

INT-0692

c.d.

~~E/CE POL. (8315)~~

PROYECTO INTERINSTITUCIONAL
DE POBREZA CRITICA
AMERICA LATINA

Santiago, octubre de 1978

PPC/DPS/02.1

Documento para discusión interna
Circulación restringida

POBREZA Y ASISTENCIA LEGAL EN CHILE:
UNA PERSPECTIVA SOCIOLOGICA

Preparado por:

Rolando Franco

78-11-2693-70

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

2. It also emphasizes the need for regular audits to ensure the integrity of the financial data.

3. The document further outlines the procedures for handling discrepancies and resolving them promptly.

4. Finally, it concludes by stating that these practices are essential for the long-term success of the organization.

5. The document is signed by the Chief Financial Officer.

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. DEFINICION DE LA POBREZA	1
III. LA POBREZA EXTREMA EN CHILE	4
IV. REFLEXIONES SOBRE LA ASISTENCIA LEGAL A LOS GRUPOS EXTREMADAMENTE POBRES	12
V. LA PERCEPCION DEL DERECHO PROPIA DE LOS GRUPOS POBRES	14
VI. ALGUNAS POSIBLES SOLUCIONES	23
1. Fomentar la creación jurídica ad-hoc para enfrentar los problemas de los pobres	23
2. Llevar la justicia a los pobres	24
3. Representación en otros ámbitos de lo jurídico, en especial administrativos	27
4. Mejorar el acceso a la justicia	27
VII. PROBLEMAS DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA LEGAL	29
1. Su carácter público o privado	29
2. Nivel a que debe prestarse el servicio	30
3. Metas a perseguir en la prestación de servicio ...	30
4. Presentación del servicio	31
5. Admisión	31
6. Evaluación del programa	31
VIII. CONCLUSIONES	32

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

In the second section, the author details the various methods used to collect and analyze the data. This includes both manual and automated processes. The goal is to ensure that the data is as accurate and reliable as possible.

The third part of the document focuses on the results of the analysis. It shows that there is a clear trend in the data, which is consistent with the initial hypothesis. This finding is significant as it provides strong evidence for the proposed model.

Finally, the document concludes with a summary of the findings and a list of recommendations for future research. It suggests that further studies should be conducted to explore the underlying causes of the observed trends.

I. INTRODUCCION

Se presentará aquí una perspectiva sociológica de las relaciones entre la asistencia legal y la pobreza.

Es sabido que la asistencia legal se dirige predominantemente a los pobres, y en su prestación tiene importancia fundamental el otorgamiento por el Tribunal respectivo del denominado "privilegio de pobreza". Empero los criterios jurídico y sociológico de lo que sea la pobreza son diversos y parecería que quienes son considerados extremadamente pobres de acuerdo a este último, se encuentran al margen de la asistencia legal prestada por las instituciones jurídicas.

A continuación se intentará formular algunas apreciaciones sobre qué implicaría dotar de asistencia legal a los extremadamente pobres. Para ello, primeramente, es necesario saber qué se entiende por pobres y quiénes son, intentando su cuantificación, con la información disponible para Chile.

A partir de lo anterior, podrían esbozarse las vías más adecuadas para prestar dicha atención. Ello no será abordado en este trabajo, que sólo formulará algunas apreciaciones sobre la forma y modo de lograrlo, insinuando pistas que deberían considerarse en caso de que las autoridades se propusieran enfrentar sistemáticamente dicho problema.

II. DEFINICION DE LA POBREZA

Han existido en todo tiempo grandes discusiones sobre la naturaleza y el concepto de la pobreza.

Hay asimismo, importantes diferencias empíricas entre diferentes conjuntos de individuos designados como pobres. No es lo mismo serlo en los Estados Unidos o Europa, que en los países subdesarrollados. Las diferencias no son sólo de extensión, de volumen del grupo social pobre, sino también de la naturaleza y tipo de la pobreza.

Por otro lado son evidentes también las connotaciones ideológicas y políticas implicadas en cualquier definición y la presencia de juicios de valor cuando se establecen criterios tendientes a separar el conjunto de los pobres del resto de la sociedad.

/Todo ello

Todo ello dificulta las definiciones objetivas de la pobreza y lleva a reconocer, al mismo tiempo, la presencia de un inevitable subjetivismo en todas ellas, derivado básicamente de que, implícita o explícitamente, ella afirma algo acerca de la sociedad global. La situación de los que no tienen es incomprensible si no se la relaciona con la situación de los que tienen.

Si bien, como se ha dicho, las definiciones propuestas son innumerables, ellas pueden agruparse en dos grandes familias: la pobreza-situación y la pobreza-relación.

a) La pobreza-situación implica afirmar que el subconjunto de la sociedad considerado pobre no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Tal perspectiva plantea serios problemas. En primer lugar, es necesario establecer cuáles son esas necesidades básicas. Enumerarlas obliga, por supuesto, a realizar un juicio de valor.

Pero ahí no terminan los problemas por cuanto incluso si hubiera acuerdo sobre los rubros más generales constituyentes de las llamadas necesidades básicas (tales como alimentación, vestimenta, vivienda, equipamiento, etc.), habría que plantearse la pregunta sobre la cuantía y calidad de la satisfacción: ¿qué cantidad de bienes de qué calidad son suficientes para satisfacer esas necesidades básicas? Aquí, evidentemente, es necesario emitir nuevamente juicios que, en la mayoría de los casos, difícilmente pueden ser confirmados científicamente.

b) La segunda familia de definiciones entiende que la pobreza es una relación. Subyacente a tal planteo se encuentra la idea de desigualdad social y el intento de relacionar a los pobres con el resto de la sociedad.

Es necesario tener claro que según sea la definición que se acepte de pobreza, será también la magnitud de ella como problema. Por eso, pueden distinguirse dos conglomerados de autores: los optimistas, que intentan definiciones lo suficientemente restringidas y acotadas

/del conjunto

del conjunto de pobres como para poder sostener que el problema es manejable y puede ser enfrentado; y los "catastrofistas", que aumentan el número de pobres merced a definiciones más amplias.

Las diversas características y consecuencias enumeradas hasta aquí, se traslucen en los intentos de medición de la cuantía de la pobreza. En el caso de Chile es posible también encontrar esas variaciones. A efectos de los objetivos que se buscan en este Seminario parece conveniente aceptar la perspectiva de la pobreza-situación y, dentro de ella, adoptar ciertas formas de medición lo suficientemente estrictas como para que el conjunto de individuos u hogares que quede incluido en dicho universo sea restringido y se caracterice por encontrarse en situación de extrema pobreza.

Es usual recurrir para ello a un conjunto de necesidades básicas de índole material que no son más que la reformulación moderna de la vieja fórmula "pan, techo y abrigo". Ellas son: alimentación-nutrición, vivienda, educación y salud. A veces se incluye también la vestimenta, pero las dificultades de medición son en tal dimensión mucho más complicadas que en el resto, dadas las diferencias que derivan de las variaciones climáticas y las costumbres.

La limitación que se deriva de la adopción de necesidades básicas materiales solamente, fue puesta de manifiesto por uno de los participantes de una reunión realizada recientemente, al ironizar afirmando que esa seguridad material se logra en la cárcel. Con ello buscaba enfatizar la necesidad de tomar en cuenta otras dimensiones, como la participación en la conducción de los asuntos públicos, entre otras.

Es claro también que hasta el presente, la asistencia legal no ha figurado entre las necesidades básicas. Ello porque no se trata de algo material, "nadie se muere" por no conocer el Derecho o no tener defensa adecuada, o por lo menos muchos así lo suponen.

Importa poner de manifiesto lo anterior antes de iniciar el análisis de la información empírica chilena, sólo en las dimensiones básicas materiales ya mencionadas.

