez Ortega)

Una barrera que frecuentemente a veces vemos y escuchamos de personas con discapacidad y de organizaciones es la falta de abogados capacitados básicamente. Tenemos contacto con organizaciones del interior y muchas veces dicen no sabemos a quién derivar determinados casos³⁶.

Hoy no existe esa respuesta de abogado para las personas con discapacidad, para resolver con una perspectiva de derechos o intentar resolver con una perspectiva de derechos³⁷.

A su vez, varias de las personas entrevistadas han reiterado que pueden superarse los obstáculos de acceso a la justicia que afectan a las personas con discapacidad, a partir del contacto personal con organizaciones de la sociedad civil:

Todavía sigue siendo un área donde prima el compromiso y el esfuerzo de grupos personalizados (...). La transición que estamos necesitando de pasar de lo que en un principio puede haber sido una idea desde el movimiento, desde las personas y desde el activismo y desde el compromiso y el lobby (...) hacia un ámbito de política pública. (Entrevista Francisco Bariffi)

A partir de las entrevistas fue posible identificar las siguientes barreras:

- » Una excesiva burocracia para la resolución de reclamos y conflictos.
- » La falta de formación de abogadas y abogados sobre los derechos de las personas con discapacidad.
- » La falta de transversalización del enfoque de discapacidad en la implementación de políticas públicas vinculadas al acceso a derechos.
- » La falta de comunicación, coordinación y articulación entre los distintos organismos y actores que intervienen.

Los resultados encontrados coinciden con estudios similares realizados en el ámbito nacional (MJyDDHH, 2017) y local (Echegoyembery, 2019a), así como a nivel de la percep-

³⁶ Grupo focal realizado con informantes clave de la organización de la sociedad civil REDI. 30 de julio de 2020.

³⁷ Grupo focal realizado con informantes clave de la organización ACIJ. 26 de junio de 2020.

ción de operadores clave. Esto también surge, por ejemplo, de exposiciones en mesas de diagnósticos sobre la situación de acceso a la justicia de las personas con discapacidad (ACIJ, 2017) en las que también se identificaron las siguientes barreras:

- » La distancia geográfica y falta de accesibilidad física y comunicacional de los organismos estatales que deben garantizar acceso a derechos o acceso a la justicia.
- » La existencia de múltiples actores y sectores que intervienen sin estar coordinados ni articulados entre sí.
- » La inexistencia de protocolos integrales y sistemáticos para abordar el circuito de las PCD, tanto en el ámbito administrativo como judicial.
- » La falta de formación de jueces y juezas, funcionarios/as del poder judicial y abogados/as, personal administrativo, de salud sobre el modelo social de la discapacidad y la propia perspectiva de derechos.

2. Respuestas brindadas por los CAJ

Los datos provenientes del SICAJ sobre las prestaciones brindadas durante los años 2017, 2018 y 2019 permiten realizar cierta identificación sobre la atención de las personas con discapacidad en los CAJ (aunque el actual sistema de registro no permite desagregar por prestaciones brindadas específicamente a las personas con discapacidad, por lo que se procesaron los datos de las prestaciones que podrían estar vinculadas a consultas o demandas frecuentes).

El primer tipo de consultas que podrían estar vinculadas a las realizadas por personas con discapacidad son aquellas clasificadas dentro del tema "Salud" en los subtemas "Acceso a medicamentos, elementos ortopédicos, insumos, sillas de ruedas u otros" y "Salud Mental"³⁸. Las consultas clasificadas dentro de este tema desde el segundo semestre de 2017 hasta noviembre de 2019 fueron un total de 32.892. Las consultas clasificadas dentro del subtema "Acceso a medicamentos, elementos ortopédicos, insumos, sillas de ruedas u otros" llegan a un total de 2930 durante dicho período de tiempo, representaron un 8,9% del total. Por otro lado, las consultas del subtema "Salud Mental" representaron el 48,33% (15.897) del total de este tipo de consultas.

38 El tema "Salud" tiene los siguientes subtemas: Acceso a medicamentos, elementos ortopédicos, insumos, sillas de ruedas u otros, Acceso a servicios públicos de salud, Consumo problemático, Mala praxis o maltrato médico, Otro (Salud), PAMI, Problema con obra social o empresa de medicina prepaga, Problemas de alimentación y Salud mental.



En lo relativo a las consultas clasificadas dentro del subtema de "Salud mental", una de las entrevistadas se refirió a la existencia de obstáculos para su abordaje adecuado por parte de los CAJ:

[Los] temas relativos con salud mental [que] es un foco como muy grande, no me animo a hablar por todos los Centros de Acceso a la Justicia aunque estimo que debe ser así en todos, pero uno tiene muchas consultas de personas que están afectadas en su salud mental y es muy difícil lidiar con esas consultas y llegar a soluciones verdaderas. (Entrevista Guillermina Greco)

A su vez, manifestó la necesidad de contar con un protocolo específico para el abordaje de este tipo de casos, de manera tal de poder llegar a soluciones que garanticen el acceso a derechos de aquellas personas a las que asistan los CAJ (entrevista Guillermina Greco).

El segundo tipo de consultas vinculadas a la atención de personas con discapacidad son aquellas clasificadas dentro del tema "Acceso a documentación y certificaciones", subtema "certificado de discapacidad (CUD)". El CUD es un documento público válido en todo el país que permite ejercer los derechos y acceder a las prestaciones previstas en las leyes nacionales 22.431 y 24.901 (de acceso a prestaciones de salud, transporte, asignaciones familiares, entre otros). El trámite se rige por la Resolución 232/2018 de la Agencia Nacional de Discapacidad. De acuerdo a los datos registrados por el INDEC, el certificado de discapacidad es usado para obtener pase de transporte (55,4%); cobertura integral de medicamentos (46,1%); prestaciones de rehabilitación, transporte, educativas (26,4%); asignaciones familiares ANSES (11%); beneficios impositivos (8,5%); ayudas técnicas como prótesis, sillas de ruedas, audífonos (10,8%) (INDEC, 2018). A su vez, un gran porcentaje de las personas con discapacidad no cuenta con Certificado Único de Discapacidad (CUD). Aunque los porcentajes arrojados son disímiles (del 37% según el estudio del MJyDDHH de 2016; y del 60,3% según el estudio del INDEC de 2018), es claro que existe una situación de suma gravedad que impacta en restricciones en el acceso a los derechos básicos y servicios (pensiones por discapacidad, transporte y movilidad, alimentación, entre otros).

De acuerdo a la información obtenida del SICAJ, fueron clasificadas dentro de este subtema un total de 3716 consultas durante el período analizado, representando un 1,6% del total de consultas sobre "Acceso a documentación y certificaciones". Aunque de los estudios analizados surge que la falta del CUD es una problemática muy prevalente en la población con discapacidad, las consultas recibidas por los CAJ son escasas. Tampoco se tiene conocimiento de la existencia de una política específica destinada a ampliar dicha prestación.

En tercer lugar, las consultas clasificadas dentro del tema "Seguridad Social", subtema "Pensiones contributivas y no contributivas" también deben ser consideradas como parte del tipo de consultas que podrían vincularse a personas con discapacidad. Entre 2017 y 2019 las consultas sobre seguridad social ascendieron a un total de 191.932, y las del subtema referido representaron un 12,98% del total (24.913 consultas).

Del análisis de los documentos de evaluación interna surge que varios CAJ tienen dificultades en la resolución de consultas vinculadas a pensiones no contributivas³⁹. De esta manera lo manifestó el equipo del CAJ de Resistencia:

Un abordaje con barrera insalvable se da en tema de Pensiones, porque IRPODICH (órbita provincial) no interviene en trámites de Pensiones ni posee patrocinio gratuito, y la Agencia Nacional de Discapacidad cerró sus oficinas en Resistencia y ANSES no se ocupa de trámite de Pensiones no contributivas; por lo tanto prácticamente no hay respuestas desde el Estado a esta temática.⁴⁰

A su vez, el personal del CAJ de Lomas de Zamora indicó:

Otro tema en que hemos encontrado límites, es relativo a seguridad social, específicamente dentro de las pensiones no contributivas, identificamos un límite insalvable en la obtención y tramitación de las pensiones por discapacidad.⁴¹

El último tipo de consultas vinculadas a las personas con discapacidad son aquellas clasificadas dentro del tema "Discriminación", subtema "por Discapacidad". En este caso, las consultas recibidas representan el 43,8% del total de la categoría.

Finalmente, a raíz de las barreras identificadas, en próximas etapas de la investigación resta hacer un análisis sobre el patrocinio de los CAJ respecto de los derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, el hecho de que la falta de profesionales de la matrícula especializados en materia de los derechos de las personas con discapacidad se acentúa en el interior del país⁴² requiere que la política aborde específicamente esta barrera.

³⁹ De esta manera fue indicado en los documentos internos de evaluación realizados entre septiembre y octubre de 2019 por los equipos de los siguientes CAJ: Bahía Blanca, Esteban Echeverría, Lanús, Lomas de Zamora, Pilar, Liniers, Villa 1 11 14, Resistencia, Villa 15, Sáenz Peña Puerto Madryn, Córdoba Barrio Cabildo, Córdoba Villa María, La Plata (La Usina) y Formosa.

⁴⁰ Documento de evaluación interna realizado entre septiembre y octubre de 2019 por el equipo del CAJ Resistencia.

⁴¹ Documento de evaluación interna realizado entre septiembre y octubre de 2019 por el equipo de Lomas de Zamora.

⁴² Grupo focal realizado con informantes clave de la organización de la sociedad civil REDI. 30 de julio de 2020: "Tenemos contacto con organizaciones del interior y muchas veces dicen: no sabemos a quién derivar determinados casos".



3. Articulación con organizaciones de la sociedad civil⁴³.

Dada la misión institucional de los CAJ, las articulaciones institucionales son centrales para la atención de quienes recurren a ellos.

Para empezar, la mayoría de las personas entrevistadas para la confección de este apartado conocían la existencia de los CAJ, aunque no el tipo de prestación y servicios que brindan, en particular para las personas con discapacidad. Sin perjuicio de ello, coincidieron en señalar que no han estado en contacto ni articulado con ellos de manera constante y sostenida en el tiempo para resolver cuestiones vinculadas a los derechos de las personas con discapacidad. Es importante remarcar que las personas entrevistadas cuentan con un promedio de 16 años de trabajo en el campo de los derechos de las personas con discapacidad. Se agregan a continuación algunos de los extractos de las entrevistas realizadas:

Sé que dan como un asesoramiento jurídico básico. Sé que avanzan más, pero por lo menos la misión de los CAJ tiene que ver como una primera puerta de acceso y un asesoramiento muy primario a cuáles son las soluciones que tienen a una determinada situación que puede estar viviendo.⁴⁴

Yo conozco ADAJUS⁴⁵. A nivel de acceso a la justicia de personas con discapacidad, ADAJUS es mi referencia. (Entrevista Agustina Palacios)

Si estuviera bien identificado cuáles son las funciones o hasta dónde va a acompañar el CAJ sería mucho más fácil.⁴⁶

⁴³ Antes de presentar los resultados de las entrevistas, es necesario aclarar que en el marco de la presente investigación se realizaron entrevistas a personas que trabajan en organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la defensa de los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, la metodología utilizada para la elección de las personas entrevistadas y la dificultad para entrevistar a personas con discapacidad que han utilizado los servicios de los CAJ impide generalizar los resultados obtenidos. Sin perjuicio de ello, las perspectivas abordadas a lo largo de las entrevistas brindan un panorama general, aunque no exhaustivo, respecto del tipo de atención de este colectivo y la articulación de los CAJ con organizaciones vinculadas a esta temática.

⁴⁴ Grupo focal realizado con informantes clave de la organización de la sociedad civil REDI. 30 de julio de 2020.

⁴⁵ ADAJUS es el Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad en sus Relaciones con la Administración de Justicia. Al igual que los CAJ, el Programa depende de la DNPFAJ. Fue creado con el objetivo de fortalecer el cumplimiento de los derechos de las Personas con Discapacidad (PCD) para su efectivo acceso a la Justicia en igualdad de condiciones.

⁴⁶ Grupo focal realizado con informantes clave de la organización ACIJ. 26 de junio 2020

En cuanto a la existencia de articulaciones específicas de las organizaciones de la sociedad civil con los CAJ, una de las personas entrevistadas indicó: "Tampoco nosotros/as hemos hecho un acercamiento a los CAJ para poder hacer un trabajo articulado y para tener un circuito armado cuando nos van llegando casos"⁴⁷. Sin perjuicio de la falta de articulación en los casos específicos, todas las personas entrevistadas coinciden en la necesidad de que se puedan generar canales efectivos de articulación y derivación con los CAJ, evitando instancias en que las personas con discapacidad deban recurrir a una multiplicidad de organismos para poder obtener una respuesta a sus reclamos. Una de las dificultades identificadas en este sentido está vinculada a la falta de claridad por parte de las organizaciones respecto del tipo de casos que pueden ser patrocinados por profesionales en los CAJ, cuando se encuentran afectados los derechos de las personas con discapacidad.

Todo ello muestra una gran oportunidad de articulación y aprovechamiento mutuo entre los CAJ y diversas organizaciones de la sociedad civil especializadas en temáticas de discapacidad. Explorar esas oportunidades es un desafío relevante para el impacto de los CAJ en la atención de las necesidades jurídicas de las personas con discapacidad.

