

# EL SECIGRA-DERECHO: ¿QUE PIENSAN LOS ESTUDIANTES?\*

# TRABAJO DE CAMPO

Hace tres años, el Presidente Fujimori decidió instaurar en el Perú el Servicio Civil de Graduandos en Derecho (SECIGRA - DERECHO)<sup>1</sup>. La idea no era nueva. De hecho, en nuestro país ha existido desde hace bastante tiempo un servicio similar, que es prestado por los médicos recién graduados, en las zonas rurales. Sin embargo, la propuesta motivó una serie de comentarios a favor y en contra que hasta la fecha se mantienen. Ciertamente, entre los estudiantes de Derecho también pueden observarse diversas perspectivas. Lo criticable es que éstas no se cotejaron en su oportunidad y aún hoy no sean tomadas en cuenta para la reformulación del sistema.

El presente trabajo constituye una aproximación a la opinión de los principales involucrados en el SECIGRA - DERECHO. No responde a ninguna idea preconcebida, positiva o negativa, sobre el servicio. Intenta graficar lo más objetivamente posible el resultado de una investigación que **THĒMIS - Revista de Derecho** realizó en cuatro universidades de Lima durante el semestre pasado. Consideramos que las conclusiones del trabajo son interesantes y merecen ser revisadas por quienes, directa o indirectamente, se encuentran comprometidos con el SECIGRA.

Para la elaboración del trabajo de campo se aplicaron 270 encuestas a estudiantes que cumplieron su SECIGRA durante el presente año<sup>2</sup>. Paralelamente, se consultó la opinión de algunas autoridades encargadas de la organización de este servicio.

## ORGANIZACION

El diseño del SECIGRA compromete el trabajo conjunto de diversas instituciones:

\* El presente trabajo fue realizado por Marina Lazarte Zababurú y Fernando Molina Rey de Castro, miembros de **THĒMIS - Revista de Derecho**. Se agradece por la colaboración prestada en esta investigación a Gustavo Lazo y Fernando Piérola.

<sup>1</sup> El Servicio Civil de Graduandos SECIGRA - DERECHO fue creado el 24 de diciembre de 1992. El servicio debe ser prestado en forma obligatoria por los estudiantes de las facultades de Derecho de las universidades del país, como condición para la obtención del título de abogado. La finalidad del SECIGRA - DERECHO, según el artículo 2 del Decreto Ley N° 26113 que lo implementó, es "coadyuvar a una más pronta y eficiente administración de justicia y administración pública, ampliando el ejercicio práctico de la profesión e incentivando la responsabilidad social del graduando".

<sup>2</sup> Se aplicaron encuestas a estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú, de la Universidad de Lima, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de la Universidad Particular San Martín de Porres.

- Las unidades receptoras. Se trata de dependencias de carácter público en las que se requiere servicios jurídicos. También se comprende en el concepto a los consultorios jurídicos gratuitos, dependientes de las instituciones de promoción y apoyo a la población.

- La Oficina Central de SECIGRA del Ministerio de Justicia. Esta oficina tiene a su cargo la organización y coordinación del SECIGRA. Entre sus funciones se encuentran: (i) asignar a los alumnos a sus respectivas unidades receptoras tomando en cuenta la información de las facultades, y (ii) recibir denuncias sobre irregularidades cometidas por secigristas o por los integrantes de las unidades receptoras.

- Las facultades de Derecho de las universidades del país. En cada facultad se constituye una oficina responsable del SECIGRA, dedicada fundamentalmente a preparar programas de capacitación previa para los estudiantes -conforme a las necesidades de las unidades receptoras- y a establecer un sistema de supervisión permanente del secigrista. La oficina responsable de cada facultad se encuentra a cargo de un coordinador, quien debe designar supervisores (a razón de uno por cada treinta alumnos). Los supervisores están encargados del seguimiento de la labor de cada secigrista. Están obligados también a prestar el apoyo que sus supervisados requieran y a recibir las quejas presentadas por éstos.

