

La (falta de) perspectiva de género en la Ley 14449 de la provincia de Buenos Aires. Reinterpretación de los principios rectores y directrices generales de la Ley de Acceso Justo al Hábitat a partir de instrumentos del Sistema de Naciones Unidas

The (lack of) gender perspective in Law 14449 of the province of Buenos Aires. Reinterpretation of the guiding principles and general guidelines of the Law on Fair Access to Habitat based on instruments of the United Nations System

A (falta de) perspectiva de gênero na Lei 14449 da província de Buenos Aires. Reinterpretação dos princípios norteadores e diretrizes gerais da Lei de Acesso Justo ao Habitat com base nos instrumentos do Sistema das Nações Unidas

Le (manque de) perspective de genre dans la loi 14449 de la province de Buenos Aires. Réinterprétation des principes directeurs et des directives générales de la loi sur l'accès équitable à l'habitat sur la base des instruments du système des Nations Unies

布宜诺斯艾利斯省的第14449号法律中缺乏性别观点根据联合国系统的文书重新解释《公平获得人居法》的指导原则和一般准则

*Almendra Aladro*¹

Universidad Nacional de Mar del Plata - Argentina

¹ Abogada egresada de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) desde la Convocatoria 2017 para Temas Estratégicos, con lugar de trabajo en el Centro de Investigación y Docencia en Derechos Humanos "Dra. Alicia Moreau" codependiente de la Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata. (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2658-6794>).

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 5/Nº 17 Primavera 2020 (21 septiembre a 20 diciembre), 320-338
DOI: <https://doi.org/> <https://doi.org/10.24215/25251678e462>
Recibido: 01/09/2020
Aprobado: 15/09/2020

Resumen: Partiendo de la diferencia entre la lucha por la ciudad planteada por Henri Lefebvre y la disputa en el campo jurídico por el derecho a la ciudad, y de la distinción entre la agenda de lucha de las mujeres planteada por las explicaciones de la opresión patriarcal desarrolladas por las feministas materialistas y marxistas y la progresiva conquista de derechos de las mujeres como grupo desaventajado, este artículo propone una exploración de los principios rectores y de las directrices generales de las políticas de hábitat de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat desde la perspectiva de género para poder pensar en criterios interpretativos para el derecho a la ciudad de las mujeres. Para reconstruir criterios apropiados, se realizará un análisis de documentos internacionales emanados del Comité de Expertas de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órganos interpretan el contenido de los dos instrumentos internacionales más relevantes en las materias bajo estudio. Los resultados obtenidos confirman la predominancia de los instrumentos internacionales elegidos como los más importantes en materia de derechos humanos de las mujeres y permitieron identificar los criterios buscados.

Palabras clave: desarrollo urbano, derechos de la mujer, sociología urbana, movimiento de liberación femenina

Abstract: Starting from the difference between the struggle for the city proposed by Henri Lefebvre and the dispute in the legal field for the right to the city, and from the distinction between the women's struggle agenda raised by the explanations of patriarchal oppression developed by materialist and Marxist feminists and the progressive conquest of women's rights as a disadvantaged group, this article proposes an exploration of the guiding principles and general guidelines of habitat policies of Law 14449 on Fair Access to Habitat from the perspective of gender

in order to think about interpretive criteria for the right to the city for women. To reconstruct appropriate criteria, an analysis of international documents emanating from the Committee of Experts of the Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights will be carried out, bodies interpreting the content of both most relevant international instruments in the subjects under study. The results obtained confirm the predominance of the international instruments chosen as the most important in the area of women's human rights and made it possible to identify the criteria sought.

