

Cuadernos del

# CELS

3

## APOYO JURIDICO Y POPULAR

Un año de trabajo

4 | 3CELS  
mbre 1990

s Aires, Argentina

# APOYO JURIDICO POPULAR:

UN AÑO DE TRABAJO  
(Julio de 1989/ Julio de 1990)

BIBLIOTECA CELS

FECHA DE INGRESO:

Ino. 2972.

Ref: 4084/3 CELS



Cuadernos del  
**CELS**

Centro de Estudios Legales y Sociales  
Buenos Aires, Argentina

**EQUIPO INTEGRANTE  
DEL PROGRAMA  
DE APOYO JURIDICO POPULAR**

Andrea Andújar  
Octavio Carsen  
Augusto Conte  
Laura Conte  
Alicia Curiel  
Julio García  
Elena Lenhardtson  
Norma Maratea  
Carlos Marín  
Alicia Oliveira  
Patricia Palenque  
Sofía Tiscornia

**Cuadernos del CELS**  
es una publicación del Centro de Estudios Legales y Sociales.

**Año I N°3 - Noviembre 1990**

ISBN 950-99359-3-X Hecho el depósito que marca la ley,

By Centro de Estudios Legales y Sociales.

El CELS no se hace responsable de los conceptos vertidos en  
este Cuaderno

**Paz Producciones**  
**Producción Gráfica y Editorial**

**Noviembre 1990**

**INDICE**

I. Introducción.....	5
Procesos de victimización de los pobladores de villas y barrios de emergencia.....	7
II. Recursos Humanos y forma de trabajo del Programa de Apoyo Jurídico Popular.....	10
III. El trabajo con el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal.....	13
A. Vinculación del CELS con el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Cap.Fed .....	13
B. El Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal .....	14
IV. El trabajo institucional con los organismos del Estado: el problema de la tenencia de las tierras .....	18
V. El trabajo en el barrio .....	22
1. Caracterización de los barrios. Aspectos generales .....	22
2. Vinculación del Programa de Apoyo Jurídico Popular con los diferentes organismos e instituciones presentes en las comunidades .....	25
VI. El trabajo de Apoyo Jurídico Popular: tipo de con- sultas atendidas .....	25

VII. Programa de Apoyo Jurídico Popular - CELS- Córdoba.....	33
VIII. Vinculación del Programa con otras entidades y actividades conexas.....	36

## I. Introducción

Es común definir a la población de las villas miserias y barrios carenciados como un sector social cuya principal característica deviene de su individualización espacial. Esto es, como aquella parte de la población que ocupa “ilegalmente” predios urbanos de propiedad fiscal o de terceros.

Esta caracterización, que iguala a los pobladores de las villas y barrios carenciados de la Capital Federal con sus pares de las “poblaciones” chilenas, “favelas” brasileñas, “pueblos jóvenes” en Perú, resulta de una conflictiva historia que encuentra sus razones en las migraciones del campo a la ciudad, en acelerados y escasamente planificados procesos de industrialización -que traen aparejados, a su vez, migraciones de países limítrofes- y, más recientemente, en la crisis del Estado Benefactor.

La igualdad de derecho institucionalmente reconocida a todos los ciudadanos no implica por sí sola y para sectores subalternos especialmente -como es el caso de los villeros-, el goce de los mismos. Todos sabemos que la igualdad formal se ve seriamente cuestionada al enfrentarse a un sistema de distribución injusto y pautas culturales discriminatorias. Esta “igualdad” redundará así en la consolidación de posiciones subordinadas.

Sin embargo, en tanto el Estado democrático garantice la

vigencia de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, inviste necesariamente de legitimidad a las demandas por el acceso a derechos fundamentales, tales como el derecho al espacio y la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación.

Es el histórico reclamo de estos derechos ciudadanos el eje de las luchas y demandas de las organizaciones barriales y villeras. Más importantes aún ante la escasa presencia de políticas públicas destinadas a planificar concreta y eficazmente el problema de la vivienda y los servicios colectivos.

No arbitrariamente la lucha por la ocupación y propiedad del espacio urbano ha sido y es foco nucleante de las reivindicaciones de este sector social.

En el análisis de esta cuestión es necesario hacer algunas precisiones:

<

1. Las villas miserias han sido consideradas por la mayoría de los gobiernos de nuestro país -muy especialmente los gobiernos de facto- como una intrusión indeseable en el espacio urbano.

2. El proyecto político de los gobiernos militares, en especial el del denominado "Proceso de Reorganización Nacional" (1976/83), en tanto tendía a la desactivación y atomización política y social de los sectores populares y a su radical exclusión de los beneficios económicos, se dio políticas centralmente represivas, de supresión de estos asentamientos (Ordenanza Municipal de 1977, disponiendo la erradicación de todas las villas de la Capital Federal).

3. Para ello se apoyó en una serie de argumentos de justificación que buscaban despojar de toda legitimidad al reclamo de derecho a la vivienda de los asentamientos villeros. Así, el discurso de legitimación del gobierno de facto se articuló en torno a caracterizar

a los villeros como infractores múltiples, esto es, imponer y reforzar ante la opinión pública una imagen del villero como "enemigo social": delincuentes, vagos, analfabetos.

4. Con la democracia instaurada en 1983, el nucleamiento y organización de la población villera ha ido en notable aumento. Sin embargo la vulnerabilidad de este sector social continúa siendo preocupante. Ello ha sido el móvil fundamental para la instrumentación en el CELS del Programa de Apoyo Jurídico Popular.

La caracterización que hemos descripto sesga, sin duda, la orientación del trabajo emprendido en el Programa de Apoyo Jurídico Popular. El énfasis ha sido puesto entonces en:

a. el trabajo cuyo eje es el acompañamiento a la organización barrial en la lucha por la tierra y,

b. el trabajo por plantear una alternativa de mediación popular en los problemas sociales de carácter jurídico, entendiendo que este lugar de mediación corresponde a las organizaciones barriales.

## **Procesos de victimización de los pobladores de villas y barrios de emergencia**

La estigmatización de la población villera es resultado de procesos históricos que están relacionados con prácticas autoritarias y dictatoriales. La estigmatización coloca a esta población en un estado de indefensión cotidiano. El solo hecho de vivir en una villa lo convierte, muchas veces, en "sospechoso".

Es justamente a partir de la organización en el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal, que el CELS entiende posible luchar contra la victimización de este sector

social. Es por ello que se ha dado en el Programa prioridad a la vinculación con el mismo.

Pero para luchar contra la victimización es importante conocer cómo ésta se produce.

En la vida cotidiana estos grupos son victimizados por las fuerzas policiales de diferentes formas. Es la agencia policial la que ejerce el principal poder de selección y victimización.

Cuando pobladores de las villas se encuentran fuera del ámbito barrial, es decir, en zonas residenciales o comerciales, son privados de su libertad en función de atribuciones policíacas como las detenciones por averiguación de antecedentes o los edictos policiales (vagancia, ebriedad, incitación a la prostitución, entre otros). La característica de tal normativa es lo que en la dogmática penal se conoce como "estado peligroso sin delito."

Tales situaciones generan pérdidas de días de trabajo y, en el caso de trabajos estables, premios por presentismo. Al mismo tiempo, cada detención es registrada por las fuerzas policiales y esos antecedentes no sólo generan nuevas detenciones sino que, al ser revelados a particulares (por ejemplo empresas) -hecho que en sí es ilegal-, se constituye en un factor negativo para la obtención de trabajos estables.

El mismo nivel de victimización se esgrime sobre los menores. Sin embargo, adquiere características de mayor gravedad ya que por carecer de una legislación garantista en materia de minoridad, pueden sufrir pérdidas de libertad que provocan también la pérdida del año lectivo o la desintegración de su núcleo de pertenencia. Por otra parte son sometidos a procesos de institucionalización, donde estos grupos seleccionados van asumiendo un rol negativo tal como el que la discriminación les exige, retroalimentando los procesos represivos.

Los medios de comunicación social juegan un rol esencial en tales procesos de victimización. Ante cualquier conflicto que afecte a la propiedad, ellos definen a estos barrios como "bolsones de marginalidad", "bolsones de violencia", "bolsones de delincuencia", "bolsones de malvivientes", etc.

Así crean en la población la sensación de que aquellos que deben vivir en determinados lugares en función de las políticas de desprotección que los victimizan, son los causantes de todos los conflictos que afectan a la sociedad argentina.

Esta visión falsa de la realidad colabora en la creación de consenso tendiente a justificar las acciones de represión masiva que se ejerce sobre esos sectores. Esta se manifiesta, entre otras formas, en razzias y allanamientos ilegales, en algunos casos autorizados por el poder judicial.

Los procesos de represión generan, por otra parte, enfrentamientos entre los mismos pobladores de los barrios, donde algunos grupos pretenden la exclusión de menores en situación de riesgo, en lugar de establecer relaciones horizontales de contención.

## II. Recursos Humanos y Forma de Trabajo del Programa de Apoyo Jurídico Popular

El programa de Apoyo Jurídico Popular, comenzó su trabajo en un barrio -Villa 15- y en tareas de apoyo y acompañamiento al Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal, según sus requerimientos. A lo largo de más de un año de trabajo, se ha sumado a la tarea otro barrio -Villa 20- y se han incrementado en forma notable las responsabilidades asumidas respecto a las tareas institucionales con la organización que nuclea a los barrios y villas: el Movimiento.

En el transcurso del trabajo y como resultado de las dificultades y también de los logros encontrados, ha sido necesario incorporar profesionales y trabajadores al programa. Entendemos que forma parte principal de este trabajo que pretende resumir la tarea, el relato de la forma en que están compuestos los equipos.

En el nivel de acompañamiento y apoyo al Movimiento en sus gestiones con la Municipalidad de Buenos Aires y la Comisión Municipal de la Vivienda por la tenencia definitiva de las tierras, así como en aquellas gestiones que vinculan al Movimiento con otras instituciones del Estado o no gubernamentales, por ejemplo la CLAT, la responsabilidad principal es llevada adelante por el Dr. Augusto Conte. Su larga experiencia y el haber ocupado cargos públicos facilita, obviamente, el desarrollo del trabajo. En el mismo es acompañado por un abogado del CELS.

En cada barrio trabaja un abogado y un estudiante avanzado de derecho. Sin embargo, en función del tiempo transcurrido desde el inicio del programa se plantean diferencias y ellas son:

En Villa 15 trabaja desde el primer momento una abogada con experiencia en el trabajo tribunalicio y un estudiante avanzado con experiencia previa en trabajo barrial. Teniendo en cuenta que la tarea aquí cumplirá el año, se ha incorporado al equipo una trabajadora social que trabajaba ya en el barrio y que pertenecía a la Comisión Municipal de la Vivienda. Los problemas encarados han sumado a la tarea a dos psicólogas del equipo de Salud Mental del CELS, que acompañan una vez por semana a los abogados en el consultorio jurídico barrial.

En este barrio el CELS ha instalado hace poco tiempo un consultorio jurídico. Para su puesta en funcionamiento -pintura y pequeños arreglos- se contrató personal calificado del barrio.

En Villa 20, en el que se ha comenzado a trabajar a principios del año en curso, el equipo está compuesto por una abogada y un estudiante avanzado de derecho. Es importante destacar que facilita la tarea de apoyo jurídico el hecho de que la abogada hable el idioma guaraní, en el que se expresan los residentes paraguayos del barrio, que constituyen una colectividad representativa.

Por otra parte en CELS se realizan reuniones semanales con el resto del equipo jurídico y con la coordinación ejecutiva del organismo, en la que se discuten los problemas y las líneas a seguir.

Paralelamente se realiza un seguimiento cotidiano de los problemas. Para ello se ha diseñado un listado de casos. En el mismo obran no sólo las causas jurídicas -que no son muy numerosas por las características del trabajo- sino y fundamentalmente, los casos. El seguimiento mensual de los mismos permite que, por una parte, todo el equipo esté al tanto de

la situación en cada barrio, y por otra, y más importante, la discusión acerca de los conflictos y posibles resoluciones jurídicas o no.

Se ha implementado también un sistema de informes de trabajo mensual para cada barrio con una itemización común. Ella es:

- Aspectos generales y relación con la Comisión Vecinal.
- Relación con los diferentes recursos de la comunidad (Comisión Municipal de la Vivienda barrial, Centro de Salud, Parroquia, etc.) - Trabajo y relación con la gente del barrio.
- Conflictos barriales.
- Tareas realizadas y en marcha.

A ella se agrega el listado de causas y casos mencionado.

Ello así en tanto el Programa entiende que todo causa jurídica está planteando un problema social que es necesario conocer.

A este sistema de informes se suman aquellos que versan acerca de las gestiones que se realizan con el Movimiento en la tarea de acompañamiento ante las instituciones. Implica también la recopilación de decretos y ordenanzas en discusión.

### III. El trabajo con el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal

A. Vinculación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) con el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal

La vinculación del CELS con el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados fue estableciéndose por distintos caminos: atención de causas jurídicas individuales en el organismo, divulgación periodística de las causas, participación en charlas. Pero, sin duda, la acción decisoria en el afianzamiento de la relación fue la labor desempeñada por el CELS, cuando se produce un allanamiento masivo ordenado por el Juez Far Suau en setiembre de 1987. El motivo esgrimido por la justicia y las fuerzas policiales fue la investigación de supuestos robos de pasacassetes. La movilización de gran número de efectivos policiales, el allanamiento y señalamiento de las viviendas, la individualización de los habitantes, el trato brutal y autoritario, provocó la indignación de la gente del barrio. El resultado para el poder político fue magro: de las 200 personas detenidas durante el operativo sólo se detectó un caso de portación de armas, dos de tenencia de estupefacientes, y 80 por permanencia ilegal en el país (indocumentados extranjeros).

El CELS se hizo presente en el barrio y de acuerdo con el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal, se interpuso una denuncia pública -una acción de hábeas corpus-

. El organismo manifestó su repudio por la acción ante los medios de comunicación, al tiempo que hizo extensiva la denuncia del hecho a organismos internacionales -Amnistía Internacional-.

Como consecuencia de estas acciones, el Movimiento planteó la necesidad del apoyo que podría brindarle el CELS a distintos problemas de índole jurídica, entre otros: tenencia precaria de tierras y viviendas, reclamos por los lugares de asentamiento barriales; casos de violencia policial; problemas de discriminación a que son expuestos a diario los pobladores de los barrios marginados. En síntesis, el requerimiento al CELS fue en un primer momento, la prestación de asesoramiento jurídico y respaldo institucional a los reclamos de este grupo social.

#### B.- El Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal

El Movimiento es un organismo de segundo grado que nuclea a las villas y barrios carenciados de la Capital Federal.

Creado en 1987, sus organizadores fueron algunos de los dirigentes de la por entonces disuelta "Comisión de Demandantes" (1), así como delegados barriales.

Las dificultades a vencer fueron muchas. La represión instaurada en la etapa dictatorial había destruído en buena medida los vínculos de solidaridad de la población de las villas. Desaparecidos, encarcelados y amedrantados por la política de la

(1) La Comisión de Demandantes fue una organización de segundo grado que nucleó en la época de la dictadura a dirigentes barriales y afectados por las erradicaciones masivas producidas por la política del entonces intendente de la Capital, Cacciatore. Esta organización acudió a la justicia interponiendo recursos de amparo con los que, en contados casos, se logró detener la erradicación de la población villera.

dictadura militar, los dirigentes de las organizaciones comunitarias y los habitantes de los barrios marginados asistieron a la desaparición de sus nucleamientos de base. Esta política favoreció el temor a toda actuación colectiva.

Con la instauración de la democracia en 1984, fue derogada la ordenanza municipal que disponía la erradicación de villas de emergencia. Sin embargo, el Ejecutivo Municipal se manifestaba contrario al repoblamiento de las villas. Este proceso, por otra parte, continúa incrementándose debido a la agudización de la crisis económica con su secuela de desocupación y deterioro salarial.

Es en esta época que comienza a gestarse el Movimiento. Incorporando representantes de Comisiones Vecinales definitivamente constituídas, en algunos barrios, así como a representantes de grupos de trabajo, en otros, va ampliando su incipiente representatividad.

En diciembre de 1987 se firmó una Declaración de Principios donde se exponen las bases de la acción del Movimiento. La etapa de organización se extendió hasta mediados del año siguiente.

Un factor de indiscutible importancia en este proceso fue el apoyo recibido de la Pastoral Villera, un movimiento integrado por jóvenes sacerdotes y religiosas, casi todos los cuales habitan y desarrollan su acción pastoral en las mismas villas y barrios. También han prestado su concurso esporádico otras organizaciones como el MEDH (Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos), la Asociación de Abogados de Buenos Aires y algunos técnicos de la Comisión Municipal de la Vivienda, organismo perteneciente a la Municipalidad de Buenos Aires:

Desde fines de 1988 comenzó a desarrollarse una intensa actividad tanto en materia de organización interna como de acción ante los poderes públicos.

La conducción del Movimiento está integrada por un plenario o asamblea, un cuerpo colegiado y un ejecutivo. El último lo conforman seis dirigentes que no se asignan cargos jerárquicos entre sí.

El llamado Colegiado, que agrupa a representantes de las villas y barrios, se reúne semanalmente. Periódicamente se realiza un plenario al que concurre una representación más amplia de todas las villas y barrios integrantes del Movimiento. Tanto uno como otro rotan mensualmente su lugar de encuentro entre las diferentes villas.

#### **Importancia de la representación en los barrios y villas: organización de elecciones**

La representatividad del Movimiento en todos los barrios y villas es uno de sus principales objetivos, en tanto entiende que sólo la delegación popular puede dar legitimidad al trabajo encarado, así como a las acciones que emprende ante las autoridades.

En este camino promovió la realización de elecciones abiertas en todas las villas de la Capital Federal.

En cada una de estas elecciones se han presentado listas que reflejaban la línea del Movimiento, demostrando entonces, tanto por su presencia como por el resultado de las distintas votaciones, que esta organización constituye una corriente de opinión predominante dentro de las villas y barrios carenciados.

El CELS ha sido requerido como veedor, conjuntamente con la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) y el Movimiento, en

los actos eleccionarios realizados hasta el momento. Nuestra institución provee, además, un escribano que coteja las listas, certifica actas eleccionarias, firmas, etc.

Los padrones electorales han sido confeccionados a partir de los censos realizados por la CMV en los barrios. De ahí la importancia de la participación de este ente en el control de las elecciones.

## IV. El trabajo institucional con los organismos del Estado: el problema de la tenencia de las tierras

El Movimiento organizó, desde 1988, comisiones de trabajo encargadas de problemas específicos. Posiblemente una de las de mayor importancia sea la llamada Comisión de Tierras. En esta Comisión, por expresa solicitud, participa activamente el CELS.

La misma tiene por objeto específico la atención del problema crucial que plantean los villeros, esto es, el reconocimiento de sus derechos sobre las tierras que ocupan, aspiración acentuada luego del tratamiento recibido durante la dictadura que hemos antes descripto.

Las villas y barrios se levantan -en su mayoría- en tierras de la CMV y la Municipalidad. Las restantes están asentadas en superficies de otros entes fiscales y, en casos aislados, de personas privadas.

Ello hizo que, a fin de encauzar el problema, el primer paso consistiera en determinar exactamente la situación de dominio de las tierras.

La segunda tarea conlleva la obtención del traspaso de los predios fiscales o privados a la Municipalidad, a la CMV o directamente a los habitantes de las villas.

En este camino, durante el año 1988 el Movimiento con el asesoramiento del CELS, inició contactos con el Concejo Deliberante de la Capital Federal (organismo deliberativo comunal), requiriendo la aplicación de la Ordenanza No. 39.753/84 sancionada por este organismo, por la cual se dispone la radicación definitiva de las villas y barrios, fijándose distintas pautas a ese efecto.

Sobre esa base, a fines de ese año se llevaron a cabo las primeras reuniones con la Comisión Municipal de la Vivienda. Si bien, y con dificultades, se logró que el Movimiento fuera reconocido como la auténtica representación de los habitantes de las villas y barrios, la CMV fue renuente a conceder la participación a que se aspiraba.

Siempre con el asesoramiento del CELS, se dieron ciertos pasos importantes. Ejemplo de ello fue la presentación de un proyecto de reglamentación de la Ordenanza antes mencionada y la elaboración de un documento en el cual se establecen las prioridades de trabajo de la CMV, respecto de las villas y barrios carenciados de la Capital Federal. Así también podemos mencionar la preparación de un proyecto de ley que fue presentado a la Cámara de Diputados de la Nación, en el cual se preveía el traspaso gratuito de las tierras en cuestión. Este proyecto contó con el apoyo de varios legisladores y el concurso de una movilización de los pobladores de las villas y barrios carenciados de la Capital Federal.

El cambio de autoridades nacionales y municipales ocurrido en julio de 1989, produjo una serie de modificaciones, lógicamente, en la situación descripta. El tema de las tierras que ocupan las villas y barrios carenciados de la Capital Federal, experimentó un cambio importante.

Hacia fines de 1989, la Intendencia municipal puso en marcha un sistema de concertación que profundizó la participación institucional de los sectores villeros, fundamentalmente en lo que

respecta a la cuestión de las tierras y eventuales programas de vivienda. Esta participación incluye otras áreas, como programas de salud, educación, deportes, obras menores, etc. Se encomendó al Movimiento la difícil tarea de organizar el reparto de alimentos entregados por la Municipalidad. Si bien esta cuestión ofreció en un principio no pocas dificultades, ella ha sido asumida por el Movimiento como una obligación inexcusable.

La tarea de concertación antes enunciada se tradujo desde principios de año en la reunión semanal de la llamada Mesa de Concertación, en las proximidades del despacho del Intendente de la ciudad, en reuniones sobre temas muy puntuales aunque también referidos a Tierra y Vivienda, que villa por villa se han realizado durante la semana en oficinas de la CMV y en reuniones específicas sobre temas varios antes aludidos, que tuvieron lugar en las distintas reparticiones de la Municipalidad.

En lo que específicamente refiere al traspaso de las tierras se continúa trabajando en la confección de un proyecto de ley ajustado a las nuevas circunstancias. No obstante, en medio de las tratativas, surgió la posibilidad de que el problema pudiera ser solucionado a través de la promulgación de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional. Esta iniciativa fue encarada por un grupo de dirigentes del Movimiento. Los funcionarios municipales presentaron el proyecto de decreto que fue firmado por el Presidente Carlos Menem el 24 de mayo pasado -el Decreto nro. 1001/90-, en un acto que tuvo lugar en la Plaza de Mayo frente a la Casa de Gobierno, con la concurrencia de una movilización de villeros.

Actualmente, la labor que se está llevando a cabo con respecto a este tema es analizar y tratar de allanar dos importantes cuestiones: en primer lugar, la estipulación de los precios de las tierras y las condiciones de pago; en segundo lugar, la forma en que serán transferidas, sea a través de la escrituración de lotes individuales, de lotes colectivos, bajo la forma de consorcios, o de lotes que

comprendan la superficie íntegra de cada manzana, debiendo en tal caso crearse para cada villa una entidad asociativa (cooperativa, mutual o asociación civil).

Las instancias mencionadas, los trabajos de agrimensura, la preparación de las escrituras y el estudio de sus condiciones, la estipulación de precios y excepciones de pago, son algunos de los muchos problemas en los que el CELS prestará su asistencia.

Es innecesario destacar la importancia que reviste el hecho de que luego de varias décadas de total precariedad -cuyo punto álgido ocurre durante la última dictadura con la virtual expulsión- se puede lograr ahora el reconocimiento de la propiedad de la tierra. Las autoridades y parte de la opinión pública se han resistido hasta ahora a aceptar la presencia estable de los villeros en el ámbito de la Capital Federal. Es por ello que los resultados de esta lucha, aunque parciales, constituyen un hecho político y cultural muy positivo. Desde luego que queda por delante una ardua y compleja tarea cual es llevar a cabo el programa de asignación de tierras y vincularlo a programas de vivienda para los cuales no hay fondos inmediatamente disponibles.

Todo parece indicar que el Movimiento tiene claro las dificultades de la lucha emprendida, las disputas por cuotas de poder en este tema y, fundamentalmente, el horizonte de la tarea. Encontrar entonces los canales más aptos, la legislación apropiada, las formas de participación popular que den contenido a la misma, es una tarea compleja que el CELS pretende acompañar desde el Programa de Apoyo Jurídico Popular.

## V. El trabajo en el barrio

Nos limitaremos aquí a la caracterización general de aquellos barrios en que funcionan los equipos de Apoyo Jurídico Popular de CELS. Ante problemas graves, sin embargo, nuestra acción alcanza a todas las villas y barrios.

### 1. Caracterización de los barrios Aspectos generales

#### Villa 15

Según el relevamiento socio-económico realizado por la Comisión Municipal de la Vivienda en el año 1988, este barrio cuenta con un total de 5000 personas, distribuidas en 1272 familias.

La cantidad de viviendas existentes para albergar a los pobladores del barrio es de 1175, distribuidas en 28 manzanas.

En cuanto a la nacionalidad de los vecinos, el censo consigna sólo la de los jefes de familia. El 63.13% de ellos son argentinos, siendo el 36.87% restante de origen extranjero.

Entre los primeros, la mayoría (77.96%) son oriundos del interior del país.

Entre los extranjeros, la distribución por nacionalidad es la siguiente:

Paraguayos: 73.56%;  
Bolivianos: 27,75%;  
Uruguayos: 1.28%;  
Chilenos: 1.92%;  
Otros países: 1,49%.

Cabe aclarar que, en este barrio, los residentes paraguayos han conformado una comisión que lleva el nombre de "Colectividad Paraguaya sin Techo en Buenos Aires", con el objetivo de solucionar los problemas de documentación y residencia que como comunidad los aquejan. Si bien su accionar se ha iniciado en este barrio, están extendiendo su labor a otros de la Capital Federal.

En cuanto a los niveles de ocupación de los jefes de familia según este censo-, 1136 de ellos, de un total de 1272, son activos. Haciendo una discriminación por rama de actividad, la mayoría de ellos (370) se hallan empleados en el sector de servicios, siguiéndole el sector de construcción (327), industria (283) y por último, comercio (154).

El valor de estos datos es sumamente relativo para describir la situación por la que atraviesa el barrio. Los datos ocupacionales no responden a la realidad de hoy, cuando la desocupación y la subocupación alcanzan cifras alarmantes en Capital Federal y Gran Buenos Aires. En tanto la crisis económico-social se ha agudizado en nuestro país, la densidad poblacional de las villas y barrios carenciados ha aumentado, así como los niveles de ocupación de sus habitantes ha disminuído notablemente. Incluimos estos datos para poder enmarcar el ámbito en el cual desarrollamos nuestra tarea.

La existencia de un plan alimentario nacional, muy deficiente, revela que las autoridades no pueden quedar ajenas a este problema. Por decisión del Intendente Municipal, el Movimiento está hoy a cargo del plan de distribución de alimentos en la mayoría de los

barrios. Si bien ello redundaría en una mayor eficiencia y equidad en la tarea, acarrea también problemas internos.

## Villa 20

Este barrio es, territorialmente, muy extenso. Si bien la posesión de las tierras reside en sus pobladores, no lo es así la propiedad, que pertenece a la Policía Federal, Ministerio de Hacienda, Municipalidad de Buenos Aires, Ministerio Nacional de Bienestar Social y Salud Pública, siendo los demás propietarios particulares que no residen en la villa.

La villa está dividida en 19 manzanas de muy variadas características en cuanto al aspecto físico de las viviendas. Algunas de ellas no son precarias, todo lo contrario. Estas son las que están emplazadas en tierras donadas por Eva Perón. Son casas que poseen buena construcción, con jardines, etc. La gran mayoría, en cambio, son viviendas construidas con chapas y cartón.

La población, en cuanto a lugar de origen, está compuesta por:

- 50% bolivianos;
- 20% uruguayos, paraguayos y chilenos; y
- 30% argentinos.

4.000 personas son mayores de 18 años y unos 6.000 son niños.

La población del barrio es relativamente estable, se producen sí, movimientos internos como por ejemplo, la venta de una casa en una manzana y la compra de otra mejor dentro del barrio. Actualmente, debido a la apremiante situación económica que atraviesa el país, ha llegado gente de afuera -en su mayoría

parientes de los habitantes del barrio-, que no han podido continuar con el pago de un alquiler o que han sido desalojados.

Por otro lado, la situación económica ha agravado en forma alarmante la desocupación. La falta de trabajo llega incluso a plantear serias dificultades para obtener el sustento diario. La cantidad de personas desocupadas en la villa alcanza un 70%.

El barrio cuenta con una capilla que depende de la parroquia de la zona. Sus integrantes llevan a cabo tareas dentro del barrio.

Una guardería, un centro de salud que depende de Salud Pública de la Municipalidad, un centro asistencial que no funciona en forma permanente perteneciente a un partido liberal (Unión del Centro Democrático) son los únicos recursos con los que cuenta la villa.

## 2. Vinculación del Programa de Apoyo Jurídico Popular con diferentes organismos e instituciones presentes en las comunidades

Tal como se planteara en el Proyecto del Programa de Apoyo Jurídico Popular del CELS, entendemos que es prioritario el trabajo conjunto e interdisciplinario con los diferentes organismos y recursos ya existentes en los barrios.

### 2.1. Vinculación con la Comisión Municipal de la Vivienda:

La vinculación con la Comisión Municipal de la Vivienda reconoce dos vías. Por un lado el trabajo a nivel institucional con las autoridades de la Comisión y de la Municipalidad de Buenos Aires, descripta ya en el punto IV.-; y por otro, el trabajo con las trabajadoras sociales en el barrio. Esta tuvo lugar sólo en Villa 15. En Villa 20 no coinciden los horarios de trabajo: nuestro equipo

asiste al barrio en horario nocturno, mientras que las trabajadoras sociales de la CMV lo hacen por la mañana.

La relación con las trabajadoras sociales fue resultado del trabajo de apoyo jurídico: la intervención conjunta para impedir un desalojo de vivienda ordenado por el juez, en la villa, dio lugar a que se comenzara a charlar acerca de los problemas cotidianos: violencia familiar, subalimentación, subocupación, entre otros.

A partir de esta charla y las que se sucedieron del contacto cotidiano fue posible coincidir en metodologías y formas de encarar el trabajo.

La tarea más importante encarada en forma conjunta fue el relevamiento del problema de indocumentaciones. Para su solución fue aprovechada una amnistía para las inscripciones fuera de término. Con nuestro asesoramiento y los vales de tramitación gratuita que facilitó la CMV, se solucionaron alrededor de cincuenta casos de indocumentación y fueron asesoradas y orientadas otras tantas personas.

## 2.2. Vinculación con el Centro de Salud de la Municipalidad:

Los Centros de Salud barriales dependen de la Municipalidad y, más estrechamente, de determinados hospitales.

En estos centros realizan residencias tanto médicos como trabajadores sociales, dependiendo del programa de residencias de la Municipalidad. Se atienden consultas médicas y se realizan seguimientos de los problemas sociales relacionados con las enfermedades más comunes. El trabajo interdisciplinario permite encarar las tareas de prevención y atención con mayor eficiencia.

El Centro de Salud entiende que una forma de encarar los

numerosos problemas del barrio atiende a contemplar la problemática jurídica, planteando prácticas alternativas. Esta perspectiva permitió discutir en forma conjunta, fundamentalmente, los casos de violencia doméstica y los problemas de adopción de criaturas, entre otras cuestiones.

Lamentablemente las tareas de estos centros de salud se ven seriamente afectadas por las dificultades por las que atraviesa su personal ante la grave crisis que sufren los trabajadores del Estado. Lo magro de los salarios que perciben aparejó la reducción de los horarios de trabajo y posiblemente el plan de residencias no pueda continuar.

## 2.3 Relación con los abogados

### Villa 15

Cuando se comenzó el trabajo en este barrio, los abogados integrantes del equipo habían decidido, en un primer momento, no atender consultas relacionadas con el área laboral. Ello no estaba contemplado en el proyecto de Apoyo Jurídico Popular, por un lado, y por el otro, el CELS no cuenta con abogados especialistas en este tema.

Sin embargo, el trabajo concreto condujo al replanteo de la cuestión. Ello así por dos razones: la primera refiere a que se tomó conocimiento de que un abogado laboralista concurría al barrio una vez por semana. En un primer momento se pensó que las consultas laborales podrían ser derivadas a él. Sin embargo, cuando así fue hecho, los afectados comenzaron a objetar la derivación puesto que este abogado no despertaba su confianza. Luego de realizar una entrevista con él, se tomó la decisión de atender estas consultas ya que la desconfianza de la gente nos

pareció justa. El abogado laboralista respondía al estereotipo del abogado comerciante.

La segunda razón, que se apoyó en lo antes descrito, refiere a que se evaluó que la atención de este tipo de consultas, por su masividad, permitiría no sólo un mayor contacto con la gente, sino también ponernos al tanto de los principales conflictos barriales. La experiencia nos ha indicado que la atención de una consulta jurídica no se restringe sólo a la temática del derecho, sino que una buena atención permite, justamente, contextualizar el problema jurídico con sus implicancias sociales.

Conscientes de nuestra deficiencia en el tratamiento jurídico de problemas laborales se optó por realizar las primeras consultas y luego derivar a la gente a dos abogados especialistas en el tema que han ofrecido su apoyo al CELS para asesorar en esta materia y tomar los casos que deriven en causas. Se trata de dos abogados comprometidos con la lucha de los derechos humanos.

### Villa 20

Además de los integrantes de nuestro equipo, a este barrio concurren a trabajar tres abogados en forma independiente. Ellos realizan una atención de casos individuales, específicamente problemas laborales.

Se ha tenido una entrevista con ellos en la cual los abogados del CELS explicaron cuál era la metodología -tomar sólo casos colectivos- y el objetivo de trabajo -educación popular- prevista en el proyecto de Apoyo Jurídico Popular. Se determinó que a ellos se les derivarían los casos de tratamiento individual que fueran consultados y se transformaran en causas.

## VI. El trabajo de Apoyo Jurídico Popular: Tipo de consultas atendidas

Se ha atendido un número importante de consultas de diversa índole. No todas ellas posibles de tratamiento jurídico. Sin embargo, interiorizarse en la amplia gama de cuestiones que la gente del barrio pone a nuestra consideración ha sido de fundamental importancia tanto para contar con un perfil adecuado de la problemática barrial como para reflexionar acerca del rol que los vecinos asignan a los profesionales.

### Causas y casos

Podemos entonces hacer una clasificación del tipo de causas que hemos trabajado:

- Casos derivados del derecho de familia
- Casos derivados de la tenencia de menores e inscripciones fuera de término
- Casos derivados de la posesión y la tenencia precaria de viviendas
- Casos derivados de los problemas de familia y violencia familiar
- Casos derivados del sistema penal, fundamentalmente violencia policial

Casos derivados del control migratorio  
Casos derivados del derecho laboral y la seguridad social

El tipo de causas que se atienden en uno u otro barrio, en cuanto a la cantidad de consultas o casos, varía obviamente en relación a problemáticas diferentes.

En Villa 15 los principales conflictos derivan de violencia familiar. Para abordar este tema el equipo de Apoyo Jurídico incorporó a trabajadores del Centro de Salud, y, orgánicamente, a una trabajadora social y dos psicólogas. La forma de trabajo en este tema se desarrolla atendiendo la consulta, tratando de no llegar a la instancia judicial y, **en la mayoría de los casos, propendiendo a que la Comisión Vecinal sea quien actúe como mediadora en el conflicto familiar.**

Otro problema que fue detectado en este barrio refiere a la indocumentación de personas argentinas y extranjeras. El equipo de Apoyo Jurídico pensó conjuntamente con la Comisión Vecinal que éste era un problema que merecía el mayor de los esfuerzos. Se organizó entonces una campaña barrial para su solución. Sin embargo el éxito fue sumamente magro. Esta experiencia nos enseñó que no forma parte de las prioridades de la gente conseguir documentos si uno se lo plantea en cualquier época del año. Este problema sólo aparece al inicio del ciclo escolar, por ejemplo, porque es vital para inscribir a los niños en las escuelas. Ello ha hecho que reveamos la tarea, para adecuarla a las necesidades de la gente, principalmente en el caso de los argentinos, ya que el de los extranjeros es diferente.

En Villa 20, los principales conflictos se relacionan con la presencia de grupos de diferentes nacionalidades, que son mayoría en el barrio (paraguayos, bolivianos, etc.). Paralelamente nuestra tarea aquí, como dijéramos más arriba, está encarada

fundamentalmente a la resolución de problemas colectivos. Esto hace que el mayor número de casos trabajados consista en la obtención de radicaciones y de documentos.

Se ha emprendido una campaña de difusión acerca de la forma de obtener la documentación en el caso de los extranjeros (se puede solicitar la cartilla de difusión en el CELS). Aquí es importante señalar que esta población está sometida al accionar de agencias de radicación que, a cambio de altas sumas, ofrecen la gestoría para la obtención de documentos. En la mayoría de los casos se engaña a la gente, estafándola. Gran parte de la campaña está destinada a alertar a los residentes sobre este problema.

En ambos barrios se ha conformado una organización de residentes paraguayos para la tramitación de las radicaciones. La asesoría del CELS a través del Programa de Apoyo Jurídico es fundamental.

Otro problema importante que aparece en ambos barrios y que es motivo de numerosas consultas es el problema de la violencia policial.

En Villa 15 se acordó con la Comisión Vecinal y el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados hacer una cartilla informativa acerca de cómo actuar ante los abusos policiales, principalmente en el caso de razzias masivas y de allanamientos ilegales. Esta cartilla fue distribuida en diversos barrios.

Relacionado con este tema, en Villa 20 se ha planteado en la Comisión Vecinal el problema de generar ámbitos de contención para los menores y adolescentes, de forma que no queden expuestos a los abusos y maltratos policiales. Esta tarea recién se ha comenzado a encarar.

### **Rol asignado por los vecinos al profesional abogado del Programa de Apoyo Jurídico Popular**

La gente tiende a concebir al abogado como aquel que puede resolver todo tipo de conflictos, incluso aquellos que no están relacionados estrictamente con lo jurídico.

La presencia de una institución de Derechos Humanos con continuidad en los barrios instala entre los vecinos un espacio de consulta al que someter diferentes conflictos, que muchas veces superan el marco jurídico. La indefensión a la que se ve sometido cotidianamente este sector social crea expectativas que no pueden ser cubiertas desde la operatividad concreta de una simple tarea jurídica tradicional y obligan a la búsqueda y reconocimiento de los usos y costumbres de los sectores populares y a la integración de recursos de la comunidad que existen pero se encuentran dispersos. Esta búsqueda e integración forma parte de la metodología de trabajo, si bien aún no ha podido implementarse esto último de forma sistemática.

Al mismo tiempo, el proponer para la solución de los conflictos **barriales en todos los casos posibles, la mediación de las Comisiones Vecinales, cuando no del Movimiento**, trastoca la imagen tradicional del profesional como lugar de saber y autoridad. Se intenta con ello devolver este lugar a sus legítimos dueños.

## **VII. Programa de Apoyo Jurídico Popular - CELS - Córdoba**

Al poco tiempo de iniciado el Programa de Apoyo Jurídico Popular en la Capital Federal, comenzó a trabajarse en la ciudad de Córdoba con los mismos objetivos. El equipo de CELS en esa ciudad está a cargo de la tarea. En este sentido es incorrecto, sin duda, incluir en este ítem de "Extensión ..." la labor emprendida. Sin embargo los inconvenientes derivados de la distancia geográfica en este primer año de trabajo han coadyuvado para aumentar las dificultades en crear un ámbito de reflexión común que permita aunar experiencias y comparar realidades diferentes.

### **1. Integración del equipo de Apoyo Jurídico Popular - CELS Córdoba.**

El Programa de Apoyo Jurídico Popular está integrado por un equipo interdisciplinario compuesto por dos abogados (uno de ellos coordinador), un licenciado en Ciencias Políticas y Sociales y dos estudiantes: uno de derecho, otro de Ciencias de la Comunicación. La coordinación del equipo está a cargo de la Dra. María Elba Martínez.

### **2. Trabajo Barrial**

El trabajo ha sido encarado en dos barrios suburbanos. Las tareas emprendidas han derivado de las iniciativas barriales.

Ellas han sido principalmente:

### **Regularización de documentación y estado civil de las personas**

Para esta tarea se realizaron las gestiones necesarias para el traslado a uno de los barrios del Equipo Móvil del Registro Civil.

### **Problemas derivados de la tenencia de la tierra: pago de impuestos y deuda impositiva**

Este problema fue presentado a la Comisión Vecinal por un grupo de jóvenes. Se trabaja, entonces, en dos niveles:

a. Asesoramiento inmediato en cuanto a recursos de amparo, medidas de no innovar, etc. Este asesoramiento es paralelo a un trabajo de relevamiento de la situación en que se encuentran los predios.

b. Tarea de investigación, reflexión y difusión acerca de la temática, teniendo como eje que "los impuestos en los hechos tienen una naturaleza expropiatoria". Se intenta generar una metodología participativa -Centro Vecinal, CELS, otros sectores y agrupaciones- cuyo fin último sea la propuesta de un proyecto de ley acordé con las necesidades populares en este tema.

### **Asesoramiento en cuestiones penales**

Este trabajo se realiza en varios niveles. Por una parte, lo que compete al asesoramiento directo en esta materia. Se entiende que ello es sólo una parte del problema cuyos resultados son, en la mayoría de los casos, puntuales. Por ello se ha encarado paralelamente tareas de educación y difusión popular sobre temas de criminología, cárceles y minoridad, privilegiando en todos los casos la perspectiva de los derechos humanos. Se trata en estos casos de programas radiales y de talleres teatrales.

### **Trabajo con medios alternativos de comunicación: radio "La Ranchada"**

Se trata de una radio alternativa de gran alcance y repercusión en las villas y barrios carenciados. Uno de los miembros del equipo CELS trabaja en este medio.

En diferentes micros de esta radio se da lugar a la participación directa de los pobladores de las villas y barrios. Se trabaja también sobre temas específicos o de interés general como la difusión del conocimiento de la Constitución Provincial en materia de Derechos Humanos.

## VIII. Vinculación del Programa con otras entidades y actividades conexas

**Confederación General del Trabajo (CGT) :** El CELS está propiciando que se establezca el contacto más orgánico posible con la CGT, teniendo en cuenta ciertos criterios que van cobrando relevancia en ese campo en orden a fortalecer las relaciones con los movimientos sociales.

**Secretaría de Justicia e Intendencia Municipal:** Se establecieron contactos con ambas reparticiones a fin de lograr la aprobación de un proyecto de ley destinado a la creación de tribunales de actuación rápida y sencilla, próximos a las zonas donde se ubican las villas. Esta tarea se llevó a cabo con profesionales del MEDH que se desempeñaban como asesores en dicha secretaría.

**Pastoral Villera:** El CELS considera de la mayor importancia la vinculación con la Pastoral reconociendo que en las villas y barrios los miembros de la misma -que por otra parte viven allí- son sumamente respetados por la población. Este respeto es fruto de un trabajo serio y continuo. Es de destacar que en las villas se mantiene un recuerdo emblemático del padre Carlos Mugica, asesinado por grupos de derecha en el año 1974.

**Cooperación con grupos locales:** CELS cree estar en condiciones de promover una serie de contactos a nivel metropolitano y en el interior del país, de aquellas entidades no

gubernamentales que realicen tareas iguales o similares. Parte de ellos ya fueron concretados en el Seminario realizado a mediados de 1989. Por lo demás, nuestra creciente relación con ILSA facilitará llevar adelante estas iniciativas.

### 1. Organización y participación en Seminarios

En el mes de mayo de 1989, conjuntamente con el Movimiento y el SASID -una organización vinculada a la CLAT-, llevamos a cabo un seminario donde participaron unos cien dirigentes durante dos jornadas de trabajo. El nivel, la profundidad y la solidaridad exhibidas por los participantes fue excelente. Los expositores en el mismo fueron Octavio Carsen, Augusto Conte, y un miembro del SASID.

En el mes de agosto de 1989, se organizó con el auspicio de ILSA, un seminario que tuvo lugar en Buenos Aires, en la sede de la Casa de la Provincia de Entre Ríos. Contó con la presencia de la Subsecretaría de Derechos Humanos de esa provincia, sra. Mónica Torres; el señor Manuel Jacques de Quercum, Chile; Miguel Pressburger, de Apoyo Jurídico Popular, Rio de Janeiro; Wilder Tyler, Juan Faropa y Pilar Benaran de IELSUR, Uruguay; Guillermo Paysse Cuñardo, Serpaj-Uruguay, y Fernando Rodriguez, en representación de ILSA. Invitamos a todas las entidades locales que de uno u otro modo se interesan en el tema y asistieron también unos veinte dirigentes de las villas.

### 2. Cursos para estudiantes avanzados en la carrera de Derecho:

En el marco del programa se está trabajando en la organización de una serie de cursos y cursillos para estudiantes avanzados en la carrera de Derecho.

El consejo asesor en la materia esta compuesto por:

Raul Zaffaroni, profesor universitario, ex-camarista; Julio Raffo, ex-coordinador del CELS y profesor de Filosofía del Derecho de la UBA; Carlos Cárcova, profesor de la Facultad de Derecho de la UBA; Sofía Tiscornia, antropóloga, colaboradora permanente del CELS y profesora de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA; Juan Silva, sociólogo especializado en trabajo de campo en las villas, miembro investigador del CEDES.

## Centro de Estudios Legales y Sociales

<b>Presidente</b>	Dr. Emilio F. Mignone
<b>Vicepresidente</b>	Dr. Augusto Conte
<b>Secretario</b>	Dr. Boris Pasik
<b>Tesorero</b>	Carmen Aguiar de Lapacó
<b>Coordinador Ejecutivo</b>	Dr. Octavio Carsen
<b>Coordinador Jurídico</b>	Dra. Alicia Oliveira
<b>Coordinador Salud Mental</b>	Lic. Laura Conte
<b>Coordinador de Microfilmación</b>	Lic. Alicia Martín
<b>Coordinador de Documentación y Computación</b>	Daniel Frontalini
<b>Responsable Boletín</b>	Cristina Caiati



CORREO ARGENTINO  
CENTRAL B. SUC. 21  
BUENOS AIRES

TARIFA REDUCIDA  
Nº 835

FRANQUEO PAGADO  
Nº 1838

# Centro de Estudios Legales y Sociales

Rodriguez Peña 286, 1er piso 1020 Buenos Aires, Argentina

Tel. 40-9968 Fax(541)3624956