
Dr. Martín Cormick y Lic. Federico Golodny (*)

Oficina de Orientación al Habitante. Defensoría General de la CABA

La descentralización como herramienta de acceso a la justicia *El caso de la Oficina de Orientación al Habitante (**)*

La Defensoría General, desde 2007 hasta la fecha, ha diseñado e implementado medidas tendientes a convertir el acceso a la justicia en un derecho efectivo para que el artículo 12 de la Constitución local no sea un mero *slogan* publicitario, y tenga su correlato en la realidad. El citado artículo establece que la Ciudad debe garantizar, entre otros:

“El acceso a la justicia de todos sus habitantes; en ningún caso puede limitarlo por razones económicas. La ley establece un sistema de asistencia profesional gratuita y el beneficio de litigar sin gastos”.

Es por ello que desde la Defensoría General se implementaron políticas activas, superadoras y descentralizadas.

A efectos de reflexionar sobre este y otros derechos plasmados en la Constitución, es menester indagar primeramente a qué tipo de Estado hacemos referencia y, más precisamente, cuáles son las políticas y el rol de la Defensoría en este marco.

El Estado liberal, con el que claramente no comulgamos, conceptualmente se basa en supuestos que poca relación guardan con la realidad que nos toca vivir todos los días. Lejos se está de la igualdad de oportunidades que muchas veces pregona. Otro de los supuestos del Estado moderno liberal es la teoría del *rational choice* o teoría de la elección racional, que afirma que las decisiones de los actores tienen un componente básicamente instrumental y de

(*) Dr. Martín Cormick

Abogado. Docente de la Universidad de La Matanza y Universidad Nacional de Moreno. Jefe de la Oficina de Orientación al Habitante de la Defensoría General de la CABA

Lic. Federico Golodny

Licenciado en Ciencia Política (UBA). Posgrado en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). Funcionario de la Oficina de Orientación al Habitante de la Defensoría General de la CABA

(**) Colaboraron en este artículo el Dr. Facundo Beltrán, la Srta. Moira Erratchu y la Dra. María Fernanda Petrone.

carácter racional, con tiempo y conocimientos suficientes para tomar una decisión que maximice sus beneficios. De esta manera, el Estado liberal piensa un sujeto que solo es posible en el plano teórico, ya que las desigualdades existentes en todos los órdenes de la vida, convierten en una falacia aquello de que existe una única racionalidad compartida por la totalidad de las personas. Aun sosteniendo que el motivo de nuestro accionar se sustenta en la racionalidad (ya ampliamente rebatido), deberíamos hablar de multiplicidad de racionalidades, que pueden ser abordadas desde contextos e historiografías distintas. Dicho de otra manera, el cuerpo conceptual del Estado liberal, maximizado por la teoría del *rational choice*, desconoce y hace oídos sordos a los diferentes escenarios y experiencias que motivan las diversas estrategias y formas por las cuales las personas construyen y se apropian de la realidad.

Como corolario de estas y otras ideas afines se concluye que el tamaño, dimensiones y actividad del Estado deberían acotarse al mínimo posible.

En este contexto, la decisión de crear, sostener y fortalecer la Oficina de Orientación al Habitante (OOH) es una clara señal enmarcada en un Estado presente, no solo por la presencia de la Defensoría en el territorio, sino también por su mirada activa del conflicto que, consecuentemente, lleva a un modelo donde se genera y articula demanda dentro de la sociedad.

Ello supone una concepción de la Defensa Pública donde sus operadores no esperan que les llegue el conflicto para iniciar su intervención, sino que lo que buscan es darle imperio real y concreto al acceso a la justicia, dándole visibilidad al habitante que la propia sociedad invisibiliza. La justificación conceptual de la OOH es justamente hacer visible lo invisible, porque la invisibilidad es el gran efecto de la exclusión social.¹

El texto de la Constitución de la Ciudad garantiza a sus habitantes un importante compendio de derechos. Desde el artículo 20 —donde inicia el Capítulo Segundo— sobre Salud, pasando luego por Educación, Ambiente, Hábitat, Cultura, Deporte, Seguridad, Igualdad de Género, Derechos de Niños/as y Adolescentes, Juventud, Personas Mayores, Personas con Necesidades Especiales, Trabajo y Seguridad Social, Consumidores y Usuarios, Comunicación, Economía, Función Pública, Ciencia y Tecnología, hasta el art. 59, referido a Turismo, son treinta y nueve artículos y diecinueve capítulos que consagran derechos.