Keywords: urban development, womens rights, urban sociology, feminist movements

Resumo: A partir da diferença entre a luta pela cidade proposta por Henri Lefebvre e a disputa no campo jurídico pelo direito à cidade, e pela distinção entre a agenda de luta das mulheres levantada pelas explicações da opressão patriarcal desenvolvidas por feministas materialistas e marxistas e a conquista progressiva dos direitos das mulheres como um grupo desfavorecido, este artigo propõe uma exploração dos princípios norteadores e diretrizes gerais das políticas de habitat da Lei 14449 sobre Acesso Justo ao Habitat a partir da perspectiva de gênero para pensar critérios interpretativos do direito à cidade das mulheres. Para reconstruir os critérios apropriados, será realizada uma análise de documentos internacionais emanados do Comitê de Peritos da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgãos interpretam o conteúdo dos dois instrumentos internacionais mais relevantes nas disciplinas em estudo. Os resultados obtidos confirmam a predominância dos instrumentos internacionais eleitos como os mais importantes na área dos direitos humanos das mulheres e permitiram identificar os critérios procurados.

Palavras-chave: Desenvolvimento urbano, direitos das mulheres, sociologia urbana, movimento de libertação das mulheres

Résumé: À partir de la différence entre la lutte pour la ville proposée par Henri Lefebvre et la contestation dans le domaine juridique pour le droit à la ville, et de la distinction entre l'agenda de lutte des femmes soulevé par les explications de l'oppression patriarcale développées par

féministes matérialistes et marxistes et la conquête progressive des droits des femmes en tant que groupe désavantagé, cet article propose une exploration des principes directeurs et des lignes directrices générales des politiques d'habitat de la loi 14449 sur l'accès équitable à l'habitat du point de vue de genre afin de réfléchir aux critères d'interprétation du droit à la ville des femmes. Pour reconstruire les critères appropriés, une analyse des documents internationaux émanant du Comité d'experts de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sera effectuée, les organes interpréteront le contenu des deux instruments internationaux les plus pertinents dans les matières étudiées. Les résultats obtenus confirmeront la prédominance des instruments internationaux choisis comme les plus importants dans le domaine des droits humains des femmes et ont permis d'identifier les critères recherchés.

Mot-clés: développement urbain, droits des femmes, sociologie urbaine, mouvement de libération des femmes

摘要: 从亨利·勒费弗尔(Henri Lefebvre)提出的争取城市的斗争与城市权的法律领域的争端之间的区别开始,以及区别于由马克思提出的重男轻女的解释所提出的妇女斗争议程之间的区别唯物主义者 and 马克思主义者的女权主义者以及对处于弱势群体的妇女权利的逐步征服本文提出了从人人享有公平进出生境的第14449号法律中对栖息地政策的指导原则和一般准则的探索性别,以考虑妇女享有城市权利的解释标准为了重构适当的标准,将对《消除对妇女一切形式歧视公约》专家委员会和经济社会文化权利委员会的国际文件进行分析研究对象中两个最相关的国际文书的内容获得的结果证实了被选为妇女人权领域最重要的国际文书的主导地位,并使确定所寻求的标准成为可能

关键字: 城市发展, 妇女权利, 城市社会学, 妇女解放运动

Introducción

Henri Lefebvre en su obra *El derecho a la ciudad* afirma que “lo urbano (...) es el resultado de una historia, de una praxis social, de personas y grupos determinados que realizan esta

obra en condiciones históricas (...)” y, así, “(...)la ciudad como obra, como resultado de esta praxis, así la vida cotidiana se torna obra, apropiación del espacio, uso” (Lefebvre, 1967:68). Si bien la obra del autor fue muy prolífica, considerándose su *opera prima* la titulada *La producción social del espacio*, donde elabora su dialéctica de la producción del espacio social ubicándolo dentro de los medios de producción en lugar de ser sólo el lugar físico donde se desarrolla la lucha de clases, lo cierto es que su obra permaneció bajo las sombras varias décadas y ha sido recientemente revalorizada por los movimientos sociales y el campo académico y político para su disputa en el campo jurídico, en el que, además, pierde su origen de lucha y pasa a vincularse “con lo que el Estado está dispuesto a ceder para la gestión de la ciudad, teniendo así un entendimiento limitado del concepto” (Canestraro, 2016:60).

