



# 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**



# ARE

RESUMEN EJECTUTIVO





## 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 civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. 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.

Para que el acceso a la justicia se desarrolle en 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 instrumentar mecanismos efectivos de acceso a derechos en general y a la justicia, en particular.

En la Argentina, una de las políticas públicas que se han implementado con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia de la población mediante dispositivos territoriales, administrativos y de acceso a información sobre derechos y recursos estatales, es la de los Centros de Acceso a Justicia (CAJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

A pesar de que los CAJ se constituyen como una de las políticas centrales en materia de descentralización y federalización del acceso a la justicia, no se han desarrollado hasta aquí estudios externos que evalúen su alcance e impacto a nivel nacional o que analicen sus fortalezas y principales desafíos. De ahí surge el interés de las organizaciones INECIP, ACIJ y CELS de realizar un estudio para describir y evaluar el funcionamiento, logros y agendas pendientes de la política de los CAJ.

Para lograr el objetivo propuesto, durante 2020 y los primeros meses de 2021, realizamos un estudio cuali-cuantitativo, transversal y descriptivo, basado en fuentes primarias y secundarias, con triangulación de métodos. En el informe se caracteriza y describe la política de los CAJ a través del tiempo, hasta diciembre de 2019. Durante marzo de 2021 realizamos un proceso de validación con una serie de actores locales a fin de que pudieran brindar su perspectiva sobre un primer informe de la investigación. En junio se realizó una ronda de consultas con expertas y expertos internacionales a fin de contar con su mirada sobre el reporte.

A continuación, presentamos los principales hallazgos y recomendaciones del estudio para la implementación y mejora de la política de los CAJ, y su eventual articulación en el marco de un "sistema nacional de acceso a la justicia" en la Argentina. Tratándose de una política en desarrollo, las recomendaciones buscan contribuir a su fortalecimiento.



## 02. Descripción de la política de los CAJ

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 Justicia. Entre los primeros antecedentes se identificó el "Programa Social de Servicio Jurídico y Formación Jurídica Comunitaria", en el marco del cual se crearon entre 1990 y 1996 los primeros "Centros de Atención Jurídica" en distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires. 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.

En 2008 fue creada la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia (DNPFAJ), cuyos objetivos principales son 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. En este período, se crearon diversos CAJ localizados en barrios populares, brindaron asesoramiento jurídico con carácter de servicio público en diversos temas y llevaron adelante mediaciones comunitarias.

A partir de 2010 los CAJ aumentaron el perfil interdisciplinario. Dentro de la DNPFAJ, fue creada un área psicosocial integrada por profesionales de la psicología y del trabajo social. A partir de 2011, 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 objetivo de acercar los mecanismos burocráticos del Poder Judicial y del Estado en general a la ciudadanía, se establecieron objetivos específicos para la localización de los CAJ. En primer lugar se buscó que la política tuviera un alcance federal. Por otro lado, también se ubicaron oficinas dispuestas a ofrecer asistencia en villas y asentamientos.

En 2016 se inició una nueva etapa de la política, durante la cual se redistribuyeron diversos CAJ desde algunas zonas de la provincia de Buenos Aires hacia provincias que no contaban con presencia de este servicio. También se implementó un sistema informático de gestión de casos y registro de actividad de los CAJ, el Sistema Informático de los Centros de Acceso a Justicia (SICAJ). Aunque aún mejorable, la introducción de una herramienta de gestión como el SICAJ implicó una mejora en cuanto al modelo de gestión institucional

y un avance en la producción y recolección de información. Este sistema permite aportar información valiosa a la ciudadanía y a quienes toman decisiones de política pública respecto del servicio y las demandas que recibe.

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.

Por otro lado, 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 desde 2017 a partir de la derivación por parte de los CAJ de casos que requieren la intervención del Poder Judicial. Finalmente, también tuvo inicio el programa "Corredor Norte Legal y Sanitario" o corredor norandino -emplazado a lo largo de la Ruta Nacional N°40, en las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero-, que dispuso un servicio rural itinerante en pequeñas localidades de seis provincias del norte argentino, coordinado con ministerios de salud nacional y provinciales.

