

Investigación social y asistencia jurídica

ROGELIO PEREZ PERDOMO*

No es nada frecuente que quienes tienen a la gestión del poder público llamen a investigadores socio-jurídicos y les soliciten que preparen un proyecto legislativo. Un hecho tan extraño requiere de políticos ilustrados y de investigadores lo suficientemente aventureros para pensar que la investigación socio-jurídica puede servir para algo. Este hecho insólito ha ocurrido en Venezuela en el campo de la asistencia jurídica.

Lo que ofrecemos en este artículo es, pues, la historia natural de un hecho poco natural. Así, en la primera parte, describiremos brevemente la investigación realizada; en la segunda, presentaremos los resultados provisionales de la investigación y las líneas básicas de la reforma legislativa que proponemos; y, por último, trataremos de extraer algunas enseñanzas de la investigación para quienes se ocupen de planificar servicios de asistencia jurídica.

INVESTIGAR PARA LEGISLAR

La idea que llevó al planteamiento de una investigación como constitutiva de los trabajos preparatorios de un proyecto fue ofrecer una experiencia en la cual la legislación no fuera el solo producto de opiniones de expertos que tienen ante sí, aparte de su propia experiencia subjetiva, modelos legislativos

* Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Las ideas aquí expuestas son en gran medida el producto de un trabajo en equipo en el cual han participado Yolanda Lugo, Ana María Ruggeri, Luis Castro, Aristides Torres, Pilar Heredia, Clementina Acedo, Kisaira Márquez, Hilda Enríquez, Gisela Veloz y el autor de este artículo. Aquí se reproduce en su casi integridad una ponencia sobre los trabajos preparatorios del anteproyecto de ley sobre asistencia jurídica originalmente presentada en la Conferencia sobre Organización de Servicios Legales en América Latina efectuada en San José, Costa Rica, en octubre de 1980. José Guillermo Andueza fue el Ministro de Justicia vinculado al nacimiento y desarrollo del proyecto y quien, a pesar de sus ocupaciones, siguió nuestro trabajo y contribuyó con no pocas ideas. Naturalmente lo expresado en este artículo no compromete sino a su autor.

extranjeros. Al equipo de investigación que constituimos no se les escapaban los formidables problemas epistemológicos y metodológicos de la investigación social con fines normativos; pero acá no discutiremos tales problemas sino que más bien narraremos lo realizado, con una descripción sucinta de las técnicas empleadas.

La escogencia del tema fue externa a los investigadores. Existe la percepción muy generalizada de que las personas de bajos ingresos, que no pueden pagar a un abogado privado que se ocupe efectivamente de sus asuntos, se encuentran muy desasistidas ante el sistema jurídico, lo cual a su vez aumenta la desventaja social. La Constitución Nacional se refiere expresamente al tema indicando que la ley fijará las normas que aseguren, para quienes no tengan medios económicos, el ejercicio del derecho de utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses (artículo 68). La preocupación por este problema y, en especial, el estado de las defensorías públicas de presos en el país, que había sido expresada en discursos presidenciales, y el interés personal del Ministro de Justicia en la materia, llevó a éste en junio de 1980 a proponer a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Legislación que se ocupara de elaborar un proyecto de ley tendiente a regular esta situación. Por su parte, dentro de las universidades, existía interés por dos líneas de investigación convergentes con los propósitos del Ministerio de Justicia. En la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela se venía trabajando sobre el tema del acceso a la justicia de las personas de bajos ingresos (Cf. Pérez Perdomo 1975) mientras que en la Coordinación de Ciencias Políticas de la Universidad Simón Bolívar se había generado interés en el estudio de los problemas metodológicos de la acción legislativa. Todas estas inquietudes llevan a la constitución de un grupo de trabajo que genera un proyecto auspiciado por el Ministerio de Justicia que encuentra financiamiento en el Consejo Nacional de Investigaciones

Científicas y Tecnológicas. Constituido el equipo de investigación, el trabajo efectivo se inició en la segunda mitad de septiembre de 1980.