El sociólogo francés, no obstante, la revolución que generó con sus escritos en el mundo académico, relegó a las mujeres en sus análisis. Afirma Ana Falú que “las mujeres permanecerán invisibles en las ciudades, relegadas al ámbito privado del hogar, lo que tendrá sustento en la fuerte división del trabajo sexual imperante” (Falú, 2016:160), afirmación en la que se encuentra latente la dicotomía público/privado como eje estructurante de las desigualdades urbanas basadas en género. En este razonamiento, “las ciudades no son percibidas ni usadas de la misma manera por hombres y mujeres” ya que las mujeres “acceden a los bienes y servicios públicos de manera distinta, combinando trabajo productivo y reproductivo” (Falú, 2016:163).

Una de las posibles explicaciones respecto a la postura de Lefebvre respecto al androcentrismo de las ciudades y su temor a una ginecocracia urbana por reacción a la histórica violencia masculina puede esbozarse a partir de las observaciones de Silvia Federici a Karl Marx, particularmente al lugar y el desarrollo de la reproducción simple en *El capital* (Federici, 2018). La simplificación del lugar de las mujeres en las ciudades es, en

consecuencia, arrastrada a la lucha por lo urbano y, el rol del Estado en el reconocimiento de las demandas de las mujeres también puede leerse en clave de la voluntad de ceder parte de la gestión disputada.

Partiendo de la diferencia entre la lucha por la ciudad planteada por Henri Lefebvre y la disputa en el campo jurídico por el derecho a la ciudad, y de la distinción entre la agenda de lucha de las mujeres planteada por las explicaciones de la opresión patriarcal desarrolladas por las feministas materialistas y marxistas y la progresiva conquista de derechos de las mujeres como grupo desaventajado (Saba, 2016), este artículo propone una exploración de los principios rectores (artículos 10 a 14 inclusive) y de las directrices generales de las políticas de hábitat (artículos 15 a 16 inclusive) de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat desde la perspectiva de género para poder pensar en criterios interpretativos para el derecho a la ciudad de las mujeres.

I. Transversalidad de la perspectiva de género en el derecho en general y en la política pública en particular

El *gender mainstreaming* propone objetivos de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones mainstreaming en las políticas principales del Estado (Rodríguez Gustá & Caminotti, 2016), aunque a lo largo de los años se ha complejizado al ser considerado simultáneamente estrategia de efectivización y enfoque de género (Rigat-Pflaum, 2008; Rodríguez Gustá & Caminotti, 2010, 2016; Pautassi, 2011; Gelambí Torrell, 2015). Los instrumentos internacionales que incorporan como derecho humano (y como obligación del Estado) la igualdad entre varones y mujeres son el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Pautasi, 2011).

La Plataforma de Beijing del año 1995 es un compromiso internacional transversal que propone el apoyo de políticas

activas y visibles que integren coherentemente la perspectiva de género en todas las políticas públicas y programas institucionales. Es particularmente significativa para América Latina, región donde los movimientos feministas de carácter reformista depositado la satisfacción de sus reclamos ante los Estados (Rodríguez Gustá & Caminotti, 2016).

Otro logro de Beijing es el concepto de empoderamiento o *empowerment* que consiste en tener en cuenta las dificultades para la erradicación de la discriminación contra las mujeres y pretende lograr su acceso a la toma de decisiones, el poder, los recursos y un ejercicio real de su autonomía (Pautasi, 2011).

II. La Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires

La Ley 14449 de la provincia de Buenos Aires reconoce el “derecho a la ciudad” de las y los habitantes de la provincia de Buenos Aires, como una suerte de “base teórica del texto legal” (Comisión de Hábitat UNLP, 2014:46), mediante una suerte de declaración de derechos y cláusulas destinadas a criterios básicos de diseño de políticas públicas, control de procesos de producción del suelo, directrices de integración socio-urbana, obtención de financiamiento, pautas de zonificación, participación estatal en las valorizaciones inmobiliarias y creación de organismos especiales y refuncionalización de los ya existentes. Como norma jurídica, constituye un hito a nivel nacional al poner en marcha un derecho humano emergente (Guillén Lanzarote, 2011) que se presenta como superador y contenedor del derecho a la vivienda (Pisarello, 2011) y del propio derecho al hábitat, si bien existe más de una forma de conceptualizar la forma de reconocimiento jurídico y el alcance del mismo.