Actualmente, los CAJ constituyen una red federal de servicios legales públicos que brindan atención legal primaria gratuita y buscan mejorar la situación del acceso a la justicia de la población más desaventajada. 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. Hasta la fecha que abarca la investigación, se encontraban abiertos 92 centros, habiendo al menos un CAJ en cada provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada CAJ cuenta con un equipo interdisciplinario de abogados/as, psicólogos/as, mediadores/as comunitarios/as, trabajadores/as sociales y personal administrativo/a que varía entre dos y ocho personas, según la provincia.

En cuanto a los recursos destinados a la política, 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 Nación), pero una gran parte de sus recursos proviene de fondos extrapresupuestarios. Éstos últimos surgen de convenios suscriptos entre el Ministerio de Justicia y entes de cooperación con objetos sociales ajenos a estas temáticas<sup>1</sup>. Aunque

---

1 Se trata de la Cámara de Comercio Automotor (CCA) y la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (ACARA).



La utilización de estos fondos puede facilitar la gestión financiera para las autoridades a cargo de la política, ese modo de gestión de fondos por parte de organismos públicos no genera condiciones adecuadas en materia de transparencia y unidad presupuestaria. Por ello, el informe sugiere revisar el modo de sostenimiento de la política para que pueda llevarse adelante únicamente con fondos presupuestarios, y se posibilite una publicación proactiva de la gestión de recursos.

### 03. Principales hallazgos de la investigación

Con base en información cuantitativa se analizaron las características y despliegue de la prestación que brindan los CAJ, y sus niveles de utilización por parte de la ciudadanía. Esta información se analiza desde 2016, en el que se implementó el SICAJ.

Entre el segundo semestre de 2016 y noviembre de 2019, las dependencias<sup>2</sup> de todo el país atendieron un total de 987.240 consultas. Esto supone un promedio aproximado de 24.079 por mes y de 791 diarias. Conforme a las cifras, durante 2018, la cantidad de consultas creció un 30% respecto del año anterior (en 2018 comenzaron a operar ocho dependencias nuevas y a registrarse las consultas recibidas por 5 líneas telefónicas y programas subsidiarios). Por el contrario, en 2019 se observa una disminución: su promedio mensual baja un 17,2% respecto del año anterior.

Los datos obtenidos en el SICAJ permiten conocer perfiles de consultantes<sup>3</sup>. En este sentido, es relevante señalar que las consultas que reciben son predominantemente presentadas por mujeres, que representan el 66% de las consultas realizadas en 2019. 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. Por otro lado, sólo el 0,7%

---

**2** 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.

**3** 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. 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.

no accedió a la educación formal, el 4,4 % no finalizó los estudios primarios y el 13,1% sólo completó la primaria. Respecto de los estudios secundarios, el 13,5% no lo completó mientras un 10,8% sí lo hizo. Por último, sólo el 3,8% transitó espacios de educación terciarios o universitarios.

En relación con su cobertura territorial, desde la apertura de los primeros CAJ hasta la actualidad, la política se ha extendido significativamente a nivel nacional, cuadruplicando su alcance en siete años. Sin embargo, a pesar de que desde 2017 todas las provincias contaban con al menos un CAJ, su localización supone desequilibrios territoriales. Al evaluar la cobertura territorial en términos del volumen de conflictividad registrado en cada jurisdicción, entre 2017 y 2019, la CABA y la Provincia de Buenos Aires concentraron más del 73% de las consultas registradas por los CAJ y han dispuesto del 55% de las dependencias de todo el país. Otras tres provincias acumulan entre un 2 y un 5% de las consultas (Córdoba, Santa Fe y Formosa), mientras que las restantes 19 no alcanzan un 2% del total. Debido a que la estrategia de federalización de la política combinó distintas racionalidades en los últimos años, resultaría beneficioso que los criterios para la localización de los CAJ sean precisados y sometidos a la consideración de sus potenciales usuarias y usuarios, y articulados con el resto de los actores del sistema.