La investigación que se planificó tiene dos aspectos fundamentales: uno constituido por un estudio de derecho comparado y otro por una investigación socio-jurídica. Respecto al primer aspecto muy poco debe ser dicho, pues es habitual en la técnica legislativa venezolana. Probablemente la única peculiaridad consiste en que, dado que el tema escogido ha sido muy debatido en los últimos 10 años en los países desarrollados, existe mucha legislación reciente y una inmensa bibliografía que incluye un número considerable de estudios socio-jurídicos.

La investigación social sobre la situación venezolana es la parte a la cual hemos dedicado mayor esfuerzo. Un aspecto es documental: la reunión y el análisis del material legislativo, de los estudios previos existentes y de los documentos oficiales que dan estadísticas e información cualitativa sobre la operación del sistema. El otro aspecto es la investigación empírica, cuya finalidad ha sido el análisis de la actividad de los abogados públicos. Es de notar que nuestro interés ha sido en todo momento la evaluación institucional y que nuestro trabajo no se ha propuesto ni sería útil para evaluar el trabajo de personas individuales dentro del sistema. Hemos usado como técnica investigativa principal la entrevista con los abogados-funcionarios, con quienes supervisan y evalúan su trabajo, con otros funcionarios que tienen contactos laborales con aquellos (juéces, en particular), con expertos independientes y con el público que atienden. Así hemos obtenido distintos puntos de vista sobre la labor que realizan y su eficacia.

Se han estudiado con detenimiento, sobre muestras grandes, el área metropolitana de Caracas, que dispone del 20 por ciento de la población del país y el 36 por ciento de los servicios objeto de nuestro estudio. Se han visitado y hecho estudios en Barinas, Maracaibo, Maracay y Mérida, que disponen aproximadamente de un 16 por ciento

adicional de los servicios. Se ha estudiado una área agrícola no servida por abogados públicos. Se redactaron 7 informes sectoriales principales y 3 informes generales, aparte de varios otros papeles de trabajo.

EL ESTADO ACTUAL DE LA ASISTENCIA JURIDICA

Lo primero que deseamos destacar es que la investigación ha confirmado la opinión generalizada que hemos mencionado como generadora del trabajo. En efecto, un alto porcentaje de la población venezolana no puede pagar los servicios de un abogado privado. Si comparamos las cifras sobre ingreso familiar de la Oficina Central de Estadística e Informática para el segundo semestre de 1979 con las tablas de honorarios mínimos de la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, se aprecia que la redacción del justificativo más sencillo equivale a un día del ingreso familiar diario promedio del país. Nótese que hablamos de honorarios mínimos; pero, si se toman como referencia los honorarios de los abogados de calidad, una hora de trabajo de abogado equivale a 5 días del ingreso familiar promedio. El número de abogados públicos que prestan sus servicios gratuitamente es aproximadamente el 10 por ciento de los abogados en ejercicio, lo que hace que esa pequeña fracción de los abogados atienda más del 60 por ciento de la población del país. La primera consecuencia práctica es una inmensa presión sobre los abogados públicos que deben atender un número muy elevado de casos. Por ejemplo, un penalista de prestigio considera que está muy ocupado cuando atiende entre 10 y 30 casos activos en los tribunales. Conforme a los datos del Consejo de la Judicatura hubo 5.531 asistencias a declaraciones indagatorias por defensores públicos en 1979, lo que hace una ratio de 50.7 por abogado. Si se toma como duración promedio de los juicios penales 5 años.(1) esto haría que cada abogado tendría a su cargo un número aproximado de 250 procesos. Otro ejemplo, las oficinas de asistencia jurídica del Ministerio de Justicia, según la estadística que presentan, evacuaron 1.551 consultas y redactaron 804 documentos por abogado en 1979. En resumen, la investigación muestra que se requiere multiplicar el número de abogados o personas entrenadas en Derecho que prestan servicios jurídicos a las capas de bajos ingresos.

