

# Modelo para la prestación de servicios de acceso al derecho

Resumen ejecutivo





# Modelo para la prestación de servicios de acceso al derecho

## Resumen ejecutivo

## Equipo Técnico

Olga Lucía Pérez (coordinadora)

Andrés Vázquez

Bénédicte Lucas

Stéphane Peulvé

## Con la colaboración de

La Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia  
del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina

Ministerio de Justicia de Bolivia

Secretaria de Reforma do Judiciário del Ministério de Justiça de Brasil

Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio  
de Justicia de Colombia

Comisión Nacional de Mejoramiento a la Administración de Justicia del Poder Judicial de Costa Rica

División Judicial del Ministerio de Justicia de Chile

Secrétariat général, Bureau de l'accès au droit, Ministère de la Justice France

Poder Judicial de Honduras

Ministerio de Justicia del Paraguay

Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos del Perú

## Agradecimientos

Elena Incisa di Camerana,

Coordinadora regional del programa para América Latina y el Caribe,

Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo (IDLO), socio operativo EUROsociAL.

Xavier Cousquer, Expertise France (EF),

Coordinador temático de las áreas de Justicia y Seguridad ciudadana de EUROsociAL.

José de la Mata,

asesor Sector Justicia, Programa EUROsociAL.



## Contenido



Abreviaturas y siglas	4
Presentación	5
Introducción	7
Recomendaciones para la creación de un centro de prestación de servicios de acceso a derechos (CPS)	11
Modelo para la prestación de servicios para el acceso al derecho: presupuestos y características	13
1. Presupuestos del modelo	15
2. Elementos estructurales para el funcionamiento del modelo	18
3. Características de la gestión y portafolio de servicios ofrecidos	20
4. Seguimiento y evaluación	23
5. Sostenibilidad	26
6. Guía base para la instalación de un Centro de Provisión de Servicios (CPS)	29

## Abreviaturas y siglas

4

<b>100 Reglas</b>	100 Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CPS</b>	Centro de Prestación de Servicios para el Acceso a Derechos
<b>IDLO</b>	Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>REMJA</b>	Reuniones de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas
<b>SIDH</b>	Sistema Interamericano de Derechos Humanos

## Presentación

Es un honor presentar este documento, producto de la colaboración particularmente rica por la diversidad de actores intervinientes e intercambios realizados, y en el cual tuve la oportunidad de participar compartiendo la experiencia de las Casas de Justicia y del Derecho de Francia. Resultado de ello, es la construcción de este modelo para la prestación de servicios de acceso al derecho, que considero altamente pertinente por su valor técnico y práctico.

Aproximar la justicia a los ciudadanos y ofrecer respuestas adaptadas a sus problemas cotidianos ha demostrado su pertinencia y utilidad. Este objetivo de proximidad, no está solamente destinado a disminuir las distancias geográficas entre las jurisdicciones y las personas, sino a asegurar, para todos, el acceso a los derechos, entre ellos el acceso a la justicia. Prueba de ello es el resultado de esta formidable experiencia de colaboración y reflexión, que ha dado como resultado la propuesta de un modelo técnico y práctico para la prestación de servicios de acceso al derecho.

Restaurar los derechos fundamentales y la dignidad de las personas en situación de vulnerabilidad y de las poblaciones amenazadas de exclusión, es una acción que debe tener una política compartida entre los diferentes actores del Estado. Se trata no solo de que la negación de los derechos, la falta de información jurídica y el apoyo concreto para su ejercicio, debilitan la cohesión social y perturba el orden público. Tiene que ver con reforzar el vínculo indispensable que debe existir entre el Estado y los ciudadanos, el cual se fragiliza por las condiciones de exclusión y discriminación. En consecuencia, se trata de fortalecer este vínculo, de hacer de los ciudadanos actores dentro de la comunidad y parte del Estado, generando un verdadero espíritu de cohesión.

Hoy, más que nunca, la dimensión protectora del derecho debe estar vigente y echar raíces en la ciudadanía. El conocimiento de los derechos pasa por la “proximidad”

que se dirige, en primer lugar, a los usuarios, quienes deben contar con un adecuado acceso a los servicios públicos de justicia y beneficiarse de un ejercicio efectivo de sus derechos, es decir: contar con soluciones para resolver las dificultades jurídicas, los conflictos de la vida cotidiana y una legítima aspiración a la seguridad.

De ahí que, el modelo que se propone es más que la oferta de servicios pluridisciplinarios, refleja la doble dimensión del derecho en la relación ciudadano-Estado: como instrumento de protección y referente indispensable de las relaciones cotidianas entre los individuos y las instituciones. Esta guía debe entenderse, entonces, como un referente técnico y un vademécum de buenas prácticas para el diseño y la prestación de servicios de acceso al derecho, que respondan con pertinencia a los imperativos de eficacia y calidad del servicio público de la justicia y, en esa medida, a la cohesión social.

Quisiera cerrar esta presentación con una cita de François de La Rochefoucauld: “El amor a la justicia en la mayoría de los hombres no es más que el temor a sufrir la injusticia”. Cambiemos esto y actuemos en conjunto a fin de que la justicia sea un prisma para el acceso a un derecho de calidad, garante y vector de los derechos fundamentales, cimiento de todo equilibrio social.

6

Para terminar, quisiera señalar una vez más el formidable involucramiento de los países de América Latina que participaron en esta iniciativa, mi admiración por su concepción del acceso al derecho y la calidad de la reflexión llevada a cabo, la cual, desde una visión y cohesión multicultural, logró inspirar esta guía.

**Stéphane Peulvé**

**Encargado de misión**

*Ministerio de la Justicia de Francia*

*Secretariado general*

*Servicio de acceso al derecho y a la justicia*

*y de asistencia a las víctimas*

*Oficina de acceso al derecho*

## Introducción

Este documento contiene una versión resumida del *Modelo para la prestación de servicios para el acceso al derecho y buenas prácticas de implementación en América Latina*,<sup>1</sup> resultado de la reflexión conjunta con instituciones responsables de políticas públicas en materia de acceso al derecho y la justicia de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay, Perú y Francia, llevada a cabo en el marco del Programa EUROsociAL II, con el liderazgo de la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo (IDLO).<sup>2</sup>


El *Modelo para la prestación de servicios para el acceso al derecho*, se fundamenta en dos pilares. Primero, en el entendimiento de que el acceso al derecho, como parte integrante del derecho fundamental de acceso a la justicia, requiere de mecanismos concretos y de políticas públicas que enmarquen la actuación positiva del Estado para garantizar el acceso igualitario de todas las personas y, en especial, de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o han sido tradicionalmente discriminadas.

