

Henry Trujillo 

El acceso a la justicia: análisis de brechas, caminos y vulnerabilidad a las demandas a partir de la Encuesta de necesidades legales de Uruguay en 2021

Access to justice: analysis of gaps, paths and vulnerability to lawsuits based on the Legal Needs Survey of Uruguay in 2021

Acesso à justiça: análise de lacunas, trajetórias e vulnerabilidade a ações judiciais com base na Pesquisa de Necessidades Jurídicas do Uruguai em 2021

 Instituto de Sociología Jurídica, Facultad de Derecho, UDELAR.
ORCID: 0000-0002-9638-981X
 henry.trujillo@fder.com.uy

Resumen: *El objetivo del presente artículo es presentar los resultados de la Encuesta de necesidades legales del 2021 en lo que refiere a tres aspectos específicos: (1) la estimación y caracterización de la brecha de acceso a la justicia (referida solo a la inacción del involucrado frente a una necesidad o problema legal que considera grave), (2) la descripción de las acciones emprendidas, cuando sí se hace algo para enfrentar el problema o necesidad, y (3) la descripción de la vulnerabilidad a las demandas (no llevar adelante un proceso judicial sino ser objeto de uno).*

El artículo se organiza con una introducción donde se presentan los conceptos centrales analizados, la metodología utilizada y los resultados generales de la encuesta, para luego presentar los resultados más relevantes. Entre otros, se encuentra que una tercera parte de los encuestados que declararon un problema que consideraron grave no hicieron nada para resolverlo, siendo la razón mencionada con mayor frecuencia a baja expectativa por los resultados a obtener. Sin embargo, el principal factor que afecta el acceso a la justicia parece estar dado por la existencia o no de mecanismos institucionales que permitan canalizar reclamos o defenderse de ellos.

Palabras clave: *acceso a la justicia, necesidades legales, encuesta, prevalencia, Uruguay*

Abstract: *The objective of this article is to present the results of the Legal Needs Survey of 2021, in relation to three specific aspects: (1) the estimation and characterization of the gap in access to justice (referring only to the inaction of the person involved in the to a need or legal problem that it considers serious), (2) the description of the actions undertaken, when something is done to address the problem or need, and (3) the description of the vulnerability to lawsuits (not carrying out a judicial process but to be the object of one).*

The article is organized with an introduction where the central concepts analyzed, the methodology used and the general results of the survey are presented, to then present the most relevant results. Among others, it is found that a third of the respondents who declared a problem that they considered serious did not do anything to solve it, the most frequently mentioned reason being low expectations for the results to be obtained. However, the main factor that affects access to justice seems to be given by the existence or not of institutional mechanisms that allow claims to be channeled or defended against them.

Keywords: *access to justice, legal needs, survey, prevalence, Uruguay*

Resumo: *O objetivo deste artigo é apresentar os resultados do Levantamento de Necessidades Legais 2021 em relação a três aspectos específicos: (1) a estimativa e caracterização da lacuna no acesso à justiça (referente apenas à inação do envolvido no processo de uma necessidade ou problema jurídico que considere grave), (2) a descrição das ações empreendidas, quando algo é feito para solucionar o problema ou necessidade, e (3) a descrição da vulnerabilidade a ações judiciais (não realização de processo judicial mas ser objeto de um).*

O artigo está organizado com uma introdução onde são apresentados os conceitos centrais analisados, a metodologia utilizada e os resultados gerais da pesquisa, para então apresentar os resultados mais relevantes. Entre outros, verifica-se que um terço dos inquiridos que declararam um problema que consideravam grave não fez nada para o resolver, sendo o motivo mais referido a baixa expectativa dos resultados a obter. No entanto, o principal fator que afeta o acesso à justiça parece ser dado pela existência ou não de mecanismos institucionais que permitem que as reivindicações sejam canalizadas ou defendidas contra eles.

Palavras-chave: *acesso à justiça, necessidades legais, pesquisa, prevalência, Uruguai*

Recibido: 11/09/2022

Aceptado: 30/03/2023

Introducción

La desigualdad en el acceso a la justicia es un problema central para la administración pública ya que, a diferencia de otros servicios públicos, constituye un elemento clave en la configuración ideológica de los Estados de Derecho. Mientras que el acceso universal a la salud o la educación pueden considerarse importantes, pero no esenciales, para la constitución de un régimen liberal de derechos, el acceso universal a la justicia es el fundamento mismo de su legitimidad. Desde un punto de vista sociológico, el acceso a la justicia también resulta clave para la efectiva vigencia de la ciudadanía, que resulta la contracara jurídica de la integración social. No es de extrañar entonces que periódicamente aparezcan debates sobre este tema⁽¹⁾. Asimismo, ha sido objeto de análisis teóricos y dogmáticos, sea desde la perspectiva de los derechos humanos (Moreno, 2022), o focalizando en aspectos más concretos, como el acceso a la justicia en el derecho internacional privado (Fresnedo, 2018), el derecho laboral (Garmendia, 2016) o la seguridad social (Raso, 2021) entre otros muchos trabajos.

En paralelo, existe poca información empírica que pueda dar respuestas a las interrogantes que lógicamente deberían desprenderse de este debate, a saber: ¿cuántas personas tienen problemas que requieren un tratamiento legal? ¿Cuántas buscan acceder a ese tratamiento? ¿Cuántas lo logran? ¿Cuántas están satisfechas con el resultado? En este artículo se presentarán datos empíricos sobre estas cuestiones, para el caso de Uruguay, obtenidos de la Encuesta de necesidades legales del año 2021, organizada por el Observatorio Justicia y Legislación de la Facultad de Derecho, con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación (CSIC) de la Udelar.