Con respecto al tipo de ingreso, entre 2017 y 2019, más del 60% de las consultas de todo el país fueron de índole administrativa, definidas como aquellas que se generan a partir de dificultades de los/las consultantes para acceder a prestaciones sociales y para comprender los pasos y la documentación requerida para realizar trámites. La mayoría de ellas se concentra en cuatro temas: acceso a documentación, consultas para organismos alojados en el CAJ, seguridad social y relaciones de familia. Por su parte, durante el período analizado sólo un cuarto de las consultas gestionadas por los CAJ fueron "de tipo legal" (aquellas que surgen de situaciones más complejas e incluyen un acompañamiento jurídico, pudiendo implicar en algunos casos la tramitación de casos ante los poderes judiciales).

Las cifras obtenidas muestran que la mayor parte del esfuerzo institucional se orienta hacia gestiones intraestatales que permiten solucionar problemas urgentes, vinculados a necesidades muy concretas, usualmente de índole administrativa (documentación, trámites asistenciales, requisitos de subsidios, obligaciones alimentarias, etc.), lo que responde en gran medida a la demanda de la población (lo cual supone su capacidad para identificar un problema, conocer el servicio provisto por los CAJ y acercarse al centro para solicitar apoyo en su resolución). Este dato muestra la existencia de barreras de ingreso o entrada de problemas o consultas, establecidas en torno al reconocimiento de derechos, la identificación de necesidades y el conocimiento de los lugares donde recurrir para obtener una solución o acompañamiento. En función de ello, se advierte la relevancia de combinar esta modalidad de atención con estrategias de lógica más proactiva que maticen la dependen-



cia en la iniciativa ciudadana, especialmente teniendo en cuenta que según las Encuestas de Necesidades Jurídicas Insatisfechas realizadas en el país, cerca del 65% manifestó no conocer una oficina donde pueda obtener asesoramiento legal gratuito, proporción que crece significativamente mayor entre personas de grupos vulnerados.

En pos de profundizar y fortalecer el vínculo de proximidad con las comunidades, los CAJ desarrollaron dos estrategias centrales. La primera de ellas es la itinerancia, que les permite prestar sus servicios en locaciones distintas a la oficina fija y dentro de su territorio de influencia, con el objetivo ampliar su radio geográfico de atención y de "ir a buscar" las consultas allí donde se encuentra población que no asiste al centro por diversas razones. Casi la totalidad de los centros realizó de forma regular itinerancias en zonas aledañas a la oficina fija, lo que da cuenta de una adopción bastante pareja del lineamiento impartido. Sin embargo, se advierte la necesidad de precisar los criterios para iniciarlas o discontinuarlas, para la elección de lugares, para establecer la regularidad y la permanencia, entre otros.

En segundo lugar, los CAJ despliegan algunas actividades de formación ciudadana que habitualmente se traducen en talleres, capacitaciones y charlas informativas, para fortalecer el conocimiento que la población tiene sobre sus derechos y los mecanismos disponibles para su acceso efectivo. La mayoría de los CAJ realizaron este tipo de actividades. No obstante, persisten algunos desafíos en torno a la necesidad de sistematizar formatos, establecer mecanismos de selección de temas, su sostenimiento en el tiempo, los públicos específicos a los que se orientan, entre otras cuestiones.

En cuanto a las acciones que los CAJ realizan para abordar y colaborar en la resolución de las necesidades jurídicas que la población les presenta, 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 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 pueden 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 contra otras zonas 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 surge 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 interagencial 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.

Es fundamental que las intervenciones de los CAJ se den de forma situada, atendiendo las diferencias territoriales. No obstante, hay un margen interesante para avanzar en la sistematización de las intervenciones y su protocolización, como se ha procurado a partir de los manuales que han implicado un avance en la puesta en común de las intervenciones.

La articulación de los CAJ con otras agencias y dependencias es crucial para responder a las necesidades de la población. Una alta proporción de CAJ 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); mientras que un alto porcentaje no informa articulaciones con organismos de salud (ya sea nacional, provincial o municipal). Los organismos nacionales que sostienen una articulación más sostenida con los CAJ son ANSES, distintas áreas del Ministerio de Desarrollo Social, la Oficina Nacional de Migraciones y el RENAPER.

Los CAJ derivan consultas cuando es necesario para resolver la problemática que motiva la consulta (o una subyacente) o cuando requiere acceder a un recurso o prestación que no es parte de la función específica del servicio: entre 2017 y 2019, según el SICAJ, cerca de la mitad de las derivaciones refirieron a documentación y certificaciones, y más de un cuarto a seguridad social y relaciones de familia.