— f. Tiempos de las respuestas

De acuerdo a los datos arrojados por el SICAJ, entre 2017 y 2019 la mayor parte de las acciones que el personal desarrolló para resolver las consultas presentadas por la población se realizó en el mismo día en que fue presentada⁴⁸. Esto representa más de 6 de cada 10 casos registrados. Por supuesto que esto no permite construir conclusiones sobre la calidad del servicio, ni del grado de satisfacción de las personas consultantes, pero su relevancia no es menor ya que nos habilita a conocer el tiempo que los CAJ dedican a los problemas que pretende resolver. Si bien, como sucede con todos los campos de información del sistema informático, hay una proporción de consultas que no tienen cargados los datos necesarios para obtener este dato (alrededor de un tercio), podemos señalar que los CAJ destinan un promedio de 3 días y medio para la resolución y menos del 6% de ellas duran más de dos días. Los tiempos máximos de respuesta se extienden hasta 6 meses, pero la cantidad de problemas a los que se destina esta cantidad de tiempo es realmente marginal.

⁴⁷ Grupo focal realizado con informantes clave de la organización de la sociedad civil REDl. 30 de julio de 2020.

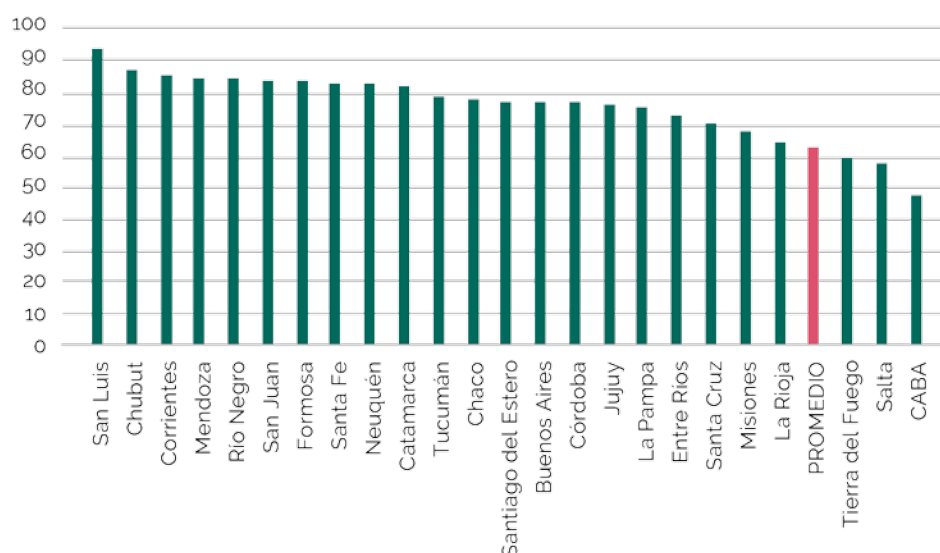
⁴⁸ Este dato se obtuvo comparando la fecha de la última gestión con la fecha de registro de la consulta e indica la cantidad de días que se dedicó al menos una fracción de tiempo para realizar acciones en pos de resolver la consulta.



En cuanto a la cuestión sobre cómo ha evolucionado a lo largo de los tres años que pueden analizarse en profundidad a través del SICAJ, se observa un aumento sostenido de las consultas para las que se realizan acciones sólo durante el mismo día que son presentadas. En 2019 éstas ascienden a casi 9 de cada 10 consultas⁴⁹. Sin embargo, los promedios de tiempo dedicado para cada problema no variaron significativamente, permaneciendo alrededor del promedio anual⁵⁰.

En relación con las variaciones entre jurisdicciones, observamos que en la mayor cantidad de ellas, los datos sobre la cantidad de gestiones que resuelven las consultas durante el mismo día en el que son presentadas, se da en una proporción bastante mayor que el promedio nacional (que, como señalamos, ronda el 62%):

Figura 8. Porcentaje de consultas gestionadas el mismo día en el que son presentadas



En este sentido, 3 de las jurisdicciones en las que la proporción de consultas resueltas en más de un día es inferior, explican una fuerte baja del promedio⁵¹.

⁴⁹ Cabe resaltar que esto puede deberse a la fluctuación de los casos sin datos, que en 2017 representaban más del 60%, en 2018 más del 30% y en 2019 casi el 7%.

⁵⁰ La única diferencia está en 2017, que tiene un promedio de 4,3 días por consulta, aunque también tiene un volumen mucho mayor de casos sin datos (alrededor del 60%).

⁵¹ En el caso de CABA esto debe matizarse por el hecho de que presenta un volumen de casos sin datos mucho mayor al resto (ronda la mitad de los casos), lo que puede explicar su bajo porcentaje.

— g. Coordinación con otras áreas

Los organismos externos con los que los CAJ articulan pueden ser tanto agencias públicas del Estado nacional, provincial o municipal, como otro tipo de entidades de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, comunitarias, religiosas, entre otras). Más allá del interlocutor específico, encontramos básicamente dos tipos de coordinación con organismos externos. En primer lugar, podemos mencionar las "Articulaciones institucionales", es decir, todas las actividades de cooperación que se realizan con objetivos que trascienden el abordaje de consultas específicas. Pueden tener propósitos múltiples, tales como el diseño e implementación conjunta de actividades destinadas a la comunidad, el fortalecimiento del vínculo con el organismo o la mejora de la inserción territorial de los CAJ. Algunas de esas articulaciones son desarrolladas directamente por el MJyDDHH y ofrecen un marco de colaboración institucional para todos los centros, mientras que otras son implementadas de forma directa y específica por cada CAJ. En algunos casos, estas últimas se formalizan con la firma de convenios. Para ello, la DNPFAJ ofrece una serie de lineamientos en sus manuales. De acuerdo con documentos institucionales, "todas las articulaciones que se realicen deberán responder a una decisión estratégica del CAJ que tenga por finalidad resolver un problema o aprovechar una oportunidad existente; es decir que se tratará de relaciones institucionales específicas (o estratégicas)" (MJyDDHH, 2019b, p.8).

Por otra parte, el segundo tipo de articulación institucional con organismos externos refiere a una cooperación que tiene la finalidad de resolver o atender una consulta concreta. De acuerdo a los 79⁵² informes de evaluación confeccionados por los CAJ a fines del 2019, se observa que:

- » una alta proporción mantiene vínculos de cooperación (de distinta índole y grado de formalidad) con entidades vinculadas a la **administración de justicia** (incluyendo defensorías, fiscalías, colegios de abogados, juzgados de paz, entre otros); sólo un cuarto (20) de los informes relevados no mencionan ningún tipo de articulación institucional con este tipo de organismo;
- » 42 de ellos (más del 53%) no informan ningún tipo de articulación con **organismos de salud** (ya sea nacional, provincial o municipal);
- » con la excepción de las áreas de salud y justicia, existe un abanico muy amplio de organismos que cooperan con los CAJ en el cumplimiento de sus funciones (sociedad civil, universidades, organizaciones comunitarias y barriales, escuelas, entre otros). La red institucional que los centros despliegan depende en gran medida del **nivel de inserción territorial** que cada uno

52 Los CAJ de los que no se dispone de informes son los siguientes: Avellaneda, La Matanza-Barrio 17 de marzo, La Matanza-Villa Palito, San Martín, Hospital de Derechos, Villa 20, Jujuy-Alto Comedero; Jujuy centro; Tierra del Fuego-Tolhuin; Tierra del Fuego-Ushuaia; San Miguel de Tucumán Sur.



haya podido alcanzar individualmente. En ese sentido, la mayor parte de ellos (43 de un total de 79) no evidencia vinculaciones a nivel local o municipal que no estén relacionadas con las áreas antes mencionadas;

- » los **organismos nacionales** que sostienen una articulación más sostenida y profusa con los CAJ son ANSES (57%), distintas áreas del Ministerio de Desarrollo Social (30,4%), Migraciones (21,5%) y el RENAPER (20,3%);
- » en términos **provinciales**, se destaca sólo la cooperación de los registros civiles.

En términos numéricos, el SICAJ nos permite complementar este panorama analizando exactamente qué tipo de articulaciones con organismos externos realizan los CAJ, para abordar las consultas que la población les presenta. En términos generales, se registra el tipo de resolución diferenciando si ésta fue externa o interna. En este sentido, de acuerdo a los datos provistos por el SICAJ, la mayoría de las consultas se resuelven internamente: entre 2017 y 2019, sólo 1 de cada 10 consultas tiene resolución externa. Como puede observarse en el siguiente cuadro, esta tendencia fue acentuándose desde 2017 hasta la actualidad, de forma tal que en el 2019 casi la totalidad de ellas fue abordada internamente.

Tabla 5. Tipo de resolución de las consultas

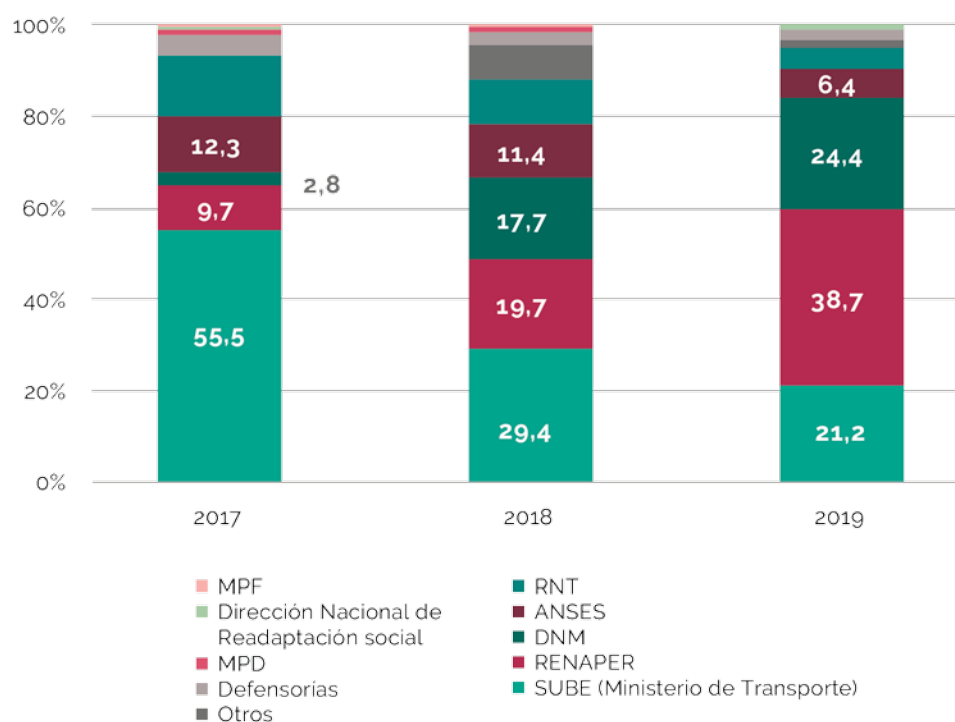
Tipo de resolución	2017		2018		2019		2017-2019	
	N	%	N	%	N	%	N	%
EXTERNA	51442	18,7	54698	15,3	15614	5,8	121754	13,5
INTERNA	72999	26,5	302242	84,7	255234	94,2	630475	69,8
Sin datos	151366	54,9	0	0,0	0	0,0	151366	16,8
TOTAL	275807	100	356940	100	270848	100	903595	100

Esta información puede ser complementada observando en mayor detalle los tipos de problemas y las respuestas que los CAJ ofrecen. Primero, encontramos un tipo de coordinación de baja intensidad, que se vincula con el alojamiento (permanente o sólo algunos días por semana) de otros organismos en las oficinas de los CAJ. En este sentido, la forma más superficial de articulación con agentes externos es el caso de las consultas que llegan al CAJ, pero están dirigidas a estos organismos. El personal del CAJ no interviene de forma directa en la gestión de la consulta, sino que se realiza una derivación en el mismo momento de su ingreso, por lo que se registran como "Consultas por organismos alojados

en los CAJ". Entre el 2017 y el 2019, casi el 18% de las consultas registradas en el SICAJ se caracterizan como "Consultas por organismos alojados en los CAJ". En este sentido, a pesar de observarse una progresiva y marcada disminución anual de este tipo de consultas (29,8% en 2017; 15,6% en 2018; 5,9% en 2019), su magnitud continúa siendo relevante.

Ahora bien, ¿a qué organismos se derivan mayormente estas consultas? Entre el 2017 y el 2019, mayormente se dirigen a cuestiones relacionadas al acceso a la tarjeta SUBE para el transporte público (36,6%), al RENAPER (20,4%), a la Dirección Nacional de Migraciones (14%), a la ANSES (10,6%) y el RNR (10%). Respecto a su evolución anual, a pesar de constituir el principal subtema de la categoría en términos agregados, se observa una marcada disminución anual de las consultas vinculadas al acceso a la tarjeta SUBE: mientras que en el 2017 representaba más de la mitad de las "Consultas por organismos alojados en los CAJ", en el 2019 pasó a ocupar el tercer lugar. Igualmente destacable es el sostenido aumento de las consultas vinculadas a trámites migratorios (DNM) y a documentación y certificados de identidad (RENAPER), lo que puede observarse en la siguiente figura:

Figura 9. Subtemas de las consultas por organismos alojados en los CAJ (2017-2019)





Por un lado, resulta relevante señalar que las consultas presentadas y derivadas hacia los tres organismos judiciales del listado es claramente marginal: en términos agregados representan el 4,2% de este tipo de consultas. Otro tipo de articulación con organismos externos la conforman los abordajes a través de derivaciones asistidas y la Red Federal de Abogados para el Patrocinio Jurídico. La derivación asistida es un tipo de intervención que supone delegar la resolución de una consulta (ya sea total o parcialmente) a otro organismo. De acuerdo a documentos institucionales, se denomina "asistida" porque se facilita el contacto y acceso del o la consultante, pero también se mantiene un seguimiento de la situación. Sin embargo, la vinculación con la institución la lleva adelante la persona consultante de forma directa. La cantidad de problemas que se derivan como respuesta para su resolución también es baja: sólo un 3,2% de las consultas abordadas entre 2017 y 2019.