/III. LA POBREZA

III. LA POBREZA EXTREMA EN CHILE

Existen estudios que, recurriendo a diferentes metodologías y fuentes de datos, han intentado cuantificar a los extremadamente pobres de Chile ^{1/}.

1. El Mapa de la Extrema Pobreza de Chile utilizó la información proporcionada por el último Censo de Población y Vivienda, realizado en 1970. Dado que allí no se incluía información sobre el ingreso de las personas, recurrió como indicadores del nivel de vida, al tipo de vivienda, al hacinamiento y al equipamiento del hogar.

El tipo de vivienda estaba clasificado censalmente en diez categorías: 1) casa; 2) departamento; 3) vivienda de conventillos; 4) rancho, choza o ruca; 5) mejoras; 6) viviendas marginales o callampas; 7) viviendas en estructuras no residenciales; 8) viviendas móviles, vagón, carpa, etc.; 9) otros tipos de viviendas particulares; y 10) viviendas colectivas.

El hacinamiento fue definido como 4 o más personas por pieza habitación.

De acuerdo al equipamiento del hogar, se distinguió a aquellos que tenían algunos de los bienes encuestados (auto, camión, motocicleta, radio, televisión, refrigerador, máquina de coser) y los que no poseían ninguno de ellos.

Se distinguió también entre quienes habitaban viviendas que utilizaban a tales fines descarga de aguas, estaban conectadas al alcantarillado o poseían fosa séptica para la eliminación de excretas, de aquéllas que carecían de tales procedimientos.

^{1/} Esos estudios son: Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) - Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, Mapa de la Extrema Pobreza de Chile, Santiago, ODEPLAN, 1970; René Cortázar, Necesidades Básicas y Extrema Pobreza, Santiago, CIEPLAN, Estudios Nº 17, septiembre 1977.

A partir de esta información se construyó un índice de pobreza con los indicadores "sistema de eliminación" y "hacinamiento", obteniéndose así cuatro categorías que se cruzaron con los diez tipos de vivienda obteniéndose así cuarenta casilleros. El ordenamiento de la población de acuerdo a los indicadores de pobreza se hizo asociando a cada categoría obtenida según el índice de pobreza, el porcentaje de personas en cada categoría que perteneció a hogares sin equipamiento.

A base de estos criterios se estableció que el 21 por ciento de la población censada en Chile en 1970 se encontraba en extrema pobreza. Vale decir, un millón novecientas mil personas, de las cuales un millón trescientas mil vivían en el área urbana y cerca de seiscientos veinte mil en el área rural. Así, 32,2 por ciento del total de los pobres estaba ubicado en el área rural, cuando en realidad sólo el 25 por ciento de la población total del país vivía en dicho sector. En consecuencia, había mayor pobreza relativa en el campo aunque el mayor número absoluto de pobres estuviera en la ciudad.

Además, la mitad de la población extremadamente pobre era menor de 16 años; 41 por ciento de los niños de la edad escolar pertenecientes a este estrato social no asistía a la escuela ni se encontraba en la fuerza de trabajo.

Los criterios utilizados para llegar a tales cifras son sumamente importantes para el tema que nos ocupa, como se verá más adelante. Aquí conviene recordar simplemente algo que se relaciona con aquellas iniciativas que tienden a la difusión del Derecho recurriendo a los medios de comunicación de masas ^{1/}. Los extremadamente pobres carecen de receptores de radio o TV y puede tenerse también la cuasi certeza de que no leen diarios, lo que será ratificado luego al analizar la

^{1/} Al respecto véase Eduardo Urrejola, Acerca de la divulgación jurídica masiva, Santiago, Departamento de Práctica y Asistencia Legal, Escuela de Derecho, Universidad Católica de Chile, agosto de 1975. Consúltense también, los estudios de dicho Departamento, sobre el impacto de ciertos programas en la información jurídica de las personas sometidas a ellos.

información relativa a la educación y comprobar el elevado número de analfabetos que hay entre ellos. Por lo mismo, los extremadamente pobres están excluidos a priori de tales iniciativas de difusión jurídica.

2. Se han hecho diversas observaciones al Mapa de la Extrema Pobreza de Chile, especialmente a la utilización de indicadores de vivienda, que según los críticos pueden conducir a resultados equívocos y no ser la mejor guía para políticas de erradicación de la pobreza. Como lo importante no es el porcentaje de viviendas pobres sino las consecuencias que tales viviendas acarrearán para la salud de sus ocupantes, es probable - se afirma - que haya otros indicadores más adecuados de la situación de pobreza.

Se han mostrado diferencias entre los resultados obtenidos por el Mapa de la Extrema Pobreza y un conjunto de indicadores normalmente usados para medir el nivel de vida regional ^{1/}, tales como la tasa de defunción general, la tasa de mortalidad infantil (muertes de 0-1 meses por 1 000 nacidos vivos), considerando separadamente los fallecimientos de menores de 28 días y los de aquellos que ya habían superado tal edad; los recursos médicos y hospitalarios (número de profesionales en salud y camas de hospital por 10 000 habitantes); las causas de mortalidad infantil sean del aparato digestivo, en especial diarrea; sean muertes por problemas en el parto; y la frecuencia de las causas de muerte en el país considerando las defunciones generales. Estos indicadores clasifican a las provincias de Chile en un orden diferente al índice de extrema pobreza, lo que lleva a afirmar que la conexión entre vivienda y condiciones de vida no es necesariamente clara y que en ello influyen diferencias climáticas y coberturas de servicios de salud.

^{1/} Mercedes Taborga, "Algunos comentarios sobre la elección de las condiciones de vivienda como medición de la severidad de la pobreza", Estudios de Economía, número 4, 1974, pp. 97-112. Muchas de las observaciones apuntadas aquí han sido recogidas de este trabajo.

/Por otra

Por otra parte utilizar el indicador "no eliminación de excretas mediante descarga de agua" implica aceptar a priori que a mayor ruralidad habrá mayor pobreza.

3. Cortázar, ^{1/} por su parte, utilizó en su trabajo información procedente de la Encuesta de Presupuestos Familiares, efectuada por la Dirección de Estadística y Censos (actual Instituto Nacional de Estadísticas), de 1968-1969, que se basa en una muestra de 8.000 hogares, que registra una gran diversidad de información (presupuesto familiar, ingresos, nivel educacional y ocupacional de los miembros del hogar, características de la vivienda que habitan, etc.), lo que permite conocer con mayor exactitud las características de los extremadamente pobres, algunas de las cuales se recordarán aquí, por cuanto se entiende que son pertinentes a efectos de saber hacia quiénes orientar la asistencia legal.

El autor del estudio en análisis buscó ver la forma en que se satisfacen las necesidades básicas de la población, partiendo del supuesto de que "existen criterios relativamente aceptables para definir el nivel mínimo que para el desarrollo de una actividad normal se requeriría en alimentación, salud, vivienda y educación". ^{2/}

Así, en alimentación concluyó que, según las estimaciones de requerimientos diarios de nutrientes por tramos de edad, establecidos por el Departamento de Nutrición de la Universidad de Chile Sede Sur a base de recomendaciones de FAO-OMS (1973), los siguientes porcentajes de la población encuestada mostraban que sus necesidades básicas de alimentación se encontraban insatisfechas:

^{1/} Cit.

^{2/} Cortázar, cit. p. 10.

Cuadro 1

HOGARES CON SUS NECESIDADES BASICAS DE ALIMENTACION
INSATISFECHAS

(% sobre el total de familias del país)

Déficit en	Extrema Pobreza ^{a/}	Resto hogares deficitarios	Total
Calorías	17	30,6	47,6
Proteínas Totales	4	5,4	9,4
Proteínas Animales	23,9	12,7	36,6

Fuente: Cortázar, *cit.*, Cuadro 2, p. 13.