La derivación para garantizar patrocinio jurídico fue cuantitativamente marginal. Entre 2017 y 2019 sólo un 0,6% de las consultas obtuvo patrocinio jurídico: 5431 casos de los que menos de la mitad fueron derivados a la Red Federal de Abogados para el Patrocinio Jurídico (2233).

Dado que los CAJ tienen como objetivo garantizar el derecho de acceso a la justicia de los grupos más vulnerabilizados, analizamos las respuestas brindadas a las consultas de los pueblos indígenas y las personas con discapacidad.

En primer lugar, el Corredor Norandino es el único mecanismo de los CAJ diseñado específicamente para las comunidades indígenas y rurales. Mientras que el resto de los CAJ se encuentran ubicados en zonas urbanas o peri-urbanas con circulación elevada de personas, este programa prevé la articulación de un CAJ fijo ubicado en un hospital de la zona y una oficina móvil montada en una camioneta. Combina el apoyo legal primario con servicios de salud. A pesar de haber identificado áreas para eventuales mejoras, el Corredor Norandino ha significado una innovación valiosa en términos de reducción de barreras focalizada en grupos poblacionales históricamente vulnerados.

Se observa que los casos atendidos en el Corredor no necesariamente se vinculan con problemáticas específicas de los pueblos indígenas y no suelen suponer 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%). Estas demandas, mayormente vinculadas con trámites o gestiones de resolución simple, se presentan como de difícil acceso por la dificultad de trasladarse por cuestiones principalmente económicas.

El corredor norandino presenta restricciones y desafíos a nivel estructural asociados a su limitada cobertura geográfica, temáticas abordadas, limitaciones en la articulación interinstitucional, en la conjugación de circuitos administrativos intra y extraestatales. Su diseño presenta dificultades logísticas y operativas, así como de diseño y funcionamiento institucional, en relación con los sistemas de supervisión y contratación del personal.

Respecto de la atención de las personas con discapacidad, según el SICAJ entre 2017 y 2019 se registraron 32.892 consultas vinculadas con temas de salud: acceso a medicamentos, elementos ortopédicos, insumos médicos, y servicios de salud mental. Hubo 3716 consultas para acceder al certificado de discapacidad, y 24.913 para obtener pensiones contributivas y no contributivas. Persiste una menor coordinación y aún existe la posibilidad de ampliar el trabajo articulado entre los CAJ y diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa de este colectivo.

A fin de articular las capacidades entre 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 se requiere aumentar y mejorar las formas de producción y publicidad de información respecto al acceso a la justicia y a las necesidades jurídicas de la población.

El precedente en la Argentina en materia de producción estadística es la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, creada en 1991, que pasó de los estudios empíricos de criminalidad basados casi exclusivamente en expedientes y sentencias judiciales a implementar encuestas de victimización sobre la población. Se trata de una trayectoria de acumulación que permite situar las actuales herramientas de medición de necesidades jurídicas en un proceso más largo. Allí se construyeron datos que mostraban que un altísimo porcentaje de delitos no llegaba a ser procesado por el sistema de justicia: puso en relieve que el 70% de los delitos no se denuncian. En 2012, la Dirección desarrolló por primera vez una encuesta específica sobre acceso a la justicia<sup>4</sup>, elaborada por los mismos equipos técnicos que habían implementado las encuestas de victimización. Allí por primera vez se consultó por el conocimiento y la recurrencia de la población a los CAJ.

Con un cambio en las metodologías y una ampliación del alcance, en 2017 se publicó el "Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia", el informe que sintetizó 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. Se trata de una medición realizada en la población general y no en particular sobre el desempeño de los CAJ. 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". En 2019 una segunda publicación procuró 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".

Este tipo de medición constituye aproximaciones a las problemáticas generales con que deben lidiar los dispositivos estatales. Sirven como una herramienta de diagnóstico general, pero no es posible inferir el impacto concreto de servicios localizados como los CAJ. Al mismo tiempo, deben complementar, antes que suplantar, las fuentes de datos clave (ya sean administrativas, judiciales o estadísticas) del sistema de justicia.