Desde el comienzo de la gestión del Dr. Kestelboim se han implementado políticas de descentralización que acercan la Defensoría a los habitantes, facilitando el inicio de sus consultas y evitando la pérdida de tiempo que implica el traslado de las personas hacia una única sede central. El viaje en transporte público desde algunas villas de la Ciudad de Buenos Aires hasta el microcentro puede demorar cerca de una hora y media, por lo que una mera consulta puede hacer perder al consultante un día completo de trabajo. Teniendo en cuenta que un número importante de personas que recurren a la Oficina poseen empleos informales y esporádicos, la pérdida de un día de trabajo representa un perjuicio importante para sus economías.

La presencia de la Oficina dentro del territorio en el cual las personas viven, construyen sus redes sociales y desarrollan sus actividades cotidianas, posibilita tener una visión integral del planteo que realizan y poder ver más allá del mero reclamo. Asimismo, permite abordar los casos sin desatender el contexto desde el que se solicita asistencia y orientación ante la Defensoría General.

Frente a este panorama, cobra sentido la afirmación de Jordi Borja en este aspecto: “(...) es urgente plantearse, ante los Estados complejos y la

capacidad de obtener grados importantes de consenso social, la descentralización político-administrativa como medio adecuado de promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria".²

La descentralización llevada adelante significa el reconocimiento de los espacios de referencia de los habitantes de la Ciudad y el respeto a sus diversas identidades: *"Los individuos se relacionan en la familia, en el trabajo, en la vecindad, en el mercado, en la política, en la diversión, etc.; y en cada uno de estos campos crean interacciones que potencian determinados tipos de percepciones y evaluaciones y bloquean otros... estos factores o variables no son solamente decisivos en el proceso de surgimiento del litigio, sino que lo son también en las transformaciones necesarias por las que el litigio pasa hasta su solución cuando esto ocurre"*.³

La Resolución DG N° 109/07, que crea la Oficina, establece que "...como siempre ha sostenido la actual gestión; nuestra función es integral, en el sentido que no solo debemos velar por la defensa de la persona y los derechos de los justiciables toda vez que nos sea requerida en el marco de una causa, sino que corresponde prestar colaboración para que los involucrados en estas, una vez concluida la misma, cualquiera fuera su resultado puedan contar con mayores posibilidades de inserción social".⁴

Desde entonces se entiende que el público que demanda asistencia jurídica muchas veces presenta otras demandas de derechos sociales que requieren el inicio de actuaciones en el fuero CAyT local, lo que en muchas oportunidades desdibuja la división en fueros de la Ciudad en PCyF y CAyT, ante la consulta concreta que recibe la Oficina.

La misma Resolución establece "...la imperiosa necesidad de contar con una oficina de atención de todas aquellas personas que han

sido asistidas en el carácter de imputados por esta Defensoría, con el objeto de orientar y asesorar en todos aquellos trámites que faciliten su acceso al trabajo digno".⁵ Desde sus inicios la función de la Oficina es la de "Prestar información, orientar y de este modo lograr la regularización de la situación de los habitantes que han incurrido en una falta o contravención para conseguir de esta forma su reinserción laboral y social; como así también aquellos de su familia que se encuentra en la misma problemática (no documentado, sin residencia, etc.)".⁶ Desde entonces la Oficina busca dar las herramientas necesarias para el acceso a los derechos sociales a los habitantes menos favorecidos.

La Resolución DG N° 91/11, ratifica el compromiso de la Defensoría por el cumplimiento de las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condiciones de vulnerabilidad.

En la primera etapa, hasta 2008, la tarea de la Oficina se limitaba a atender solo a quienes incurrieran en contravenciones y faltas. A partir de la Resolución DG N° 3/08⁷, el universo de consultantes se amplió a todos aquellos habitantes que requieren orientación y asesoramiento. Desde entonces, corresponde a la OOH brindar al consultante una respuesta integral, teniendo como norte las problemáticas reales de las personas e intentando zanjar los problemas que podrían surgir de la división de las competencias en fueros. A modo de ejemplo, puede citarse el procedimiento que se lleva adelante en los casos de desalojos, en donde se asiste a los Defensores ante el fuero PCyF, y, cuando este se concreta y las personas o familias quedan en situación de calle, inmediatamente esta Oficina las orienta y asiste, presentando su problemática al fuero CAyT, para que pueda ser tratada por los defensores de este fuero.

La Oficina funcionó hasta finales de 2010 con seis sedes ubicadas en edificios del Poder

Judicial local (Combate de los Pozos 155, Diagonal Norte 636, Almafuerde 45, Beruti 3345, Varela 3303, J.L. Suárez 5086), y, luego se agregó la Oficina Central del barrio de La Boca (Almirante Brown 1288).⁸

A pesar de la incipiente descentralización, se entendió que no alcanza con seis sedes en distintos barrios de la Ciudad, si no se brinda en esas sedes el mismo servicio que en la sede central. Esto generaba que no haya una efectiva ventaja para los consultantes que accedían a las sedes descentralizadas.