1. Principios rectores (artículos 10 a 14 inclusive)

La Comisión de Hábitat de la UNLP (2014) define a los principios rectores consagrados enumerados en el artículo 10

de la ley como “directrices políticas que suponen una preferencia axiológica y proponen un objetivo que debe ser alcanzado” (p.45). Asimismo, los principios tienen la función de orientar y limitar a quienes aplican las normas pudiendo, además, crear derecho o ampliar e interpretar con más precisión a las normas ya vigentes. En este orden de ideas:

Utilizando los principios, la aplicación de la Ley de Justo Acceso al Hábitat debe lograr una adecuación normativa a los nuevos estándares legales y convencionales, como así también alcanzar un aumento en la calidad democrática de la vida social urbana, y por supuesto una mayor justicia atento las nuevas obligaciones para el estado y la comunidad en su conjunto, en pos de alcanzar un aumento en calidad de vida de los habitantes bonaerenses (Comisión de Hábitat UNLP, 2014:45).

El artículo 11 de la Ley consagran el primer principio rector, “Derecho a la Ciudad y a la Vivienda”, y lo entienden con el siguiente contenido: a) un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana; b) acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios; c) desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas; y d) usufructuar un hábitat culturalmente rico y diversificado.

La función social de la propiedad inmueble también es erigida como principio rector en el artículo 12, entendiéndose que ésta se configura cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las Leyes y normas generales, así como en las regulaciones de la producción del hábitat, con el fin de garantizar, a saber: a) la calidad de vida; b) el uso ambientalmente sostenible del territorio; y c) la justicia social.

La gestión democrática de la ciudad como principio rector es comprendida como un proceso de toma de decisiones individual y colectivo, con especial contemplación de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda, y en el que la participación sea activa, protagónica, deliberante y autogestionada (artículo 13, Ley 14449).

Por último, el artículo 14 delimita como cuarto principio rector a la utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, a nivel provincial y municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, con el objeto de evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo.

2. Directrices generales de las políticas del hábitat (artículos 15 a 16 inclusive)

La Comisión de Hábitat de la UNLP (2014) las conceptualiza como el conjunto de instrucciones o normas generales que “deberán atravesar todas las prácticas destinadas a desarrollarse en el espacio urbano habitacional integrándolas con los parámetros de calidad establecidos” (p. 65). En estos artículos se establecen especificaciones que deben ser tenidas en consideración a la hora de aplicar la norma que sirven para delimitar y unificar criterios de calidad a través de un mínimo aceptable (Comisión de Hábitat UNLP, 2014).

El artículo 15 de la ley establece los parámetros de calidad para la vivienda y el hábitat, mientras que el artículo 16 determina las directrices generales que deberán seguir los planes, estrategias, programas, operatorias, proyectos y normas que conforman las políticas de vivienda y hábitat.

Tabla 1: **Parámetros de calidad para la vivienda y el hábitat conforme el artículo 15 de la Ley 14449 de la provincia de Buenos Aires.** Elaboración propia (2020).

Criterios para la localización de los proyectos habitacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Densificación • Consolidación • Completamiento • Aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos y redes de servicios. • Integración socio espacial. • Mixtura de usos y actividades. • Riqueza y complejidad de la vida urbana.
Criterios de priorización para el emplazamiento de proyectos habitacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Cercanía a las áreas de centralidad • Facilidades de accesibilidad y conectividad • Nivel de consolidación urbana

Niveles de habitabilidad de la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad constructiva • Parámetros de ventilación e iluminación • Posibilidades de crecimiento progresivo y adaptabilidad al desarrollo futuro
Calidad en el tratamiento del espacio público y la integración a las áreas circundantes	---
Niveles básicos de cobertura	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura • Servicios • Equipamientos social • Accesibilidad del transporte público
Diseño edilicio bajo pautas de eficiencia y ahorro energético	---
Respeto a las normas de diseño sobre accesibilidad para personas con discapacidad ² .	---

Tabla 2: **Directrices generales de las políticas de vivienda y hábitat conforme el artículo 16 de la Ley 14449 de la provincia de Buenos Aires.** Elaboración propia (2020).