---

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



Sin perjuicio de ello, aún existen desafíos de medición de distintas características. Uno de los principales aspectos tiene que ver con el uso dado a los datos producidos. Resultará estratégico estabilizar las frecuencias y metodologías a cargo de las propias dependencias estatales encargadas de la producción de estadística a nivel nacional (en particular, el INDEC), con el fin de consolidar series longitudinales y asegurar la memoria estatal de estos procesos.<sup>5</sup>

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, tanto con organismos nacionales, como provinciales o municipales.

Se requieren 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 efectiva, integral y coherente. Pensar el acceso a justicia como un derecho jerarquizado en la agenda política, incluye la creación de una red de prestadores estatales y no estatales de asistencia jurídica gratuita. Esta cuestión alimenta el debate sobre la necesidad de un plan o sistema integral que coordine, integre y unifique las acciones, programas, y estrategias de los distintos poderes del Estado en relación con el acceso a la justicia, lo que requiere una fuerte articulación intersectorial y a partir de una voluntad política conducente.

## 04. Conclusiones

La investigación, en el marco de la cual se evaluó el impacto de la política a la luz de los criterios establecidos en la literatura internacional, constituye un aporte para contar con un diagnóstico general sobre la implementación de una política destinada a garantizar el derecho de acceso a la justicia y brindar empoderamiento jurídico a las comunidades, así

---

5 Si bien excede el alcance temporal de la investigación, tomamos conocimiento de que, desde 2021, 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. La implementación de esta iniciativa podría resultar interesante para tender a fortalecer el vínculo inter e interestatal en la prestación de los servicios de acceso a la justicia y la asignación de recursos estatales.

como para fomentar su expansión en nuestro país. A continuación identificamos algunas conclusiones principales con miras a fortalecer la política hacia el futuro:

**Una política sostenida.** 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 vulnerabilizados a partir de la creación de servicios comunitarios interdisciplinarios con capacidad de canalizar las respuestas que puede brindar el Estado para resolver los problemas legales de la población.

**Tensión entre lo sistemático y lo local.** En el desarrollo de este informe identificamos tres niveles de intervención: aquel de la atención básica, el orden sistémico del estado y el del abordaje colectivo, que supone mayores desafíos. A lo largo de la historia de esta política pública y con diferencias según los territorios, los CAJ han profundizado su perfil en alguno de estos aspectos. La resolución de consultas clasificadas como administrativas de baja complejidad -que constituyen la mayor parte de su demanda- resulta un paso importante para evitar la multiplicación de problemas y su escalamiento a otros más complejos, pero algunos elementos (como las actividades de empoderamiento ciudadano) debería profundizarse para poder fortalecer la dimensión preventiva de la política. En la regulación entre estos tres niveles necesarios de intervención se define el perfil de la política pública en cada etapa, así como las opciones en las que pueda modelarse a futuro.

**La dimensión geográfica.** La existencia de sedes físicas en todas las provincias del país es uno de los grandes activos de la política. Si bien la localización mayoritaria en centros urbanos le permite acceder a una mayor porción de la población, existe aún un déficit de presencia en ámbitos rurales, donde continúa siendo marginal, y donde se requieren especialmente estos servicios, dada la menor densidad de organismos estatales en general y de justicia en particular, y teniendo en cuenta la complejidad de los conflictos de base territorial que se han intensificado en todas las provincias.

**La interagencialidad.** La articulación con otros organismos y servicios públicos es todavía un desafío significativo. 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.

**Recomendaciones.** Finalmente, en el capítulo 7 del informe incorporamos una serie de recomendaciones con el objetivo de contribuir a su fortalecimiento. Las propuestas están vinculadas a la política de selección de casos, su organización interna, el sistema de dirección y supervisión, los vínculos con las redes estatales, sociales y otros sectores del Estado, el tipo de respuestas brindadas a la población, el seguimiento de los casos,



la duración de las consultas, el apoyo tecnológico, el reclutamiento, formación y condiciones de trabajo del personal de los CAJ, el conocimiento del público de la existencia del servicio, el financiamiento de la política y la atención a usuarias y usuarios.

Las organizaciones a cargo de la investigación esperan que el contenido del informe pueda ser de utilidad para identificar los aspectos que podrían potenciar los alcances e impactos de esta importante política que se implementa en la Argentina, así como servir de referencia para el desarrollo de eventuales estrategias de este tipo en otros territorios.