Una efectiva organización del SECIGRA requiere de una constante coordinación entre las unidades receptoras, la Oficina Central del Ministerio de Justicia y las universidades, ya que sólo de esta forma se puede intercambiar información acerca de cómo se va realizando el servicio de manera integral. Un adecuado nivel de coordinación permitiría detectar oportunamente las deficiencias del sistema y corregirlas a tiempo.

En la actualidad son considerables las críticas referidas a la falta de coordinación entre las instituciones comprometidas en la ejecución del SECIGRA. A juicio de los alumnos, la descoordinación genera que en repetidas ocasiones las unidades receptoras no sigan las instrucciones y sugerencias de las universidades. De esta suerte, algunas unidades receptoras no se sujetan al esquema general diseñado para el servicio, sino que diseñan mecanismos propios de selección de secigristas, exigen horarios

distintos a los establecidos o imponen condiciones ajenas a las establecidas.

Una muestra de la descoordinación existente es el nivel de las quejas presentadas por los secigristas que no han sido resueltas. La escasa atención que se presta a éstas genera ciertamente un malestar entre los secigristas que han tenido algún problema durante la prestación del servicios.

Quejas resueltas	32.7%
Quejas sin resolver	67.3% <sup>3</sup>

El elevado porcentaje de quejas sin resolver brinda también un indicio de las deficiencias del sistema de atención a los secigristas, más aún si se toma en cuenta el reducido número de quejas presentadas. Es fácil prever que la situación se agravaría si aumentara repentinamente el número de quejas interpuestas.

En la mayor parte de los casos, quienes teóricamente deben encargarse del seguimiento y apoyo al alumno -los supervisores- no tienen el contacto necesario con los secigristas a su cargo. Esta situación es claramente perjudicial para el sistema, pues el supervisor es una figura clave de control de las funciones del estudiante y de la unidad receptora donde se desempeña. Consultados al respecto, los secigristas manifestaron lo siguiente:

Existe un contacto permanente	40.5%
Contacto esporádico	36.5
No existe contacto	23.0

Algunas autoridades explican que el contacto es difícil debido a que para las universidades resulta extremadamente complicado mantener económicamente a un supervisor a tiempo completo. Por esta razón, las facultades de Derecho se ven obligadas a recurrir a personas que desarrollan otras activida-

<sup>3</sup> Sin embargo, es necesario precisar que el 75% de los alumnos encuestados no presentaron queja alguna a los supervisores, actitud que contrasta en gran medida con la reflejada en la encuesta, donde las críticas fueron abundantes.

des y que no pueden dedicarse plenamente a la labor de supervisión. De esta forma, la creación del SECIGRA ha significado para las universidades una carga en tiempo y dinero que en circunstancias económicamente apremiantes ha sido difícil de asumir.

Del mismo modo, la descoordinación existente origina que el pago inoportuno del estipendio sea frecuente. Durante el presente año, muchos secigristas han tenido que esperar varios meses para recibir su pago. Quizá por esta razón, los secigristas manifiestan que la organización es excesivamente burocrática, lo que se refleja en el gran número de trámites que deben realizar durante la prestación del servicio. Es de notar, sin embargo, que se ha apreciado un considerable progreso en estos últimos tres años, que se ha reflejado en la simplificación de los procedimientos.

Los problemas mencionados son en su mayoría "de forma" y muchos de ellos se deben, sin duda, al poco tiempo de implementación del SECIGRA. Esperamos que las distorsiones iniciales se vayan superando conforme las instituciones encargadas se vayan consolidando. En este campo, es necesaria una interrelación más efectiva entre la Oficina Central del Ministerio de Justicia, las unidades receptoras y las universidades. Gran parte de los errores iniciales se debieron a la falta de apoyo y de asesoramiento que debió brindar el Estado a las universidades.

### FORMACION ACADEMICA

Una de las finalidades esenciales del SECIGRA es ampliar el ejercicio práctico de la profesión realizando actividades jurídicas en las instituciones públicas. En tal sentido, la implementación del servicio resulta provechosa. El SECIGRA permite al graduando tener la oportunidad de aplicar sus conocimientos teóricos a la realidad misma, a la vez que contribuye con su actividad a la difusión y proyección del Derecho.