Segundo, en la existencia de diversas iniciativas que, impulsadas por instituciones del sector justicia especialmente y, en ocasiones en colaboración con la sociedad civil, han generado buenas prácticas, identificado lecciones y configurado una visión sobre el acceso al derecho y la justicia y maneras de gestionar la respuesta por parte del Estado para garantizarlo.

1 El documento completo se puede consultar en versión pdf en: <http://www.eurosoci-al-ii.eu/en/biblioteca/>

2 Acción Acceso al derecho (2012-2015) - Programa EUROsociAL II – Sector Justicia. Para mayor información, véase <http://www.eurosoci-al-ii.eu/en/area/justicia>





## Buenas prácticas para la prestación de servicios de acceso al derecho y la justicia

- Argentina**  
Centros de Acceso a la Justicia  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Bolivia**  
Servicios Integrados de Justicia Plurinacional  
Ministerio de Justicia
- Brasil**  
Casa de Direitos  
Ministério da Justiça
- Colombia**  
Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana  
Ministerio de Justicia
- Costa Rica**  
Casa de Derechos de las Mujeres- Upala  
Poder Judicial
- Chile**  
Corporaciones de Asistencia Judicial  
Ministerio de Justicia
- Honduras**  
Centro de Atención Protección de los Derechos de las Mujeres (Caprodem)  
Poder Judicial
- Francia**  
Service de l'accès au droit et à la Justice et de l'aide aux victimes  
Ministère de la Justice
- Paraguay**  
Casas de Justicia  
Ministerio de Justicia
- Perú**  
Alegra- Asistencia Legal Gratuita  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia

La construcción del modelo tuvo varios objetivos: i) evidenciar la visión del acceso al derecho y la justicia que la región en su diversidad ha ido perfilando; ii) construir participativamente y a partir de buenas prácticas identificadas, una propuesta que coadyuve a consolidar y fortalecer políticas públicas integrales en esta área; iii) ofrecer una herramienta práctica de referencia para el diseño e implementación de servicios para el acceso al derecho, adaptable a los contextos y necesidades específicas de los y las usuarias; y iv) ser una propuesta inspiradora para los gobiernos locales, nacionales y actores sociales para el desarrollo de políticas en la materia con las cuales se enriquezca y recree, desde una perspectiva de derechos e inclusiva, el acceso efectivo al derecho.

En consecuencia, el modelo que a aquí se resume, se concibe como una propuesta representativa y de referencia para el diseño e implementación de centros para la prestación de servicios para el acceso a los derechos (CPS), que puede ser imitado o reproducido adaptándolo a contextos específicos, y que evoluciona y se enriquece a partir de su puesta en práctica.<sup>3</sup>

Esta propuesta no hubiera sido posible sin la participación de las autoridades nacionales y los equipos técnicos de las instituciones involucradas, y de las personas y organizaciones que en el marco del programa Eurosocial II llevaron a buen término este ejercicio.

A continuación se detallan las recomendaciones generales, los presupuestos y requerimientos estructurales para su funcionamiento, las características para el diseño y la prestación de servicios específicos, su monitoreo y evaluación, y los parámetros para asegurar su sostenibilidad.

---

3 Este modelo ha sido un documento de referencia para la elaboración de la propuesta Reglas mínimas de Unasur sobre acceso a la justicia, que está siendo discutida por el Grupo de trabajo de justicia del Consejo suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional de Unasur, del que hacen parte los países de América del Sur que participaron del Programa Eurosocial II – Acción de acceso al derecho.

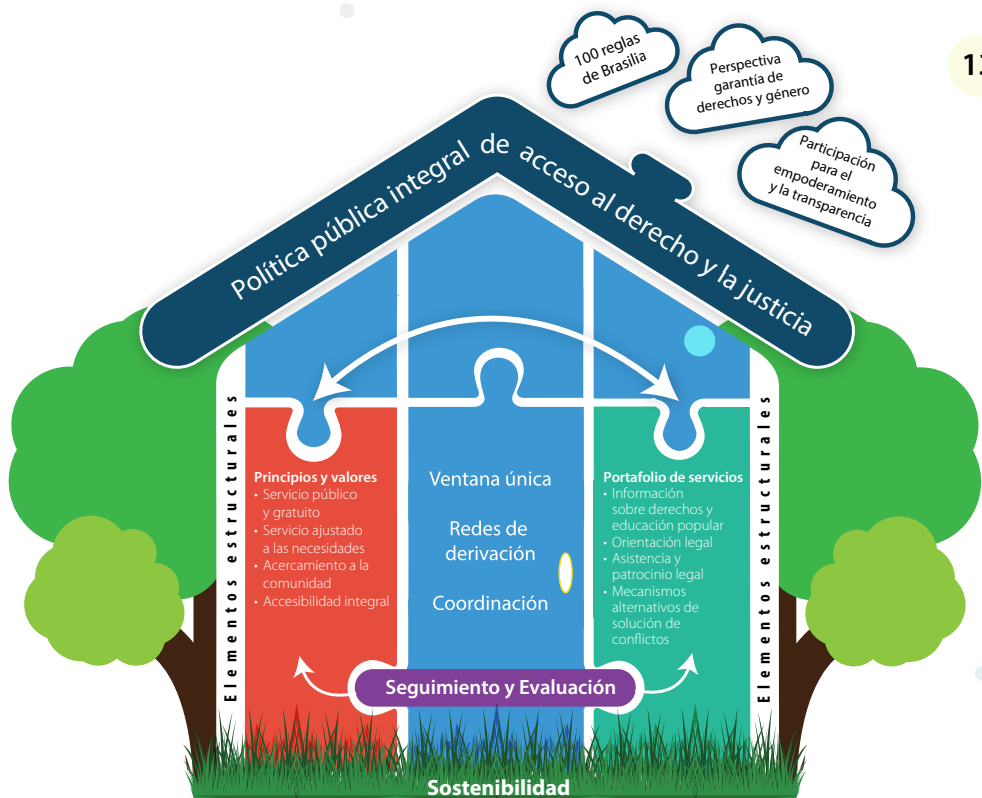
## Recomendaciones para la creación de un centro de prestación de servicios de acceso a derechos (CPS)