Hemos detectado igualmente un

SERVICIOS SATURADOS

- En la muestra estudiada, el promedio de presos por defensor público es de 179. Llega en ciertos casos a 250.
- En el país existen 67 tribunales de Primera Instancia que conocen asuntos de familia y menores. En 1979 ingresaron a ellos 23.398 asuntos de menores y 54.506 de familia. (1162,7 asuntos por tribunal).

serio problema de motivación. Los abogados públicos reciben una remuneración mensual fija y su trabajo tiene además muy poco reconocimiento social. Esto tiende a producir una burocratización de los servicios en la peor de sus acepciones: pérdida del sentido de las metas para las cuales han sido creados y un rutinización de sus actividades. El usuario no tiene ningún control de la situación, tiende a recibir servicios de baja calidad y sólo aquellos que pueden ser resueltos rutinariamente. Se observó, por ejemplo, que en varias oficinas los porteros hacen un primer análisis de los casos y tienen un amplio poder discrecional para rechazar aquellos que no se ajustan a la actividad usual de la oficina. Naturalmente las diferencias individuales o de un tipo de servicio a otro son notorias. Así, los procuradores de menores aparecen como más interesados en sus casos que los procuradores de trabajadores y los defensores públicos de presos, y entre estos últimos, hay diferencias sustanciales de uno a otro debido a razones puramente individuales. Pero lo que deseamos destacar es la necesidad de mayor aprecio social por el trabajo con este tipo de cliente y la búsqueda de motivaciones distintas a la pura remuneración entre quienes prestan el servicio.

Por otra parte, mucho del trabajo de los abogados públicos se concentra en determinadas áreas y problemas, sin suficiente coordinación entre sí, a tal punto que no sólo se dedican a tratar un solo tipo de casos, que puede no ser fundamental para los usuarios, sino que desconocen las actividades de otros servicios de asistencia jurídica e inclusive, su existencia. Muchos otros problemas o no son presentados por los usuarios o no son llevados ante los distintos órganos del poder público para su solución. Los ejemplos paralelos son los siguientes: Las rectificaciones de partidas del estado civil constituyen una materia especialmente abundante de la cual se ocupan en Caracas los procuradores de menores, los abogados del INAM, los abogados de la asistencia

jurídica del Ministerio de Justicia y los de la FEVA. En cambio, problemas de inquilinato, de consumidores, de reclamaciones ante servicios de salud o de educación, están prácticamente ausentes de los servicios de asistencia jurídica.

Parece pues importante mayor información al público sobre sus obligaciones y derechos y sobre a quién pueden recurrir para hacer éstos efectivos. A la vez debería coordinarse más el trabajo de los distintos prestadores de servicios para evitar que se concentren en una sola área de problemas.

Los servicios jurídicos para personas de bajos ingresos tienden a organizarse a la manera tradicional de los bufetes de abogados, en los cuales uno o dos abogados, con el apoyo secretarial de pocas personas, atienden al público. Sólo se nota la tendencia a incorporar una trabajadora social a esa unidad de servicio. Para determinados tipos de servicios tal organización puede ser útil, pero para el manejo masivo de documentos rutinarios, que constituyen parte importante del ejercicio del abogado público, esta organización es ineficiente. Con equipos secretariales mayores, y más especializados que trabajen bajo la supervisión de un abogado, el total de servicios puede incrementarse sustancialmente a bajo costo relativo.

Por último, se ha notado que hay una fuerte tendencia a la conciliación y mediación en el área laboral, de familia y menores, y, entre habitantes de los barrios, civil patrimonial. Esta parece ser una respuesta adecuada a la creciente congestión del aparato judicial del Estado, una manera rápida de regular conflictos y, además, comporta mayores gratificaciones para el abogado mediador y los propios usuarios. Esta tendencia se ha desarrollado más allá de la ley (con excepción del área laboral) y puede plantearse su generalización y la corrección de sus disfunciones.