La investigación realizada coincide parcialmente con la afirmación anterior, ya que más del 70% de los encuestados considera que el SECIGRA contribuye a su formación académica. Existe, sin embargo, un excesivo 28% que piensa que no recibe beneficio alguno por la prestación del servicio.

Al respecto, cabe precisar que el SECIGRA es sobre todo una prestación a beneficio exclusivo del Estado por un valor superior -en este caso la proyección del

Derecho-. Sin embargo, no se debe pasar por alto el enriquecimiento académico que también debería obtener el estudiante, que pone su tiempo a disposición del Estado. No debe olvidarse que el tiempo que un secigrista aporta podría ser invertido en actividades que le proporcionen mayores conocimientos y mejores perspectivas de trabajo como profesional. De esta forma, el Estado debe preocuparse por reducir el costo de oportunidad del tiempo que un secigrista brinda al servicio.

Si se enfoca el asunto desde otra perspectiva, debe considerarse que un secigrista trabajará desmotivado (o no trabajará) si piensa que podría emplear de mejor manera el tiempo que dedica al SECIGRA. Al respecto, es significativo mencionar que la mayoría de los encuestados manifestó que realiza preponderantemente una función administrativa que, como tal, no contribuye con su formación académica. Los resultados obtenidos sobre este punto fueron los siguientes:

Función Jurídica	44.3%
Función Administrativa	55.7%

Este resultado refleja una gran deficiencia -sino la mayor- que presenta el SECIGRA en la actualidad. El servicio termina siendo, en muchos casos, una labor burocrática impuesta por el Estado, que por ese medio consigue trabajadores calificados a cambio de una escasa retribución económica. La necesidad estatal de conseguir funcionarios públicos no puede materializarse en desmedro de los estudiantes de Derecho.

Es necesario que el servicio se preste efectivamente en el campo jurídico<sup>4</sup>. Sucede que si se asigna a los secigristas labores de índole burocrática o administrativa y no jurídica, se atentaría contra el fin para el cual el servicio fue creado. Desde otro punto de vista, no resultaría descabellado afirmar que esta práctica aparecería como discriminatoria e injusta para los estudiantes de Derecho. En efecto, no existiría razón para que sólo los estudiantes de Derecho sean llamados a desarrollar labores administrativas en beneficio del Estado, cuando cualquier estudiante de educación superior podría realizarlas, sin requerir para ello de conocimientos jurídicos.

<sup>4</sup> Reglamento del Decreto Ley 26113, artículo 1°.

Una de las causas de este trastocamiento radica en que el secigrista acude a la unidad receptora sin tener una labor predeterminada, a pesar de que los artículos 1, 2 y 17 del reglamento del Decreto Ley 26113 disponen que las labores del SECIGRA se deben ajustar a los lineamientos plasmados en un documento elaborado por el responsable de la unidad receptora. Ninguna labor subordinada puede tener parámetros rígidos, pero sí un necesario grado de delimitación. En tal sentido, es fundamental un control más eficiente del Estado y de los supervisores para que las unidades receptoras asignen tareas acordes a la formación jurídica que debe recibir el estudiante.

En todo caso, a pesar de algunas quejas sobre la falta de instituciones idóneas para desempeñar el servicio, existe un mayoritario sector de secigristas que se encuentran conformes con la unidad receptora a la que han sido asignados. Las quejas no se dirigen entonces contra el "catálogo" de unidades receptoras elaborado por la Oficina Central del SECIGRA, sino contra las específicas funciones que se asignan a los secigristas. Al preguntarse a los secigristas si se encontraban satisfechos con la institución a la que fueron asignados, respondieron lo siguiente:

Estoy conforme	72.4%
No estoy conforme	27.6%

El alto porcentaje de satisfacción se explica por el hecho de que los estudiantes pueden seleccionar la unidad receptora en la que desean ser asignados, lo cual resulta evidentemente un acierto del programa. Esto puede significar para el secigrista un oportuno complemento de su especialización académica. Se puede inferir, en consecuencia, que es alto el número de secigristas que son asignados a la unidad receptora que solicitaron<sup>5</sup>.