Es por ello que la primera etapa de descentralización, al depender de instrucciones permanentes de la sede central, se completó con un éxito parcial. En paralelo, se fueron agregando sedes y homogeneizando y profundizando el trabajo que se realizaba en las sedes, a efectos de emparentarlas cada día más con lo efectuado en la sede central. El proceso de crecimiento fue paulatino y permanente. De las 7 oficinas de atención de 2010 se pasó, al final de 2012, a 25. Las nuevas sedes fueron ubicándose, por lógica, al sur de la avenida Rivadavia⁹, zona que concentra la población con menores recursos.

No obstante, el solo aumento de la cantidad de sedes no es suficiente para superar las barreras culturales que existen entre el Poder Judicial y los sectores más vulnerables de la Ciudad.

Al respecto, bien vale aludir al concepto de “barrera de acceso a la justicia”. Esto es, más allá de la consagración formal del derecho de acceso a la justicia, “...*existen barreras que hacen difícil para los individuos hacer valer sus derechos y dirimir sus conflictos de manera efectiva*”.¹⁰ Al respecto, el artículo hace referencia a la cultura jurídica. Establece que “...*la ‘cultura jurídica’ se refiere a las ideas, valores, expectativas y actitudes hacia el Derecho y las instituciones jurídicas, que tiene alguna población o parte de ella*”. Friedman atribuye a la “cultura jurídica” la función de condicionar la

producción de “demandas” al sistema jurídico por parte de los ciudadanos, de lo cual depende que ese sistema entre o no efectivamente en funcionamiento. La “*cultura jurídica (...) determinaría cuándo, por qué y dónde, las personas harían uso del Derecho, de las instituciones jurídicas, de los procedimientos jurídicos y cuándo harían uso de instituciones alternativas o cuándo no harían nada*” (Friedman, 1977).¹¹ Es decir, pueden convivir perfectamente un sistema de acceso a la justicia amplio, con diversas bocas de acceso y teóricas facilidades para ser utilizados, pero en la práctica no lo son. Detectar dónde está el problema, por qué se prescinde de servicios que, en los hechos, los habitantes necesitan, son las preguntas que debe responder la Defensa Pública, y especialmente la OOH.

La inserción barrial no es un hecho que se concrete de un día para el otro, ni tampoco es una acción meramente material de poner un escritorio y llevar papeles. Además de eso, es necesario un **adentramiento** en el barrio, un conocimiento específico y de primera mano de las problemáticas y realidades que se viven y quizás lo más importante, la interacción con los vecinos y organizaciones de la zona. Estar presente en el lugar donde se generan las demandas, también exige un significativo trabajo en el plano de lo simbólico, porque muchas veces el accionar del Estado —en tanto esta palabra engloba todas las instituciones que entran al barrio— resulta contradictorio. Por un lado, ingresa, escucha y se relaciona con los habitantes, y por el otro se ausenta, está en franca retirada o tiene una presencia corporativa y con claras connotaciones negativas.

La legitimación del trabajo de la OOH en muchos barrios supone una labor lenta y metódica; muchas veces no se empieza de cero, sino de malas experiencias presentes y pasadas. Legitimarse como un actor válido a la hora de

abrir canales de acceso es un trabajo delicado, que supone una perspectiva muy diferente a la de repartir soluciones pretendiendo conocer de antemano las problemáticas de los habitantes. El enfoque de la OOH es inverso: al territorio se va a escuchar y a aprender de las experiencias ajenas, y desde allí darse a conocer e intentar articular saberes, potencialidades y recursos. Como bien afirma Dagmar Raczynski “*Sólo es posible expandir capacidades, desbloquear miradas, abrir posibilidades y generar desarrollo desde las personas y los grupos si ellos participan efectivamente. No es posible expandir capacidades por decreto; tampoco con la participación sólo de algunos dirigentes, autoridades, técnicos o políticos. Expandir capacidades significa que las personas, de modo individual o en conjunto con otras, se involucran en crear opciones y en aprovecharlas desde su propia energía. Ello sólo es posible con participación social*”.¹²

Con respecto a la creación de las sedes, situadas sobre todo en el sur de la Ciudad de Buenos Aires, cabe señalar que no existe un solo criterio de inserción sino que en cada caso se evalúan las posibilidades reales y las circunstancias particulares de cada zona.