LA PROPOSICION LEGISLATIVA

El anteproyecto que hemos preparado responde a nuestro juicio a las necesidades detectadas. En particular, de-

EL POBRE, JURIDICAMENTE DESASISTIDO

- El 74 por ciento de los reos entrevistados (seleccionados en la Cárcel Modelo) fueron maltratados o torturados para que confesaran culpabilidad.
- El 63 por ciento de los mismos dijo no haber sido visitado nunca en la cárcel por su defensor público.
- De las 3.868 empresas que las inspectorías del trabajo registraron como infractoras de la Ley del Trabajo, sólo el 2,9 por ciento fueron efectivamente sancionadas.
- De un total de 121 trabajadoras con reclamos laborales, 23 fueron asistidas (por abogados o sindicalistas) o bien obtuvieron un resultado favorable (43 por ciento) o bien continúan la reclamación. De las 98 mujeres que no contaron con ningún tipo de asistencia el 75 por ciento perdió el caso.

seamos destacar las siguientes líneas generales:

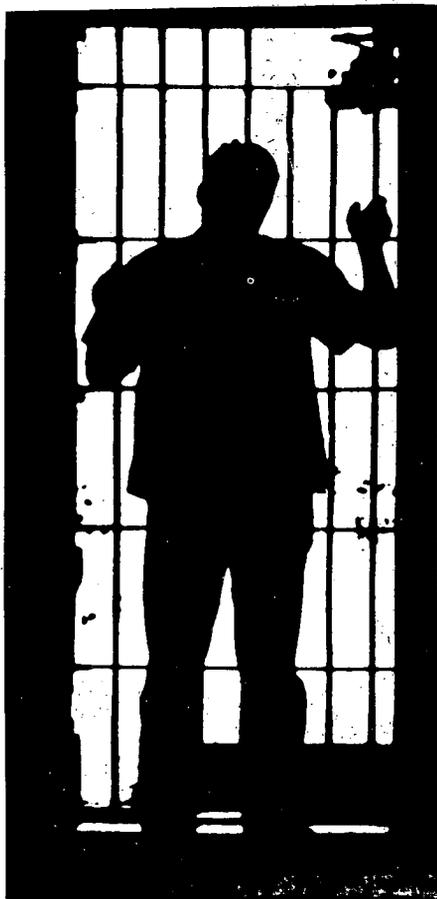
a) La incorporación de un personal más numeroso a los servicios jurídicos para personas de bajos ingresos. Esto se logra a través de hacer obligatorio para los recién graduados este tipo de servicio, de manera similar a como lo hace la profesión médica, e igualmente, la incorporación de estudiantes de derecho. Este personal, que sería numeroso, podría trabajar a un costo mucho menor y con una motivación distinta a la percepción de una remuneración. Nótese igualmente que sensibilizaría a los jóvenes graduados o aspirantes a serlo con los problemas de los servicios jurídicos para el público de bajos ingresos. No dudamos igualmente que, a través de esta vía, se aumentaría la estima intraprofesional para aquellos que se dedican a esta actividad. La modalidad incorporaría también a las universidades, los colegios de abogados, las municipalidades y otros cuerpos intermedios de la sociedad a la tarea de prestación de servicios jurídicos para personas de bajos ingresos. Esto provocaría que hay mecanismos reales de participación y que la asistencia jurídica no sea vista como un servicio más, otorgado gratuita y paternalmente por el Estado. Este, sin embargo, debe estar presto a contribuir financieramente, prestar asistencia técnica a los cuerpos intermedios y controlar y evaluar su gestión. Nótese que el Estado mantendrá la figura de los abogados públicos y se esforzará en darle apoyo y asesoramiento, realzar su oficio y coordinar mejor sus funciones, pero al sistema se agregará el nuevo tipo de asistencia que esperamos puedan sustituir progresivamente a los abogados públicos.

b) La creación de un organismo del Estado nos parece importante para el desempeño de las siguientes funciones:

- Coordinación de los servicios presta-

dos por abogados públicos y por otros organismos.

- Asistencia técnica para quienes prestan los servicios y los cuerpos intermedios que los organizan.
- Información al público sobre sus obligaciones y derechos y sobre las entidades o personas a las cuales pueden recurrir para hacer éstos efectivos.
- Evaluación, a través de unidad independiente, de los servicios que prestan tanto los abogados públicos como los organismos intermedios. Esto produciría una revisión constante a



fin de mejorar los servicios, organizarlos más eficientemente, corregir disfunciones.