La derivación se lleva adelante principalmente cuando el CAJ "no cuenta con las herramientas o la capacidad de brindar un determinado servicio en forma directa (...) o cuando la persona requiere acceder a un recurso o prestación que no es parte de la función específica del CAJ (comedores comunitarios, prestaciones de ANSES, servicio de salud, etc.)" (MJyDDHH, 2019b, p. 3). Ahora bien, ¿sobre qué problemas se realizan mayormente esas derivaciones? En principio, existen seis temas por los que debe realizarse obligatoriamente una derivación asistida (MJyDDHH, 2019b, p. 11):

- » Derivaciones que tengan por finalidad la obtención de patrocinio jurídico gratuito o accesible, con excepción de casos en que la persona no se encuentre en situación de vulnerabilidad.
- » Protección de derechos de niños, niñas o adolescentes.
- » Violencia de género.
- » Existencia de una amenaza a la libertad o la vida de la persona.
- » Identificación de obstáculos en el acceso a la salud que pongan en riesgo la vida de la persona.
- » Desalojos inminentes.

De acuerdo a los datos arrojados por el SICAJ, entre 2017 y 2019 la derivación asistida fue mayormente utilizada para el acceso a documentación y certificaciones (casi la mitad de las derivaciones), seguridad social (más de un cuarto) y relaciones de familia.

Por otro lado, en lo que respecta al patrocinio jurídico, si bien la mayoría de las consultas que llegan a los CAJ se resuelven sin necesidad de un proceso judicial, este tipo de respuesta brindada a las consultas también es cuantitativamente marginal. Entre 2017 y 2019 sólo el 0,6% de las consultas obtuvieron patrocinio jurídico (5431 casos), de las cuales

menos de la mitad fueron derivadas a la Red Federal de Abogados para el Patrocinio Jurídico (2233). De acuerdo a los datos arrojados por el SICAJ, fue aplicado principalmente para consultas vinculadas a relaciones de familia y seguridad social.

La implementación de este mecanismo suponía el pago de transferencias directas a los organismos integrantes de la Red, con un monto dinerario bajo para cada caso y que no contemplaba el pago de trámites, tasas y gastos propios de todo proceso judicial.

La articulación con esta Red se implementó para un conjunto limitado de casos: a) aquellos en los que la persona se encuentre en una o más de las categorías contempladas en las 100 Reglas de Brasilia y experimente una situación concreta de vulnerabilidad; b) que no puedan ser abordados por parte de otros organismos e instituciones que presten servicios de patrocinio; c) que no puedan abordarse a través de medios alternativos de resolución de conflicto; d) que supongan acciones colectivas; y e) que versen sobre el cobro de montos superiores a 3 salarios mínimos, vitales y móviles (MJyDDHH, 2019b).

Un tercer tipo de cooperación con organismos externos es la gestión denominada "gestión de articulación institucional", es decir, "la comunicación con otro organismo o agencia pública o no gubernamental para realizar una consulta o resolver específicamente el problema de la persona". Ésta se diferencia de la Derivación Asistida, porque en la primera la persona consultante no entra en contacto con el organismo externo al CAJ, sino que es éste el que articula para solicitar información o asesoramiento sobre el caso y luego extenderla a la persona consultante. Entre 2017 y 2019, un total de 33.233 consultas requirieron que el personal de los CAJ debiera consultar con un organismo externo para resolver los problemas que la población les presenta, lo que representa el 3,7% del total.

A partir de todo lo señalado, puede observarse que existe una gran variedad y heterogeneidad entre los CAJ respecto de la cantidad y calidad de los vínculos institucionales alcanzados. Todavía persisten importantes desafíos en torno a generar articulaciones institucionales sólidas, formalizadas y sostenidas en el tiempo, tanto con organismos nacionales, como provinciales o municipales. En estos términos, aun cuando todavía no se puede analizar su impacto, puede mencionarse un paso con potencial interesante en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la experiencia de la recientemente creada Red de Prestadores de Servicios Jurídicos Gratuitos de dicha ciudad⁵³.

53 La Red fue creada en agosto de 2018 y está integrada por los siguientes organismos: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Procuración General de la Nación, Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

— h. Calidad del servicio

La tarea de los CAJ se desarrolla en un contexto desafiante: de acuerdo a la ENJI publicada en 2017, más de la mitad de la población que atravesó algún problema jurídico afirmó continuar experimentándolo a pesar de haber acudido a algún mecanismo de resolución público o privado, y en los casos en los que se consideró resuelto, más del 37% manifestó insatisfacción con la forma en la que se logró. Si bien la actividad de los CAJ difícilmente pueda proponerse tener un impacto de envergadura suficiente para alterar en forma significativa los resultados de este tipo de encuestas, su trabajo puede marcar un modo deseable de abordaje para el conjunto de los dispositivos y políticas existentes. A pesar de exhibir indicadores más positivos en 2019 en la mayor parte de los puntos analizados, el 48,5% de las personas encuestadas manifiesta seguir experimentando el problema.

Para poder evaluar la calidad de la respuesta de los CAJ, debería identificarse si ésta fue eficaz para la resolución de los problemas que las personas consultantes le presentan. En lo que respecta al impacto de la intervención de los CAJ en la efectiva resolución de las consultas presentadas por la población y al grado de satisfacción de la misma, el SICAJ no ofrece datos de análisis adecuados para su evaluación. Aunque su implementación ha sido fortalecida a lo largo de los años, se ha consolidado más como un instrumento de gestión de casos⁵⁴.

Con respecto a la “finalización” de los problemas abordados por los CAJ, éstos dan por concluida una consulta cuando ya no existen gestiones pendientes. Esto, por supuesto, no necesariamente implica que el problema planteado haya encontrado solución, sino que se ha evaluado que no existen otras instancias posibles para la intervención en el marco de los recursos institucionales disponibles. En consecuencia, el CAJ cesa todas sus acciones relativas a la consulta, incluso las de seguimiento⁵⁵. Entre 2017 y 2019, 7 de cada 10 consultas se encuentran finalizadas. En cuanto a su evolución anual, se observa que el pico de consultas no finalizadas se da en el 2018, cuando llega al 11,5% del total. Las consultas pendientes de finalización se distribuyen homogéneamente, lo que indica que no hay un tema cuya resolución represente una dificultad diferencial para los CAJ.

Otra posibilidad para evaluar la calidad de la intervención y la satisfacción de las personas consultantes es preguntar por qué una persona va al CAJ para resolver un problema.

⁵⁴ El grado alto de datos faltantes y la discontinuación del módulo relativo a la encuesta de satisfacción, resultan elementos que disminuyen su potencial como herramienta de evaluación.

⁵⁵ El agente del CAJ que lleva adelante la consulta es quien decide que una consulta se dé por finalizada. Los criterios bajo los cuales se toman estas decisiones no se explicitan en los documentos y manuales institucionales.

En este sentido, es interesante señalar que entre 2017 y 2019 casi la mitad (47,8%) de las personas que acudieron, lo hicieron porque ya habían ido antes o porque le había sido recomendado por otras personas. Esta tendencia se intensifica cada año, por lo que puede asumirse que el grado de satisfacción de la población usuaria es creciente. Al mismo tiempo, la proporción de personas que llegaron al CAJ por derivaciones de otros organismos apenas supera el 6% (57.054 casos), por lo que la articulación institucional y la diagramación de circuitos de derivación con los centros es un punto que debería ser fortalecido.

Más allá de ello, no se dispone de fuentes que permitan hacer una evaluación cabal de la política de seguimiento de los casos y del grado de satisfacción que usuarias y usuarios tienen respecto del servicio prestado por los CAJ. Las encuestas de calidad fueron empleadas brevemente y discontinuadas, por ser consideradas como un insumo poco relevante para la evaluación.

En términos generales, lo que se observa es un abordaje más concentrado en las consultas individuales y de índole administrativa, a las que se responde centralmente a través de la derivación (con mayor o menor sistematicidad en la articulación institucional) a otros organismos del Estado. Como contracara de ello, la conflictividad de mayor complejidad, o los problemas estructurales que operan como telón de fondo de esa consulta que se ingresa y se procesa como individual, no parecerían constituirse como un objetivo a ser abordado por los centros o al menos no se constituye como una prioridad. Por supuesto que el tratamiento de las primeras es necesario para evitar el escalamiento y multiplicación de los problemas que la población atraviesa, a la vez que ésta debería ser combinada con la segunda para la construcción de respuestas integrales.



07

IMPACTOS DE LOS CAJ
Y PRINCIPALES DESAFÍOS
PARA POTENCIAR LA POLÍTICA



07

Impactos de los CAJ y principales desafíos para potenciar la política

Los CAJ han logrado constituir un centro de la política de servicios legales que ofrece resultados concretos.

Si bien actualmente los CAJ se enfocan mayoritariamente en el abordaje de consultas de índole administrativa, ello responde en gran medida a la demanda de la población. Tal como se señala en el apartado VI. h., es aún un desafío interesante constituirse¹ como un referente de servicios legales públicos para la resolución de problemas (colectivos o individuales) de mayor lesividad o complejidad.

Los CAJ son una política "moldeada a demanda", que centralmente depende de la iniciativa de la población que debe identificar un problema -que luego, una buena atención puede contribuir a moldear e incluso ampliar hacia otras problemáticas-, conocer el servicio provisto por los CAJ y acercarse al centro para solicitar apoyo en su resolución. Tal como señalan Pleasence et al. (2014), es fundamental combinar esta estructura con una lógica más proactiva, con el objetivo de superar los obstáculos estructurales que enfrenta la población, especialmente los grupos vulnerabilizados. De esta manera, los servicios deberían continuar profundizando estrategias para fortalecer el vínculo de proximidad con la sociedad.

Los CAJ se han consolidado como la principal política nacional de acceso a la justicia. Para poder evaluar su impacto efectivo, resulta pertinente atender a cinco dimensiones identificadas por la literatura internacional (Pleasence et al., 2014) como criterios relevantes:

- » *Deben estar focalizados en los sectores poblacionales más vulnerados.* A partir del análisis de la distribución geográfica de los CAJ y los documentos institucionales, podemos afirmar que su trabajo buscó orientarse a dar respuesta a las necesidades de las poblaciones más vulnerabilizadas de la sociedad, tal como fue señalado en el

1 Tampoco se evidencia que éste haya sido un objetivo prioritario para la política durante el período analizado.

apartado VI.d. Si bien la información consignada en el SICAJ para reconstruir el perfil socioeconómico de las personas consultantes cuenta con bajos niveles de registro, es posible considerar el nivel educativo como un indicador de proximidad valioso. En ese sentido, los datos disponibles nos permiten afirmar que las usuarias y los usuarios regulares de los centros de acceso a la justicia pertenecen a sectores sociales bajos y medios.

- » *Deben ampliar su alcance para poder mitigar las barreras físicas y geográficas.* La política de los CAJ fue diseñada primeramente para los centros urbanos. A pesar de la implementación de experiencias destacables en términos de descentralización de la oferta de servicios legales públicos, su presencia en ámbitos rurales continúa siendo marginal. En ese sentido, debe mencionarse que la puesta en marcha del denominado Corredor Norandino ha resultado una innovación valiosa en términos de reducción de barreras, especialmente por estar focalizada en grupos poblacionales históricamente vulnerados como los que habitan en zonas rurales (con fuerte presencia de comunidades indígenas). Esto supuso un cambio de lógica del modelo en términos de servicios ofrecidos, proactividad en la búsqueda de problemas y de mayor cobertura territorial (resultado del formato de CAJ con servicio rural itinerante), por lo que ciertamente supone una experiencia exitosa, cuya expansión debería ser evaluada.
- » *Deben articular con otros organismos y servicios públicos.* Como fuera desarrollado en los puntos VI.g., este desafío identificado por la literatura internacional se observa como plenamente vigente en el caso de los CAJ. Por un lado, la combinación de descentralización territorial y centralización de servicios, resulta positiva en términos de la reducción de la fatiga generada por las múltiples derivaciones. Por otro lado, la complejidad que surge de la convivencia de estructuras organizativas distintas, de diversos niveles estatales y de actores sociales variados, requiere todavía continuar y profundizar los esfuerzos de articulación realizados para garantizar el derecho de acceso a la justicia con un uso eficiente de los recursos.
- » *Deben intervenir oportunamente para prevenir que los problemas ocurran o escalen.* La resolución de consultas administrativas de baja complejidad resulta un paso importante para evitar la multiplicación de problemas y su escalamiento a otros más complejos. Sobre este punto, las fuentes consultadas no permiten realizar una evaluación certera sobre el carácter preventivo y oportuno de las respuestas ofrecidas por los CAJ.
- » *Deben adecuarse a las posibilidades y capacidades de la población.* Se reconoce la necesidad de brindar los mismos servicios legales a la población de todo el país, garantizando un estándar mínimo de atención. En esa línea, se observa una tensión entre la implementación de un modelo homogéneo y las necesidades que imprimen las lógicas territoriales. En ese sentido, una de las principales fortalezas que presenta

el dispositivo de los CAJ es su flexibilidad para adaptarse a las dinámicas y escenarios locales. Al respecto, dos experiencias innovadoras que deben destacarse son el Corredor Norandino y el Hospital de Derechos, mediante las cuales se logró potenciar el alcance de la política a partir del rediseño del modelo general de los CAJ para su adaptación al territorio rural y las grandes urbes respectivamente. Sus logros y desafíos aportan interesantes claves de análisis, tal como se indicó en el apartado VI.e.i.

Se evalúan a continuación aspectos específicos de la política que han sido abordados a lo largo de todo el informe y se incluyen recomendaciones a fin de contribuir a su fortalecimiento y expansión de manera tal que responda a los requerimientos de la población en general y a los sectores más vulnerabilizados en particular.