En la mayoría de los casos, se intenta situar la sede compartiendo lugar y experiencias con las Juntas Vecinales —en los casos en que las hubiere—. Estas organizaciones son las mayores portadoras de legitimidad, ya que sus autoridades se eligen entre los propios vecinos.¹³

En otros casos, la OOH privilegia la relación con organismos preexistentes en el lugar, como los Centros de Acceso a la Justicia, dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Nación, aprovechando la sinergia que se produce al complementar las acciones del ámbito nacional con el local.

Por último, aunque no menos importante, también se tienden puentes con organizaciones no gubernamentales, que, al igual que los Cen-

tros de Acceso a la Justicia, ya están trabajando en el barrio, lo que facilita el vínculo de la OOH con sus habitantes.

La relación construida con los actores recién detallados permite una mejor inserción barrial, al punto de generar nuevas actividades culturales. El III Festival Internacional de Cine por la Equidad de Género, realizado por Mujeres en Foco, se llevó a cabo en el barrio de La Boca y en la Villa 3 – Fátima, los días 8 y 9 junio de 2012, gracias a la colaboración de la Defensoría General de la Ciudad y de la OOH y trascender así los límites de las salas tradicionales del norte y este de la Ciudad. Esta iniciativa continúa con la tarea de difusión de derechos tal como lo contemplan las Reglas de Brasilia, ya citadas.

En definitiva, desde la Oficina se entiende que el acceso a la justicia no es solo aportar un abogado o dar una posible solución legal a un conflicto o a una consulta, tanto administrativa como judicialmente, por medio de una elevación de la consulta a los Defensores, sino pensar la justicia en un sentido amplio: que todos los habitantes de la Ciudad puedan acceder a los derechos sociales que garantiza la Constitución Nacional y, como fue citada, la Constitución local. La Oficina de Orientación al Habitante comparte la definición del concepto de acceso a la justicia de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia, organismo con el cual compartimos valores, proyectos en común, y nos complementamos en funciones. Para dicho organismo, “...una concepción del Acceso a la Justicia que tiene una doble dimensión: es tanto un derecho humano fundamental, como una garantía que permite el respeto y el restablecimiento de los derechos desconocidos o quebrantados. Su responsabilidad primaria es: a) Promover, facilitar y fortalecer el Acceso a la Justicia por parte de los ciudadanos. b) Conducir e impulsar

las actividades relacionadas con los programas jurídicos y sociales de atención comunitaria. c) Atender el tratamiento de las demandas de los ciudadanos mediante acciones que permitan la satisfacción de las mismas, en el marco de las competencias asignadas”.¹⁴

Otra cuestión fundamental respecto de una política de descentralización es que la calidad del servicio sea igual, tanto en las sedes descentralizadas como en la sede central. Para que esto suceda, fue necesario comenzar a normalizar procesos internos de intervención, evacuación y derivación de consultas, y por ende institucionalizar los canales de comunicación con los Defensores.

De esta forma se procura que ellos tomen intervención desde el inicio de la consulta, monitoreando el caso para una preconstitución de prueba que haga eficaz su eventual presentación judicial o un resultado satisfactorio por la vía administrativa. Este proceso, realizado en forma incipiente y espontánea al principio, fue estabilizándose cuando se comenzó a homogeneizar el tratamiento de las consultas y el resultado de la intervención de esta Oficina, reduciéndose en forma significativa el tratamiento desigual de las consultas.

Finalmente, mediante Resolución 185/12 del Defensor General, se le asignó a la OOH “la función de recibir todas las consultas ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario”. Esta manda significó un cambio importante en el trabajo diario de la Oficina, a partir del primer día de agosto de 2012. En términos operativos, a cada consultante se le asigna automáticamente un Defensor, quien coordina y da directivas sobre el caso, instando de todos modos a orientar y/o buscar soluciones por la vía administrativa antes de elevar los casos al Área Jurisdiccional. Esto es posible gracias a la confianza depositada por el Defensor General y los Defensores ante el fuero,

quienes con sus aportes e instrucciones van modelando soluciones eficientes a cada una de las problemáticas de los consultantes. Asimismo, la instalación del sistema CADE, creado por el Departamento de Tecnología Informática y Comunicaciones, permite la consulta *online* de los casos, la revisión de actas u oficios diligenciados, y una mayor y mejor comunicación entre la OOH y los Defensores.

Para la OOH, la Resolución DG N° 185/12 es el corolario de búsquedas —que conllevan marchas y contramarchas— y que tienen como norte hacer efectivos los derechos de los habitantes, garantizando un equitativo acceso a la justicia.

Este es un punto de partida que supone nuevos desafíos para mejorar y ampliar la distribución de sedes, generar novedosos vínculos en los territorios, seguir interiorizándose de las problemáticas de cada barrio, y dar a los habitantes el mejor servicio posible de acceso a la justicia.