^{a/} Hogares en extrema pobreza son aquellos que obtienen menos del 60 por ciento de lo requerido para satisfacer las necesidades básicas consideradas.

Como puede verse, entonces, casi la mitad de la población del país no satisface sus necesidades calóricas y ello pese a que la disponibilidad promedio de alimentos supera los requerimientos del conjunto de la población. De ello puede deducirse que el déficit de dichos hogares obedece a una mala distribución de los nutrientes, que puede considerarse a su vez, consecuencia de la desigual distribución del ingreso.

Ilama la atención también la fuerte incidencia que dichas carencias presentan en el sector rural, donde afectan al 63 por ciento de los hogares, lo que no deja de ser sorprendente por cuanto es obvio que el precio relativo de los alimentos debe ser menor.

La subalimentación afecta con mayor intensidad a los obreros y trabajadores por cuenta propia, aunque también se encuentra un alto porcentaje de empleados (35 por ciento). Es probable que en el caso de estos últimos, las deficiencias sean consecuencia de una dieta inadecuada y de que la asignación del gasto familiar da preeminencia a otro tipo de bienes que, aunque puedan considerarse menos importantes

/por el

por el observador, lo deben ser para quienes deciden postergar su adecuada alimentación a efectos de obtenerlos, sea por búsqueda de status social u otra razón.

En cuanto a la dimensión salud, considerando la necesidad de visitas médicas y odontológicas que el Servicio Nacional de Salud estima mínimas, los siguientes porcentajes de hogares no las satisfacían:

Cuadro 2

HOGARES CON NECESIDADES BASICAS DE SALUD INSATISFECHAS
(% respecto al total de familias del país)

Déficit	Extrema Pobreza	Resto Hogares deficitarios	Total
Consultas médicas	16,3	36,2	52,5
Consultas odontológicas	32,9	26,0	58,9

Fuente: Cortázar, cit., Cuadro 6, p. 19.

El Cuadro anterior muestra la fuerte incidencia de los déficit en salud, que afectan primordialmente a los trabajadores del sector rural y a los cuenta propia urbanos. Los asalariados urbanos se encuentran en mejores condiciones por cuanto la organización de los servicios de prestación de atención médica se encuentran estrechamente relacionados con los de previsión, a los que ellos sí tienen acceso.

En la dimensión vivienda, asimismo, tuvo en cuenta su tamaño en relación al número de miembros de la familia (grado de hacinamiento) y el equipamiento, considerando como nivel mínimo aceptable la estructura de las viviendas definitivas más económicas que construye el Estado en el país, de donde surge que 1,4 ocupantes por pieza representa el máximo permisible en cuanto a hacinamiento y que un número superior a 2,3 corresponde a una situación de extrema pobreza.

/Cuadro 3

Cuadro 3

HOGARES CON NECESIDADES HABITACIONALES BASICAS
INSATISFECHAS

(% sobre el total de familias del país)

Déficit	Extrema pobreza	Resto Hogares deficitarios	Total
Grado hacinamiento	13,3	33,2	46,5
Equipamiento	8,4	46,0	54,4

Fuente: Cortázar, cit., Cuadro 10, p. 23.

En educación, pese a que Chile ha alcanzado una cobertura considerable, se encontró que el 18,4 por ciento de los hogares encuestados tenían miembros de entre 10 y 15 años que no asistían a clases. La incidencia mayor estaba, obviamente, en las áreas rurales (29,8 por ciento), seguidos por los trabajadores por cuenta propia (24,9) y los obreros (21,7).

4. De la extensa presentación de cifras de las páginas anteriores pueden extraerse conclusiones de interés para el tema que nos ocupa.

En primer lugar, el mayor número absoluto de pobres se encuentra en las áreas urbanas (67,82 por ciento según el Mapa de la Extrema Pobreza) pero es mayor la proporción de la población rural que tiene tal condición.

Los jefes de familia de los hogares extremadamente pobres se ocupan en actividades rurales (51 por ciento) o en ocupaciones no asalariadas o en pequeños establecimientos del sector urbano (36 por ciento), lo que hace que 87 por ciento realice tareas de baja productividad ^{1/}.

^{1/} Cortázar, cit., p. 39.

/"Si desagregamos

"Si desagregamos aún más la información ocupacional, podemos inferir que del conjunto de trabajadores rurales con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, una quinta parte son empleados u obreros de grandes explotaciones agrícolas (más de 200 hás.). En su mayoría forman parte del sector que fue favorecido por la reforma agraria. Otro tercio se desempeña también en forma apatronada, pero en predios agrícolas de mediana o pequeña extensión; un 30 por ciento lo hace como pequeños propietarios o minifundistas y la quinta parte restante como trabajadores independientes sin tierra y en actividades de pesca, caza y silvicultura."

"En el sector urbano independiente y de pequeña escala los jefes de hogar se concentran en la pequeña manufactura y servicios de reparación que en conjunto representan la cuarta parte de los trabajadores de bajos ingresos de las unidades. Los servicios personales y el comercio a su vez, representan cada uno casi una quinta parte." ^{1/}

En algunas de las dimensiones consideradas, la situación de los asalariados urbanos es francamente mejor que la de quienes se desempeñan por cuenta propia, gracias a que pueden acceder por su propia condición a ciertos servicios brindados por el Estado. Especial relevancia adquiere esta diferencia en materia de salud.

Es notorio también que los hogares en situación de extrema pobreza cuentan con un número de miembros bastante superior al promedio nacional (6,9 y 5,0 respectivamente). Como el número de los miembros activos es similar (1,4 y 1,6), resulta que la tasa de dependencia que deben soportar los extremadamente pobres es considerablemente mayor, dado el mayor número de pasivos, en especial niños.

Otra característica a considerar es que más del 60 por ciento de los jefes de familia extremadamente pobres no posee la instrucción mínima.

^{1/} Ibidem.

Debe recordarse, además, que el 40,6 por ciento de los hogares en situación de extrema pobreza tiene un jefe de familia de sexo femenino y que el 53,7 de las unidades familiares extremadamente pobres se encuentran dirigidos por una persona de más de 50 años.

IV. REFLEXIONES SOBRE LA ASISTENCIA LEGAL A LOS GRUPOS EXTREMADAMENTE POBRES

1. Las cifras anteriores describen la situación del sector más desposeído de la población chilena. Por supuesto, no puede concluirse de ellas que todos los individuos que están en tal situación se encuentren desprovistos de asistencia legal en caso de que ella les sea necesaria. Sin embargo, cabe presumir que su acceso al Derecho en general, y a la asistencia legal en particular es especialmente dificultoso no sólo por su carencia de bienes materiales, sino porque su percepción de los aparatos jurídico-estatales probablemente, los lleva a desconocer la existencia de tales servicios, a no solicitarlos o a sentirse o ser rechazados cuando intentan acceder a ellos.

2. Aunque no sea una actitud deliberada, es evidente que los pobres sufren diversas desventajas en sus vinculaciones con el sistema legal. Su falta de experiencia y de capacidad para iniciar acciones judiciales que les aseguren beneficios y protección legal son evidentes.

Es por demás conocido que el sistema legal se vuelve cada vez más intrincado como consecuencia de la complejización creciente de las sociedades. Por lo mismo, quien no cuenta con un asesoramiento legal adecuado difícilmente puede movilizar los mecanismos destinados a proteger sus derechos.

Es también sabido que la representación legal de los pobres por abogados privados deja mucho que desear. Ello ha conducido a que se establezcan, en casi todas las sociedades, diversos mecanismos para proteger sus intereses. Pero es indudable que pese al posible éxito alcanzado, siguen existiendo fuertes diferencias en la utilización de servicios legales de calidad entre pobres y no pobres.