Promoción de la justa distribución de las cargas y de los beneficios generados por el proceso de urbanización	---
Fortalecimiento de la regulación pública sobre el suelo urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Desaliento de prácticas especulativas • Instrumentos • De recuperación • De redistribución social

² La Ley utiliza el término “personas con necesidades especiales”, el cual no es acorde al modelo social de la discapacidad vigente en nuestro país a partir de la ratificación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación.

Diseño e implementación de un abordaje integral	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación solidaria • Instrumentos urbanísticos • Herramientas de gestión del suelo • Operatorias de urbanización y vivienda
Fomento permanente de la participación de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Fomulación • Ejecución • Evaluación • Seguimiento
Impulso a la integración sociourbana y a la regularización de la tenencia de la tierra en vilas y asentamientos precarios	----
Diversificación y promoción de la pluralidad de las respuestas	-----
Incorporación y revalorización de las experiencias organizativas y prácticas de los sectores populares	<ul style="list-style-type: none"> • Estímulo a procesos de autogestión • Apoyo a la investigación • Apoyo a la experimentación y desarrollo de tecnologías
Evaluación constante y periódica	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas • Acciones

III. Marco metodológico

A los fines de generar un marco interpretativo que permita poner en diálogo a la normativa bajo análisis con la perspectiva de género en clave estatal se realizó un relevamiento inicial tanto del Sistema de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se decidió conservar el primer sistema para la selección de los documentos a analizar, dado que el Sistema Interamericano ha abordado la cuestión de género principalmente a partir de casos de violencia contra las mujeres y no en miras a la construcción de estándares generales que permitan interpretar los derechos de los sujetos y las obligaciones de los Estados desde la perspectiva de género.

Una vez elegido el Sistema de Naciones Unidas, se prefirió escoger los documentos emanados del Comité de Expertas de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW) y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, DESC), dado que ambos órganos interpretan el contenido de los dos instrumentos internacionales más relevantes en las materias que se trabajan en este artículo.

La selección de documentos a analizar de cada órgano se realizó a través de una suerte de “cruce” de criterios; así se consideraron los documentos del Comité de la CEDAW que abordaran Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y se eligieron instrumentos del Comité DESC que incorporaran la perspectiva de género de forma transversal, esto es, estandarizándola como criterio para la interpretación de los derechos consagrados en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

De esta manera, se seleccionaron para el análisis documental: a) El Dictamen respecto de la Comunicación 19/2008 del Comité de Expertas de la CEDAW³; y b) las Observaciones Generales N° 7⁴ y 16⁵ del Comité DESC.

IV. Resultados

1. Comité de la CEDAW

La Comunicación 19/2008 llegó al Comité de Expertas fue presentada por Cecilia Kell, una mujer indígena perteneciente a la comunidad Rae-Edzo (Territorios del Noroeste de Canadá). La autora había sido víctima de violencia doméstica perpetrada por su pareja e intentó acceder a una vivienda asignada a su comunidad a través de un programa estatal especial para dicha población, pese a lo cual el Departamento de Vivienda le aconsejó que

³ CEDAW/C/D/19/2008.

⁴ E/1998/22.

⁵ E/C.12/GC/21

incluyera a su compañero como cónyuge y solicitara una unidad familiar, denegándole así su derecho exclusivo, en connivencia con su compañero quien, tiempo después, figuraba como único titular de la propiedad tras una nueva maniobra fraudulenta. Tras refugiarse en un albergue para mujeres maltratadas, su abogado le comunicó que había sido desalojada de su hogar y que corría el riesgo de ser detenida y acusada penalmente si volvía a entrar en el inmueble. Como resultado de ello, la mujer y sus tres hijos carecieron de vivienda durante varios años, estuvieron obligados a vivir separados durante un período prolongado y, como consecuencia de ese desalojo, se vieron afectadas sus posibilidades de conseguir y mantener un empleo.

En su Dictamen por mayoría el Comité analizó que la autora estableció “una distinción basada en el hecho de que era una mujer aborígen víctima de violencia doméstica, lo que planteó claramente en su primer proceso judicial contra su compañero, y que esa violencia tuvo por efecto impedir el ejercicio de su derecho de propiedad” (punto 10.2) situación que, conforme la Recomendación N° 28, debe ser entendida desde la interseccionalidad para delimitar el alcance y contenido de las obligaciones de los Estados Partes en virtud del artículo 2 de la Convención. Dado que la autora de la comunicación es una mujer aborígen en una situación vulnerable, el Estado parte “tiene la obligación de asegurar la eliminación efectiva de la discriminación múltiple” (punto 10.3).

En este caso, además, se toman en consideración la participación dolosa de una de las agencias del Estado canadiense que llevó a la pérdida de la titularidad del contrato por parte de la mujer y que dejó como beneficiario a su pareja que, por otro lado, no reunía con los requisitos legales para acceder a ese plan de vivienda y, por otro lado, los obstáculos en el acceso a la justicia de la autora de la comunicación.

El Estado canadiense incurrió en la violación del artículo 16 de la CEDAW ya que, si bien no contaba en su legislación con una ley discriminatoria en sentido formal que colocara a las

mujeres por debajo de los hombres en los términos del, a través de un funcionario encargado de las relaciones con los inquilinos del Departamento de Vivienda de Rae-Edzo informó a la autora de que se examinaría la solicitud de vivienda de su compañero si se añadía el nombre de ella. Ello, sumado a que 1) los hechos de violencia sufridos por la autora nunca fueron discutidos por el Estado parte; 2) su pareja limitó su capacidad de tener independencia económica; 3) fue desalojada de su hogar mientras buscaba protección frente a la violencia doméstica en un albergue para mujeres maltratadas; y 4) conforme la información presentada por el Estado parte, se consideraron tanto los ingresos de la autora como los de su pareja para la determinación de la aplicabilidad al Programa de alquiler con derecho a compra de los Territorios del Noroeste y, no obstante, cuando se eliminó su nombre del contrato de alquiler con derecho a compra, la Sociedad de Vivienda de los Territorios del Noroeste no tuvo en cuenta su aporte ni le comunicó de tal acto.

Tras estas consideraciones, el Comité recomendó con respecto a la autora de la comunicación 1) proporcionarle una vivienda comparable en calidad, ubicación y tamaño a aquella de la que se vio privada; 2) proporcionarle una indemnización pecuniaria adecuada por los daños materiales y morales acorde con la gravedad de la violación de sus derechos; y, en general, se le recomendó al Estado canadiense 1) Contratar y capacitar a más mujeres aborígenes para que presten asistencia jurídica a otras mujeres de sus comunidades sobre, entre otros temas, la violencia doméstica y los derechos de propiedad; y 2) revisar su sistema de asistencia letrada para asegurar que las mujeres aborígenes que sean víctimas de violencia doméstica tengan acceso efectivo a la justicia.

2. *Comité DESC*

El punto 2 de la Observación General 16 del Comité expresamente declara que el artículo 3 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no sólo prohíbe la discriminación

por motivos de sexo sino que implica el deber de reconocer expresamente estos derechos a hombres y mujeres en pie de igualdad arbitrándose “los medios adecuados para garantizar a la mujer la posibilidad de ejercer sus derechos”. Además, dicha norma, junto con el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto no constituyen disposiciones de carácter autónomo, sino que es necesario su lectura conjunta “con cada derecho específico garantizado en la parte III del Pacto”.

Asimismo, los Estados Partes tienen el deber de respetar el principio de la igualdad “*en la ley y ante la ley*” (punto 9), teniendo que velar en el ejercicio de la actividad legislativa por la promoción del goce igualitario de los derechos económicos, sociales y culturales, y en la aplicación de la ley por igual a varones y mujeres en el ejercicio de la actividad jurisdiccional.