1. Insertar el servicio en una política pública.
2. Definir a las personas beneficiarias en función de un monitoreo previo.
3. Establecer un modelo de seguimiento y evaluación, e implementarlo de manera constante.
4. Establecer indicadores estructurales, de proceso y de resultado con perspectiva de derechos.
5. Diseñar un servicio flexible: “El servicio se adapta a las necesidades de la comunidad y no la comunidad se adapta a la oferta de servicios”.
6. Diseñar y establecer espacios y procedimientos para la articulación intra e interinstitucional.
7. Considerar un modelo de atención del tipo de Ventanilla única y de respuesta multidisciplinaria: para la población beneficiaria el Estado es “uno solo”.
8. Aunque es relevante la consideración de formación y especialización previa del personal vinculado a un Centro de Provisión de Servicios, es recomen-

dable implementar de manera constante capacitación y sensibilización del personal en derechos humanos para las personas que atienden.







9. Diseñar e implementar modelos educativos y de divulgación de derechos para la comunidad, sensibles a la necesaria “traducción” cultural y “educación popular legal y en derechos” en la construcción de una cultura de derechos.
10. Dar espacio a la participación comunitaria y rendir cuentas.
11. Diseñar e implementar una estrategia de sostenibilidad que incluya parámetros de estabilidad laboral del personal asignado.

# Modelo para la prestación de servicios para el acceso al derecho: presupuestos y características



El modelo propuesto se entiende como una instancia o centro para la prestación de servicios para el acceso al derecho (CPS) y se define como una estructura flexible y próxima a la comunidad, para la prestación articulada y combinada de servicios para el acceso al derecho y la justicia. Por servicios para el acceso al derecho se entienden aquellos prestados por instancias públicas, y considerados fundamentales en una comunidad determinada para asegurar que esta pueda realizar su derecho de acceso a la justicia. En este marco, el modelo tipo es un espacio de diálogo y construcción de confianza, ciudadanía y derechos, con participación social y comunitaria.

El funcionamiento exitoso de una instancia o centro de provisión de servicios (CPS) para el acceso al derecho y la justicia requiere que se base en los siguientes presupuestos:

-  Ser parte de una política pública integral para el acceso a la justicia.
-  Contar con principios y valores que orienten su funcionamiento.
-  Asegurar la inclusión de fundamentos transversales.
-  Contar con los elementos estructurales necesarios para su existencia.
-  Diseñar la arquitectura para su gestión y portafolio de servicios a prestar.
-  Prever parámetros para su sostenibilidad, seguimiento y evaluación.

## 1. Presupuestos del modelo

### 1.1 Una política pública integral para garantizar el acceso a la justicia y reconocimiento de los derechos

La existencia de una política pública que sostenga el desarrollo de iniciativas para garantizar el acceso a la justicia y disfrute de los derechos es clave para la cohesión social.<sup>4</sup> A su vez, asegurar el acceso igualitario a la justicia a través de mecanismos orientados a cada tipo de necesidades posibilita que los derechos de las personas sean reconocidos en la realidad, lo que contribuye a la superación de la pobreza y la discriminación.

De ahí que, cohesión social y ejercicio de los derechos, incluido el derecho de acceso a la justicia, estén directamente vinculados con la igualdad de oportunidades, con el sentido de pertenencia y con la solidaridad. Coincidiendo con esta premisa, se ha evidenciado que las buenas prácticas de provisión de servicios orientados al acceso y a la justicia en la región tienen vocación de política pública, expresada ya sea como políticas de Estado y en la voluntad política para su implementación. La existencia de una política como marco de una iniciativa, no solo garantiza su implementación y desarrollo, sino que contribuye a la construcción de ciudadanía (para más detalles, ver en el documento principal, el apartado de sostenibilidad).

### 1.2 Principios y valores

Como principios generales aplicables a toda actuación en la prestación de servicios de acceso a derechos, se asume la transversalidad de la perspectiva de derechos, de no discriminación y de género.

Los factores culturales y las realidades político-sociales son determinantes para la concepción, diseño y desarrollo de servicios de acceso a derechos. A su vez, es fundamental que se enmarquen en principios de actuación y valores institucionales

---

4 Para Eurosocietal, “La cohesión social es un atributo de las sociedades que implica la igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad. Desde una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, participan activamente en diversos ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una ciudadanía activa. La cohesión social también implica el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos, territorios y generaciones”.

que garanticen la prestación de los servicios orientados a las personas usuarias y a dar respuesta a las necesidades, sin discriminación y con perspectiva de género.

De ahí que, la clave en la definición de los servicios a prestar es el criterio de flexibilidad/necesidad: es flexible en tanto se diseña la prestación de servicios en función de la necesidad específica que se identifica en la comunidad meta.

Asimismo, se considera fundamental que estos servicios se conciban como:

- Servicio público y gratuito.
- Servicio ajustado a las necesidades específicas de la comunidad meta.
- Acercamiento a la comunidad.
- Accesibilidad integral.

### 1.3 Fundamentos

Tres referencias fundamentales permiten identificar los valores y principios que guían la prestación de servicios para el acceso al derecho propuestos en el modelo: las 100 Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad, la perspectiva de garantía de derechos y la participación de la ciudadanía y la comunidad.