Las encuestas de necesidades legales se han venido aplicando desde 1930, pero solo a fines del siglo XX han comenzado a utilizarse sistemáticamente para estimar la prevalencia de problemas experimentados por las personas y que pueden resolverse legalmente (Pleasence & Balmer, 2019). En América Latina se han comenzado a aplicar desde 2013 (Bocardo et al., 2019), incluyendo la primera realizada en Uruguay (Trujillo & Vigna, 2016). La noción de necesidad legal se ha ido amplian-

do, en especial desde los trabajos de Hazel Genn (Genn & Beinart, 1999, Genn & Pateron, 2001) para cubrir cualquier evento potencialmente judicializable aun cuando el propio involucrado no lo reconociera como tal. Esto tiene una ventaja obvia frente a los estudios que se focalizan en los casos que son llevados a la justicia, ya que se incluye una amplia gama de situaciones donde son los obstáculos cognitivos y de información los que impiden el acceso a la justicia. Es decir, se incluyen casos que las personas entienden que no contienen aspectos legales, o para los que no existe solución legal. Estos casos quedan en la oscuridad si se procede de otra forma.

De hecho, la aplicación de este tipo de encuestas ha mostrado claramente que la cantidad de problemas potencialmente legales que quedan lejos de llegar a las instituciones formales es muy importante. La prevalencia de necesidades legales puede llegar a superar el 90% de la población encuestada en algunos casos (Bocardo et al., 2019) y generalmente oscilan entre el 30 y 60% para la mayoría de los países (Pleasence & Balmer, 2019). Como se observa, la heterogeneidad de resultados es amplia, lo que se debe en buena medida a la falta de estandarización de los instrumentos. Por esta razón no se puede profundizar en el análisis comparativo de estas cifras.

En términos generales, la metodología empleada en estas encuestas parte de la generación de una lista de problemas que pueden tener aspectos legales, y que son frecuentes (por ejemplo, sufrir un desalojo, recibir reclamos de acreedores, problemas con vecinos, etc.). En base a esta lista se confecciona un cuestionario que se aplica a una muestra representativa de toda la población o de un subconjunto de ella. Cuando una persona responde que ha experimentado un problema de los mencionados, se le pregunta si intentó hacer algo para resolverlo, qué cosas hizo, y qué tan satisfecho ha quedado con el resultado. Se suele aplicar un período de referencia limitado, aunque a veces se consulta sobre problemas experimentados a lo largo de la vida entera. De hecho, la variación del período de referencia empleado, y las diferencias en la lista de problemas sobre las que se interroga, son dos de las principales carencias en la estandarización de estos instrumentos.

Pese a esto, han comenzado a dibujarse algunas regularidades que permiten abogar por la utilidad de estas encuestas. Por ejemplo, se ha observado que problemas relacionados al consumo, a la vivienda y al trabajo suelen estar entre las más frecuentemente mencionadas, según los mencionados trabajos de Bocardo et al. (Bocardo et al., 2019) y Pleasence y Balmer (Pleasence & Balmer, 2019). También se comienzan a perfilar resultados que confirman la existencia de desigualdades, pero de una forma más compleja que la habitual idea de que hay una justicia “para ricos”

y otra “para pobres”⁽²⁾. Por ejemplo, la evidencia muestra que el acceso a la justicia puede ser importante en reproducir desigualdad, especialmente en los problemas cotidianos que son frecuentes y pueden tener consecuencias a largo plazo. Parecería que si bien no hay grandes diferencias en la distribución de los problemas en diferentes niveles socioeconómicos, sí es más probable la inacción (el no hacer nada para resolver el problema) en los sectores más vulnerables (Sandefur, 2008). Y cuando se indagan los obstáculos, se encuentra que el problema de costos, siendo relevante, tiene menos peso que otro tipo de obstáculos más difíciles de remover (Bocardo et al., 2019). Al mostrar este tipo de resultados, las encuestas de necesidades legales han comenzado a tener efectos, todavía incipientes, en el diseño e implementación de políticas públicas de acceso a la justicia.

De allí que sea relevante presentar los datos disponibles, para Uruguay, con relación a estos aspectos: quiénes han experimentado eventos justiciables, cuántos dejan de actuar frente a estos problemas, cuántos actúan y qué hacen, entre otros elementos relevantes que hacen a un diagnóstico inicial del problema.

El objetivo del presente artículo, entonces, es presentar los resultados de la Encuesta de necesidades legales del 2021 en lo que refiere a tres dimensiones específicas. En primer lugar, se presenta la estimación y caracterización de la brecha de acceso a la justicia, entendida como el no acceso por inacción del involucrado. En segundo lugar, se presenta una descripción de las acciones emprendidas, cuando sí se hace algo. Y en tercer lugar se describe lo que podemos llamar vulnerabilidad a las demandas: no llevar adelante un proceso judicial sino ser objeto de uno.

El artículo se organiza de la siguiente forma: luego de esta introducción se presentan los conceptos centrales que son objeto de análisis en los siguientes apartados; a continuación se describe la metodología y los resultados generales de la encuesta, para luego presentar los resultados más relevantes. Estos incluyen datos sobre la gravedad de los problemas experimentados, el tipo de acción que se lleva (o no adelante), y la vulnerabilidad a las demandas. En el último apartado se discuten los resultados y se elaboran las conclusiones.

Definiciones conceptuales

La noción de acceso a la justicia es intuitiva, lo que dificulta comprender de inmediato su complejidad. Algunas definiciones señalan, por ejemplo, que consiste en el derecho de cualquier persona o grupo de personas a acceder a mecanismos ade-

cuados y sencillos del sistema de justicia para la resolución de sus necesidades jurídicas, sin discriminación alguna, y que la resolución que se adopte sobre ellas sea mínimamente satisfactoria, oportuna, y se haga cumplir (Uprimny et al., 2013). Otros autores destacan el carácter procesal del acceso, el hecho de que el problema existe sobre todo para “pobres y desfavorecidos”, y que el tratamiento adecuado puede ser por parte de instituciones estatales o no estatales, entendiendo por tratamiento adecuado el que se hace de acuerdo a la ley (eventualmente religiosa o consuetudinaria) “*de conformidad con el estado de derecho*” (Bedner & Vel, 2010).