- Financiamiento de proyectos de cuerpos intermedios y aun asociaciones privadas que se propongan prestar servicios al tipo de usuario previsto en la ley, con el natural control de ese financiamiento y de evaluación de las metas cumplidas.
- Investigación sobre las necesidades jurídicas reales de la población que conduzca tanto a eventuales proposiciones de reformas legislativas o de organización administrativa a la modificación misma de los servicios de asistencia jurídica que se prestan.

LAS ENSEÑANZAS DE LA INVESTIGACION

En esta última parte nos esforzaremos en extraer de nuestra experiencia algunas ideas generales que consideramos relevantes para los planificadores de servicios de asistencia jurídica.

La primera idea que deseamos destacar es la falacia de la fácil creencia de que a más servicios jurídicos para personas de bajos ingresos, éstos tendrán mayor habilidad para hacer reconocer sus derechos. Este entimema sólo sería verdadero en el caso que el sistema jurídico formal fuere el único camino de resolver conflictos en la sociedad. Los servicios de asistencia jurídica introducen, en realidad, una instancia de intermediación para personas que están privadas de ella para recurrir ante los organismos del sistema jurídico formal. Pero es perfectamente posible que ante una circunstancia de bloqueo se hayan ingeniado mecanismos sociales para resolver determinados tipos de problemas. Así, la introducción de servicios de asistencia jurídica podrían producir un elemento disfuncional con consecuencias importantes. Podría, por ejemplo, disminuir la habilidad del sujeto en resolver el asunto por sí mismo y/o la colaboración de sus pares (sindicato por ejemplo). El servicio de asistencia jurídica podría pues, eventualmente, expropiar la capacidad de manejo personal de conflictos que tenga una persona o grupo social. Puede también hacer más compleja, costosa y lenta la resolución de conflictos.

Para hacer más claro nuestro último punto desearíamos utilizar un ejemplo. En una comunidad campesina de los Andes venezolanos, San Miguel, en caso de daños causados por un animal grande (vacca, caballo, burro), la víctima-reclamante presenta oralmente su

queja al Prefecto del Municipio o Secretario de la Prefectura, y lleva el animal que encuentra causando el daño. El prefecto detiene el animal y cita a su dueño. Viene luego un proceso de negociación directa entre las partes en la cual el prefecto sirve de testigo-mediador. Nótese que tanto el procedimiento como la solución son distintos de los previstos en el derecho formal: el prefecto no tiene competencia explícita para conocer del caso (sino el tribunal del municipio, cuya oficina queda al lado de la prefectura y al cual los campesinos no van). No está prevista la detención de animales en la prefectura, etc. Pero el procedimiento es breve, los acuerdos se llegan por negociación directa de las partes y no hay costo en dinero. Establecer una oficina de asistencia jurídica en San Miguel afectaría un sistema que, en nuestra apreciación, funciona bien y eficientemente.

La segunda idea que queremos resaltar es que la orientación pasiva de mercado en servicios de asistencia jurídica es ineficiente. Los problemas que las personas llevan a las oficinas de asistencia son considerablemente standartizados y depende mucho de su habilidad para reconocer un problema como jurídico. Pero esta orientación de mercado no implica que los problemas reconocidos como jurídicos sean los más importantes desde el punto de las mismas necesidades del usuario, y que en cambio problemas probablemente importantes no son reconocidos como jurídicos y no se solicita asistencia jurídica para buscar resolverlos. Un ejemplo que ya mencionamos es lo muy numeroso de los casos de rectificación de actas de estado civil, especialmente de nacimientos. Lo que hace surgir la importancia de esta categoría no es su vinculación con una necesidad humana básica sino la combinación de necesidades burocráticas de control de identificación y de un sistema ineficiente de registro civil. Una reforma bastante sencilla del Código Civil, la introducción de formatos impresos y la sensibilización y entrenamiento de los funcionarios a cargo del registro civil eliminaría el problema. Las reglas de derecho y las prácticas administrativas no son pues una variable exógena y su modificación y las campañas de información pueden determinar el volumen y la orientación de la demanda de servicios jurídicos. El trabajo de Acedo, que es parte de nuestra propia investigación colectiva, muestra un caso de necesidades básicas no