Las definiciones, el abordaje y la visión integral del acceso a la justicia desarrollados en las 100 Reglas de Brasilia son relevantes en la construcción de una perspectiva de acceso a los derechos. Adoptadas en el 2008 e incluidas en los sistemas jurídicos de la mayoría de los países de la región a través de diferentes mecanismos, han dado lugar al desarrollo de los criterios mínimos de actuación y se constituyen en una guía fundamental para la concreción de las políticas públicas dirigidas a garantizar el acceso a personas en condición de vulnerabilidad.<sup>5</sup>

La perspectiva de garantía de derechos y de género para la inclusión supone tanto la predisposición de las instituciones para diseñar servicios en función de las necesidades de grupos o personas en particular, como la suficiente formación, instruc-

5 Nota del autor: El derecho de acceso a la justicia que rigen las 100 Reglas de Brasilia guarda una relación directa con la realización y el ámbito de aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos, principalmente con el derecho a la igualdad (art. 1.1 y 24), a la seguridad personal (art. 7), a las garantías judiciales (art. 8), y al acceso a un recurso efectivo (art. 25), entre otros.



ción y desarrollo de procedimientos que garanticen la sensibilidad necesaria para la prestación de servicios públicos con perspectiva de derechos humanos y diseñados en función de la comunidad a la que sirven. Ejemplos del desarrollo de políticas de accesibilidad para personas con movilidad reducida o con discapacidad motriz son comunes en toda la región. Recientemente, el concepto de sensibilidad en derechos en el diseño de políticas públicas, comenzó a abordar algunas cuestiones mucho más específicas para atender la perspectiva de género, de niñez y adolescencia, de personas adultas mayores, de personas con discapacidad o de personas indígenas.

La participación ciudadana para el empoderamiento, la calidad de gestión y la transparencia debe ser promovida por medio del diálogo y la utilización de canales de comunicación. Una herramienta muy útil para la promoción de la participación es la educación legal popular y la educación en derechos; proceso de empoderamiento en derechos que incluye a quienes prestan el servicio evitando con ello situaciones de discriminación, estigma y mala praxis de priorizar creencias y opiniones personales en su función pública. Por ello, más allá de la formación institucional que el personal que provee un servicio tenga en cuanto a las características y los procedimientos del mismo, es altamente recomendable la formación adicional en derechos humanos de manera tal de asegurar la perspectiva de derechos en la provisión del servicio.

El entendimiento de la participación como un elemento fundamental para el empoderamiento de la ciudadanía, requiere el reconocimiento de que la participación significa también que la institución pública se abra a un proceso de identificación e incorporación de las preocupaciones, las necesidades y los valores de los distintos grupos meta con los que pretende trabajar o en los que pretende incidir, incluso en la toma de decisiones. Una participación pública ideal consiste en un proceso de comunicación bidireccional que proporciona un mecanismo para intercambiar información y fomentar la interacción de los agentes proveedores de servicios de acceso a derechos con la comunidad. Una vez establecido el diálogo, se presenta la oportunidad para fortalecer la confianza necesaria a fin de promover la transparencia y adecuada rendición de cuentas.

## 2. Elementos estructurales para el funcionamiento del modelo

### 2.1 Existencia de convenios o acuerdos formales

Cuando se trata de conformar la prestación de uno o varios servicios dirigidos a una población específica y se pretende que esa provisión se realice con la participación de varios o múltiples actores, se hace necesario no dar “por entendida” ninguna situación. Dedicar tiempo a la construcción de convenios o acuerdos formales que reflejen objetivos, fines y alcance del servicio que va a ser prestado, minimiza riesgos de conflictos y contribuye, por medio del establecimiento del diálogo interinstitucional, al fortalecimiento de lazos.

### 2.2 Definición clara del alcance territorial del servicio

Cuando una instancia pública, sea esta de alcance nacional, departamental, municipal o barrial identifica la necesidad de emprender modelos que provean derechos a una comunidad que por algún motivo no los podía hacer exigibles hasta el momento, requiere de una determinación clara del alcance territorial que ese servicio tendrá. En función de un diagnóstico que determine las necesidades y oportunidades de provisión del derecho específico, es recomendable considerar la instalación de los servicios a disposición de las personas que representan al grupo en situación de vulnerabilidad seleccionado ya sea en la misma comunidad como en un lugar en donde las personas usuarias puedan disponer de los mismos (ver accesibilidad integral).

### 2.3 Determinación y respuesta oportuna según tipo de servicio (fijo/móvil, estable/periódico, horario “normal”/extraordinario, etc.)

Como una extensión del concepto de territorialidad y el principio de accesibilidad, se recomienda establecer claramente el alcance que tendrá la respuesta a la necesidad de provisión de servicios y cuáles son los mecanismos que están dispuestos para implementarse a fin de cubrir esa necesidad. Es necesario definir los servicios según su característica en cuanto a la forma y periodicidad en que son provistos en función de la población meta. Por ejemplo, si se ha identificado que una población determinada no accede a un servicio porque el horario de atención coincide con el momento en el que las personas están trabajando o desplazándose al trabajo, colocar un servicio

determinado en la comunidad en la que reside esa población en el mismo horario en el que atienden los servicios regulares no ofrece ninguna diferencia y probablemente la población meta siga sin acceder a esos derechos. Algo similar ocurre con la modalidad del servicio en tanto sea fijo o móvil: si se determina que sea móvil, por ejemplo, salvo que la seguridad del servicio e integridad de las personas proveedoras del mismo lo prohíban, se deberán determinar y respetar rutas, fechas y horarios para la provisión del mismo y todo cambio deberá ser comunicado de forma oportuna.

## **2.4 Diseño eficaz y eficiente de mecanismos de información y uso de tecnologías de información y comunicación (TIC)**

Los avances en cuanto al uso de tecnología y tecnologías de la información y la comunicación actuales ofrecen una oportunidad adicional a la prestación de servicios de acceso al derecho. Considerar su utilización, no solamente se restringe a la provisión de electricidad, utilización de computadoras y equipamiento informático, pues si estas nuevas tecnologías no se integran a las tradicionales formas y costumbres, pueden ser ineficaces. Se recomienda diseñar mecanismos y herramientas formales de registro, acceso, difusión, uso y análisis de la información en un formato que garantice su accesibilidad, ajustadas a cada comunidad. Muchas veces, mecanismos simples y tradicionales como la provisión de información diseñada especialmente para ser difundida “boca a boca” o la utilización de megáfonos, entre otros, son tan útiles y eficientes como las redes sociales o las listas de correos electrónicos. Otras veces, cuestiones de desconfianza en las instituciones, seguridad personal e integridad física hacen que muchas personas eviten dar información sensible que pueda identificarlas. El uso de TIC deberá ser considerado como un medio y no como un fin en sí mismo. Por ejemplo, en comunidades con recursos económicos limitados, como es frecuentemente el caso, el acceso a Internet, sea a través de una computadora o de un *smartphone*, no es algo muy común, lo que limita mucho el posible impacto del desarrollo del uso de las TIC.