La Observación, asimismo, diferencia entre discriminación directa e indirecta, definiendo a la primera como aquella que se presenta cuando la diferencia de trato entre los sujetos se basa de forma exclusiva en el sexo, mientras que la segunda es la que se produce al momento de la aplicación de una ley, principio o programa que, en apariencia, no tiene carácter discriminatorio (punto 13). Sobre este segundo tipo de discriminación, trae el ejemplo de la situación desfavorable de las mujeres respecto de los hombres respecto al disfrute “de una oportunidad o beneficio particulares a causa de desigualdades preexistentes”, concluyendo que la aplicación de “una ley neutra en cuanto al género puede perpetuar la desigualdad existente o agravarla”. En este orden de ideas, dentro de las disposiciones que el Estado debe adoptar dentro de la obligación de cumplir se incluye la de elaborar y ejecutar políticas y programas a largo plazo en materia de ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad.

La Observación General N° 7 también es de relevancia para las normas que para las cuales se pretende dar criterios interpretativos en este artículo, ya que en su punto 10 afirma que las mujeres son un grupo particularmente vulnerable a los

desalojos forzosos “a causa de la discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho de acceso a la propiedad o a la vivienda” e indica, además, que la interpretación conjunta del derecho a una vivienda adecuada y del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto impone a los Estados Partes “la obligación adicional de velar por que, cuando se produzca un desalojo, se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación”.

A partir de la Observación General N° 16 el Comité transversaliza la perspectiva de género a la interpretación de los derechos económicos, sociales y culturales.

V. Discusión

En el campo del Estado, las declaraciones que pretenden incorporar al ordenamiento jurídico demandas de trascendencia fundamental para la clase obrera, como es el caso del derecho a la ciudad, se encuentran con las limitaciones propias de la falta de una decisión política que implica descartar las lógicas mercantilistas de la producción de lo urbano y poner en marcha procesos socioeconómicos independientes de las condiciones materiales. Así, el derecho a la ciudad es un derecho de contenido “vacío” que se vincula con el derecho a la propiedad privada aunque no lo condiciona ni compite con él, en tanto ésta última tiene su fundamento en las mismas relaciones sociales que el ordenamiento jurídico institucionaliza y protege en este momento histórico del modo de producción capitalista por lo que, además, cuenta con el aparato represivo para su defensa, mientras que el primero busca “una regulación de las relaciones que determinan socialmente el acceso y el goce de los bienes de la urbanización y que se da, concretamente, dentro de una relación *jerárquica* de derechos” (Pírez, 2019:14-15).

El mismo análisis podemos hacer respecto de la agenda de lucha de las mujeres trabajadoras y su reconocimiento legal. La situación de las mujeres, desde el punto de vista legal, puede

leerse en la clave propuesta por Roberto Saba (2016), quien desplaza la noción de “grupos vulnerables” por la de “grupos desaventajados”. Desde esta perspectiva, da cuenta de la existencia de colectivos de personas que, en relación directa con esa pertenencia, se encuentran excluidos del acceso a derechos en virtud de relaciones de opresión que los convierten en sometidos, ya sea por otros grupos o por el resto de la sociedad a partir de prejuicios, prácticas sociales complejas y sistemas de creencias. Como estrategia, los movimientos feministas han buscado la transversalización de la perspectiva de género o *gender mainstreaming* en las políticas públicas en los términos de la Plataforma de Acción de Beijing (Rodríguez Gustá & Caminotti, 2016).

Ante la falta de dispositivos legales fuertes y de permanencia con independencia de las gestiones políticas del Estado, la igualdad de oportunidades se convierte en declaraciones de buena voluntad sin estructura ni presupuesto específico que terminan asociando la cuestión de género a expresiones de extrema violencia, como violencia física, abuso sexual y femicidio (Aladro, 2019b; 2020). Este abordaje del emergente de la desigualdad estructural excluyendo las condiciones materiales de existencia genera que leyes como la que se analiza en este artículo no den cuenta de estrategias de género para el cumplimiento de sus metas y objetivos programáticas. En particular, al ser el acceso justo al hábitat parte de la categoría conocida como Derechos Económicos, Sociales y Ambientales, la situación de las mujeres se encuentra agravada ante la feminización de la pobreza, terminología acuñada por Diana Pearce en 1978 y que tuvo su mayor desarrollo teórico en la década del 80’ en Estados Unidos desde las investigaciones feministas sobre la regresión en materia de derechos sociales (Aguilar, 2011). En este orden de ideas, son conocidos los informes de la CEPAL sobre el impacto del aumento de la pobre en las mujeres y conocidas las preocupaciones a nivel internacional ocasionan, entre otras problemáticas, la inseguridad en la tenencia de la vivienda.

El acceso y goce a los bienes de la urbanización tiene, además, un sesgo de género sustentado en la división sexual del

trabajo y que se reflejan en prácticas urbanas que combinan producción y reproducción (Falú, 2016). Este sesgo se profundizó con la pauperización de las mujeres trabajadoras durante la transición al capitalismo, ya que tuvo un correlato espacial y legal que resultó en el despojo de poder social a las mujeres, que se consolidaría con el advenimiento de las revoluciones burguesas (Federici, 2010). Si bien la lucha de las mujeres logró a lo largo de la historia conquistas legales para la mejora de su situación formal frente a los varones, las relaciones de dominación se perpetúan y la producción de las ciudades continúa excluyéndolas, lo cual se transforma en una contradicción en los usos del espacio urbano (Aladro, 2019a).

VI. Conclusiones

La primera observación que surge del repaso rápido de la normativa provincial que se ha desglosado es la ausencia de dispositivos protectorios de grupos vulnerables, con la excepción de las personas con discapacidad que, además, son nombradas

La comunicación analizada por el Comité de Expertas de la CEDAW, quitando la arista de corrupción entre la pareja violenta y la agencia estatal correspondiente, hubiese sido un caso para el cual la provincia de Buenos Aires no hubiera tenido las herramientas burocráticas ni normativas para dar una solución acorde a las obligaciones internacionales del Estado argentino, no sólo por la ausencia de perspectiva de género en el cuerpo normativo específico en materia de hábitat, sino porque, lamentablemente, la tendencia al vaciamiento de las políticas de género y a su cortoplacismo hubieran dejado a la víctima en un estado de indefensión y vulneración de derechos.

En cuanto a las Observaciones Generales del Comité DESC, la ley se encuentra aún más atrasada, máxime cuando, a partir de la Observación General N° 16, el órgano ha ido progresivamente incorporando la perspectiva de género en todas sus interpretaciones de derechos, varios de los cuales se encuentran en el cuerpo de la norma en cuestión.

Los resultados obtenidos, además, confirman la predominancia del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención para la Erradicación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres como los instrumentos internacionales más importantes en materia de derechos humanos de las mujeres (Pautasi, 2011).

Desde la perspectiva asumida, se extraen como horizontes interpretativos de la legislación bajo comentario desde una perspectiva de género los siguientes:

- El deber del Estado de arbitrar los medios adecuados para garantizar a la mujer la posibilidad de ejercer sus derechos.
- La obligación del Estado de cumplir se incluye la de elaborar y ejecutar políticas y programas a largo plazo en materia de ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad.
- La posible generación de situaciones desfavorables a las mujeres respecto de los hombres respecto al disfrute de una oportunidad o beneficio particulares a causa de desigualdades preexistentes en razón del género.
- El conocimiento de las comunidades receptoras de las políticas de hábitat y vivienda desde el punto de vista de las mujeres para evitar sesgos androcéntricos.
- El derecho de acceso a la justicia en materia de derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres.

En definitiva, lo que aquí se propone es sumar para la interpretación a los principios y directrices de la Ley de Acceso Justo al Hábitat a través de la discusión de los resultados obtenidos y con la aclaración de que las fórmulas del Estado en el modo de producción capitalista no reconocen (ni reconocerán) el plan de lucha del proletariado, sino que serán el resultado de la negociación que el mismo decida llevar adelante y de cuáles sean las cesiones que se encuentre dispuesto a conceder.