CENTROS DE ASISTENCIA JURIDICA

- Dependientes del Estado
 - Oficinas del Ministerio de Justicia
 - Oficinas de la Sindicatura Municipal del D.F.
- Dependientes de Gremios
 - Federación Venezolana de Abogadas
 - Colegio de Abogados
- Vinculados a las Universidades
 - Movimiento Universitario Católico
 - Clínica Jurídica de la UCV

El Estudio demuestra que, a pesar de la elevada efectividad del trabajo de algunos de estos centros, en general "...existen muy pocos centros de asistencia jurídica para atender las necesidades de las personas de bajos ingresos y que el número de abogados y estudiantes prestadores de estos servicios, es igualmente insuficiente".

satisfechas porque determinados tipos de problemas (reclamaciones ante el Seguro Social) no son socialmente reconocidos como jurídicos.

Son las consideraciones anteriores las que nos llevan a proponer una unidad de investigación, que estudie las necesidades jurídicas de la población y las relaciones con sus necesidades básicas o importantes, como parte del organismo que financiará y orientará la prestación de servicios jurídicos en el país.

Ante de concluir desearíamos hacer una anotación sobre la función evaluadora de servicios jurídicos que puede tener la investigación social. Esto, a nuestro juicio, es de la mayor importancia pues el criterio implícito es la comparación con los servicios privados prestados a la población de ingresos medios y altos. Este, efectivamente puede ser un criterio, pero hay muchos otros. Por ejemplo, la satisfacción de los usuarios, el modelo legislativo, las metas propuestas, los resultados obtenidos, y sobre todo, las necesidades que realmente cubre. Los criterios no tienen por qué dar evaluaciones coincidentes. Así, si las necesidades básicas de la población de bajos ingresos son distintas a las de otros sectores de la población, la comparación con los servicios que éstos últimos reciben sería inadecuado. Tampoco el cumplimiento de metas y ajuste a la normativa respectiva pueden ser criterios absolutos. Un ejemplo paradigmático para mostrar esto último es la Sección de Asistencia Jurídica de la

Sindicatura Municipal del Distrito Federal.(2) Los fines de asistencia jurídica para los cuales fue creada la oficina no se cumplen en absoluto, pero en cambio se ha desarrollado como una institución muy fecunda para la mediación en materia de vivienda en las zonas pobres del Oeste de Caracas. Este funcionamiento desviado nos ha interesado particularmente y una de las ideas básicas de nuestro proyecto actual es convertir esa desviación en norma.

Creemos que la investigación social es importante para la planificación de servicios de asistencia jurídica e instituciones de mediación tanto para evitar eventuales efectos disfuncionales de su establecimiento como para hacer que aquellos que existan o se establezcan correspondan a las necesidades reales de la población. La evaluación de los servicios existentes, en particular, requiere una investigación social que no es en absoluto mecánica ni sencilla.

Una última observación es que no podemos anticipar la suerte del anteproyecto legislativo que hemos presentado. Su discusión pública apenas ahora se inicia en Venezuela y sólo hacia final de año se presentaría ante el Congreso. Su aprobación depende de muchos factores políticos sobre los cuales tenemos una influencia muy limitada.

NOTAS

1. CF. VAN GRONINGEN, Karin (1980). *Desigualdad social y aplicación de la ley penal*. Ed. Jurídica Venezolana. Caracas. Y DEL OLMO, Rosa (1972). *Tratamiento del delincuente y los tribunales penales venezolanos*. Anuario del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas. UCV. Caracas.
2. CF. PEREZ PERDOMO, Rogelio y NIKKEN, Pedro (1979) *Derechos y propiedad en los barrios de Caracas*. FCE y UCV. Caracas.