## **2.5 Existencia o disponibilidad de personal especializado en atención y difusión**

Aunque no es indispensable que se encuentre físicamente en el entorno en el que se provee el servicio, la disponibilidad de una persona o conjunto de personas especializadas en la comunicación (sea formal o no formal) contribuye positivamente

a la existencia del servicio, su difusión, la adecuada transmisión del mensaje y la comprensión cultural y cosmológica de la comunidad meta. El proceso de transmisión del mensaje de “Acceso a derechos” debe incluir necesariamente el concepto de educación popular legal y en derechos, a modo de contribuir a la cultura de conocimiento del alcance y la dimensión de los derechos, y la prevalencia del Estado de derecho.

## **2.6 Diseño, implementación y evaluación constante de herramientas estándares para asegurar una atención diferenciada**

En general, la provisión de servicios de acceso a derechos y de acceso a justicia responde a mecanismos legales específicos y determinados. Más allá de la existencia de procedimientos estándares de base legal o formal de ámbito administrativo, se recomienda el desarrollo de manuales de atención, protocolos y procedimientos para la provisión de los servicios diseñados de manera tal que permita su revisión periódica para evaluar la eficacia y eficiencia en la implementación de la norma.

## **2.7 Diseño, implementación y evaluación de un sistema informático básico para el centro**

Existe la creencia de que los servicios, cuando son pequeños o precarios, no requieren de niveles de sofisticación como los que significa la construcción e implementación de una base de datos. Aunque sea de manera precaria y a partir de datos simples y estándares como los que provee cualquier sistema operativo, la disponibilidad de datos informatizados facilita el análisis del servicio en función de indicadores estructurales, de proceso y de resultados para medir su alcance. Además, un sistema informático diseñado para el registro de información determinada, asegura su disponibilidad para la toma de decisiones basada en evidencia.

# **3. Características de la gestión y portafolio de servicios ofrecidos**

## **3.1 Ventanilla única (redes de derivación)**

La “Ventanilla única” remite a la articulación. El concepto de ventanilla única para la provisión de servicios de acceso al derecho surge de la necesidad de brindar a la

ciudadanía una respuesta unificada a sus necesidades partiendo de la premisa de que es el Estado el que debe coordinar su respuesta a la comunidad.

La instalación de servicios con la característica de Ventanilla única, presume la existencia de un mapeo previo que identifique cuáles son los potenciales servicios básicos necesarios para ser instalados en ese centro de atención y cuáles son las redes de derivación que deben ser preparadas con la información necesaria y los mecanismos de articulación suficientes de manera tal que, aunque el servicio no esté instalado en esa instancia, pueda brindarse de manera efectiva una primera asistencia y derivación.

La instalación de varios servicios públicos en un mismo espacio no solo brinda una respuesta integrada y sólida desde el Estado, sino que además contribuye a la reducción de costos de arranque y mantenimiento.

### 3.2 Coordinación

Más allá de la existencia o no de un servicio de Ventanilla única, es altamente recomendable el diseño de un sistema de coordinación de servicios que garantice la articulación en lo intrainstitucional (entre los diversos servicios prestados en el centro), interinstitucional (entre el centro y otras instituciones con las que se relaciona, incluyendo las organizaciones sociales y de base con las que convive), interdisciplinario (cuando los servicios abarcan una diversidad de especialidades) e intergubernamental (cuando se deben establecer articulaciones en diversos niveles de un Gobierno ya sea este de tipo unitario o federal).

Contribuye a una coordinación efectiva la instalación de una estructura administrativa que se encargue de la primera atención, derivación y seguimiento de los casos y sea responsable de la estructura fundamental del centro en relación con lo administrativo.

### 3.3 Información sobre derechos y educación legal popular

Para muchas personas, la principal barrera para el acceso a derechos es el desconocimiento de cuáles son los derechos que tiene y cuál es la forma en la que puede gozarlos. El analfabetismo, el analfabetismo funcional y la deserción escolar contribuyen a que muchas veces no puedan acceder a la información impartida sobre ciudadanía y derechos por los mecanismos tradicionales de enseñanza.

Garantizar mecanismos adecuados y asegurar la educación legal conlleva em-

poderar a la población, generando así una ciudadanía activa, contribuyendo positivamente en la formación ciudadana. Como consecuencia, al promover el ejercicio de derechos se contribuye a la cultura de la transparencia, la toma de decisiones basadas en evidencia, el combate a la corrupción y la gobernabilidad.

Contar con campañas y mecanismos de divulgación de derechos ajustados a las necesidades de comunidades específicas contribuye a disminuir los niveles de ansiedad de la comunidad respecto de cuáles son las expectativas frente a sus reclamos, el límite de sus derechos y el alcance de sus obligaciones, y contribuye al establecimiento de una relación de confianza con el Estado.

### 3.4 Orientación legal

Un estadio intermedio entre la divulgación de derechos y la asistencia legal se encuentra en la orientación legal. La disponibilidad de personas, ya sea profesionales o no, que expliquen en lenguaje adaptado acerca de consultas específicas sobre el acceso a derechos de una comunidad, estimula la utilización de los servicios y contribuye efectivamente a la disminución de conflictos.

22

### 3.5 Asistencia y patrocinio legal

La asistencia y el patrocinio legal es una de las metodologías más tradicionales de provisión de servicios de justicia para la comunidad. Ya sea por medio de servicios formales de defensorías públicas, asociaciones de profesionales del derecho o consultorios jurídicos de universidades, todas coinciden en la oferta de acompañamiento formal a la resolución de conflictos en el ámbito jurisdiccional.