/Los abogados

Los abogados privados que aceptan regularmente clientes de bajos ingresos tienden rápidamente a ser miembros marginales de la profesión. Por otro lado, los más talentosos generalmente se orientan hacia áreas de especialización profesional que carecen de vinculación directa con los pobres. Si bien prestar asistencia legal a los pobres puede ser motivo de satisfacciones psicológicas, es obvio que hay recompensas más remunerativas en otros campos profesionales.

3. La debilidad de la asistencia legal a los pobres debe explicarse por sesgos estructurales del sistema legal, por disfunciones de la ley y también por el descuido de la representación legal utilizable por los pobres.

Todo ello conduce a la necesidad de buscar medidas que tienden a remediar esta situación, y mecanismos más adecuados para facilitar la representación legal mediante el establecimiento de programas de servicios y ayuda legales.

4. Todas las legislaciones destacan el que las personas son iguales ante la ley. La realidad, en cambio, indica que quienes son más educados y saben cómo manejarse ante los tribunales de justicia son mejor tratados por los funcionarios judiciales y tienen acceso más fácil a la utilización de los servicios legales.

La igualdad ante la ley exige para concretarse una distribución igualitaria de los servicios legales, lo que está lejos de suceder en el presente. Es necesario crear mecanismos que permitan a los pobres contar con la asistencia legal necesaria en forma gratuita a efectos de poder comparecer en igualdad de condiciones ante los tribunales.

Otro aspecto es la equidad de la ley misma. Los tribunales de justicia se han hecho cada vez más complicados y se han desarrollado sustitutos que convierten a los juzgados sólo en el último resorte. Así, los abogados elaboran los documentos, que serán presentados a los tribunales llegado el caso, creando por adelantado los requisitos necesarios para evitar el litigio o para triunfar cuando él sea inevitable. Todo esto, que forma parte del sistema legal, está en

/esencia vedado

esencia vedado a los pobres. Así, mientras las clases alta y media pueden minimizar el contacto con el aparato judicial, los pobres terminan estando vinculados a él sin haber podido utilizar previamente estos mecanismos.

V. LA PERCEPCION DEL DERECHO PROPIA DE LOS GRUPOS POBRES

1. Todo lo anterior muestra que la asistencia legal strictu sensu es sólo una parte del problema más amplio y complicado de las relaciones entre ciertos grupos sociales, en este caso los pobres, y el sistema jurídico como un todo.

Se sabe que una diferente inserción en una estructura social determinada hace que la percepción del mundo sea bastante diferente.

Incluso concepciones como las de salud y enfermedad que, en principio, parecen tan poco opinables, muestran grandes variaciones según clases sociales. Se ha recordado que "cuando el ingreso es más que adecuado para cubrir las necesidades básicas, la lista de cosas deseables e incluso de necesidades puede incluir muchos valores que están varios escalones por encima de la mera sobrevivencia. Uno puede insistir en el tratamiento de cualquier desagrado físico, puede tomar medidas para prever la salud futura y la prolongación de la vida y puede pensar en exámenes médicos anuales como una rutina. Por otro lado, cuando el ingreso es incierto y no siempre alcanza a proveer de alimentos y vivienda, la salud es definida probablemente como la capacidad de buscar trabajo. Los tratamientos se posponen hasta que algún síntoma agudo o una enfermedad acaban con el trabajo". ^{1/}

Por otro lado, también es evidente que los pobres utilizan los servicios de médicos y dentistas en mucho menor cantidad que los no pobres. ^{2/}

^{1/} Leigh, citado por S.M. Miller y P. Roby, The Future of Inequality. New York, Basic Books Inc., 1970, p. 91.

^{2/} Para el caso chileno véase Cristián Pereda, "La Madre y el cuidado de la salud de sus hijos: análisis de un rol", en Paz Covarrubias y Rolando Franco, compiladores, Chile: Mujer y Sociedad, Santiago, UNICEF, 1978, pp. 499-548.

2. Las dos informaciones anteriores son todavía más exactas en materia de asistencia legal. Vale decir, que la noción de Derecho y la evaluación de cuándo es necesario recurrir a los tribunales o al asesoramiento legal serán mucho más variables aún que la de estar sano o enfermo. Asimismo, la necesidad de recurrir efectivamente a la asistencia de profesionales jurídicos se hará sentir en casos todavía más extremos.

Diversos estudios realizados en Chile demuestran que la percepción del ordenamiento jurídico por parte de los grupos calificados en situación de extrema pobreza, tiende a ser radicalmente diferente de la que caracteriza a otros sectores sociales. Encuestas en poblaciones marginales del Gran Santiago indican que "para gran parte de la población su único contacto con el derecho positivo estatal ocurre cuando comete una infracción penal".^{1/} Es justamente en este campo donde los pobres están más sobrerrepresentados y donde las consecuencias pueden ser más penosas. Por otra parte, evidentemente, las consecuencias que sufren infractores a las normas penales provenientes de diferentes estratos sociales son radicalmente distintas. Si pertenecen a los grupos sociales privilegiados, en muchos casos no habrá siquiera acción contra ellos. Sobre los pobres, en cambio, no sólo se actuará y se les aplicará la sanción establecida en la norma legal, sino que sentirán además las consecuencias derivadas de la lentitud de los engranajes burocráticos de la administración de justicia que no pueden ser acelerados mediante contactos particularistas con quienes desempeñan los roles de dicha estructura, dado que los pobres no cuentan con las relaciones sociales adecuadas para ello. En un Seminario sobre Asistencia legal en Chile, por lo demás, se han dado algunas cifras sobre la situación de los reclusos en los establecimientos penitenciarios, que hacen innecesario abundar en dicho asunto.

1/ Raúl Urzúa, "Sociedad y sistema legal: el papel del abogado", en Cuadernos de la Realidad Nacional, Nº 1, enero de 1972, p. 106.

3. Como se dijo antes, los valores protegidos por el ordenamiento jurídico son los aceptados por los grupos dominantes y más integrados a la sociedad global y, lógicamente, prestan menos atención a los del resto de la sociedad. Si esto es así, no es extraño que los pobres, tiendan a considerar al sistema legal, a la administración de justicia y a la asistencia jurídica, como ajenos a sus propios intereses, y sientan sus "relaciones" con ellos como desagradables, incómodas, negativas, injustas, y, consecuentemente, intenten reducirlas al mínimo, evitándolas siempre que sea posible, y escapando de ellas ni bien puedan, cuando hayan tenido que establecerlas a su pesar.