Sin embargo, estas definiciones todavía dejan sin resolver algunos problemas que vienen siendo discutidos desde el estudio clásico de Cappelletti y Garth (Cappelletti & Garth, 1988). Uno es que el sistema judicial está pensado con una lógica liberal individualista, con lo que los derechos colectivos tienen dificultades para ser acogidos. Un segundo problema es que el sistema de tribunales es muy pesado y costoso y difícilmente podría atender todos los conflictos que emergen cotidianamente en una sociedad compleja, lo que lleva a desarrollar formas o mecanismos alternativos, más ágiles, de resolución de problemas (Ferraz et al., 2017). Un tercer problema refiere a los obstáculos que se presentan a la hora de intentar resolver un problema con aspectos legales, que se complejizan cuando se entiende que acceso no es solo poder llegar a un tribunal (o instancia equivalente) sino que se obtenga un proceso y un resultado “adecuado”, “oportuno” o “mínimamente satisfactorio”. Esto obliga a medir también la calidad del proceso y del resultado.

Como se ha dicho, las encuestas de necesidades legales intentan acercarse a una estimación de la magnitud de los problemas de acceso a la justicia midiendo la prevalencia de *necesidades jurídicas*. Se entiende que existe una necesidad jurídica cuando las personas enfrentan un *evento (o problema) legal o justiciable*, esto es, un problema que puede tener algún aspecto o consecuencia legal, *aun cuando la persona no lo reconozca como tal*. Esta definición, adoptada por Genn en 1999, ha sido ampliamente adoptada (por ejemplo, Coumarelos et al., 2006, Currie, 2007; véase también Bocado et al., 2019), ya que no restringe la medición al caso en que existe una demanda explícita. Otros autores, (como Uprimny et al., 2013), definen las necesidades legales de forma más restrictiva, entendiendo que para que los problemas jurídicos puedan convertirse en necesidades jurídicas, es necesario que exista el elemento de la disputa con la otra parte. O que se trate de problemas que la persona no puede resolver solo (Currie, 2007). En el caso de este artículo, se adopta la postura más laxa anteriormente referida, entendiendo que cualquier evento legal implica, al menos, la necesidad de buscar algún asesoramiento.

De lo que se trata entonces es de medir la *prevalencia* de eventos legales, entendiendo que expresan necesidades legales. Aquí se utiliza el término “prevalencia” para designar la cantidad de personas que han experimentado un evento legal, aunque otros trabajos prefieren el término “incidencia” para este concepto, reservando el de prevalencia para la cantidad de eventos existentes en una sociedad (Currie, 2007).

En el caso de este artículo, sin embargo, el objetivo está focalizado en estimar la *brecha* de acceso a la justicia. La noción de brecha hace referencia a la magnitud de personas que, en una población, no acceden a la justicia. Esta magnitud depende de qué se considere constituye un acceso adecuado a la justicia. Allí puede haber diferencias dependiendo de si se considera como parámetro el obtener un proceso de resolución del conflicto (no necesariamente judicial) de calidad y un resultado satisfactorio; o si se considera solo el acceder al proceso, o el acceder a asesoramiento legal, entre otras posibilidades.

Aquí se va a considerar una definición de brecha que es más modesta pero que puede considerarse un punto de partida sólido para analizar el problema. Se aprovechará que la encuesta incluyó una pregunta sobre la gravedad del problema, y se definirá la brecha en el acceso como los casos donde el interesado considera que el problema experimentado es *grave o muy grave*, pero donde no se hizo nada para resolverlo. Esto tiene la virtud de eliminar las situaciones donde la inacción puede explicarse por la poca trascendencia del problema. En contraposición, no incluye los casos donde las personas hacen algo pero no pueden o quieren buscar un asesoramiento legal o presentar un recurso formal. Por esta razón, luego de presentar los datos sobre la brecha, se incluirá un análisis del tipo de acciones emprendidas para intentar resolver estos problemas.

Metodología de la encuesta y descripción de resultados

En la metodología utilizada habitualmente para identificar las necesidades legales se construye una lista de problemas legales típicos o habituales, relativos a diferentes temas, tales como vivienda, consumo, crédito y deudas, trabajo, etc. De cada uno de esos temas se hacen preguntas que se incorporan a un cuestionario de encuesta, que luego es aplicada a una muestra representativa de la población o a un subconjunto de la población.

En el caso de las encuestas aplicadas en Uruguay, los temas fueron: Consumo, Convivencia, Créditos y deudas, Derechos sociales, Discriminación, Familia, Salud,

Trabajo, Vivienda y Otros. En la del 2021 se redactaron 44 preguntas cerradas sobre estos temas (por ejemplo: “Usted. ¿Tuvo algún problema con la custodia o la posibilidad de tener visitas con hijos, nietos u otros familiares menores de edad?”). El período de referencia era los doce meses previos. Cada pregunta se podría responder “Sí” o “No”. Al finalizar esta batería de preguntas, se le pedía al encuestado que seleccionara el problema más importante de los que había mencionado (si había mencionado más de uno) y sobre este problema se indagaba el nivel de gravedad que la persona le asignaba, si había realizado alguna acción para resolverlo, y el tipo de acción que había emprendido. Finalmente, se incluía un módulo con indicadores sociodemográficos.

La encuesta se aplicó de forma telefónica entre octubre y noviembre de 2021 a una muestra estratificada por conglomerados polietápica que representa a todas las personas del país según sexo, género y región. La muestra incluyó un total de 850 casos, con un nivel de confianza del 95% y un nivel de error máximo del +/- 3,2 % en los parámetros de referencia⁽³⁾.

Del total de la muestra, un 69,8% de los encuestados declaró haber experimentado al menos un evento o problema en los últimos doce meses, una cifra bastante parecida a la obtenida en la Encuesta del 2013. En total se identificaron 1860 eventos, lo que da una media de 2,1 eventos por persona. Por regla general, las personas con menor nivel educativo tendieron menos a declarar eventos, en comparación con niveles educativos medios y altos, lo que podría manifestar la existencia de barreras cognitivas. También se encontró una relativa mayor frecuencia de personas que declararon haber experimentado eventos legales en los estratos socioeconómicos bajos y medio bajo, con relación al medio y alto. Las personas de edad superior a 60 años declararon experimentar estos eventos con menor frecuencia, lo que es consistente con la idea de que los problemas están ligados al ciclo de vida. Finalmente, no se encontraron diferencias significativas según el sexo o el departamento de residencia.

Estos datos, sin embargo, pueden mostrar variaciones importantes según el tipo de problema experimentado, por lo que se está trabajando en la realización de análisis más precisos. En este artículo se profundizará, como se anunció, en la estimación de la brecha de acceso, tal como se definió en el apartado anterior, y la descripción de las acciones emprendidas.

Estimación de la brecha

Experimentar un evento o problema legal es en realidad un acontecimiento cotidiano. Prácticamente todos los días se puede comprar un producto defectuoso y no lograr cambiarlo, o protagonizar un intercambio de insultos con un vecino. Resulta obvio que muchos de estos problemas no ameritan a una acción institucional. Por lo tanto, el hecho de que casi un 70% de los encuestados han declarado un evento legal en el último año no quiere decir que siete de cada diez personas hayan tenido que recurrir a la justicia. Para verificar qué proporción realmente había sufrido un problema considerable, la encuesta incluyó una pregunta sobre su gravedad. El resultado es que en más de la mitad de los casos (entre los que declararon al menos un problema), aquellos son considerados graves o muy graves, lo que constituye el 36% del total de encuestados.

Tabla 1: Gravedad del principal problema sufrido

En una escala del 1 al 5, donde 5 es muy grave y 1 nada grave... ¿Qué tan grave considera Ud. que ha sido este problema en su vida?	Frecuencia	Porcentaje
Nada grave	40	7,1
Poco grave	102	18,2
Ni uno ni otro	110	19,6
Grave	173	30,8
Muy grave	136	24,2
No Sabe	1	,2
Total	562	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

Es importante señalar que la gravedad del problema incide en la decisión de hacer o dejar de hacer algo para resolverlo, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 2: Realización de acciones para resolver el problema según gravedad

¿Hizo o intentó hacer algo para resolver ese problema?	Gravedad del problema en dos categorías		
	poco o nada grave	grave o muy grave	Total
Si	138	209	347
	54,5%	67,2%	61,5%
No	115	102	217
	45,5%	32,8%	38,5%
Total	253	311	564
	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

Tal como se definió antes, la medida de brecha en el acceso a la justicia que se analiza aquí es la cantidad de casos en que no hubo acción para resolverlo. Este cálculo hay que hacerlo solo con los casos que se han considerado graves. Tomando sólo estos, se encuentra que uno de cada tres encuestados declara no haber hecho nada para intentar resolverlo.

Tabla 3: Realización de acciones para resolver el problema (solo casos graves o muy graves)

¿Hizo o intentó hacer algo para resolver ese problema? (Solo casos graves y muy graves).	Frecuencia	Porcentaje
Si	207	67,0
No	102	33,0
Total	310	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

Los 102 casos en que se experimentaron problemas graves pero para los que no se inició acción alguna constituyen el 12% del total de la muestra, por lo que a nivel de la población puede estimarse que alrededor de uno de cada diez personas mayor de 18 años ha experimentado un problema importante sin haber intentado nada para resolverlo. Como se ha dicho, a estos casos habría que sumarle las de aquellas personas que iniciaron acciones pero quedaron insatisfechas con el resultado, lo que se verá en el siguiente apartado. Sin embargo, dado que al momento de la encuesta la mayoría de estos casos (algo menos de tres de cada cuatro) continuaba sin terminar, conviene quedarse con esta cifra, que además es conservadora.

Una vez establecido esto, resulta importante conocer las razones que tienen las personas para no hacer nada. Como se observa en la tabla siguiente, la principal razón es entender que no se obtendrían resultados satisfactorios. También es importante la cantidad de personas que desisten de actuar por los costos (algo menos de una de cada tres) y luego quienes no hacen nada por desconocer sus derechos. Las respuestas son independientes, por lo que cada encuestado podía dar varios motivos simultáneamente.

Tabla 4: Razones para no hacer nada (solo casos graves y muy graves)

Razones para no hacer nada (n=102)	Frecuencia	Porcentaje (*)
No conocía los derechos que tenía	21	20,6
Por los costos y/o por el tiempo que tendría que invertir	33	32,5
Porque no espera resultados satisfactorios	62	60,5
Porque le aconsejaron que no lo hiciera	6	5,8
Porque no tenía tanta importancia	6	5,8
Otros motivos	38	37,5

* Porcentajes no suman cien por tratarse de respuestas múltiples.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

Hay un porcentaje importante (más de un tercio) que declara otros motivos no incluidos en las opciones anteriores. En esos casos se preguntaba, de forma abierta, en qué consistía ese motivo. Del análisis de las respuestas surge que, además de razones que pueden encuadrarse en las anteriores (pese a que el encuestado no lo hacía) aparecen situaciones donde hay una relación familiar con la persona que sería objeto de la acción, o se menciona el temor a represalias, u otras consecuencias negativas. En casos de deudas, se señala que simplemente no se podía pagar.

Ahora bien, ¿qué características tienen las personas que deciden no hacer nada para enfrentar su problema? Para responder a esta pregunta, se puede comparar aquellas personas que intentan hacer algo para resolver el problema que consideran grave o muy grave, con aquellas personas que declaran no hacer nada para enfrentar situaciones semejantes. En primer lugar se puede observar que a medida que se incrementa el nivel socioeconómico, es más frecuente intentar hacer algo.

Tabla 5: Realización de acciones para resolver el problema, según estrato socioeconómico

Estratos socioeconómicos (INSE)	¿Hizo o intentó hacer algo para resolver ese problema? (solo casos graves o muy graves)		Total
	Si	No	
Bajo - Bajo Medio	61,6%	38,4%	100,0%
Medio	67,9%	32,1%	100,0%
Alto Medio - Alto	70,1%	29,9%	100,0%
Total	66,8%	33,2%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

En segundo lugar, las mujeres parecen tener una tendencia algo mayor a emprender acciones para resolver este tipo de problemas.

Tabla 6: Realización de acciones para resolver el problema, según sexo

Sexo	¿Hizo o intentó hacer algo para resolver ese problema? (solo casos graves o muy graves)		Total
	Si	No	
Masculino	61,7%	38,3%	100,0%
Femenino	70,8%	29,2%	100,0%
Total	66,9%	33,1%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

También aparecen ciertas diferencias por grupo de edad, con una mayor frecuencia de personas que emprenden acciones en la franja de 30 a 44 años.

Tabla 7: Realización de acciones para resolver el problema, según tramo de edad

Edad en tramos	¿Hizo o intentó hacer algo para resolver ese problema? (solo casos graves o muy graves)		Total
	Si	No	
18 a 29 años	67,2%	32,8%	100,0%
30 a 44 años	71,7%	28,3%	100,0%
45 a 60 años	64,2%	35,8%	100,0%
mayores de 60 años	64,4%	35,6%	100,0%
Total	67,1%	32,9%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

Y existe alguna diferencia a favor del interior con respecto a Montevideo.

Tabla 8: Realización de acciones para resolver el problema, según región

Región	¿Hizo o intentó hacer algo para resolver ese problema? (solo casos graves o muy graves)		Total
	Si	No	
Montevideo	65,0%	35,0%	100,0%
Interior	68,8%	31,2%	100,0%
Total	67,1%	32,9%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

Sin embargo, las diferencias observadas con menores, y en ningún caso estas variables tienen una asociación significativa con el hecho de hacer o no hacer algo en caso de problemas graves. En otras palabras, no puede descartarse que estas diferencias deban ser atribuidas al azar.

El hecho de que no se encuentren asociaciones significativas ya se había constatado en el análisis de la encuesta del 2013, por lo que en principio los resultados parecen consistentes. Sin embargo, contradicen la hipótesis –y el sentido común– que espera mayores problemas de acceso en niveles socioeconómicos más bajos. Se pueden plantear dos interpretaciones para esto. La primera sería que el indicador no sea suficientemente válido (es decir, no hacer nada frente a un problema grave no sería realmente un indicador de falta de acceso a la justicia), pero al menos desde un punto de vista teórico esto es difícil de sostener.

Más relevante puede ser una segunda interpretación: que en realidad se ha asumido que todos los tipos de problemas (de consumo, de convivencia, de familia, etc.) pueden ser tratados como si fueran uno solo, cuando en realidad se trata de situaciones muy diferentes. El siguiente cuadro ofrece evidencia a favor de esta idea.

Tabla 9: Realización de acciones para resolver el problema, según tipo de problema

Tipo de evento legal	Porcentaje que intenta hacer algo para resolver el problema
Consumo	62,7%
Convivencia	67,9%
Créditos y deudas	58,3%
Derechos sociales	58,8%
Discriminación	80,0%
Familia	90,5%
Salud	55,9%
Trabajo	72,2%
Vivienda	83,3%
Otros	82,6%
Total	67,1%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

Se observa que la proporción de encuestados que declaran hacer algo para enfrentar su problema varía de forma significativa (*chi* cuadrado con $p=0.054$) según el tipo de evento o problema experimentado. En particular, problemas de discriminación, familia, vivienda y la categoría “otros” muestran porcentajes elevados de acción frente al problema. Sería importante poder conocer por qué en este tipo de problemas las personas tienden a actuar más que en otros, pero por el momento hay poca información sobre esto. Una hipótesis a tener en cuenta es la existencia de vías procesales claras u obligatorias para resolver los problemas (existe poco para hacer si uno tiene deudas, por ejemplo). En efecto, la relevancia de la disponibilidad de mecanismos institucionales claros y accesibles para resolver problemas legales ha sido destacada por la literatura (por ejemplo, Sandefur, 2008).

Esto sugiere que el análisis sobre los problemas de acceso debe hacerse diferenciando el tipo de evento. Sin embargo, el análisis del efecto de las variables estrato social y sexo muestra que éstas solo se vuelven significativas en algunos temas (el estrato socioeconómico en materia de trabajo, y el sexo en temas de familia). Por otra parte, al abrir por tipo de evento la cantidad de casos disponible para el análisis se reduce de manera importante, por lo que tampoco este puede ser concluyente.

Descripción de las acciones: los *caminos a la justicia*

Hacer algo respecto a un problema no significa necesariamente que se acceda a mecanismos adecuados para resolverlo. En el siguiente cuadro se puede observar que la gran mayoría de las acciones implican negociar o reclamar individualmente. Es relativamente menor la proporción que busca ayuda o asesoramiento en organizaciones de la sociedad civil, sindicatos o centros de mediación. En cambio, es relativamente frecuente buscar asesoramiento jurídico con un abogado. Finalmente, presentar demandas o reclamos ante un organismo público es algo que se hace en uno de cada cuatro casos aproximadamente (14,4% frente a un organismo público, 16,7% en la policía o juzgado).

Tabla 10: Tipo de acción realizada para resolver el problema

Tipo de acción realizada (solo casos graves y muy graves)	Frecuencia	Porcentaje (*)
Reclamo individual a la otra parte	165	79,0
Mediación o asesoramiento extrajurídico	63	30,3
Asesoramiento jurídico	55	26,4
Demanda formal	57	27,2

* Porcentajes no suman 100 por tratarse de respuestas independientes.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

El análisis de estos datos revela que la frecuencia con que se realizan estas acciones no varía mucho si se consideran todos los casos, y no solo los casos donde hubo problemas calificados de graves o muy graves. Esto es un resultado inesperado, porque se esperaba que la gravedad fuera un buen predictor del tipo de comportamiento adoptado, y no solo de la decisión de hacer algo (ver cuadro 2, supra).

Otra observación importante es que las distintas categorías de acción (reclamo individual, mediación o asesoramiento extrajudicial, etc.) no parecen conformar un “camino a la justicia” (Genn & Beinart, 1999), es decir, un encadenamiento de pasos estricto. Esto es, podría esperarse que las personas primero intentaran negociar o reclamar individualmente frente a la otra parte, luego buscaran una mediación si fracasara el primer paso, luego buscaran asesoramiento jurídico y solo al final realizaran demandas formales. Los datos generan alguna duda sobre esto, ya que en una cuarta parte de los casos las demandas formales se realizan sin ninguna otra acción previa.

Sin embargo, existen razones para mantener la hipótesis de un “camino a la justicia”. En primer lugar, sí se constata que existe una relación inversa (significativa aceptando una $p=0.10$) entre realizar un reclamo individual a la otra parte y no presentar una demanda formal (es decir, que reclamar o negociar individualmente disminuye a la mitad la probabilidad de llegar a una acción formal) como se observa en el siguiente cuadro.

Tabla 11: Realización de demanda formal según realización de reclamo individual

Reclamo individual a la otra parte	Demanda formal		Total
	No	Sí	
No	61,4%	38,6%	100,0%
Si	75,8%	24,2%	100,0%
Total	72,7%	27,3%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

También existe relación entre realizar un reclamo individual y buscar mediación o asesoramiento extrajudicial. En cambio, no existe relación entre buscar una mediación o asesoramiento extrajudicial y realizar una demanda formal, pero sí con buscar asesoramiento jurídico. Finalmente, buscar asesoramiento legal aumenta la probabilidad de realizar una demanda formal.

Tabla 12: Realización de demanda formal según búsqueda de asesoramiento jurídico

Asesoramiento jurídico	Demanda formal		Total
	No	Sí	
No	79,9%	20,1%	100,0%
Sí	52,7%	47,3%	100,0%
Total	72,7%	27,3%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

El siguiente cuadro resume las razones de chances (*odd ratio*) de cada una de estas relaciones. Las razones de chances expresan la probabilidad de ocurrencia de un evento dada la probabilidad de otro (por ejemplo, en la siguiente tabla, se observa que la búsqueda de mediación o asesoramiento extrajurídico se hace más de tres veces más probable cuando se ha realizado un reclamo individual).

Tabla 13: Razones de chances entre tipos de acciones realizadas para resolver el problema

	Reclamo individual	Mediación o asesoramiento extrajurídico	Asesoramiento jurídico	Demanda formal
Reclamo individual a la otra parte		3,4*	0,94	0,51**
Mediación o asesoramiento extrajurídico			2,8*	0,68
Asesoramiento jurídico				3,6*
Demanda formal				

* Significativa, p=0.05

**Significativa, p=0.10

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

Entonces, realizar un reclamo individual disminuye las chances de realizar una demanda formal directamente, pero incrementa significativamente las de buscar mediación o asesoramiento extrajurídico. Esto a su vez incrementa las posibilidades de buscar asesoramiento legal. Por último, buscar asesoramiento incrementa las chances de presentar una demanda o reclamo formal, sea ante un organismo público o ante un juzgado o policía.

En síntesis, los caminos a la justicia tomados por los encuestados se distribuyen de la forma que se presenta a continuación:

Tabla 14: Distribución de caminos a la justicia (solo casos graves o muy graves)

	Tipo de camino a la justicia (solo casos graves)	
	Frecuencia	Porcentaje
Solo reclamo individual a la otra parte	77	37,1
Asesoramiento o mediación extrajurídica (con o sin reclamo individual)	28	13,4
Asesoramiento jurídico (con o sin reclamo individual o asesoramiento o mediación extrajurídica)	29	13,9
Demanda formal (sin otras acciones)	10	4,8
Demanda formal con alguna otra acción previa o paralela	47	22,4
Otros	18	8,4
Total	209	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

Cabe acotar que las cifras varían algo si se incluye la totalidad de los casos. Aquí se han presentado los casos que las personas han considerado graves o muy graves. Como se observa, el 37% de las personas reclama de forma individual a la otra parte sin hacer nada más. Una cuarta parte busca asesoramiento o mediación por fuera del sistema jurídico (en unos pocos casos, eso incluye un centro de mediación o similar) o además asesoramiento jurídico con un abogado. Otra cuarta parte hace demandas formales, pero en la mayor parte de los casos haciendo alguna acción previa.

Resta un 8,4 % de casos en los que se declaran otras acciones no incluidas en las anteriores.

Para completar esta descripción del camino a la justicia se debería poder ofrecer una evaluación del resultado, pero la metodología utilizada solo permite tener una idea del grado de satisfacción que tiene el encuestado. En este caso, conviene hacerlo con el total de casos (y no solo con los casos graves o muy graves) ya que la pregunta solo se hace cuando el problema ha concluido, y en el momento de la entrevista solo una parte del total lo habían hecho⁽⁴⁾. Como se observa en la siguiente

te tabla, la insatisfacción con el resultado aumenta mucho cuando se ha consultado a un abogado o se ha presentado una demanda formal luego de otra acción.

Tabla 15: Grado de satisfacción con el resultado, según tipo de camino adoptado

Tipo de camino a la justicia	Grado de satisfacción			Total
	Insatisfecho/ muy insatisfecho	Ni uno ni otro	Satisfecho/ muy satisfecho	
Solo reclamo individual a la otra parte	18,0%	29,5%	52,5%	100,0%
Asesoramiento o mediación extrajudicial (con o sin reclamo individual)	18,2%	18,2%	63,6%	100,0%
Asesoramiento jurídico (con o sin reclamo individual o asesoramiento o mediación extrajudicial)	50,0%	6,3%	43,8%	100,0%
Demanda formal (sin otras acciones)	12,5%	25,0%	62,5%	100,0%
Demanda formal con alguna otra acción previa o paralela	45,5%	9,1%	45,5%	100,0%
Otros	26,3%	15,8%	57,9%	100,0%
Total	26,4%	20,3%	53,4%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

Este resultado más bien negativo para quienes buscan una solución acudiendo a intermediarios jurídicos o ante instituciones formales podría atribuirse a que los casos para los que se busca ese tipo de tratamiento suelen ser más complejos y difíciles de resolver que los que se llevan a una mediación o se tratan de resolver personalmente. De todos modos, el nivel de insatisfacción detectado reafirma la necesidad de profundizar en el análisis de la calidad del asesoramiento jurídico y de los mecanismos institucionales de resolución de conflictos.

¿Acceso a la justicia o vulnerabilidad ante la justicia?

Finalmente, un dato que debe ser analizado con atención es el de que hay casos donde se dan procesos legales sin que existan acciones de demanda judicial, y a la inversa, así como casos donde se presenta una demanda judicial o policial pero no se inician procesos. Sobre todo, interesa observar lo siguiente: en el total de casos con al menos un problema, se han iniciado procesos judiciales en un 11%, pero solo en algo menos del 5% los ha iniciado el encuestado. El resto puede atribuirse a casos donde el encuestado es el demandado (un 4% del total de la muestra).

Tabla 16: Inicio de proceso judicial y presentación de demandas (todos los casos con al menos un problema, n=553)

	[A raíz de este problema, ¿se inició un proceso judicial?]		Total
	Si	No	
Pidió ayuda o presentó denuncia ante la policía o un juzgado			
Si	4,7%	4,3%	9,0%
No (incluye a quienes no hicieron nada)	6,3%	84,6%	91,0%
Total	11,0%	89,0%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

Es relevante analizar qué características tienen las personas que son demandas judicialmente. El problema es que la cantidad de casos se vuelve muy pequeña como para ensayar un análisis pormenorizado, pero al menos puede señalarse que no se encuentran variaciones significativas por sexo o por región. En cambio, se encuentra una relación significativa (valor de chi cuadrado diferente de 0 con $p=0.053$) con el nivel socioeconómico: los demandados de estratos bajos y medio bajos duplican al resto.

Tabla 17: Ha sido objeto de demanda judicial, según estrato socioeconómico

Estratos socioeconómico	Ha sido objeto de demanda judicial		
	No	Sí	Total
Bajo - Bajo Medio	124	14	138
	89,9%	10,1%	100,0%
Medio	275	13	288
	95,5%	4,5%	100,0%
Alto Medio - Alto	161	8	169
	95,3%	4,7%	100,0%
Total	560	35	595
	94,1%	5,9%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

Y por otra parte, es posible que exista cierta relación ($p= 0.13$) con el estrato de edad: por debajo de 45 años es raro ser demandado (menos aún por debajo de 30). Lo que hace que la vulnerabilidad a las demandas sea también un problema de personas mayores. Deberían hacerse más estudios para encontrar una explicación a este hecho.

Tabla 18: Ha sido objeto de demanda judicial, según tramo de edad

Edad en tramos	Ha sido objeto de demanda judicial		
	No	Sí	Total
18 a 29 años	133	1	134
	99,30%	0,70%	100,00%
30 a 44 años	174	9	183
	95,10%	4,90%	100,00%
45 a 60 años	146	14	160
	91,30%	8,80%	100,00%
mayores de 60 años	107	10	117
	91,50%	8,50%	100,00%
Total	560	34	594
	94,30%	5,70%	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Encuesta de necesidades legales, Uruguay 2021

Conclusiones

La encuesta de necesidades legales de Uruguay, del 2021, encontró que siete de cada diez personas declaraban al menos un evento o problema legal, la mitad de los cuales era considerado grave o muy grave. Sin embargo, una tercera parte de los encuestados que los calificaron así no hicieron nada para resolver el problema. Esto constituye el 12% del total de la muestra, por lo que a nivel de la población en general puede estimarse que la brecha de acceso a la justicia está conformada por alrededor de uno de cada diez personas mayores de 18 años. Aunque a esta cifra se deberían agregar otras situaciones (como las personas que hacen algo, pero no acceden a mecanismos adecuados para resolver sus problemas, o haciéndolo no logran un resultado satisfactorio), puede ser conveniente utilizarla como una estimación mínima. Al analizar este resultado con variables sociodemográficas, se encuentra que los hombres y las personas de estratos bajos y medio bajos son los que menos tienden a actuar, pero el efecto de estas variables es débil.

La razón mencionada con mayor frecuencia para no llevar adelante acciones en casos graves es la baja expectativa por los resultados a obtener. Los obstáculos de costos o de tiempo son menos mencionados, aunque en una cantidad relevante también. Sin embargo, el tipo de problema es muy relevante, ya que cuando se trata de temas vinculados a la salud, a derechos sociales o a créditos y deudas la frecuencia con que se realizan acciones desciende considerablemente. Esto sugiere que el principal factor que afecta el acceso a la justicia está dado por la existencia de mecanismos institucionales que permitan canalizar reclamos o defenderse de ellos.

Las personas que intentan hacer algo para resolver un problema considerado grave recurren principalmente a la negociación o reclamo personal a la otra parte, pero algo menos de una tercera parte busca mediación o asesoramiento extrajurídico (por ejemplo, con un sindicato, un centro de mediación, o una iglesia), y algo más de la cuarta parte consulta con un abogado, público o privado. Un porcentaje algo mayor hace reclamos o demandas formales ante un organismo público, la policía o la justicia. Estas acciones, sin embargo, tienden a vincularse entre sí, de tal forma que la mayor parte de las demandas formales son acompañadas de otras acciones previas. Sin embargo, aquellos que realizan demandas formales o toman contacto con un abogado muestran mayor insatisfacción con los resultados obtenidos.

Finalmente, si bien las variables sociodemográficas no parecen tener efectos fuertes en la probabilidad de emprender acciones para resolver los problemas, sí tiene efecto en cuanto a la vulnerabilidad a las demandas: los estratos bajos y medio bajos, y las edades más altas, tienen más probabilidad de ser objeto de una demanda.

En conjunto, los datos ofrecidos no permiten todavía dibujar un panorama claro de los problemas de acceso a la justicia, pero sí sugieren líneas de trabajo que deben ser profundizados con metodologías cuantitativas más precisas, y sobre todo con estudios cualitativos sobre grupos específicos. Entre otras cosas, se debería profundizar el análisis de la relación entre estructura social y acceso diferenciando los problemas según la temática, incluyendo en esto la vulnerabilidad a demandas de terceros. Por otra parte, debería confirmarse el efecto de la disponibilidad o no de mecanismos institucionales adecuados en cada tema, y debería investigarse la razón de los altos niveles de insatisfacción que muestran quienes acceden a asesoramiento jurídico o demandas formales.

Bibliografía

- Bedner, A. & Vel, J.A.C., (2010). 'An Analytical Framework for Empirical Research on Access to Justice', 2010(1) Law, Social Justice & Global Development Journal (LGD). <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2861666/view>
- Bocardo, A. Martínez, J. y Valenzuela, M. (2019). Medir para decidir. Encuestas de necesidades jurídicas y políticas públicas de acceso a la justicia. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5647> .
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1988). Acceso à justiça (Vol. 19). Porto Alegre: Fabris.
- Coumarelos, C., Wei, Z., Zhou, A. Z., & Coumarelos, C. (2006). Justice made to measure: NSW legal needs survey in disadvantaged areas. Law and Justice Foundation of New South Wales. <http://www.lawfoundation.net.au/report/survey2006>
- Currie, A. (2007). The Legal Problems of Everyday Life The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians. Canada, Department of Justice. https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07_la1-rr07_aj1/rr07_la1.pdf
- Ferraz, L. S., Gabbay, D. M., Economides, K., Almeida, F., Asperti, M. C. de A., Chasin, A. C., da Costa, S. H., Cunha, L. G., Lauris, Élica, & Takahashi, B. (2017). Mesa de debates: “Repensando o acesso à Justiça: velhos problemas, novos desafios”. Revista De Estudos Empíricos Em Direito, 4(3). <https://doi.org/10.19092/reed.v4i3.277>
- Fresnedo, C. (2018). El acceso a la justicia en el ámbito del Derecho Internacional Privado. Revista Uruguaya de Derecho Internacional Privado, (10), 273-311.
- Garmendia, M. (2016): El acceso a la justicia como manifestación del orden público. Revista derecho del trabajo. Año 4, no. 10 (enero-marzo 2016), p. 205-216
- Genn, H., & Beinart, S. (1999). Paths to justice: what people do and think about going to law. Oxford, Hart Publishing.

- Genn, H., & Paterson, A. (2001). *Paths to justice Scotland: what people in Scotland think and do about going to law*. Oxford, Bloomsbury Publishing.
- Moreno, D. (2022). ¿Hay una Justicia para pobres y otra para ricos en Uruguay? El acceso a la justicia como derecho humano fundamental en nuestro pasado reciente. *Revista de Derechos Humanos*, (4), 19-43. Montevideo.
- Pleasence, P. E., & Balmer, N. (2019). *Práctica global en la evaluación de necesidades legales*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Argentina. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10125665/1/Pleasence%20and%20Balmer%20Practica%20Global%20en%20la%20Evaluacion%20de%20Necesidades%20Legales.pdf>
- Raso, J. (2021). Uruguay: el sistema del BPS y el largo camino de acceso a la justicia. *Revista De La Facultad De Derecho*, (52), e2021n51espa06. <https://doi.org/10.22187/e2021n52espa6>
- Sandefur, Rebecca L., *Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality* (May 1, 2010). *Annual Review of Sociology*, Vol. 34, August 2008, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1142098>
- Trujillo & Vigna (2016). *Acceso a la justicia: estudio descriptivo de las necesidades legales en Uruguay en el año 2013*. Documento de trabajo n° 14. Montevideo, Facultad de Derecho (UDELAR). <https://publicaciones.fder.edu.uy/index.php/sdt/article/view/19>
- Uprimny, R; Lalinde Ordóñez, S.; La Rota, M. (2013). *Encuesta nacional de necesidades jurídicas*. Bogotá, Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad – Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/encuesta-nacional-de-necesidades-juridicas/>

Notas

(1) Por ejemplo, en marzo de este año se suscitó una polémica entre el presidente de la Suprema Corte de Justicia, defensores públicos y otros actores respecto a si en Uruguay había una “justicia para ricos” y otra “para pobres” (El País, “Hay una Justicia para pobres y una para ricos: defensores de oficio contradicen a presidente de SCJ”, 17 de marzo de 2022).

(2) Un estudio sobre la desigualdad en la distribución de necesidades legales en Uruguay, realizado sobre la misma encuesta que se utiliza aquí, se encuentra en Trujillo y Escuder (2023).

(3) En el Informe anual del Observatorio Justicia y Legislación del año 2021 se incluye la ficha metodológica completa y el cuestionario aplicado en la encuesta: <https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2022-03Informe%20final%202021%20completo%20v1.pdf>

(4) De todos modos los resultados de satisfacción no varían demasiado cuando solo se seleccionan los casos graves.