### 3.6 Asistencia integral y multidisciplinaria

Los factores y las causas que contribuyen a la vulneración de derechos y a la existencia de conflictos son múltiples, por lo que si se parte de un modelo de centro de servicios con perspectiva de derechos, se debe considerar a este como una respuesta integral y multidisciplinaria que incluya a otras profesiones distintas al derecho que puedan complementar la respuesta.

La participación activa de otro tipo de profesionales en función de las características de cada comunidad en cuestiones tan diversas como trabajo social, psicología, sociología, antropología, entre otras, puede ofrecer una respuesta más efectiva e integral al tiempo de identificar la oportunidad de proveer derechos distintos a la justicia.

### 3.7 Presencia de mecanismos alternativos de solución de conflictos

Más allá de los beneficios típicos tales como el fortalecimiento del diálogo y el empoderamiento de la comunidad, contar con mecanismos alternativos de solución de conflictos al servicio de la comunidad, contribuye a la disminución de la judicialización de controversias y a la visibilización del centro como un espacio útil para la comunidad.

De esta manera, ya sea por medio de la implementación de servicios formales o informales, en tanto sean estos de tipo jurisdiccional o comunitario, desde el mismo centro instalado en la comunidad meta se contribuye a la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos que de otra manera hubieran contribuido al desarrollo de otras formas de violencia, a la impunidad o a judicializar las controversias.

## 4. Seguimiento y evaluación

Se entiende por sistema de seguimiento y evaluación los procesos de circulación y gestión de la información establecidos a efectos de garantizar un servicio de calidad, eficaz y eficiente. Tiene como objetivo último y fundamental la toma de decisiones no solo a nivel micro en la aplicación del CPS, sino también a nivel macro como insumos para las políticas públicas.

El seguimiento se refiere al proceso de atención en cadena que va desde el ingreso del usuario/a hasta la solución del problema que le trajo, incluyendo las actuaciones de los profesionales e involucrados y del propio usuario/a.

La evaluación se aplica a la prestación del servicio en general midiendo su calidad, resultados e impacto.

Ambos procesos están interrelacionados en la medida en que se basan en el registro e intercambio de información.

Para hacer posible tanto el seguimiento de casos como la evaluación, es necesario que la información se gestione y circule a nivel interno del establecimiento del CPS así como a nivel externo con las instituciones fundadoras y colaboradoras, por medio de mecanismos pre-establecidos con sus responsables bien identificados.

En general, el sistema de seguimiento y evaluación (S&E) debe ser lo más práctico y menos burocrático posible.

## 4.1 Seguimiento

El seguimiento supone usar mecanismos de comunicación internos a cada establecimiento del CPS, que consisten en:

- Registrar los datos de los usuarios/as (responsabilidad de la persona que recibe primero el usuario/a).
- Registrar la actuación realizada por cada profesional (responsabilidad de cada profesional).
- Informar al coordinador/a sobre dificultades o necesidades especiales en la atención de un caso (responsabilidad de cada profesional).
- Organizar reuniones de equipo para comentar casos específicos y dificultades (responsabilidad del coordinador/a).
- El soporte fundamental para facilitar la circulación de la información es una base de datos interna automatizada gracias a un sistema informático propio que integra formatos con variables concretas que permiten recoger todos los datos necesarios.
- Para ser funcional y respetar el principio de confidencialidad, este sistema informático debe ser sencillo y amigable, es decir que permita recoger información básica sin mayor limitación técnica ni de tiempo para quien la carga en el sistema, con distintos niveles de acceso según el tipo de información necesaria (p. ej., judicial, no judicial) y el profesional (psicólogo, orientador, etc.).
- Puede ser útil prever un monitoreo del sistema informático a efectos de verificación (información correctamente cargada, ausencia de fallos técnicos, etc.).
- El seguimiento también implica mecanismos de comunicación externos, que consisten en:
  - Nota para la remisión de casos o consultas en supuestos de derivación que permiten comunicar datos básicos del caso y acompañar, a distancia, al usuario/a.
  - Nota u otro formato escrito u oral para la retroalimentación de los casos o consultas derivados.
  - Informes mensuales sobre el funcionamiento y la actividad del establecimiento dirigidos a las instituciones fundadoras del CPS (responsabilidad del coordinador/a).



- Informes de actividad anuales públicos dirigidos a instituciones fundadoras y colaboradoras que sean estatales o de la sociedad civil (responsabilidad del coordinador/a y Comité de seguimiento interno; véase sección sostenibilidad).
- Para facilitar el intercambio de información entre las instituciones se puede crear un segundo sistema informático, más elaborado, externo e interinstitucional, igualmente con distintos niveles de acceso.

## 4.2 Evaluación

La evaluación tiene como objetivo medir la eficacia y eficiencia del servicio en cuanto a calidad, resultado e impacto. Requiere cuatro componentes:

- Indicadores de análisis definidos para medir cuantitativa y cualitativamente elementos concretos de calidad (procesos, productos y servicios para asegurar la satisfacción de los usuarios/as), resultado (efecto a corto y medio plazo) e impacto (efecto a largo plazo), y cuyas variables estén incorporadas en la base de datos interna.
- Deben ser específicos (enfocados en el objetivo o resultado buscado), medibles (precisos y completos), alcanzables (verificables con fuentes disponibles), significativos (capaces de destacar la información más importante) y oportunos (información disponible cuando se necesita y por periodos).
- Fuentes de verificación identificadas para cada indicador, creadas y usadas para proporcionar el dato expresado por el indicador (base de datos, encuestas, etc.).
- Datos estadísticos, como parte de los datos expresados por los indicadores cuantitativos. El sistema informático debería generar reportes con esos datos estadísticos.
- Procesos con responsables, que permiten que la información necesaria para la evaluación sea producida, recolectada y analizada. Es recomendable la creación de un comité o comisión interinstitucional que agrupe a nivel macro las instituciones fundadoras involucradas.