Así, encuestas sobre la imagen de la justicia muestran que la existente en las poblaciones marginales de Santiago, es mala. Sólo el 3,9 por ciento de los encuestados opinó que el acceso a la misma era fácil. En cambio, el 7,8 por ciento se consideró rechazado por los tribunales, mientras que el 88,2 por ciento restante encontró que sus posibilidades de acceso eran limitado por diversas razones. Las principales derivaban de la administración misma de la justicia (excesiva tramitación, trato deficiente y discriminatorio, y altos costos en términos de tiempo y dinero) (67,8 por ciento de los encuestados). Un 21,1 por ciento encontraba que los problemas de acceso derivaban de dificultades del individuo, mientras que el 11,1 por ciento lo explicaba por la ignorancia. ^{1/}

La imagen de la administración misma, vale decir, la forma de atención del público por los Tribunales, es también deteriorada: 29 por ciento la considera deficiente; 14 por ciento, buena y el 57 por ciento restante la cree regular, en especial a causa de la lentitud y la excesiva tramitación. Como dicen las autoras "la administración es... la principal causa de imagen negativa". Ella da de alguna

^{1/} Véase Margarita María Errázuriz y Pura Ortiz, "Los problemas de justicia de los sectores de bajos recursos: El caso de una población marginal", en Estudios Jurídicos, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile, Volumen I, Nº 2, julio 1972, pp. 155-159.

manera, una visión de la eficacia de este servicio público: "la necesidad (del mismo) se evalúa en gran parte en función de la eficacia. Si por años se considera ineficaz un servicio, se termina por prescindir de él". ^{1/}

Ello conduce a la búsqueda de sustitutos, consistentes sea en una actitud pasiva, "que implica la falta de una solución justa y más aún la impunidad de ciertas faltas" sea en soluciones "por cuenta propia", esto es, dotadas de gran cuota de agresividad. Ello muestra un fenómeno circular: "la no solución por vías legales de ciertos conflictos crea nuevos problemas legales que por falta de una administración de justicia accesible y adecuada, se hacen crónicas". ^{2/}

Los problemas más graves, por lo demás, se fallan de manera poco ajustada a los cánones jurídicos, en el retén de carabineros que por fuerza cumple, como se sabe, una función de impartir justicia que no le corresponde y para desarrollar la cual sus funcionarios no están especialmente capacitados.

4. Otro elemento a tener en cuenta es que quienes desempeñan los roles jurídicos (magistrados, jueces, abogados) no pertenecen a los grupos extremadamente pobres. Esto es bastante evidente, pero existen además estudios que han demostrado el origen predominantemente mesocrático de tales profesionales. ^{3/} Tal situación no cambiará, por lo menos en el futuro inmediato, por cuanto el origen social de los estudiantes de Derecho es el mismo.

Es un principio sociológico universalmente aceptado que en toda sociedad que ha alcanzado un cierto grado de diferenciación estructural, los individuos tienden a ocupar posiciones de poder económico, político y social diferentes y, por lo mismo, a generar intereses distintos.

^{1/} Ibidem, p. 163.

^{2/} Ibidem, p. 166.

^{3/} Al respecto véase Steven Lowenstein, Los abogados, la educación legal y el desarrollo, inédito, cit. por Urzúa.

Ello se traduce en que "las clases y estratos que surgen de las desigualdades de poder, desarrollen una visión de la sociedad, de su evolución y del interés general, armónica con sus propios intereses y en torno a la cual buscan organizar la sociedad toda" ^{1/}.

Si esto es así, es lógico que quienes están encargados de impartir justicia y de contribuir a que ella se realice tiendan a percibir sus propios valores como de validez universal y carezcan, por su misma inserción en la sociedad, de la capacidad empática que les permita "ponerse en el lugar" de otros grupos sociales, para percibir así las motivaciones de éstos cuando realizan actos que de alguna manera vulneran los valores protegidos por el ordenamiento jurídico.

5. Las mismas encuestas mencionadas con anterioridad han demostrado, por ejemplo, que entre los pobladores marginales predomina la idea de que es legítima "la transgresión del derecho de propiedad privada siempre que las necesidades vitales así lo exijan". ^{2/} Esto es, empero, inaceptable para los agentes encargados de aplicar, el Derecho positivo, que muy pocas veces invocarán el "estado de necesidad", previsto por éste, como manera de justificar la conducta del actor.

Estas diferencias de clase entre quienes imparten justicia y los pobres como eventuales receptores de la misma se trasluce nítidamente de las opiniones vertidas en las encuestas ya citadas, como puede verse en el Cuadro 4.

^{1/} Urzúa, cit. p. 108.

^{2/} Equipo de Estudios Poblacionales del C.I.D.U. "Pobladores y Administración de Justicia", en EURE, Revista de Estudios Urbanos y Regionales, Vol. III, Nº 5, julio 1972, p. 142.

Cuadro 4

DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE ACUERDO A LA IMAGEN QUE
TIENEN SUS HABITANTES DE LAS RESOLUCIONES FINALES DE
LOS TRIBUNALES

Imagen	Frecuencia	Porcentaje
1. Imagen buena	20	23,8
2. Imagen regular	16	19,1
3. Imagen deficiente:		57,1
- "Favorecen a la gente adinerada"	16	19,1
- "No se llega nunca a solución"	22	26,1
- Injustas	10	11,9
Total	84	100,0

Subtotal	84
S/R	22
Total	106

Fuente: Errázuriz y Ortiz, cit, p. 167.

La imagen de las resoluciones finales de los tribunales es mayoritariamente deficiente y en ello tiene un peso muy considerable. La percepción de que tales fallos favorecen a "la gente adinerada". Esto es todavía más importante de pensar que se trata de una investigación sobre la actuación de los Tribunales de Menor Cuantía, donde los problemas más comunes - como surge de las respuestas dadas por los mismos entrevistados a otras preguntas - son entre vecinos, esto es, "entre iguales".

/6. Es evidente

6. Es evidente también que los problemas de justicia que más preocupan a los pobres son poco atendidos por los tribunales. Y ello porque, como muestra la información estadística presentada en la primera parte de este trabajo, la mayor cuantía de los pobres se encuentra por debajo de lo que se considera menor cuantía según el Derecho vigente. Los problemas de los pobres, dejando de lado algunos que se mencionarán oportunamente, consisten en querellas con sus vecinos por problemas de deslindes, por la posesión de cosas de escaso valor, por la regulación, en fin, de la vida cotidiana en situaciones donde el contacto cara a cara es habitual e intenso, como consecuencia en muchos casos del hacinamiento en que se vive. Así lo demuestra el Cuadro 5 y el examen de los expedientes de los Juzgados

Cuadro 5

DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE ACUERDO AL TIPO DE PROBLEMAS QUE SUCEDEN CON MAYOR FRECUENCIA

Problemas	Porcentaje
1. Vecinales	
Peleas entre mujeres	14,1
Daños a la habitación	4,6
Mordeduras de perro	18,0
Deudas	7,2
Robos	1,3
2. Familiares	
Desavenencias conyugales	20,4
Abandono del hogar	8,2
Otros de tipo sentimental	9,9
3. Agresiones físicas	16,3
Total	100,0 (58)

Fuente: Errázuriz y Ortiz, cit., p. 164.

/de Menor

de Menor Cuantía, donde los problemas entre vecinos constituyen el 70 por ciento de los casos; los familiares, el 27 por ciento y las agresiones, sólo el 3 por ciento. ^{1/}

7. También es especialmente complicada la situación de los grupos pobres en materia de Derecho de Familia. En todos los países, exista o no el divorcio vincular, los estratos altos y medio-altos de la sociedad disponen de mecanismos legales adecuados para anular su matrimonio anterior, para desvincularse legalmente de su pareja y obtener una regulación jurídicamente adecuada de las relaciones económicas y familiares surgidas de la disuelta sociedad conyugal. Para otro sector de personas perteneciente a los estratos medios, la situación es variable de un país a otro según que la legislación establezca mecanismos de disolución del vínculo anterior más o menos accesibles. De todas maneras, empero, el sistema de valores predominante en tales estratos tenderá a que encuentre una manera de resolver jurídicamente el conflicto.

En el caso de los pobres tales posibilidades no existen, no sólo por una diferente percepción de lo que es importante, sino también porque los mecanismos jurídicos idóneos para la regularización de tales cambios de pareja no les son accesibles o no saben usarlos ^{2/}. Ello hace que la situación de tenencia de los hijos sea sumamente irregular y la división de los escasos bienes de que dispone la pareja se realice por cualquier vía, menos la jurídica.

Asimismo, la no anulación del vínculo anterior no constituye obstáculo para que se establezca una nueva unión, sea sancionada legalmente (con lo que se incurriría en el delito de bigamia), sea sin intervención legal alguna (concubinato).

^{1/} Errázuriz y Ortiz, cit, p. 169.

^{2/} "Más del 80 por ciento de la población encuestada cumple en forma total" con las disposiciones civiles básicas como el matrimonio civil, la inscripción de los hijos y de la propiedad. "Sin embargo, el 74 por ciento dijo no conocer la manera de entablar una demanda. Esta falta de información incluye desde el lugar donde puede o debe hacerse una demanda".

/8. En estas

8. En estas situaciones es común que la mujer cargue con los hijos habidos del matrimonio. La importancia de este fenómeno de abandono y ruptura de la unión queda de manifiesto cuando se ve que en los hogares en situación de extrema pobreza, el jefe de familia en el 40,6 por ciento de los casos es una mujer. ^{1/} Otros estudios, ^{2/} asimismo, han hecho énfasis en este mismo carácter matrifocal de las familias pobres que, por otra parte, no es exclusivo de Chile.

Dichas mujeres no obtienen ayuda de sus maridos y la legislación, además, no les concede medios para obtenerla. "La práctica judicial muestra que, salvo el trabajador que tiene un sueldo o salario, todos los demás, sin excepción - sean comerciantes, industriales, profesionales, etc. -, ocultan sus bienes y, especialmente, desfiguran sus rentas en perjuicio de sus hijos, valiéndose para ello de mil subterfugios... La mujer separada enfrenta una verdadera maquinación en su contra". ^{3/} Normalmente se tiende a pensar que la situación descrita en la cita anterior hace alusión a otro grupo social, que no a los pobres. Sin embargo, y dejando de lado el hecho de que el marido en las familias que viven en situación de extrema pobreza, pocos bienes tiene que ocultar, debe recordarse que el 55 por ciento de los jefes de hogares en situación de extrema pobreza es trabajador por cuenta propia, ^{4/} por lo que no hay posibilidad de aplicarle los mecanismos legales destinados a la retención del salario.

^{1/} Cortázar, cit., p. 36.

^{2/} Joaquín Duque y Ernesto Pastrana, Las estrategias de supervivencia económica de las unidades familiares del sector popular urbano: una investigación exploratoria. Santiago, Programa de Intercambio ELAS-CELADE, enero, 1973.

^{3/} Hernán Larraín Ríos, "Situación Legal de la mujer frente al marido y sus hijos", en Paz Covarrubias y Rolando Franco, Chile: Mujer y Sociedad, Santiago, UNICEF, 1978, p. 654.

^{4/} Cortázar, cit., p. 37.

VI. ALGUNAS POSIBLES SOLUCIONES

Después de lo visto hasta aquí pueden extraerse conclusiones "catastrófistas" en torno al problema de la asistencia legal. El panorama puede aparecer tan complicado que conduzca a la inacción ante la sensación de imposibilidad de alterar la situación presente. Empero no era ésta la intención de la presentación, sino la de mostrar las dificultades, a efectos de poder buscar y encontrar salidas eficaces y que permitan alcanzar los objetivos perseguidos.

En este sentido, se presentarán a continuación algunas posibles soluciones que, por supuesto, no se conciben como perfectas, sino que tienen por única meta incentivar el diálogo de los participantes en el Seminario.

1. Fomentar la creación jurídica ad-hoc para enfrentar los problemas de los pobres. La parte descriptiva de este trabajo ha mostrado que los problemas jurídicos que enfrentan los pobres son diferentes de los que usualmente preocupan a otros grupos sociales y, en general, a los tribunales. Ello obliga, si es que realmente se quiere integrar a los grupos marginados al ordenamiento jurídico, a legislar sobre los aspectos que les conciernen directamente. Obviamente, los principios generales del Derecho pueden permitir - se dirá - solucionar cualquier caso. Ello es cierto en general, pero no ha sido obstáculo para que la legislación haya ido proliferando a efectos de regular jurídicamente las relaciones de otros sectores sociales. Asimismo, de la misma manera que otras ramas del Derecho han creado ciertas presunciones (in dubio, pro reo; in dubio, pro operario), sería importante que ellas se establecieran también en favor de los grupos extremadamente pobres. Si para algo han servido las cifras presentadas en la primera parte de este trabajo, es para mostrar grandes diferencias entre quienes se encuentran en extrema pobreza y los promedios nacionales. Ellas hacen que el principio de igualdad ante la ley sea ficticio mientras no se generen procedimientos y normas que restablezcan un equilibrio que, en la práctica, no existe. No hay justicia cuando se aplica la misma norma a situaciones desiguales.

/2. Llevar la

2. Llevar la justicia a los pobres. Normalmente se tiende a concebir a los tribunales de justicia como estáticos, esto es, como dedicados a recibir las demandas que les formulan los actores. Nunca se los visualiza como saliendo de su ámbito para llevar la justicia a otros contextos, pese a que incluso el legislador previó esa posibilidad, ^{1/} y a que existe experiencia sobre "llevar la justicia" al pueblo.

En este sentido, se podría pensar en la creación de tribunales vecinales de infima cuantía que constituyeran el último escalón de la pirámide judicial y que fallarían en aquellas situaciones que se describieron como propias de la situación en que viven los pobres, realizando así una tarea importante para la paz pública (entendida si se quiere en sentido micro) y, asimismo, una labor preventiva de delitos mayores.

Otra alternativa a considerar sería la de los jueces itinerantes. Han existido en el pasado como se sabe, especialmente en áreas rurales. Empero, dadas la elevada urbanización de la población chilena, podrían cumplir una función más importante, recorriendo las áreas marginales de las grandes metrópolis.

Llama la atención, asimismo, que cuando se está proyectando una nueva población se sostenga la necesidad de proveerla de los servicios básicos, entendiendo por tales la posta de primeros auxilios, el retén de carabineros, la escuela, etc. No se hace el mismo razonamiento en el caso de la Justicia. Esta no es de "primera necesidad". En esa consideración de la opinión pública de la Justicia tienen especial responsabilidad los hombres de leyes, que no han cumplido con su tarea de crear conciencia de la importancia que tiene el Derecho como factor de integración y de fomento de una convivencia armónica entre las personas.

^{1/} Los jueces de policía local pueden fijar audiencias públicas fuera del recinto del juzgado.

El llevar la justicia a los pobres es crucial, si se piensa que jueces y tribunales están, normalmente, fuera del radio de acción de tal grupo social. Para los pobres acceder a los tribunales implica salir de su hábitat natural y entrar al mundo de los "ricos", con el cual no tienen contactos habituales agradables. Ello hace que posterguen la defensa de sus propios derechos más allá de lo adecuado, y que sólo tomen contacto con los organismos encargados de la defensa del ordenamiento jurídico forzados, sea por una demanda en su contra, sea por constreñimientos que el propio orden jurídico les impone y que en la mayoría de los casos no entienden a qué se debe.

El contacto con el Derecho implica, por lo demás, gastos materiales y psicológicos de importancia que usualmente no se toman en cuenta. Así se dice que incluso la asistencia legal debería ser pagada, aduciendo dos tipos de argumento: que nada es gratuito y que, por tanto, la asistencia tiene un costo que alguien debe pagar; y que, por otro lado, cuando se paga se está mostrando un mayor compromiso con la causa. Se citan incluso, ejemplos de pobres que se encuentran detenidos y que aunque tienen derecho a defensa gratuita, prefieren gastar sus menguados ingresos conseguidos quién sabe cómo, en pagar un abogado, postergando incluso la alimentación familiar porque así sienten que serán mejor defendidos.

Analizándolos por orden puede decirse que obviamente es cierto que todo bien o servicio tiene un costo. El punto estriba en quién debe pagarlo. Puede pensarse que debe ser el usuario y a ello tienden quienes sostienen la tesis del "autofinanciamiento" de la educación, la salud y, por qué no, de la asistencia legal. Podría pensarse también, que debe ser la comunidad, a través de una agencia representativa, como el Estado, la que debe asumir esa responsabilidad, tanto porque, como se ha visto, estos grupos extremadamente pobres no están en condiciones de sufragar dichos gastos, sin sufrir carencias aún más notables en la satisfacción de ciertas necesidades básicas, sino porque, de no hacerlo así, no se cumpliría con el supuesto de la igualdad de las partes ante la ley.

/El argumento

El argumento que destaca el mayor compromiso con su abogado y la causa de aquellos que pagan, tiene fuertes reminiscencias psicoanalíticas. Han sido estos profesionales quienes más han insistido en ese razonamiento, con lo que han logrado dos resultados: uno, ser miembros de una de las profesiones liberales mejor pagadas y, otro, dejar al margen de su atención a enormes sectores de la población. Parecería que no es eso lo que se busca con el Derecho o, por lo menos, eso hace pensar el que se realicen seminarios como el que nos ocupa.

Pero debe aclararse además la afirmación de que la prestación de la asistencia legal es gratuita para los pobres, en el sentido de que no les impone gasto alguno. Es sabido, en primer lugar, que deben sufragar ciertas erogaciones, como papel, etc. Pero, además, tiende a omitirse con esa afirmación todo otro tipo de costos, como los de transporte hasta los lugares donde se les presta la asistencia que, en general, están ubicados fuera de los lugares donde los pobres moran y que parecen haber sido escogidos para comodidad de los abogados o de los estudiantes que prestan la asistencia. Para un cesante o para quien se hace de un magro ingreso mediante la realización de "pololos" u otras actividades por cuenta propia, el transporte, que en la mayoría de los casos no es directo, absorbe una proporción relativamente importante en su ingreso total. Y todavía más importante es que al disponer del tiempo para realizar dichas gestiones, no lo puede destinar a la lucha cotidiana por la subsistencia. El costo de oportunidad es, por tanto, muy elevado, mientras que en el caso de otros grupos sociales con ingreso asegurado, es igual a cero.

Por otra parte, estos argumentos sobre el "compromiso" que se demuestra con el pago aplican criterios diferentes a pobres y no pobres. Estos pagan un honorario fijado por el Colegio, que puede ser irrelevante para sus ingresos y que, por tanto, no implica compromiso alguno ni con el abogado ni con la causa. Si lo hay, será por los intereses personales que ahí se juegan. En cambio, se busca "comprometer" al pobre infligiéndole un gasto que debería estar a cargo de la sociedad y que le es especialmente penoso.

/Hay, además,

Hay, además, costos "psicológicos" que el pobre afronta cuando se relaciona con los tribunales de justicia. Ya se ha dicho, que los miembros de las profesiones jurídicas pertenecen a otra clase social, que percibe el mundo de manera diferente y que incluso habla un lenguaje distinto y, en el caso de los juristas, se expresa en una jerga especialmente complicada y distante incluso para el lego educado, cuanto más para un pobre caracterizado por el analfabetismo.

Los estudios sobre los servicios básicos que se prestan a los pobres muestran que el enfrentamiento con los funcionarios encargados de brindarlos es tenso, que se hablan allí lenguajes diferentes y se adoptan formas de comportamiento incompatibles en muchos casos. Todo ello, en definitiva, tiende a desalentar la utilización del servicio por sus supuestos usuarios.

3. Representación en otros ámbitos de lo jurídico, en especial administrativos. La asistencia legal, como se ha venido considerando hasta aquí, va más allá de lo meramente contencioso. Entre esos otros ámbitos que sería necesario abarcar por ella tiene especial importancia la esfera administrativa. Es necesario establecer allí mecanismos expeditos que faciliten los trámites de los pobres - ya que pedirlo para toda la población puede parecer utópico -. El nacimiento, la vida y la muerte y, más específicamente, su registro ante oficinas estatales constituye para los pobres una verdadera pesadilla: certificados de nacimiento, cédulas de identidad, certificados de defunción y el conjunto de trámites que implican recabar diversos papeles para enterrar a un familiar, obligan a transitar laberintos administrativos, que adquieren una dimensión kafkiana especialmente en el caso de quienes no tienen medios económicos con qué enfrentarlos y carecen de las relaciones personales que podrían agilizarlos.

4. Mejorar el acceso a la justicia. Este punto se encuentra muy estrechamente ligado con uno anterior en que se postulaba la necesidad de "llevar la justicia" a los pobres. Cuando el pobre llega a los tribunales ordinarios, debe facilitársele el acceso. Son conocidas

/las situaciones

las situaciones en que los clientes de los servicios públicos en general y de los legales en particular sufren diverso tipo de humillaciones por parte de empleados públicos que, supuestamente, se encuentran a su servicio.

Las soluciones no son fáciles. Ante todo debería seleccionarse más cuidadosamente a las personas que ocuparán los puestos donde se produce el contacto cara a cara entre el sistema judicial y los interesados, especialmente los pobres. En la generalidad de los casos puede afirmarse que es aquí donde debería ponerse la mayor atención en la selección de personal, pero la práctica enseña que es ahí donde ella es menos cuidadosa.

Otra alternativa podría ser prestar servicios de asistencia legal a grupos sociales y no a individuos sueltos. Se han presentado al Seminario diversas experiencias de "seguros" legales impulsadas por algunas empresas y son conocidos desde hace tiempo los servicios de ese tipo que suelen prestar las organizaciones sindicales. Empero, ambos tienen la limitación de que son inaplicables a los extremadamente pobres, por cuanto éstos o desarrollan actividades laborales por cuenta propia o son asalariados fuera del sector moderno, que es aquél donde normalmente se encuentran tanto las empresas que tienen tales preocupaciones, como los sindicatos suficientemente organizados y poderosos como para brindar tales servicios a sus asociados. Respecto de los pobres sería necesario considerar, como el mejor criterio de asociación, el vecinal. Esto es coherente con lo ya dicho de popularizar la idea de que entre los servicios básicos de que debe dotarse a los barrios y poblaciones, se encuentre la asistencia legal.

En las mismas encuestas mencionadas, los encuestados sugerían - en un cuarto de los casos - una relación entre población y justicia que fuera más directa, existiendo sí grandes diferencias aquí según sexo: mientras el 81,8 por ciento de los hombres piensa que la solución es hacerse justicia por sí mismo, el 63,7 por ciento de las mujeres postula la adecuación de los mecanismos judiciales existentes y su acercamiento a la realidad de la pobreza ^{1/}.

^{1/} Errázuriz y Ortiz, cit., p. 170.

VII. PROBLEMAS DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA LEGAL

Quienes se apresten a diseñar servicios de asistencia legal para los pobres deberán resolver algunos de los problemas que a continuación se presentan.

1. Su carácter público o privado. Sobre el punto diversas reflexiones se han hecho en el curso del Seminario. Es evidente que pueden encontrarse casos concretos para ejemplificar la conveniencia de uno u otro. Juega aquí un papel muy trascendental la tradición del país en cuestión. Pese a ello no hay duda que la experiencia mundial indica que todos los servicios públicos, incluidos los legales, son de más en más asumidos como tarea del Estado, y se financian con el presupuesto fiscal.

Otra de las opciones a tomar es entre voluntariado o servicio remunerado. El primero tiene especial apoyo en ciertas circunstancias y otorga buenos resultados por cuanto quienes lo prestan tienen una vocación especial y un compromiso que los hace trabajar esforzadamente en el logro de los objetivos propuestos. Lamentablemente, esas experiencias exitosas de voluntariado no son generalizables, por lo menos con la amplitud requerida, como demuestra la experiencia.

En tal sentido pueden recordarse algunos estudios sobre el ámbito educacional donde tuvieron especial difusión las actividades denominadas de educación "compensatoria". Las exitosas experiencias piloto intentaron institucionalizarse paralelamente al "burocratizado" sistema educacional formal. Allí quedó demostrado que la "rutinización" de ese tipo de acciones conducía a una burocratización similar y a resultados que no diferían de los que eran comunes en el sistema ordinario. ^{1/}

Estos antecedentes son un llamado de atención respecto a la asistencia legal: el voluntariado es inmasificable; si se lo intenta

^{1/} Véase Aldo E. Solari, "Educación y pobreza", en ILPES. Compilación sobre Pobreza Crítica, Santiago, 1977, Tomo 3.

/enfrentaría las

enfrentaría las mismas dificultades de burocratización que se ciernen sobre cualquier organización compleja.

Las otras alternativas usuales, como la práctica estudiantil, tienen el grave defecto de que la asistencia legal es allí sólo una actividad a través de la cual se obtienen otros objetivos que son los verdaderamente perseguidos. Al estudiante le interesa cumplir con las exigencias que se le imponen para poder adquirir la posibilidad de ejercer la profesión que ha estudiado. Los "casos" y los clientes de la práctica son el obstáculo que lo separa de ello. Cuanto menos esfuerzo gaste en los mismos, tanto mejor; por lo menos así sucede en la generalidad de los casos.

La contratación de abogados para que presten asistencia legal en forma remunerada parece la mejor solución, siempre que se busque incorporar a individuos vocacionalmente inclinados a la causa de los pobres y que el servicio no se convierta en un mero depósito de quienes carecen de otras alternativas profesionales. Ello exige, obviamente, recursos financieros que permitan competir por los mejores profesionales con otros demandantes de servicios jurídicos en el mercado.

¿De dónde obtener ese financiamiento? Es claro, como se ha dicho antes, que no de los clientes, que no están en condiciones de pagar, sino de la comunidad toda, mediante el impuesto cobrado y administrado por el Estado.

2. Nivel a que debe prestarse el servicio. Esto también es un problema de valoración pero, sobre todo, de financiamiento. Se requiere decidir si se aspira a prestar un servicio mínimo, probablemente el que se cumple en la actualidad, o un servicio adecuado que tienda a satisfacer las necesidades sentidas por los grupos que requieren los servicios de asistencia legal.

3. Metas a perseguir en la prestación de servicio. Algunos consideran que la meta de un servicio público es simplemente que se encuentre disponible para una población particular. El que dicha población haga o no haga uso de él, por la razón que sea, es un problema del propio consumidor y no de quienes son responsables por la oferta del servicio.

/Otros, en

Otros, en cambio, sostienen que el objetivo debe ser la utilización real de los servicios. La disponibilidad no bastaría, requiriéndose además la realización de esfuerzos directos tendientes a superar los obstáculos que pueden estorbar la utilización efectiva del servicio por la población a la que se dirige.

4. Presentación del servicio. Debe considerarse la publicidad a darle, la difusión que tendrá entre los posibles clientes; la impresión que les da a éstos y, sobre todo, si el servicio resulta accesible a las personas a las que se dirige. Importa también tener en cuenta la receptividad del servicio, esto es, si la forma en que lo visualizan los posibles clientes es la adecuada para que se sientan inclinados a solicitar los servicios que pueda brindarle. Para ello se requiere considerar el estilo de vida de esos grupos, que puede ser bastante distinto del que corresponde al grupo social de los que diseñan el programa.

5. Admisión. La experiencia sobre el funcionamiento de otros tipos de servicios públicos enseña que existen mecanismos implícitos que tienden a desalentar a los eventuales demandantes, sea remitiéndolos a otras oficinas, sea postergándolos, sea rechazándolos francamente. Se ha dicho en el curso del Seminario que el 50 por ciento de los solicitantes son rechazados por carecerse, en la actualidad, de los recursos para atender a todos los casos. Esto hace que sea necesario analizar previamente las características a partir de las cuales los aspirantes a clientes no serán aceptados como manera de que la forzada exclusión sea lo más racional posible y no se origine en la buena o mala voluntad del funcionario que recibe la demanda de atención.

6. Evaluación del programa. Todo proyecto, cualesquiera sean sus características, debe ser evaluado. Hay que saber qué pasa con los casos de los clientes, cuáles de ellos son abandonados y las razones por las que ello sucede. Asimismo, habría que analizar el grado de satisfacción que sienten los clientes con el servicio que se les ha brindado. Todo ello debe conducir a la prestación de un mejor servicio en el futuro.

/Para que

Para que estas evaluaciones sean realmente efectivas parece requisito esencial que quien la realiza no sea parte del equipo que se ha encargado de prestar la asistencia, por cuanto en este último caso siempre se corre el riesgo de que exista un sesgo favorable a la agencia asistente.

VIII. CONCLUSIONES

La jurídica es una profesión liberal y, entre ellas, la más tradicional. Otras, como la medicina, han tendido a buscar, en algunos casos, formas alternativas de prestar sus servicios.

Hay ahora, por ejemplo, una Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, destinada a evaluar experiencias sobre "médicos descalzos" y nuevas formas de hacer llegar y difundir la atención sanitaria entre los sectores más pobres de la población. ^{1/} Soluciones de este tipo son inimaginables para quienes ejercen profesiones vinculadas al Derecho. Lo mismo puede decirse de otras alternativas, como la eliminación del numerus clausus en la universidad a efectos de que aumente la oferta de abogados y, consecuentemente, baje el precio a pagarse por sus servicios, dando así mayores posibilidades para que las instituciones de asistencia legal contraten con los mismos fondos más y tal vez mejores profesionales.

Lo anterior tiende a mostrar, simplemente, que muchos de los supuestos en que se basan las discusiones sobre el tema son modificables y existen abundantes experiencias en otros países no muy diferentes de Chile en el sentido de que el hacerlo no conduce al descaecimiento del Derecho sino todo lo contrario.

^{1/} Véase Assignment Children, UNICEF, Nº 42, abril-junio 1978, número especialmente dedicado a tal Conferencia.

Solucionar los problemas de la pobreza, en cualquier campo, exige audacia y decisión, buscando alternativas que puedan ser más idóneas que las que existen actualmente y, como se dijo al comienzo, implica también la formulación de una crítica seria al presente estado de cosas que puede convivir con la pobreza sin sentir la urgente necesidad de ponerle fin.

Chile se encuentra además, más allá del límite en que un país puede ser considerado pobre. Forma parte de la "clase media internacional". Ello hace que la erradicación de la pobreza y la prestación de asistencia legal masiva y adecuada, constituya no sólo una necesidad, sino también una obligación de la sociedad toda.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the integrity of the financial system and for the ability to detect and prevent fraud. The text notes that without reliable records, it would be difficult to verify the accuracy of financial statements and to identify any irregularities.

2. The second part of the document outlines the various methods used to collect and analyze data. It describes how different types of information are gathered, including through interviews, surveys, and the examination of documents. The text also discusses the importance of ensuring that the data collected is reliable and that the analysis is conducted in a systematic and unbiased manner. It highlights the need for a clear understanding of the objectives of the investigation and the selection of appropriate methods to achieve those objectives.

3. The third part of the document focuses on the interpretation of the results of the investigation. It discusses how the data collected is analyzed to identify patterns and trends, and how these findings are used to draw conclusions about the nature of the problem being investigated. The text emphasizes the importance of being objective and open-minded in the interpretation of the results, and of considering all possible explanations for the findings. It also notes that the results of the investigation should be communicated clearly and concisely to the relevant stakeholders.