El SECIGRA brinda a los estudiantes la opción de elegir la modalidad en que prestará el servicio: pleno (8 horas diarias), semipleno (4 horas) o especial (2 horas). La flexibilidad concedida por el Estado permite considerar la disponibilidad de tiempo de cada uno de los secigristas. Sin embargo, es desconcertante constatar cómo los secigristas no cumplen efectivamente con las horas de trabajo que les son asignadas dependiendo de la modalidad en

que se encuentran prestando el servicio, como se demuestra en el siguiente cuadro:

Horas efectivamente trabajadas	Porcentaje
Las asignadas	53.4
Menos de las asignadas	20.6
Más de las asignadas	26.0

Resulta relevante advertir que más del 46% de los encuestados manifestó que existe una discordancia entre el número de horas asignadas y las efectivamente trabajadas. Esto perjudica al sistema, toda vez que un importante porcentaje de estudiantes suele desperdiciar horas de servicio por falta de asignación de tareas que podrían ser útiles para la institución donde se desempeñan o por falta de un adecuado control. No puede soslayarse tampoco la grave responsabilidad que compete a los propios secigristas en este caso: una gran mayoría no acude puntualmente a cumplir con sus labores, evita en lo posible los "trabajos fuertes" o pugna por retirarse lo más temprano posible. En la orilla opuesta se encuentra otra gran cantidad de secigristas que se ve obligada a sacrificar sus horas de estudio, de práctica pre-profesional o de trabajo, debido a la mayor exigencia de tiempo de su unidad receptora.

El problema de la exigencia de mayor tiempo cobra decisiva importancia para un 35% de secigristas, que practican o realizan algún trabajo adicional al SECIGRA. Las autoridades no pueden pasar por alto el hecho de que los estudiantes de los últimos ciclos suelen preocuparse prioritariamente por encontrar algún empleo que les garantice cierta estabilidad en su futuro profesional. No es de extrañar, por tanto, que el 79% de los estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad de Lima consideren al SECIGRA como un obstáculo para colocarse en algún empleo prometedor.

Lo contrario sucede, justo es decirlo, en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y en la Universidad Particular de San Martín de Porres, donde la mayoría considera que el SECIGRA no constituye obstáculo alguno para encontrar un empleo. Más aún, un 32% de los encuestados en estos centros de estudio considera que el SECIGRA es una buena alternativa para ubicarse posteriormente en su uni-

<sup>5</sup> Sin embargo, no podemos pasar por alto que algunos encuestados se quejaron de la escasez de instituciones atractivas donde desempeñarse, a pesar de que existen 68 opciones.

dad receptora. Adicionalmente, un 45.6% de los alumnos de las universidades antes referidas tiene deseos de seguir trabajando en su unidad receptora una vez que termine su servicio.

La confrontación de las respuestas brindadas por los estudiantes de la Universidad de Lima y de la Pontificia Universidad Católica del Perú frente a las de los estudiantes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de la Universidad Particular San Martín de Porres nos lleva a concluir que existe, entre los estudiantes del segundo grupo, un mayor interés por trabajar en la Administración Pública. Sobre el particular, preguntamos a los encuestados si tenían interés en continuar trabajando en la unidad receptora a la que fueron asignados. Las respuestas pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

CENTRO DE ESTUDIOS	SI	NO
Universidad Católica	10.9	89.1
Universidad de Lima	16.7	83.3
Universidad de San Marcos	45.3	54.7
U. de San Martín de Porres	46	54

## INCENTIVOS

El artículo 27 del reglamento afirma que el servicio prestado por el estudiante "no crea vínculo laboral ni genera derechos ni beneficios sociales", lo cual concuerda con la tendencia de la actual administración de exceptuar del Derecho Laboral a las relaciones de subordinación que tengan como finalidad la capacitación para el trabajo<sup>6</sup>.