Indicadores mínimos propuestos	
Tipo de indicador	Objetivo
Resultado	Acceso de los ciudadanos/as al servicio
	Perfil del usuario/a
	Tipo de solicitud
	Tipo de servicios prestados y materias atendidas
Resultado/Impacto	Crecimiento de la oferta de servicios (R/E)
Resultado/Impacto	Mayor empoderamiento de la población
Resultado/calidad	Capacidad resolutive
Impacto/Calidad	Efecto multiplicador
	Difusión del servicio
	Divulgación de derechos
Calidad	Formación de los profesionales en contenidos específicos requeridos
	Capacitación de los/las beneficiarios/as del servicio
	Divulgación de derechos
	Tiempo de atención suficiente (según promedio establecido)
	Satisfacción de los usuarios/as
Calidad/estructural	Funcionamiento idóneo con asignación de recursos adecuada
Estructurales	Herramientas adecuadas y completas
	Base legal
	Inserción en política pública

## 5. Sostenibilidad

La sostenibilidad debe inscribirse en el marco de la actividad de un Centro de Prestación de Servicios (CPS).

El CPS no debería considerarse como una dependencia de un juzgado. En efecto, los usuarios/as no deben sentirse en un establecimiento judicial, sino en un espacio

al que acuden para buscar soluciones a los problemas de su día a día, sin contraprestación financiera (principio de gratuidad).

La sociedad civil es un componente esencial de un servicio de acceso al derecho de calidad: tanto los profesionales del derecho, valiosos por sus conocimientos técnicos, como las asociaciones, quienes son las más aptas para acercarse a los grupos vulnerables. En este marco, sería necesario que las asociaciones sean claramente definidas y enmarcadas en una base legal a nivel nacional.

La sostenibilidad implica abrir el servicio a varias temáticas contribuyendo a un mayor volumen de actividad y a una visibilidad políticamente necesaria para facilitar una implementación territorial con amplia cobertura, así como la inversión del Estado.

La flexibilidad es también un componente esencial del buen funcionamiento del CPS y puede formar parte de un trabajo de reflexión de un Comité de seguimiento (compuesto por las entidades locales, las asociaciones y el personal que trabaja en el CPS, entre otros), a efectos de elaborar un plan de acción, así como definir las necesidades y la oferta de servicios correspondiente.

### 5.1 Concepto de alianzas

Los actores principales para la puesta en marcha de la prestación del servicio podrían ser:

- El Estado, en cuanto a coordinación.
- Las entidades locales, más aptas para identificar necesidades y proponer nuevas temáticas cercanas a los ciudadanos/as.
- El personal permanente del CPS, que puede hacer de puente entre el Estado, los usuarios/as y las entidades locales. Este personal debe estar habilitado para proponer alianzas que consideren oportunas.
- Las asociaciones, quienes, gracias al análisis de campo, pueden sugerir nuevos servicios para ofrecer.

### 5.2 La financiación conjunta

La definición equilibrada y concreta del aspecto financiero es necesario para la supervivencia del CPS.

No solo es importante que el Estado participe en la financiación, sino también

que las aportaciones de las entidades locales sean suficientes para la sostenibilidad del CPS. Se debe encontrar un justo equilibrio, sin perjuicio de la prerrogativa estatal de control del servicio público, ni de la rendición de cuentas.

Por otra parte, se puede acudir también a la financiación privada (empresas, fundaciones, etc.). En todo caso, la participación financiera debe ser formalizada por la firma de un convenio, que permite definir la procedencia de los fondos y la responsabilidad de los socios. Asimismo, se podría considerar la posibilidad de que el CPS reciba donaciones por parte de fundaciones y empresas privadas en el marco de su responsabilidad social. Además, los socios que desean invertir deberían tener la obligación de depositar una solicitud sobre la cual solo puede decidir el Estado.

En caso de financiación mixta, la rendición de cuentas es aún más importante para evitar fraudes.

Por último, no es recomendable dejar al coordinador/a del CPS la gestión financiera del presupuesto del establecimiento a su cargo, que debe quedar como una prerrogativa del Estado; sin embargo, deberá asumir la gestión administrativa del mismo.

La financiación de los gastos de actividad o de misión (que se distinguen de los gastos de funcionamiento) debe ser asumida por el Estado o las entidades locales que se comprometieron a asumirla en el convenio firmado con el Estado.

### 5.3 Infraestructura edilicia

Una propuesta de requerimientos mínimos para el local que va a acoger el servicio se detalla en siguiente punto..

Cabe recalcar que el local determina la sostenibilidad en la medida en que es identificado por los usuarios/as, por tanto, las mudanzas frecuentes no son convenientes.

Por otra parte, la elección del lugar de implementación debe responder a una estrategia geográfica (p. ej.: zona prioritaria por carácter periurbano, extrema pobreza, etc.).