— a. Sobre la política de selección de casos

En todo sistema de selección de casos se produce una tensión entre dos necesidades. Por un lado, los criterios de selección que impone la demanda, en base a sus propias urgencias. En esa dimensión son las personas usuarias, en base a la intensidad de sus reclamos, la urgencia de sus casos, quienes orientan la selección de casos. Por otro lado, es el organismo o su dirección quien establece un mecanismo de selección de casos, en base a criterios sistémicos que permiten resolver la mayor cantidad posible con el esfuerzo más eficiente. Las herramientas que se utilizan en una dimensión u otra no son las mismas, ni las prácticas institucionales ni el tipo de servicio que se brinda por la institución. Desde su diseño, que pretende satisfacer necesidades jurídicas insatisfechas generales de la población, por una parte, y por la otra, ocuparse de sectores especialmente desaventajados, está planteada esta doble perspectiva en la selección de casos.

Esta cuestión ha sido percibida y abordada con mayor o menor claridad por las distintas gestiones. Las cifras señaladas en el capítulo VI muestran que la mayor parte del esfuerzo institucional se orienta hacia gestiones intraestatales que permiten solucionar problemas urgentes, vinculados a necesidades muy concretas (documentación, trámites asistenciales, requisitos de subsidios, obligaciones alimentarias, etc.). Muchas de esas situaciones se repiten en otros casos, con lo cual es fácil determinar la existencia de problemas sistémicos. Si bien se han encarado algunas soluciones de este tipo (acuerdos, programas de capacitación, etc.) todavía se advierte el desafío de encontrar un adecuado equilibrio entre estos dos tipos de prestaciones, con un peso incremental de la atención de problemáticas complejas o estructurales. Ciertamente, la estructura del Estado Federal, la disparidad de procedimientos y formas de atención en diversos lugares del país hace que la búsqueda de una solución integral a esos problemas sea



difícil. En ese sentido, resultan centrales los esfuerzos de integración de ambos conjuntos de herramientas, orientados a partir de los lineamientos, objetivos y prioridades establecidos en cada momento.

— b. Sobre la organización interna de los CAJ

Tal como lo hemos mostrado en el Capítulo II de este informe, el desarrollo de la actual estructura de los CAJ está precedido de una larga y estable política de crecimiento a lo largo de diversos gobiernos de distinto tipo. Ello, sin duda, es una de sus grandes fortalezas, de modo que puede afirmarse que, en la actualidad, cuenta con un nivel considerable de formación y compromiso por parte de la planta de profesionales, así como también una estructura que ha alcanzado grados satisfactorios de eficiencia y un piso organizacional adecuado. Esto nos permite sostener que las bases del actual sistema (personal y organización) son suficientes como para proyectar en el futuro próximo la posibilidad de un servicio con altos niveles de excelencia. Aun en las condiciones difíciles de la pandemia ocasionada por la Covid-19 desde marzo del año 2020, el servicio ha podido seguir cumpliendo funciones y atendiendo casos (algunos de los proyectos y líneas de innovación que la actual gestión busca implementar se encuentran detalladas en el punto IV.b.v).

Siguen existiendo, no obstante, desequilibrios que provienen desde sus orígenes. Por ejemplo, la proporción de CAJ en las distintas provincias: si bien el AMBA constituye un desafío mayúsculo, no puede impedir la planificación adecuada de la instalación de centros en diversos lugares del país. En este sentido, resultaría beneficioso que los criterios (cantidad de población, cantidad de consultas recibidas y registradas en el SICAJ, NBI) para su localización sean precisados y sometidos a la consideración de sus potenciales usuarias y usuarios, y articulados con el resto de los actores del sistema. Asimismo, la existencia de programas especiales en algunas zonas, cuando ya se puede extender ese tipo de servicio como un programa general en todos los CAJ, o la integración de los servicios rurales con los de medianos municipios y grandes metrópolis. Sería deseable una planificación abierta sobre estos puntos, que marque un horizonte de crecimiento organizado para los próximos diez años.

— c. Sobre el sistema de dirección y supervisión

La estructura actual del Estado argentino se encuentra distorsionada en el nivel de las Direcciones Nacionales, en tanto ésta debería ser mucho más estable, por concursos y orientada a la capacidad técnica y de gestión.

En el caso que nos ocupa, si bien el Sistema, en los últimos años, presenta como fortaleza el hecho de que ha podido construir una Dirección clara e identificable abocada específicamente al desarrollo de los CAJ, mucho más débil es la relación de la Dirección con el nivel político de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia, encargada formalmente de la integración política de esa Dirección en el marco completo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Al respecto, se observa cierto arrastre de un problema de integración que se manifiesta en ciertas duplicaciones de competencias y falta de coordinación con otras áreas del Ministerio. Si bien ello no se ha traducido en falta de apoyo a la política, suele redundar en dificultades para lograr una distribución de roles más eficiente.

Por ejemplo, en todo lo que tiene que ver con víctimas de violencia de género o, en general, víctimas de delitos, suelen existir superposiciones entre distintas áreas del Ministerio o de la Secretaría de Derechos Humanos. Lo mismo sucede con casos de violencia institucional, atención a pueblos indígenas, mediaciones, etc. No aparece como función propia de la Dirección la realización de estas integraciones, pero sí debería ser competencia específica del área política dentro de la cual se encuentra la Dirección de los CAJ.

Conforme la información institucional disponible, existen instancias de planificación y evaluación sobre la política de los CAJ. Dicha información resulta fundamental para la revisión de sistemas como el de atención o de gestión. Sin embargo, en función de los alcances de la investigación, no contamos con información que permita determinar de qué modos los resultados de estas instancias se han tenido en cuenta para la revisión de dichos sistemas.

En cuanto a la idea de supervisión, es necesario diferenciar dos sistemas: uno es el de coordinación y el otro es el de supervisión central. En cuanto a la coordinación se ha desarrollado un modelo regional de relativa eficiencia. Ello no tiene que ver con el sistema en sí mismo, sino con el hecho de que las grandes distancias que existen en nuestro país hacen que una coordinación regional no aporte grandes diferencias respecto de una coordinación centralizada, lo que puede generar superposiciones de tareas. Eso no significa que no deba existir algún tipo de supervisión itinerante que permita visitas en el lugar, y la entrevista directa con los funcionarios de cada uno de los CAJ; por ahora, el sistema de coordinación no parece permitir una mayor localización de las soluciones a los problemas.

A su vez, del análisis de los documentos de evaluación internos surge la necesidad de complementar indicadores numéricos sobre los objetivos alcanzados por los CAJ con información de tipo cualitativa sobre el modo en que se implementa la política.

Si bien aún deben perfeccionarse las prácticas efectivas de carga de información sobre los casos, la implementación de un sistema de información digitalizada ha representado un importante avance. Los datos disponibles en el SICAJ no sólo deben facilitar las tareas de



supervisión sobre su funcionamiento, sino que debe aprovecharse su potencialidad para proveer de información valiosa a otros actores estatales y al conjunto de la ciudadanía.

— d. Sobre los vínculos con las redes estatales, sociales y otros sectores del Estado

En Argentina existen diversas redes que prestan servicios de acceso a la justicia, tanto estatales, como propias de la sociedad civil, instaladas en el nivel federal, estadual y municipal. En los últimos años se han hecho esfuerzos para conocer y poner en contacto a las diversas instituciones, pero todavía son incipientes. Si bien se han dado en algunos lugares (como en la Ciudad de Buenos Aires), son muy deficientes en otros, en particular en las zonas norte y sur de nuestro país. Estas instituciones pueden ser generales (como las defensorías públicas, defensorías del pueblo) como especializadas temáticamente -tal como se da en los casos de violencia de género, asociaciones sindicales, organismos de derechos humanos, niñez y jóvenes infractores y otros-. La identificación de esta trama de organizaciones, su conocimiento, la cuantificación de sus recursos y la coordinación de esfuerzos, en muchos lugares del país se encuentra en etapas muy iniciales o es inexistente. Si bien no es claro cuál es la institución que debería realizar la tarea de sistematización y coordinación de todos ellos, hay razones para sostener que la Subsecretaría Nacional de Acceso a la Justicia podría asumir gran parte de esta tarea (hasta el momento desarrollada de manera incipiente). Asimismo, debería ofrecerse a la población información clara y accesible (una suerte de directorio) que le permita identificar el conjunto de recursos que se encuentran a su disposición, así como el tipo de casos (y con qué requisitos) que cada dispositivo atiende².

Si bien, como hemos dicho, no le corresponde a cada CAJ la sistematización de los recursos disponibles, sí debe conocerlos e implementarlos para coordinar esfuerzos, aumentar la calidad del servicio a la ciudadanía, y perfeccionar su mecanismo de selección y derivación de casos. Hasta el momento, en algunos centros esto se ha realizado con mayor intensidad que en otros. Lo mismo sucede con muchas entidades del propio Estado que prestan servicios esenciales (ANSES, PAMI, Ministerio de Educación, Defensa del Consumidor, etc.) que cuentan con servicios de orientación y asistencia al usuario, pero que todavía mantienen niveles bajos de coordinación con los CAJ. En algunos luga-

2 Un ejemplo para emular es el de la experiencia de la CABA, que durante el 2018 avanzó en la consolidación de una red de prestadores de asistencia jurídica gratuita en la que se buscó articular esfuerzos, y elaboró un recursoro de prestadores de la ciudad para mejorar los circuitos de derivación estatal y no estatal.

res (Corredor Norandino, por ejemplo) se ha buscado un trabajo más estrecho con los sistemas médicos, pero ello todavía no se ha convertido en una práctica general.

Un factor a tener en cuenta es la complejidad de generar y sostener en el tiempo articulaciones institucionales exitosas entre organismos nacionales, provinciales y municipales. En algunos casos, ello está asociado a las dificultades que existen entre gobiernos de distinta pertenencia partidaria; en otras oportunidades, se relaciona con la diversidad de la estructura organizativa, objetivos institucionales o recursos disponibles de las administraciones. Estos desafíos se observan claramente en el apartado VI.g.

La coordinación de esfuerzos resulta fundamental para poder brindar respuestas eficaces y sustentables en términos de los recursos empleados. Un ejemplo claro del impacto de las articulaciones poco exitosas se observa en la localización geográfica de algunos de los CAJ: el 14% de ellos fueron emplazados en sedes de la iglesia católica. En ese sentido, sería conveniente implementar una política laica, que no dependa de los aportes de instituciones religiosas, especialmente cuando podrían generarse conflictos de intereses y constituirse en diversas barreras de acceso a la justicia (como en lo vinculado a consultas de derechos sexuales y reproductivos).

Finalmente, en forma reciente la Dirección a cargo de los CAJ inició gestiones con la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior para consolidar un "índice de presencia estatal" que permita detectar superposiciones de organismos, precisar la complementariedad de la intervención de distintas agencias del Estado en el territorio (como la ANSES, PAMI y Migraciones) y, en definitiva, contar con mejores elementos para priorizar las localizaciones de los CAJ y la evaluación de la política (entrevista Lenadro Rodríguez Pons). Se trata de una iniciativa interesante que, de llevarse adelante, podría tender a fortalecer el vínculo intra e interestatal en la prestación de los servicios de acceso a la justicia y la asignación de recursos estatales.

A todos estos fines, sería valiosa la discusión y eventual sanción de una ley que contribuya a diseñar y poner en marcha una política integral -que involucre a las instituciones competentes de los distintos poderes del Estado- en pos de garantizar el acceso a la justicia, desde una perspectiva centrada en sus usuarias y usuarios, respecto del conjunto de las necesidades jurídicas de la población.

— e. Sobre el tipo de respuestas

Las respuestas desarrolladas por los CAJ están directamente relacionadas con la demanda de la población. Pese a que se realizaron esfuerzos por fortalecer un abordaje que

tuviera en cuenta la dimensión colectiva de las problemáticas que ingresan como consultas individuales, al momento ello no ha logrado cristalizarse en acciones sostenidas.

Podemos diferenciar respuestas o intervenciones de tres órdenes diferentes, aunque no excluyentes. Cualquier diseño de política de los CAJ deberá tener en cuenta estos órdenes, aunque según su perfil –y también según adaptaciones locales– alguno pueda tener un mayor peso específico que otros:

- » Del orden de la atención básica. Denominamos así a la atención de reclamos individuales, ligados a problemas inmediatos. Entendemos que esta categoría reúne una diversidad de demandas y que no debe ser subestimada. Por un lado, porque se trata de un conjunto de problemas ligados a la gestión de la vida, a veces cuestiones básicas de supervivencia. A pesar de apuntar a temas de baja complejidad, la resolución de éstos resulta de gran importancia por dos motivos: por un lado, tienen impactos concretos y materiales sobre la calidad de vida de vastos sectores de la sociedad afectados gravemente en su acceso a los derechos más fundamentales; por otro lado, respecto de los casos que atiende, contribuye en disminuir las probabilidades de generar nuevos y más complejos problemas y vulneraciones. Por otro lado, la acumulación de demandas particulares similares puede llevar a los CAJ junto a otras agencias a la construcción de respuestas colectivas o a la transformación de políticas públicas.
- » Del orden sistémico del Estado. Según datos relevados en esta investigación, más de la mitad de los recursos de los CAJ se canalizan en acciones dirigidas a que las y los consultantes obtengan respuestas de otras áreas del Estado. Esto dota a la política de los CAJ de una suerte de fuerza anti-barrera de acceso a derechos. Este orden de atención tiene zonas de superposición con la atención básica y también con lo que en las entrevistas apareció como “derivación corta”. Igual que en la atención básica, es deseable que los CAJ logren agrupar estos esfuerzos de modo de modificar los aspectos que funcionan como barreras de acceso en el nivel estructural y poder superar el rol del litigio administrativo particularizado.
- » Del orden del abordaje colectivo. Este orden de la intervención es posiblemente el más desafiante, ya que exige una construcción de casos y de articulación inter-agencial más compleja. Desde el punto de vista político, puede suponer un nivel mayor de confrontación intra-estatal, incluso dentro del mismo Poder Ejecutivo. Exige un tipo de intervención proactiva, menos moldeada por la demanda concreta. En este sentido, tanto las ENJI como el SICAJ ofrecen información valiosa para identificar patrones colectivos de vulneración de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y contribuir con el diseño de una política preventiva y promocional que permita anticipar el incremento de la conflictividad y judicialización.

Las gestiones que realiza el personal que trabaja en los CAJ para dar respuesta a las consultas no son las mismas en todo el país. Si bien se realizó un esfuerzo por estandarizar las respuestas a través de la confección de los manuales publicados en el 2018, las opciones disponibles siguen estando fuertemente vinculadas con las articulaciones institucionales (formales e informales) que cada centro haya logrado tejer en los territorios donde se encuentran. En los informes presentados por algunos de ellos, se observa incluso la necesidad de un mayor acompañamiento por parte de la coordinación nacional, para poder gestionar y formalizar la cooperación con organismos cuya competencia es clave para la resolución de los problemas presentados por la población.

Una experiencia novedosa para grandes centros urbanos es el Hospital de Derechos en CABA, que funcionó como una prueba piloto a mayor escala de los CAJ (tanto en sus objetivos, como en la cantidad de servicios brindados, o en la cantidad de sus trabajadores). En ese sentido, el tipo de respuestas cambia radicalmente desde el mismo ingreso de la persona consultante: emplea un sistema de *triage* que permite realizar derivaciones internas de acuerdo a distintos niveles de complejidad de la problemática presentada. De acuerdo a entrevistas realizadas, su desarrollo (no sin desafíos) incluyó un proceso de protocolización que no llegó a formalizarse. Si bien es un modelo pensado para las grandes ciudades, el análisis de su experiencia en mayor profundidad puede resultar valioso para repensar el funcionamiento de los CAJ de las grandes urbes.

En cuanto a las actividades de empoderamiento legal comunitario, si bien resulta destacable que se haya incorporado un compromiso institucional para el desarrollo de estas actividades, existen todavía grandes oportunidades y desafíos en el desarrollo de la política en este aspecto.

— f. Sobre el seguimiento de los casos

Si bien los documentos institucionales y manuales procuran establecer criterios y pautas de las acciones pertinentes para seguimiento de casos, la información sobre este punto en particular es fragmentada y de difícil codificación. Asimismo, por el tipo de consulta a la que mayoritariamente el CAJ ofrece respuesta (acceso a programas sociales, documentación, etc.), no se identifican mayores necesidades de seguimiento. No obstante, no puede aseverarse que éste se extienda siempre hasta que se confirma fehacientemente el acceso a ellos por parte del usuario o la usuaria, o si la intervención finaliza con la articulación con el organismo responsable.

— g. Sobre la duración de las consultas

La mayor parte de las consultas recibe respuestas (intervenciones y gestiones de trabajadoras y trabajadores de cada centro) que no se desarrollan más allá del mismo día en el que fueron presentadas. En algunas provincias, esto representa hasta 8 o 9 de cada 10 casos.

La extensión temporal acotada de las consultas podría estar relacionada con una respuesta de baja calidad, pero también podría suponer una intervención eficiente que logra resolver la consulta en poco tiempo. Los datos disponibles no permiten hacer lecturas conclusivas al respecto.

Sí parece más factible vincular la escasa duración de las consultas con el tipo de respuestas provistas por los CAJ, ya que –al menos desde que hay registros estructurados– éstos se han concentrado principalmente en una atención primaria de casos de baja complejidad (orientaciones o asesoramientos). También podría corresponderse con el tipo de consulta, que en un 60% fueron de índole administrativa.

— h. Sobre el apoyo tecnológico

El sitio web institucional³ cuenta con información actualizada sobre la cantidad de CAJ en funcionamiento, incluyendo su ubicación, fecha de apertura, domicilio exacto, responsable, teléfono de contacto y el tipo de locación. A su vez, se encuentra disponible en formatos abiertos la información sobre las consultas recibidas por los CAJ, registradas en el SICAJ (desde el segundo semestre de 2016 hasta el 2019).

Resulta aún pendiente incorporar al sitio web institucional parte de la información pública que se prevé en el artículo 32 de la Ley 27.275, tales como el personal de los CAJ, su modo de contratación, sus funciones y escalafón; el presupuesto destinado a la política (incluyendo específicamente la información sobre los fondos extrapresupuestarios); las auditorías realizadas sobre la política, entre otras.

Por otro lado, la introducción del SICAJ ha implicado un gran avance en la producción y recolección de información tanto en términos de los problemas que enfrenta la población, como de las respuestas que los CAJ le brindan para resolverlos. Este es un avance aún más destacable si se tienen en cuenta los déficits que históricamente Argentina ha enfrentado en materia de producción y difusión de datos, y el hecho de que no se

3 <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj>

observan sistemas de sofisticación similar por parte de otros organismos proveedores de servicios legales gratuitos.

En términos de sus aportes operativos, ha generado un impacto positivo para el registro y seguimiento de las consultas y ha contribuido a que las trabajadoras y los trabajadores de los CAJ puedan conocer con mayor profundidad algunos datos de la trayectoria vital de sus consultantes, sin tener que acudir a la repregunta y eventual revictimización, y reduciendo los tiempos empleados. Adicionalmente, se han desarrollado esfuerzos considerables para estandarizar los procesos administrativos, generar una "comunidad de prácticas" y homogeneizar el lenguaje empleado para el registro de las actividades.

Sin embargo, sobre este punto persisten algunos desafíos respecto a la definición de las categorías de información que las y los agentes deben completar, procurando que la carga no suponga un paso más en el proceso, ya que ello generaría una carga administrativa adicional que podría afectar su labor principal de procurar el acceso a derechos.

Además, más allá del subregistro (observado de forma más marcada en algunas categorías), su utilización se ha concentrado en la faceta de gestión de los casos, por lo que podría continuar fortaleciéndose en términos de producción de datos y sistematización de información que constituya un insumo para mejorar la política. De esta manera, observamos que el potencial de esta herramienta puede ser aún mayor.

A los desafíos intrainstitucionales mencionados, se adiciona uno de naturaleza distinta: el sistema debería facilitar la coordinación de un proceso en el que intervienen distintos actores. En los CAJ que alojan otros organismos estatales y en el Hospital de Derechos se evidenció la necesidad de implementar un mecanismo informático que diera soporte interinstitucional: desde el registro y acceso a datos de consultantes, hasta la generación de un sistema de turnos coordinado. Esto es especialmente importante teniendo en cuenta que abonaría a una mejor comunicación y cooperación entre entidades que tienen estructuras organizacionales distintas, que responden a diversos objetivos, que tienen competencias específicas y que responden a autoridades propias. Una estrategia de articulación con dichos actores para ello, podría ser también un modo de impulsar mejoras en los sistemas de gestión de casos por parte del resto de los organismos públicos que brindan servicios relacionados al acceso a justicia.

Por último, debido al rol que esta política ha adquirido en materia de acceso a derechos, resulta de especial importancia que genere y difunda proactivamente información de utilidad para la comunidad y la sociedad civil. También podría explorarse el desarrollo de un módulo específico como canal de comunicación extrainstitucional e incluso de gestión de algunas consultas puntuales.



— i. Sobre el reclutamiento, formación y condiciones de trabajo del personal de los CAJ

Se observa el esfuerzo por conformar equipos interdisciplinarios en todos los CAJ, que incluya al menos abogados/as, psicólogos/as, mediadores/as comunitarios/as, trabajadores/as sociales y personal administrativo⁴. Sin embargo, aunque existen requisitos para la contratación de las personas que ocuparán las coordinaciones regionales y el personal de los CAJ, éstos no escapan a la situación generalizada existente en el resto de los ámbitos estatales respecto de la falta de claridad sobre las pautas de promoción, ascensos, acceso, reconocimiento y remuneración del personal. Un problema adicional que se observó es la precariedad de la forma de contratación empleada para cubrir cargos en varios casos, por medio de contratos temporales, de baja remuneración y sin acceso a los beneficios propios de la administración pública.

De las evaluaciones internas de los CAJ y de entrevistas a informantes clave, surge que, a pesar de persistir algunos déficits en la materia, durante el periodo analizado se mejoró sustancialmente la infraestructura y la disponibilidad de materiales, equipamiento e insumos de trabajo (computadoras, programas, material de librería, etc.).

Por último, si bien se realizan capacitaciones con cierta periodicidad, éstas no se encuentran enmarcadas en una política de capacitación continua. Sería conveniente que continúen profundizándose los planes anuales de capacitación que se adecúen a las demandas sociales o problemáticas locales. Estos desafíos que la DNPF AJ enfrenta en términos de disponer de una planta formada y estable se detallan en el apartado V.d.

— j. Sobre el conocimiento del público de la existencia del servicio

Existe una política de difusión de los servicios brindados por los CAJ a través de cartelera, radios comunitarias y el sitio web institucional. Sin embargo, no se observa una política diferenciada y destinada específicamente a poblaciones vulneradas. En ese punto, cuestiones tales como la diversidad idiomática y la accesibilidad, resultan claves para que la información relativa a los servicios llegue efectivamente a ciertos grupos históricamente relegados. En función de ello, resulta deseable incrementar y potenciar las instancias de información sobre las características de la asistencia, disponibilidad y el modo de acceder a los servicios, utilizando vías de comunicación y difusión variadas que sean accesibles para los distintos grupos de usuarios y usuarias.

⁴ A esta planta se agregan médicas y médicos, en el caso de los CAJ con servicio rural itinerante.

Los esfuerzos desarrollados en los últimos años para dar a conocer y difundir el accionar de los CAJ no pudieron ser evaluados. A pesar de la alta cantidad de consultas diarias que los CAJ atienden, los resultados de la primera ENJI (MJyDDHH, 2017) señalan que 7 de cada 10 personas desconocían las oficinas o instituciones de asesoramiento legal gratuito. Allí también se registraba que sólo un 18,4% tenía conocimiento de los CAJ. Asimismo, entrevistas a responsables de la política permiten afirmar que el conocimiento del público acerca de la existencia del servicio continúa siendo uno de los desafíos pendientes.

— k. Sobre el financiamiento de la política

Con respecto al financiamiento, si bien la utilización de fondos extrapresupuestarios (tanto para esta política como en el resto de las áreas del MJyDDHH y del Ministerio de Seguridad que se valen de ellos) puede en la práctica facilitar su gestión financiera y asegurar cierto flujo de recursos, sería conveniente que el Estado pudiera garantizar el sostenimiento de la política únicamente con fondos presupuestarios.

Sin perjuicio de ello, mientras se mantenga la utilización de fondos extrapresupuestarios, es recomendable la publicación proactiva de la información sobre su gestión por parte de los entes cooperadores, así como la generación de instancias de rendición de cuentas. Al mismo tiempo, en cuanto a la información presupuestaria, sería necesaria su publicación proactiva con la mayor desagregación posible, a fin de que la ciudadanía pueda realizar un seguimiento de los fondos asignados y ejecutados en el marco de esta política.

— l. Sobre la atención a usuarias y usuarios

Si bien las quejas y reclamos de usuarias y usuarios pueden canalizarse a través de medios informales como una línea telefónica gratuita o la página oficial de Facebook, no se cuenta con un mecanismo oficial para su recepción y evaluación. Se emplearon encuestas de calidad que luego fueron discontinuadas, al ser consideradas por la Dirección como un insumo poco útil para realizar una evaluación.

Una de las líneas de investigación pendientes se vincula con la evaluación que las usuarias y los usuarios realicen del servicio obtenido. La estrategia metodológica implementada no pudo incluir la realización de encuestas de calidad de servicio que pudieran sopesar el grado de satisfacción y conformidad con el resultado de la atención brindada por los CAJ.



08

BIBLIOGRAFÍA



08

Bibliografía

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). *El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- ACIJ, Dejusticia, FIMA, LABA, CEJA-OEA, DPLF y Red de Empoderamiento Jurídico (2020). *Acceso a la Justicia en Latinoamérica: Reporte de resultados de la encuesta sobre la situación de acceso a la justicia en contexto de pandemia, desde la perspectiva de las organizaciones activistas*. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.
- Ahumada, C. y Manzano, A. (2017). *Diagnóstico de conflictividad. Estudio exploratorio sobre acceso a la justicia en Sanagasta, La Rioja*. INECIP.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2013a). "Sectores populares, derechos y acceso a la justicia. Un estudio de necesidades jurídicas insatisfechas".
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2013b). "Encuesta de Necesidades jurídicas. Sectores Populares".
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2017). "Resumen mesa de trabajo. Acceso a la Justicia y Discapacidad".
- Bertaux, D. (1981). *Biography and Society: The Life Story Approach in the Social Sciences*. New York: Sage Publications.
- Binder, A. (2011). *Análisis Político Criminal. Bases Metodológicas para una Política Criminal Minimalista y Democrática*. Buenos Aires: Astrea.
- Birgin, H., Kohen, B. (Comp.) (2006). *Acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas*. Colección Identidad, mujer y derecho. Biblos.
- Boaventura de Sousa, S. (1991). "Una cartografía simbólica de las representaciones sociales". *Nueva Sociedad*, 116.



- Böhmer, M., Pujó, S., Fernández Valle, M. y Freedman, D. (2004). *Necesidades jurídicas insatisfechas: Un estudio en el Partido de Moreno*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Boyatzis, R. (1998). *Transforming qualitative information. Thematic analysis and code development*. California Sage: Thousand Oaks.
- Braun, V. y Clarke, V. (2001). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in Psychology* 3(2), 77-101.
- Burgos, M. y Ordóñez, F. (en prensa). *En contravía: economía política, derechos humanos y justicia desde el pensamiento jurídico crítico*. Bogotá: ILSA.
- Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectiva* (2), 53-82.
- Cançado Trindade, A. A. (2013). "La búsqueda de la realización de la justicia en la era de los Tribunales Internacionales". En E. Ferrer Mac-Gregor y A. Herrera García (Coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes internacionales* (pp. 1351-1412). México: Tirant Lo Blanch.
- Chetty, S. (1996). The case study method for research in small- and médium - sized firms. *International small business journal*, 5, octubre-diciembre.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2001). *Informe Servicios de patrocinio y asesoramiento jurídico gratuito*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Delgado, J. y Gutiérrez, J. (1995). *Metodología y técnicas cualitativas en Ciencias Sociales*. Madrid: Síntesis.
- Departamento Nacional de Planeación (2016), Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas. Colombia. <https://es.slideshare.net/teoriadelaconciliacion/necesidades-juridicas-en-colombia-simon-gaviria>
- Duverger, M. (1981). *Métodos de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Ariel.
- Echegoyemberry, N. (2019a). *El acceso a la salud de las personas con discapacidad. Compendio de Estudio de casos de salud*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia (OCCA).
- Echegoyemberry, N. (2019b). Independencia Judicial y Acceso a la Justicia: Estrategias de las organizaciones de la sociedad civil para revertir barreras en el acceso a la justicia. *Informe anual sobre derechos humanos*, XUM EK, 131 – 133.

- Echegoyemberry, N. (2020). *Acceso a la justicia en Latinoamérica*. ACIJ.
- Echegoyemberry, N., Vitale, P. y Mesel, F. (2019). Empoderamiento legal Comunitario: Fortaleciendo las capacidades comunitarias en contextos de segregación sociourbana. Estudio de caso. En M. Cristeche y M. Lanfranco Vázquez (Coords.), *Investigaciones sociojurídicas contemporáneas* (pp. 149-164). EDULP, Universidad Nacional de La Plata.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 532-550.
- El Grupo de Trabajo sobre la Justicia (2019). Justicia para Todos – El Grupo de Trabajo sobre Justicia – Informe Final. New York: Center on International Cooperation, <https://www.justice.sdg16.plus/>
- Estévez, D., Gottero, L., Jaramillo, V., Kandel, V., Martín, W. y Yovan, D. (2018). Acceso a la justicia. Desafíos y reflexiones desde la experiencia argentina. *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, 57, 1-3.
- Genn, H. (1999). Paths to Justice: What do People Think About Going to Law? *Sourcebook on Access to Justice*. Washington, D.C.: Oxford.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1976). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine de Gruyter.
- Goetz, J. P. y Lecompte, M. D. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en Investigación educativa*. Madrid: Morata.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista, L. (2014). *Metodología de la investigación* (6ta edición), México: Mc Graw Hill Education Interamericana Editores.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011). *Módulo de acceso a la justicia y derechos humanos en Argentina*. San José, C.R.: IIDH. <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1452/modulo-de-acceso-a-la-justicia-y-dd-hh-argentina.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Argentina.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018). *Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad*. Argentina.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019). Condiciones de vida: Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. *Informes técnicos*, 4(59). Buenos Aires.



- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020). Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH): Trabajo e ingresos. *Informes técnicos*, 4(110). Buenos Aires.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) Mercosur (2014). *Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*.
- La Rota, M. E., Lalinde, S. y Uprimny, R. (2013). *Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia. Marco conceptual y metodológico*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- La Rota, M. E., Lalinde, S. y Uprimny, R. (2014). *Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Martínez Salgado, C. (2011). *El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias*. México: Departamento de Atención a la Salud, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ministerio de Justicia del Gobierno (2015). Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a Justicia. Chile
https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/653/Inf.%20Final_Est.%20Encuesta%20Nac.%20Necesidades%20Jur%C3%ADdicas%20y%20Acceso%20a%20Justicia.pdf?sequence=1
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020). *Política de Estado: Justicia 2020*. Argentina.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2012). *El acceso a la Justicia como política pública de alcance universal. Acceso a la justicia para todos*. Argentina.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2017). *Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia (2016-2017)*. Argentina.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2019a). *Segundo estudio de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia (2018-2019)*. Argentina.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2019b). *Manual de Trabajo de los Centros de Acceso a Justicia*. Argentina.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (2019). *Acceso a la Justicia y condiciones de Desigualdad Social*. Buenos Aires.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y UCA (2019). *Acceso a la*

- Justicia y condiciones de desigualdad social: informe final.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones SAIJ.
- Ministerio Público Fiscal, Dirección General de Acceso a la Justicia (2016). *Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia. Experiencias de abordaje comunitario del Ministerio Público Fiscal.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- OCCA (2018). *Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina. Estudios de casos de Vivienda y Tierras.* Santiago de Chile.
- OCCA (2019). *Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina. Informe de Relaciones de pareja y familias.* Santiago de Chile.
- OECD (2019). *Equal Access to Justice for Inclusive Growth. Putting People at the Centre.* https://www.oecd-ilibrary.org/governance/equal-access-to-justice-for-inclusive-growth_597f5b7f-en
- ONU (2020). *Informe "Análisis inicial de las naciones unidas covid-19 en argentina: impacto socioeconómico y ambiental".* Argentina.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *CLACSO N°4*, 555-574. Buenos Aires: CEDES. <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/190/2012/04/Oszlak-O-y-ODonnell-G-1984-Estado-y-Polticas-estatales-en-Amrica-Latina-Hacia-una-estrategia-de-investigacin1.pdf>
- Pautassi, L. (2009). *Límites en la agenda de reformas sociales. El enfoque de derechos en la política pública.* Buenos Aires: Desde otra mirada, II edición.
- Pautassi, L. (2010). *Indicadores en materia de DESC. Más allá de la medición. La medición de Derechos en las Políticas Sociales.* Buenos Aires.
- Pautassi, L. (2014). *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal.* Buenos Aires: Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas. Editorial Biblos.
- Pautassi, L. y Abramovich, V. (Comps.) (2011). *La medición de Derechos en las Políticas Sociales.* Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Pleasence, P. (2016) *"Legal Need" and Legal Needs Surveys: A Background Paper.* Londres: Open Society Foundations.
- Pleasence, P. (2019). *Legal Needs Surveys and Access to Justice.* París: OECD/Open Society Foundations Publishing.



Pleasence, P. y Balmer, N. (2014). *How People Resolve "Legal" Problems. A report to the legal services board*. Londres: Legal Services Board.

Pleasence, P., Balmer, N. y Denvir, C. (2015). *How People Understand and Interact with the Law*. Londres: Legal Education Foundation.

Pleasence, P., Coumarelos, C., Forell, S. y McDonald, H. (2014). *Reshaping legal assistance services: building on the evidence base. A discussion paper*. Sydney: Law and Justice Foundation of New South Wales.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*. Buenos Aires: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales.

Smulovitz, C. (2013). *Acceso a la justicia. Ampliación de derechos y desigualdad en la protección*. Sociedad Argentina de Análisis Político.

Tonón de Toscano, G. (2009). *Reflexiones latinoamericanas sobre investigación cualitativa. La entrevista semi-estructurada como técnica de investigación*. San Justo: Prometeo –UNLAM.

Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis S.A.

Normativa:

Agencia Nacional de Discapacidad (2018), Resolución N°232.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/190725/20180903?busqueda=1>

Convención Americana de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 18 de julio, 1978.

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

Corte Suprema de Justicia de la Nación (1942), Fallo Ramiro Pelaez c/SA La Superiora.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (1957), Fallo Siri, Angel S.

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autno-ma-buenos-aires-siri-angel-fa57997827-1957-12-27/123456789-728-7997-5ots-eupmocsollaf>

Corte Suprema de Justicia de la Nación (1960), Fallo Fernández Arias c/Poggio.

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-au->

tonoma-buenos-aires-fernandez-arias-elena-otros-poggio-jose-sucesion-fa60000005-1960-09-19/123456789-500-0000-6ots-eupmocsollaf

CSJN (2009). Acordada de la N° 5.

https://www.mpba.gov.ar/files/documents/Reglas_Brasilia_Corte.pdf

CSJN (2007). Acordada N° 37.

https://www.cpacf.org.ar/files/acordadas/ac_csjn_3707.pdf

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, 1948.

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Declaración de la Haya sobre igualdad de acceso a la justicia para todos en 2030 (2019).

https://bf889554-6857-4cfe-8d55-8770007b8841.filesusr.com/ugd/90b3d6_9357f6ca843f452db89b671b1675524e.pdf

Declaración de Buenos Aires sobre igualdad de acceso a la justicia para todos en 2030 (2019).

https://bf889554-6857-4cfe-8d55-8770007b8841.filesusr.com/ugd/90b3d6_de736061a09442a0aa0e7970dc8de079.pdf

Declaración Universal de Derechos Humanos. París, 10 de diciembre, 1948.

<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Jefatura de Gabinete de Ministros (2020), Decisión Administrativa 521.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228073/20200421#:~:text=Decisi%C3%B3n%20Administrativa%20521%2F2020,-DECAD%2D2020%-2D521&text=Que%20por%20el%20Decreto%20N%C2%BA%2050%2F19%20se%20aprob%C3%B3%20el,DE%20JUSTICIA%20Y%20DERECHOS%20HUMANOS>

Ley Nacional 22.431 de 1981. (1981, 20 de marzo). *Protección Integral de las personas con discapacidad*. Boletín Oficial.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7083491/19810320?-busqueda=1>

Ley Nacional 26.657 de 2010. (2010, 3 de diciembre). *Derecho a la Protección de la Salud Mental*. Boletín Oficial de la República Argentina N°32.041.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/35447/20101203?busqueda=1>

Ley 24.901 de 1997. (1997, 5 de diciembre). *Sistemas de Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a favor de las Personas con Discapacidad*. Boletín Oficial de la República Argentina N°28.789.



<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7173272/19971205?busqueda=1>

Ley 26.378 de 2008. (2008, 6 de junio). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Naciones Unidas, A/RES/61/106.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141317/norma.htm>

Ley 27.275 de 2016. (2016, 25 de septiembre). *Derecho de acceso a la información pública*. Boletín Oficial de la República Argentina N°33.472.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/151503/20160929?busqueda=1>

Ley 27.372 de 2017. (2017, 13 de julio). *Derechos y garantías de las personas víctimas de delito*. Boletín Oficial de la República Argentina N°33.665.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/166423/20170713?busqueda=1>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015), Resolución N°2111.

ONU (2012). Resolución 67/187: Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de Justicia Penal. 20 de diciembre, 2012.

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86673_ebook-Spanish.pdf

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Nueva York, 19 de diciembre, 1966.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>

Poder Ejecutivo Nacional (2003). Decreto N° 222. Boletín Oficial de la República Argentina N°30.175.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7253953/20030620?busqueda=1>

Poder Ejecutivo Nacional (2005). Decreto N°163. Boletín Oficial de la República Argentina N°30.605.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7272518/20050304?busqueda=1>

Poder Ejecutivo Nacional (2008), Decreto 1755. Boletín Oficial de la República Argentina N°31.519.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9275681/20081028?busqueda=1>

Poder Ejecutivo Nacional (2011). Decreto N° 1486. Boletín Oficial de la República Argentina N°32.243.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/57885/20110927?busqueda=1>

Poder Ejecutivo Nacional (2018). Decreto N° 632. Boletín Oficial de la República Argentina 33.907.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/187783/20180710?busqueda=1>

Subsecretaría de Justicia de la Nación (1990). Resolución 192.

VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia (2002). *Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el espacio Judicial Iberoamericano*, México.

<https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/4253>

XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (2008). Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. Brasilia.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>



09

ANEXOS



09

Anexos

— Anexo I: Proceso de validación y consulta y limitaciones de la investigación

i. Proceso de validación y consulta

El desarrollo de la presente investigación inició hacia finales de 2019 y continuó durante 2020 y los primeros meses de 2021. Luego de realizar un plan de investigación, se avanzó en la realización de un informe con los lineamientos y las principales hipótesis de la investigación. Posteriormente, a partir de la consulta de fuentes primarias y secundarias, normativa y documentación de la política, se elaboró el informe preliminar de la investigación. Dicho informe fue sometido durante el mes de marzo de 2021 a un proceso de validación con una serie de actores locales a fin de que pudieran brindar su perspectiva sobre la investigación. Posteriormente, en junio de 2021 se realizó una ronda de consultas con actores internacionales a fin de contar con su mirada sobre los aportes que brinda el reporte.

En el reporte se procedió a garantizar la fiabilidad de los datos, se buscó la solidez de los análisis, y dotar de credibilidad a los hallazgos, se atenuaron afirmaciones cuando estas podrían no estar suficientemente documentadas, sea por opacidad del Estado o falta de transparencia activa en relación a datos requeridos para el análisis y evaluación. Todo este proceso permitió generar recomendaciones basadas en información y permitió acentuar la validez de las conclusiones arribadas.

A partir de lo señalado por los actores del proceso de validación y consulta se procedió a realizar aclaraciones en distintos apartados del documento. Algunos puntos fueron incorporados y modificados (en la versión preliminar), los cuales figuran como pie de página en los distintos capítulos (en la versión final). Las contradicciones que puedan surgir en el



análisis de datos, fueron especificadas, aclaradas o rectificadas a partir de la revisión por pares. También, al elaborar una nueva versión del reporte de investigación se procedió a revisar el sistema completo de categorías utilizadas y temas. Por último, una serie de comentarios y observaciones también son presentados a continuación.

A lo largo del informe se procuró utilizar lenguaje claro, no sexista.

Se listan a continuación las personas que participaron del proceso de validación y consulta del informe a nivel local e internacional:

Actores a nivel local:

- » Facundo Ureta: Coordinador general de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia durante el período 2015-2019.
- » Fernanda Marchese: integrante de la organización de la sociedad civil ANDHES que trabaja en materia de acceso a la justicia en la Provincia de Jujuy
- » Gabriela Delamata: Abogada, Doctora en Ciencias Políticas y Sociología. Docente, Investigadora especialista en materia de movimientos sociales y políticos en Argentina.
- » Gustavo Maurino: Director Nacional de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia durante los años 2015 a 2019
- » Laura Pautassi: Abogada, Doctora de la Universidad de Buenos Aires. Docente, investigadora especialista en materia de derechos sociales y políticas públicas
- » Leandro Rodríguez Pons: Jefe de Gabinete de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia desde 2019.
- » Madoda Ntaka: Funcionario público de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- » Maria Paz Darol: integrante de la organización de la sociedad civil Xumek que trabaja en materia de acceso a la justicia en la Provincia de Mendoza
- » Nicolas Rallo: integrante de la organización de la sociedad civil Xumek que trabaja en materia de acceso a la justicia en la Provincia de Mendoza

Actores a nivel internacional:

- » Erin Kitchell: Directora de Práctica y Aprendizaje Global en Namati
- » Alejandro Ponce: Director de Investigación de World Justice Project (WJP).
- » Pascoe Pleasenece: Experto en métodos de investigación en ciencias sociales, acceso a la justicia y capacidad jurídica. Gran parte de su trabajo reciente ha continuado con

el diseño, desarrollo y análisis de datos de encuestas de 'necesidades legales'.

- » Carolina Villadiego: Abogada. Asesora Legal para América Latina de la Comisión Internacional de Juristas y hace parte del Consejo Directivo de Dejusticia.
- » Adrian Di Giovanni: Abogado. Trabaja en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y administra una serie de proyectos de investigación en países de África y América Latina.
- » Maikee de Langen: Lidera el Programa Justice for All, que forma parte del proyecto Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies.

ii. Limitaciones de la investigación

A continuación, se presentan una serie de limitaciones de la investigación que fueron identificadas durante el proceso de elaboración del informe, así como durante el proceso de validación.

1. Desarrollo de la investigación en un contexto de pandemia

Durante el 2020, año durante el cual se llevó adelante la mayor parte de la investigación, en Argentina se establecieron una serie de medidas de aislamiento producto de la pandemia de Covid19. Dichas medidas impactaron en el modo en que se llevó adelante la investigación, dadas las dificultades de traslado, el contacto con actores institucionales clave, e incluso las posibilidades de solicitar y/o tramitar pedidos de acceso a la información ante los organismos públicos.

Parte de los objetivos del informe era realizar inmersiones en el campo que permitieran conocer el funcionamiento de los CAJ e implementación de la política pública en los distintos puntos del país. Sin embargo, atento a las restricciones de movilidad ordenadas, no fue posible realizar visitas y entrevistas presenciales en dichos centros. Si bien se realizaron entrevistas virtuales, estas pudieron resultar limitadas, al igual que la posibilidad de realizar observaciones directas y llevar un Registro de observación participante, tal como estaba previsto en el diseño de investigación original.

2. Recorte temporal

Conforme establece la metodología de la presente investigación, se realizó un estudio cuali-cuantitativo, transversal, exploratorio y descriptivo. Los objetivos preliminares del proyecto pretendían poder investigar la implementación de la política pública desde el año 2010. Sin embargo, dado el contexto y las dificultades para acceder a información,



no se realizó un análisis de documentos oficiales sobre la situación en que se encontraba la política pública durante el período 2010 a 2015. En relación a este periodo se realizó una revisión bibliográfica de tipo narrativa (no sistemática) sobre la política pública implementada por los CAJ. Aunque se encuentran disponibles una serie de datos sobre dicho período, estos no resultaron suficientes para llevar adelante un diagnóstico que permitiera la comparabilidad.

3. Recorte territorial

A lo largo de la investigación se puede identificar una preeminencia de información sobre la implementación de la política pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires. Sin perjuicio de que la investigación cuenta con información específica sobre la implementación de la política en determinados puntos del país (como, por ejemplo, en los CAJ del Corredor Norandino), las dificultades propias del contexto de pandemia, así como la imposibilidad de acceder a información en detalle sobre otras provincias, han imposibilitado llevar a cabo un análisis pormenorizado respecto a su implementación en otras jurisdicciones, con el mismo grado de profundidad que en los casos señalados.

4. Tipo de fuentes consultadas

Atento a las dificultades de llevar adelante una serie de entrevistas a trabajadores y trabajadoras de los CAJ, así como realizar visitas a los propios centros, gran parte de los análisis fueron realizados a partir de fuentes secundarias. Una de las fuentes secundarias más consultadas fue las encuestas de evaluación interna realizadas en septiembre de 2019 al personal de los CAJ. Al respecto, una de las personas entrevistadas en el proceso de validación manifestó que le resultaba inadecuado realizar evaluaciones de la política a partir de dicha documentación.

A fin de receptar lo indicado anteriormente, se procedió a atenuar y matizar las afirmaciones extraídas a partir de la información contenida en dichos informes, destacando que las percepciones o creencia del personal de determinados CAJ, reflejan puntos de vistas subjetivos, que pueden (o no) coincidir con elementos de tipo objetivos.

5. Armado del marco conceptual

En el marco del proceso de validación, se señaló que sería relevante incorporar otras investigaciones, correspondientes a campos disciplinares diferentes, que permitieran ampliar la mirada del acceso a la justicia a partir de paradigmas y modelos interpretativos de los datos que sean más amplios que sólo aquellas correspondientes al campo jurídico,

o centradas básicamente en las necesidades jurídicas insatisfechas. De esta manera fue expuesto por una de las personas entrevistadas:

"Primero, y eso si es lo que veo menos reflejado en el documento hay todo un campo de estudio académico del tema, y eso está menos reflejado, tanto en el relevamiento bibliográfico como en los cruces de información sobre los estudios. Quizás el documento está en una clave demasiado rotunda como que solamente están estos estudios hechos en el marco de encuestas cuantitativas hechas en esta dirección que recién yo marcaba. (...)Luego hicimos otro sobre marginaciones que también participó ACIJ. Los trabajos de Catalina Smulovitz, hay bastante campo. Bergallo y demás, y el trabajo pionero de Birgin y Kohen también es importante referenciarlo, que está más vinculado a temas de género, pero también había toda una puesta en escena."

En este aspecto, se coincide integralmente con la propuesta surgida en el proceso de validación y se explicita como limitación. El relevamiento de antecedentes provenientes de otros campos permitiría una discusión de resultados más robusta, teniendo en cuenta campos como el sociológico, sociojurídico, entre otros.

6. El objeto de investigación

En el proceso de validación uno de los actores señaló que: "(...) no está claro (...) si lo que hacen es evaluar la política pública o reconstruirla (...). Pero cuando evalúan hay una cantidad de cosas que no están claras para el lector o que dan mensajes diferentes. Una cosa es toda la política pública, otra cosa es evaluar un período específico o un aspecto específico de la política pública."

A partir de lo señalado, se decidió que era necesario precisar en distintas partes del reporte diversos aspectos vinculados al objetivo de la investigación y en particular, aclarar sobre la metodología utilizada (evaluación normativa, de tipo descriptiva). En este sentido, se caracteriza y describe la información de los CAJ, a la luz de un estándar normativo, comparando el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en la resolución con el grado de implementación de esos objetivos (evaluación externa, ex post). Asimismo, para dar cumplimiento a los distintos objetivos, se realizaron evaluaciones parciales sumativas orientadas a determinar si los objetivos deseados fueron alcanzados. El fundamento de la evaluación de políticas públicas es siempre generar un aprendizaje, además permite la rendición de cuentas y establecer si los objetivos propuestos permitieron ser cumplidos o no.

Para la evaluación se siguieron los siguientes pasos:

1. Se fijaron objetivos descriptivos o iniciales y la finalidad de la evaluación (determinación nivel de análisis).



2. Se estableció la metodología (determinación de técnicas e instrumentos para la recolección de información, secuencia de actividades, duración, frecuencia, periodicidad).
3. Se establecieron criterios para la selección de la muestra (identificación de actores).
4. Se recolectaron los datos, usando fuentes secundarias y primarias.
5. Se procesaron y analizaron los datos.
6. Se estableció el recorte temporal, y espacial.
7. Se elaboraron preguntas de evaluación y verificación.
8. Se elaboró informe preliminar (descriptivo, evaluativo).
9. Se validaron los datos. Se revisó el reporte preliminar.
10. Se elaboran limitaciones.
11. Se comunican los resultados.

Finalmente, se puede señalar, que la política de los CAJ se constituye como una política pública, en los términos de Oszlak y O'Donnell (1976): "es un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión de interés o que moviliza actores" (p. 565), que fue analizada, caracterizada y evaluada a partir de fijar un estándar normativo de comparación.

Por lo tanto, la evaluación de políticas públicas implica realizar:

"una actividad programada que emite juicios valorativos, fundamentados y comunicables, sobre la planificación, la implementación y/o los resultados de las intervenciones públicas (políticas, programas y/o proyectos), sustentados en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y en comparaciones respecto de parámetros establecidos, para contribuir a la mejora de los procesos de gestión y legitimar social y técnicamente las políticas, con el fin de impactar en la calidad de vida de la población a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado" (Manual políticas del Estado, 2016)

Así, se espera que este reporte pueda aportar a la mejora de los procesos de gestión de los CAJ y constituirse en un insumo imprescindible para el ciclo de políticas públicas en materia de acceso a la justicia.

7. Perspectiva integral de los problemas del Estado

Finalmente, una de las personas entrevistadas en el marco del proceso de validación, expresó que: "(...) toda esa problemática de cómo está estructurado el Estado no queda manifestado" [en el reporte]. Y que "(...) Hay un montón de obstáculos y problemas que tiene

la administración que no aparecen directamente [en el reportel], pero que tienen mucho en las conclusiones o de las dificultades que ustedes identificaron de la política pública."

Con el objetivo de receptar este comentario, incluimos en el informe como nota al pie las consideraciones que fueron mencionadas durante el proceso de validación vinculadas a la falta de una perspectiva sobre cómo se llevan adelante los procesos en el estado.

Por otro lado, otro de los actores interviniente en el proceso de validación expresó que el reporte no refleja el gran avance que implicó durante los años 2016-2019 en el sistema de información de los CAJ elaborado por la DNPFAJ en los siguientes términos:

"(...) no existe, ni ha existido ninguna institución de servicios de justicia, en ninguno de los poderes del estado, en ninguna de las jurisdicciones, que haya desarrollado un sistema de gestión del trabajo ni remotamente cercano a la riqueza, integralidad y funcionalidad que ha tenido el SICAJ".

"(...) el texto podría ensayar una valoración general sobre los estándares y prácticas de evidencia, y publicidad y rendición de cuentas del trabajo y el servicio producido que hicieron los CAJ entre 2016 y 2019 (...) de lo abismalmente lejos que está todo eso del resto (...) y de lo importante que sería para el acceso a la justicia, la democracia, etc. que las instituciones públicas que proveen servicios de justicia adoptaran ese tipo de estándares (al menos que empezarán a avanzar hacia ese lugar en que estaban los CAJ, que compartan know how que ya está disponible, etc."

Se incorporó en el texto una referencia específica a este comentario sobre el avance del desarrollo del SICAJ con el objetivo de destacar las acciones realizadas para implementar el sistema de información. A su vez se modificó la conclusión que hace referencia a este aspecto a fin de poder evidenciar la voluntad de que se siga profundizando su utilización por parte de los actores institucionales y se siga publicando la información de manera periódica y en formato reutilizable.

— Anexo II: Apartado metodológico

DISEÑO METODOLÓGICO

A continuación, se explicitan las principales estrategias metodológicas para abordar la investigación.

Se realizó un estudio cuali-cuantitativo, transversal, y descriptivo. Se triangularon métodos y fuentes primarias y secundarias.

El diseño cualitativo es relevante pues permite comprender en profundidad los significados, experiencias y acciones de los propios actores, a partir de la lógica y el sentir de sus protagonistas, incorporando una perspectiva subjetiva (Valles, 1997; Hernández Sampieri et al., 2014; Cáceres, 2003).

ALCANCE TEMPORAL

El alcance temporal se estableció en función de cada uno de los objetivos de investigación establecidos.

ALCANCE TERRITORIAL

El alcance territorial se estableció en función de cada uno de los objetivos de investigación establecidos.

MUESTRA. POBLACIÓN OBJETIVO Y PARTICIPANTES

La muestra fue no probabilística, el muestreo escogido es teórico o de corte intencional. El muestreo teórico no buscó representatividad estadística, sino que se selecciona aquellas unidades o conjunto de unidades que pueden ofrecer una información profunda del fenómeno estudiado (de ahí que este procedimiento se llama de juicio intencional o selectivo). El interés radica en la comprensión de los fenómenos y los procesos sociales en toda su complejidad (Martínez Salgado, 2011; Bertaux, 1981; Glaser y Strauss, 1976).

Las entrevistas se tomaron como fuente primaria de obtención de datos a sujetos voluntarios y permitieron profundizar en la comprensión del fenómeno estudiado. Luego, fueron analizadas de acuerdo con el marco teórico seleccionado y en virtud de método de análisis temático.

El método de análisis temático es apropiado para identificar, organizar y analizar en detalle, y reportar patrones o temas a partir de la lectura y relectura de la información recolec-

tada. Además, permite identificar y establecer temas y estructuras, y las experiencias, significados y realidades de los sujetos (Braun y Clarke, 2001).

La muestra quedó concluida de acuerdo a un criterio de saturación, es decir, en tanto las nuevas entrevistas ya no aportaron a la comprensión de los patrones, lógicas o relaciones sociales investigadas. Así, la saturación teórica constituyó el principal criterio para decidir cuándo detener el proceso de muestreo.

FUENTES DE DATOS Y TÉCNICAS DE RELEVAMIENTO

FUENTES DE INFORMACIÓN

Conforme el diseño escogido, se utilizaron múltiples fuentes de información primarias y secundarias.

Fuentes primarias

Se trabajó con fuentes primarias para recolectar información relevante. Se realizaron entrevistas semiestructuradas -libre- a informantes clave (funcionarios, decisores de políticas públicas en materia de acceso a la justicia y empleados/as de distintas jurisdicciones del país).

Se elaboraron los siguientes instrumentos:

- » Guión de entrevista para personal de los CAJ y funcionarios de distintas gestiones y jurisdicciones.
- » Guión de entrevista grupos focales (ONG)

Atento la pandemia y las medidas de distanciamiento social obligatorio, no pudo utilizarse:

- » Registro de observación no participante
- » Registro fotográfico para relevamiento de CAJ
- » Cuaderno y se registran notas de campo

Debido a las restricciones de circulación dictadas por el Estado nacional y los Estados provinciales, no se realizaron observaciones presenciales en los centros. Casi la totalidad de las entrevistas fueron realizadas por medios virtuales a través de las plataformas Zoom o Meet, y fueron desgrabadas en totalidad y luego analizadas.

En este sentido, luego de la elaboración del primer borrador completo del informe, se inició un proceso de validación e intercambio con actores locales: personas que ejercieron tareas de supervisión entre 2016-2019 y del período que comienza en 2020; académicos/



as especializados/as en acceso a la justicia; OSC con trabajo en la materia; y organismos judiciales que proveen servicios legales.

LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS

A lo largo de la investigación se realizaron entrevistas semiestructuradas y grupos focales con informantes clave. Se lista a continuación el listado de las personas entrevistadas, así como el perfil de cada una de ellas:

- » **Agustina Palacios:** Investigadora adjunta del CONICET. Coordinadora del Área Discapacidad y Derechos Humanos del Centro de Investigación y Docencia en Derechos Humanos "Alicia Moreau" de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata.
- » **Carolina Buceta:** integrante de la organización Red por los Derechos de las personas con discapacidad.
- » **Celeste Fernández:** integrante del Programa de Discapacidad y derechos humanos de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
- » **Diana Galimberti:** Médica. ginecóloga y obstetra. Coordinadora del Comité de Violencia de Género de la FASGO y presidenta del Centro Latinoamericano de Salud y Mujer.
- » **Dominique Steinbrecher:** integrante del Programa de Discapacidad y derechos humanos de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
- » **Eduardo Quiroga:** integrante del Programa de Discapacidad y derechos humanos de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
- » **Elizabeth Aimar:** presidenta de la Red Asistencia Legal y Social (RALS)
- » **Francisco Bariffi:** profesor e investigador de la Universidad Nacional de Mar del Plata especializado en Derechos Humanos y Discapacidad. Coordinador de la Red Iberoamericana de Expertos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- » **Gabriela Carpineti:** Directora de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento del Acceso a la Justicia desde 2019.
- » **Guillermina Greco:** coordinadora del Hospital de Derechos desde 2018 a 2019.
- » **Gustavo Maurino:** Director de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia durante el periodo 2015-2019
- » **Hernán Olaeta:** Director Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- » **Josefina Martinez:** Directora del Departamento de Ciencias Antropológicas, FFyL - Universidad de Buenos Aires.
- » **María José Sarabayrouse Oliveira:** Investigadora Adjunta CONICET. Equipo de Antropología Política y Jurídica, FFyL - Universidad de Buenos Aires.
- » **Paula Gomez Ortega:** integrante de la organización de la sociedad civil "Padres Síndrome X Frágil"
- » **Silvina Ramirez:** abogada y Doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Profesora de posgrado y especialista en derechos indígenas.
- » **Sofía Mineri:** integrante de la organización Red por los Derechos de las personas con discapacidad.

Fuentes secundarias

Se trabajó con fuentes secundarias provenientes de:

- » Revisión documental y legislativa
- » Políticas públicas implementadas vinculadas con los CAJ
- » Documentos institucionales elaborados por funcionarios públicos (normativa interna, protocolos, manuales operativos de los CAJ)
- » Documentos o revisiones históricos elaborados por diferentes administraciones (informes de gestión, libros, papers, etc.)
- » Informes elaborados por organismos nacionales o internacionales y por organizaciones de la sociedad civil
- » Documentos internos y registros sobre el perfil de usuarios/as y personal de CAJ
- » Informes de evaluaciones internas realizadas por el personal de los CAJ
- » Análisis de auditorías sobre el programa CAJ realizado por el Ministerio de Justicia y/o por organismos de control (ej. Auditoría General de la Nación)
- » Presupuesto destinado a las políticas de acceso a la justicia según alcance temporal y territorial de la investigación.
- » Literatura gris (documentos no publicados o no oficiales)
- » Bases de datos utilizadas por MJyDDHH (dataset Diagnóstico de necesidades jurídicas) y provenientes del SICAJ.
- » Respuestas a pedidos de acceso a la información realizados a organismos públicos
- » Investigaciones realizadas en materia de acceso a la justicia.



ANÁLISIS DE DATOS

Se utilizó un método de análisis temático para los aspectos cualitativos (Goetz y Lecompte, 1988; Tonón de Toscano, 2009).

Las variables cuantitativas fueron analizadas de acuerdo a las tablas de frecuencias absolutas y relativas, se establecerán porcentajes y se realizarán líneas temporales para comparar evoluciones.

PROCEDIMIENTO

Las entrevistas semiestructuradas se utilizaron como técnica para la recolección de información, y fueron tomadas directamente por los/as investigadores/as, de manera individual o grupal (grupos de discusión) en base a los guiones de entrevistas elaborados. La cantidad de entrevistados/as podrá ampliarse o reducirse según criterio de saturación muestral.

Se comenzó con la selección de casos que puedan compararse y contrastarse (elección por semejanza) -lo que permitirá la construcción de categorías- y, posteriormente, se eligió de acuerdo con las diferencias observables, lo que permitió establecer los atributos de dichas categorías (Tonón de Toscano, 2009).

PLAN DE TRABAJO

Las tareas respondieron a un proceso flexible, espiralado, en sucesión de ciclos para detectar el problema de investigación, formular un plan, implementar el plan, evaluar resultados y realimentación (Pavlish y Pharris, 2011 en Hernández Sampieri et al., 2014). En primer lugar, se llevaron a cabo las actividades correspondientes para construir el marco conceptual del proyecto revisando la bibliografía pertinente. Luego se realizó el relevamiento y elaboración del estado del arte. Se agrega a continuación un listado de las actividades específicas que fueron desarrolladas durante la vigencia del proyecto:

1. Relevar resoluciones, normativa, informes técnicos, programas
2. Protocolizar tareas, instrumentos, y procedimientos que se van a ejecutar.
3. Elaborar un listado de actores clave relevantes
4. Diseñar los guiones de entrevistas
5. Realizar entrevistas a informantes clave
6. Aplicar los instrumentos (entrevista, registros, consentimientos).
7. Desgrabar las entrevistas.
8. Profundizar el relevamiento de fuentes secundarias. Sistematizar y analizar la información proveniente de fuentes secundarias.

9. Lectura y relectura de transcripciones de datos. Revisar los datos obtenidos (diferentes registros y encuestas).
10. Organizar los datos e información (determinación de criterios de organización y presentación). Comparación y análisis global.
11. Preparar los datos para el análisis.
12. Establecer unidades de análisis, categorizar y verificar la veracidad de los datos, confirmar las fuentes, y aplicar criterios de rigor cualitativo.
13. Producir el informe preliminar.
14. Realizar talleres de validación con actores locales. Revisiones del texto.
15. Desarrollo de conclusiones y recomendaciones



— Anexo III: Preguntas de investigación

Historia de la política

1. ¿Cómo se desarrolló la génesis de la política de los CAJ en Argentina?
 - a. ¿Qué actores sociales influyeron en su problematización?
 - b. ¿Qué corrientes confluyeron en el nacimiento de la política?
2. ¿Qué etapas se reconocen en la historización de la política de los CAJ?
3. ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de formalización de los CAJ?

Estructura de la política

1. ¿Cuáles son los objetivos de la política pública planteada en la normativa que crea los CAJ?

Diseño institucional

1. ¿A qué conceptualización de acceso a la justicia responde el diseño e implementación de la política?
2. Desde la fundación de los primeros CAJ en el año 2010, hasta el año 2019, ¿qué funciones han primado en su funcionamiento? ¿Todos los CAJ responden al mismo modelo o existen casos diferenciados?
3. ¿Cómo evolucionó el presupuesto destinado a la política pública de los CAJ desde el 2010 hasta el 2019?
4. ¿De qué modo se organizan y distribuyen las competencias, responsabilidades y niveles de decisión entre la Dirección Nacional, la Coordinación Regional y los CAJ?
5. ¿De qué modo se realiza la derivación de casos desde los CAJ?
6. ¿Qué impacto tiene la información en los CAJ (SICAJ) en la toma de decisiones para la elaboración de otras políticas públicas?
7. Desde la fundación de los primeros CAJ en el año 2010 hasta el año 2019, ¿cuáles fueron los criterios que primaron para su distribución territorial? (criterios burocráticos, administrativos o políticos)

- a. ¿De qué manera impacta la cantidad de consultas y tipo de consultas recibidas por los CAJ en su distribución territorial?
 - b. ¿Cuáles fueron los criterios que primaron para decidir el cierre de algunos CAJ desde el 2010 hasta el 2019?
 - c. ¿De qué manera impacta la demanda específica de cada territorio en la estructura de los CAJ?
 - d. ¿Coexisten estos criterios con lógicas provinciales y municipales?
8. ¿Qué nivel de integración existe entre los diferentes modelos de CAJ (urbanos, rurales/corredor andino, por ejemplo)?
9. ¿Cuáles son las características de los programas particulares de la política pública destinados a la población indígena, a las personas con discapacidad y personas migrantes?
 - a. ¿Cuáles han sido las modificaciones implementadas en los CAJ para desarrollar programas especiales destinados a la población indígena, personas con discapacidad y personas migrantes?
10. ¿La estructura de centralización de los CAJ reduce efectivamente la fatiga por referencia?

Personal de los CAJ

1. ¿Cuál es el perfil de las personas que trabajan en los CAJ?
2. ¿Cuáles son las competencias, habilidades y conocimientos considerados a la hora de contratar el personal de los CAJ?
3. ¿Qué objetivo persigue el Plan de Capacitación ofrecido a los equipos de trabajo de los CAJ?
4. ¿Cómo se vincula el Plan de Capacitación con las necesidades de funcionamiento de los CAJ?
5. ¿De qué manera impactan las evaluaciones internas realizadas por el personal de los CAJ en el diseño institucional?
6. ¿Qué efectos tiene la incorporación de coordinadores regionales de la Dirección Nacional sobre el trabajo y el funcionamiento de los CAJ?



Vínculos institucionales

1. ¿Cómo articulan los diversos modelos de CAJ (urbanos, rurales, corredor andino) con la política nacional de acceso a la justicia?
2. ¿Cómo son las vinculaciones de los CAJ con los organismos con presencia en el territorio?
3. ¿Cómo son las vinculaciones de los CAJ con las agencias proveedoras de servicios legales?
4. ¿Cómo son las vinculaciones de los CAJ con las organizaciones de la sociedad civil y referentes territoriales?

Evaluación de la política de los CAJ

1. ¿Cuáles son las características socioeconómicas de quienes recurren a los CAJ?
2. ¿Cuáles son los tipos de consultas más frecuentes?
 - a. ¿Cuáles son los motivos de consulta más frecuentes según zona geográfica?
 - b. ¿Cuáles son los motivos de consulta más frecuentes categorizado por área? (educación, salud, trabajo)
 - c. ¿Cuál es el vínculo entre los problemas prioritarios según la encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas y las consultas recibidas por los CAJ?
3. ¿Cuáles son el tipo de respuestas más frecuentes brindadas por los CAJ?
 - a. ¿Cuáles son el tipo de respuestas más frecuentes según el tipo de consulta recibida por los CAJ?
 - b. ¿Cuáles son las características de las estrategias que se implementan en los CAJ para la asistencia, derivación, orientación, y patrocinio de los casos?
4. ¿Cuántas son las causas patrocinadas por los CAJ?
 - a. ¿Cuáles son los criterios para la elección de las causas patrocinadas por los CAJ?
5. ¿Cuáles son las percepciones y vivencias de los referentes territoriales acerca del rol de los CAJ en la resolución de conflictos?
6. ¿Qué impacto tiene la política de los CAJ en la gestión de la conflictividad?
7. ¿Existe la sub-identificación de los problemas legales/jurídicos en la población?
¿Cuáles son los tipos de problema con mayor sub-reconocimiento?

- a. ¿Los CAJ implementan alguna herramienta para reducir el sub-reconocimiento y la inacción de las comunidades?
8. ¿De qué manera los CAJ contribuyen a superar los obstáculos para el acceso a la justicia?
9. ¿De qué manera los CAJ contribuyen al empoderamiento jurídico de la población?

Grupos vulnerabilizados

1. ¿Cuáles son los motivos de consulta más frecuentes por parte de la población indígena, las personas con discapacidad y las personas migrantes? ¿En qué medida los problemas jurídicos que atraviesan dichas poblaciones se relacionan con las consultas por las que recurren a los CAJ?
2. ¿Qué diferencias existen entre las demandas de los tres grupos vulnerabilizados respecto de las de la población en general?
3. ¿Cómo son las vinculaciones de los CAJ con actores y organizaciones sociales involucrados en la defensa de derechos de poblaciones indígenas, personas con discapacidad y personas migrantes?
4. ¿Cómo son las vinculaciones de los CAJ con organismos estatales que trabajan en la defensa de los derechos de estos grupos vulnerados?
5. ¿Cómo evalúan los grupos y referentes sociales de la población indígena, personas con discapacidad y migrantes la actuación de los CAJ en la resolución de sus problemas?