A pesar de la inexistencia de una relación laboral, es derecho del secigrista la percepción de un estipendio mensual, cuyo monto fija el Programa de SECIGRA Anual. El estipendio es uno de los temas que mayores reacciones negativas ha originado entre los encuestados. Anteriormente, nos hemos referido a las quejas sobre la demora en el pago. El malestar mayor, sin embargo, se relaciona con el magro monto que el estipendio representa para el secigrista. Aun cuando la respuesta era previsible, consultamos a los encuestados su opinión sobre la remuneración que reciben:

Estamos bien remunerados	0.4%
Estamos regularmente remunerados	15.3%
Estamos mal remunerados	84.3%

El resultado antes detallado refleja una evidente disconformidad de los encuestados respecto al monto del estipendio. Por ello, resulta explicable que un 89.4% de los encuestados considere que el SECIGRA representa para ellos un perjuicio económico.

Si bien es cierto que el SECIGRA es esencialmente un servicio que el estudiante presta en beneficio de la comunidad -lo que implica que no se puede pretender una elevada subvención económica para quien lo realiza- no es menos cierto que este servicio no puede convertirse en una actividad gravosa, sobre todo si tenemos en cuenta que muchos de los secigristas son personas de escasos recursos económicos, que deben pagar sus estudios o que incluso cuentan con algún tipo de carga familiar. Hay que recordar que el secigrista realiza una labor importante en beneficio del Estado y, por tanto, es justo que se les compense adecuadamente.

Muchos encuestados, por otro lado, opinaron que faltaban incentivos para el estudiante que presta el servicio, no obstante que el Reglamento prevé premios para los secigristas que realicen sus labores con diligencia, puntualidad y eficiencia. Sobre el particular, hay que recordar que no bastan sanciones para que una institución se implante eficazmente. Para que el Derecho sea un efectivo instrumento de cambio social necesita también de incentivos que tiendan a evitar una resistencia potencial por parte de los obligados<sup>7</sup>. Una política que contemple premios reales y un aumento en el estipendio redundará en beneficio no sólo del secigrista sino también de las propias unidades receptoras que obtendrán, por esta vía, estudiantes más motivados.

Como ya se ha mencionado, el secigrista debe contar con la colaboración de los miembros de su unidad receptora para acrecentar sus conocimientos jurídicos, lo que finalmente repercutirá en la calidad del trabajo que presta al Estado. Resultados de la encuesta muestran, sin embargo, un porcentaje significativo de estudiantes que manifiestan haber re-

<sup>6</sup> El artículo 24 del Decreto Legislativo 728 dispone que los convenios de formación laboral juvenil y prácticas preprofesionales tampoco originan vínculo laboral.

<sup>7</sup> EVAN, William M. El Derecho como instrumento de cambio social. En: *Applied Sociology; oportunities and problems*. Gouldner and Miller, de. New York, Free Press, 1965, pp. 285-293.

cibido un trato hostil de los funcionarios de la institución donde desempeñaron sus actividades. Actitudes como éstas no sólo impiden una labor eficiente del secigrista, sino que atentan contra sus derechos fundamentales. Es de esperar en ese sentido una actitud enérgica de la Oficina Central para evitar que el estudiante sea objeto de futuros malos tratos en su unidad receptora. Preguntados respecto del trato que han recibido por parte de los funcionarios de la unidad receptora durante la prestación del servicio, los encuestados manifestaron lo siguiente:

He notado un trato hostil	26.4%
He recibido un buen trato	73.6%

El reducido estipendio, la falta de incentivos y, en ocasiones, el trato hostil son situaciones que no sólo impiden la labor del secigrista en favor del Estado y de la comunidad, sino que atentan contra sus derechos a una remuneración justa y a un trato digno. Es necesario, en consecuencia, revertir estos tres aspectos para lograr un servicio más eficiente y completo.

#### LA OBLIGATORIEDAD DEL SECIGRA

El SECIGRA tiene carácter obligatorio y se considera como un año de práctica pre-profesional. Debe hacerse notar, sin embargo, que a diferencia de la práctica profesional, el SECIGRA no es voluntario y en esa medida debe ser prestado de conformidad con las condiciones establecidas legalmente. La opinión de los encuestados sobre el carácter obligatorio del servicio es, como se podría esperar, de franca oposición. Un 22.6% considera adecuado que el SECIGRA sea obligatorio, mientras que un contundente 77.4% se muestra en contra de tal carácter. La opinión de los secigristas puede apreciarse desagregada en el siguiente cuadro:

Debe ser obligatorio	22.6%
Debe eliminarse	13.0%
Debe ser voluntario	64.8%

Muchas razones pueden explicar esta actitud. Algunas de ellas pueden encontrarse en problemas ya examinados anteriormente: el bajo estipendio, el exceso de trabajo administrativo, el mal trato, la rigidez del horario, la mala organización, etc.

Otros encuestados, principalmente los de universidades privadas, manifestaron que la concepción misma del SECIGRA estaba equivocada debido a que, según ellos, el estudiante de Derecho no le debe nada al Estado, y que, por tanto, la obligación de prestar el servicio es, de por sí, injusta. Esta actitud refleja una falta de compromiso con los sectores menos favorecidos y con la reestructuración del Estado en el Perú. Plantea, asimismo, la necesidad de reorientar la idea según la cual el ciudadano aparece **frente** al Estado y no **dentro** del Estado. Evidentemente, en el origen de esta concepción puede hallarse el pésimo desempeño que el aparato estatal ha tenido consuetudinariamente en nuestro país. Sin embargo, la posibilidad de éxito del SECIGRA depende ciertamente de la capacidad de sus conductores para promocionar sus ventajas y revertir ideas como las antes citadas. A este esfuerzo contribuirá seguramente la profundización de las reformas en nuestra administración pública.

De otro lado, es fácil constatar en los resultados de la encuesta que aquéllos que proponen la necesidad de eliminar el SECIGRA son una minoría. Esto importa que un gran sector de los estudiantes está de acuerdo con la existencia del sistema. Así, los errores existen, pero existe también una voluntad mayoritaria por mejorar el sistema y no por eliminarlo.

En un principio se creyó que el SECIGRA podría contribuir a mitigar la insuficiencia de orientación y asesoría legal de muchos sectores de la sociedad, fomentando una conciencia social en el futuro abogado sobre su profesión<sup>8</sup>. Sin embargo, por lo visto, la orientación que ha seguido el servicio ha sido, más bien, la de constituirse en un medio para el mejor desarrollo de la función pública. No es propósito de este trabajo determinar la racionalidad de esta decisión.

Por otro lado, es cierto que una mejor función pública terminará beneficiando a la sociedad, como en el caso del Poder Judicial. Sin embargo, dada la gran cantidad de alumnos que prestan el servicio sería poco el perjuicio al Estado y grande el beneficio a la comunidad si se le diera al estudiante la opción de

<sup>8</sup> Entre ellos: EZCURRA, Huáscar. SECIGRA: Un nuevo modelo. En: Ius et Veritas. No 5, 1992

realizar el SECIGRA en instituciones que sin ser estatales brindan asesoría a sectores menos favorecidos o realizan tareas de investigación sobre la realidad nacional<sup>9</sup>.

No debemos pasar por alto que hay un significativo porcentaje de alumnos (65%) que aún estando en contra de la obligatoriedad, estarían dispuestos a hacer SECIGRA en caso de que éste fuera voluntario. Sería recomendable que las autoridades tomaran esto en cuenta, para promover la voluntariedad del servicio.

Asimismo, queda pendiente la cuestión sobre la razonabilidad de la imposición de un servicio en favor del Estado, limitado a los estudiantes de de-

terminadas profesiones, cuando -dada la naturaleza social del servicio- debería hacerse extensivo a los alumnos de todas las disciplinas, ya que todos podemos contribuir de una u otra manera, al desarrollo del país.

Somos conscientes de que las ideas que inspiraron la creación del SECIGRA-DERECHO se basan fundamentalmente en la necesidad de un mayor compromiso social de los universitarios con el país. Sin embargo, los buenos propósitos no harán desaparecer los problemas destacados a lo largo del presente trabajo. Estamos convencidos de que el cambio es necesario y de que éste no puede llevarse adelante sin la participación de los principales involucrados: los secigristas.

# **MARIA MUJICA BARREDA**

## **NOTARIO DE LIMA**

Teléfonos : 427-0850 427-1223

Fax : 427-0048

Jr. Lampa 879 Of. 105 - Lima