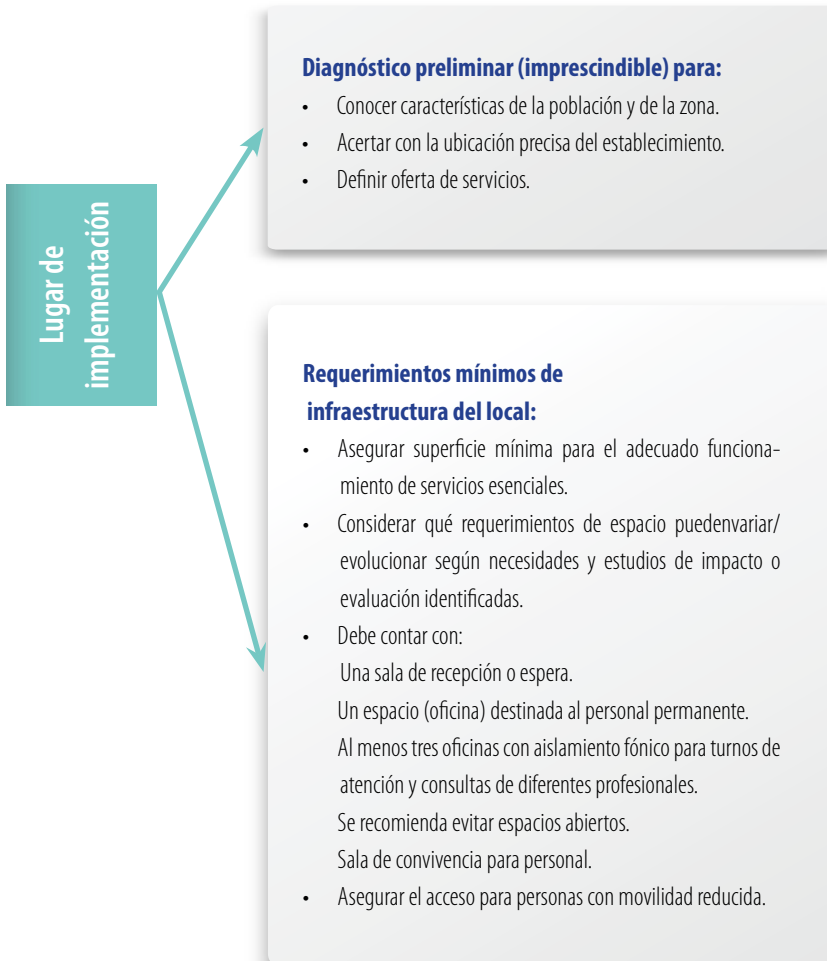
### 5.4 Recursos humanos

La vida del CPS depende también de la diversidad de las personas que trabajan en cada establecimiento. Sería ideal que el personal permanente conste de:

- Personal de la institución nacional o federal responsable de la política pública (financiado por el Estado).

- Personal de la entidad/institución local que coordina la provisión de servicios (financiado por la entidad/institución local).
- Personal contratado para funciones específicas (financiado indistintamente por el Estado o la entidad/institución local).
- Personal procedente de las asociaciones (voluntario o contratado con fondos no públicos).

## 6. Guía base para la instalación de un Centro de Provisión de Servicios (CPS)



**Dirección de la obra:**

- Asumida por la entidad local (si es la propietaria del local).
- Responsables de la iniciativa deben visitar el local propuesto y confirmar su adaptabilidad.
- Recomendable crear un comité técnico para realizar monitoreo y seguimiento de la obra, que esté integrado por un representante de la entidad nacional que coordina la política pública y un representante a nivel local.
- Recomendable designar a un miembro de la autoridad nacional de coordinación, en calidad de representante judicial local, para hacer seguimiento a la ejecución de la obra.
- Asegurar la recepción de la obra por parte de un representante del Estado.

**Financiación de la obra:**

- La entidad de carácter nacional financia una parte de las obras de habilitación del local. Se sugiere sea del 80 % del costo de las obras (dada la importante inversión que supone para la entidad local).
- Se requiere establecer un convenio marco que establezca el importe de la subvención, basada en las cotizaciones, comunicada por la entidad local. Detalle las formas, porcentajes y condiciones de avances de pago de la subvención, y los compromisos mutuos de cada parte respecto a la modalidad de ejecución de las obras.
- El comité técnico es competente para remitir a la autoridad nacional de coordinación sus observaciones, facturas y solicitudes de adelantos formuladas por el encargado de la obra.
- Se recomienda que el pago de la subvención se abone directamente a la institución a cargo de la política pública a nivel local.

## Habilitación del local

### Pasos por seguir:

- La entidad local remite a la autoridad nacional de coordinación dictamen relativo a las necesidades en materia de habilitación del local.
- Se recomienda comunicar al representante local de la autoridad nacional de coordinación las cotizaciones necesarias para la habilitación del local.
- La entidad local dirige a la autoridad nacional de coordinación solicitud formal de subvención, adjuntando dictamen y cotizaciones.
- Previo al inicio de las obras se formaliza un acuerdo entre el conjunto de autoridades firmantes del convenio de creación del futuro establecimiento del centro de provisión de servicios (CPS).
- Firmado el acuerdo de creación y el importe de la subvención por la autoridad nacional, el representante de la autoridad local remite a la autoridad nacional de coordinación el convenio financiero firmado.

### Aspectos que requieren especial atención:

- Que el representante de la autoridad local de implementación esté habilitado para firmar convenio financiero, por parte del órgano competente.
- Para que la autoridad nacional de coordinación pueda asignar los recursos es importante que la autoridad local suministre número de cuenta, dirección, conjunto de documentos administrativos y legales que permiten su identificación.
- Es importante prever una auditoría de las cuentas relacionadas con la habilitación del CPS por parte del organismo competente en la materia u otro independiente.
- Es recomendable que el pago del saldo final quede supeditado a la entrega por parte de la entidad local del estado de cuentas correspondiente, actas de recepción de las obras y certificado de cierre del proceso por parte de los organismos competentes.

### Convenio de creación y funcionamiento (en paralelo a las obras de habilitación)

- La autoridad nacional de coordinación (o su representante local) lleven a cabo una concertación con los demás socios para que, bajo su dirección y acompañamiento, se elabore un convenio de creación y funcionamiento del Centro de Prestación de Servicios para el acceso al derecho (CPS). Se debe prever una cláusula de terminación/suspensión del convenio que permita a cualquiera de las partes, con previo aviso, reconducir su colaboración.
- Es conveniente que la suspensión o creación de un CPS se haga por resolución administrativa (u otra que corresponda) de la autoridad nacional de coordinación.
- Es importante que el reparto y las responsabilidades financieras estén claramente definidas en el convenio de creación y funcionamiento.
- El convenio puede ser suspendido por causas de fuerza mayor (p. ej., circunstancias climáticas que impiden el acceso al establecimiento)
- Es recomendable redactar un reglamento interno para definir modalidades de funcionamiento del CPS y pautas de actuación del personal vinculado.

### Principio de reparto financiero para el funcionamiento del CPS

#### **La autoridad nacional de coordinación (o entidad nacional a cargo del modelo) podría asumir:**

- La remuneración del personal procedente de su administración.
- Los gastos de equipamiento como la instalación y el mantenimiento del material informático (ordenadores, impresoras, fax), el material de oficina, etc.
- La implementación de un sistema de seguridad tanto para los usuarios/as como para el personal.
- Si procede, las tasas judiciales vinculadas al funcionamiento del establecimiento.

#### **La autoridad local de implementación podría asumir:**

- La puesta a disposición de un local así como los gastos corrientes de funcionamiento vinculados al mismo (luz, agua, mantenimiento, seguro).
- La remuneración del personal.
- La puesta a disposición del material de oficina de sus funcionarios/as.
- Los gastos de comunicación (teléfono, Internet) según lo que se acuerde entre los socios.



**EUROsociAL** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsociAL pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

Consorcio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina