

Foro de Género de las Américas

Panel sobre Igualdad de Género en el Goce de los Derechos Sociales y Culturales

Ciudad de Buenos Aires: 7 al 9 de abril de 2005

Derechos, legislaciones y prácticas

Acceso a la Vivienda y la ciudad

Por Liliana Rainero¹

Quiero agradecer a CLADEM y a las organizaciones de mujeres por este espacio de Diálogos, que contribuye al debate sobre los derechos de las mujeres y la demanda de efectivización de los mismos. Esta demanda es, en primer lugar, una cuestión de justicia, pero al mismo tiempo aporta al conjunto de la sociedad, a la democratización de la misma y a la construcción de un mundo basado en el respeto y la no discriminación de ningún ciudadano/a.

El siglo XX es sin duda el siglo de los derechos de las mujeres, el reconocimiento y la adquisición de esos derechos tiene un protagonista, el movimiento feminista y las organizaciones y redes de mujeres en los distintos países del mundo. En el contexto de esos derechos, podemos decir que algunos están más reconocidos que otros o gozan de mayor legitimación. El derecho a la no discriminación por razones de sexo y la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para varones y mujeres hoy pocos se atreverían a cuestionar. Sin embargo, en la práctica el ejercicio y disfrute de los derechos para las mujeres aún no está garantizado.

Nos proponemos compartir aquí algunas reflexiones sobre un derecho humano reconocido a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y ratificado por distintos instrumentos internacionales, y particularmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y que refiere al derecho a la "vivienda adecuada", como parte del derecho a una "vida adecuada". Esto implica un concepto no restrictivo de vivienda, (es decir no limitada a "un techo") sino como hábitat en sentido integral, es decir el derecho a un entorno que garantice servicios, accesibilidad a las distintas actividades que posibilitan la vida, calidad ambiental y seguridad, como un derecho humano de todas las personas. Nos referiremos a este derecho y la significación del mismo para las mujeres.

Es necesario hacer algunas consideraciones generales sobre los alcances y limitaciones de los distintos instrumentos internacionales. Hablar de derechos y en

¹Arquitecta. Directora de CISCESA (Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina), Coordinación de la Red Mujer y Hábitat de A. Latina. Investigadora del Instituto de la Vivienda y Hábitat de la Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.

especial los Derechos económicos, sociales y culturales (DESC), implica reconocer los avances de la ciudadanía mundial en este campo, por : a) asignar a los DESC, el status de los derechos políticos y civiles, b) la formulación explícita acerca de la obligación de los Estados de garantizar los DESC a todos los ciudadanos/as sin discriminación, c) la conciencia ciudadana acerca de sus derechos y por lo tanto dispuesta a demandar su efectivización, d) el reconocimiento de derechos universales que constituyen el piso común de condiciones de vida digna para las personas en cualquier lugar del mundo y e) el compromiso que los Estados nacionales adquieren ante sus respectivas sociedades y sus pares internacionales.

En el caso del derecho a la vivienda, resulta significativo mencionar lo señalado por el Relator Especial para el Derecho a una Vivienda Adecuada de la Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Sr. Miloon Kothari. En su segundo informe a la Comisión señala...*“más de 50 países en todo el mundo han adoptado o modificado constituciones nacionales a fin de incluir elementos relacionados con el derecho a una vivienda adecuada, y muchas de ellas contienen garantías explícitas del derecho a una vivienda adecuada. El reconocimiento en las constituciones de los Estados, del derecho, tanto de las personas como de las familias, a una vivienda adecuada y el conjunto correspondiente de obligaciones de los Estados para crear las condiciones jurídicas, sociales y económicas necesarias para que todos puedan ejercer ese derecho, constituyen bases jurídicas importantes para la futura adopción de medidas judiciales y de otro tipo encaminadas a garantizar este derecho y hacerlo justiciable. Como consecuencia de ello, cada vez se recurre más a los jueces para que se pronuncien en favor del goce del derecho a la vivienda, y el aumento de los precedentes jurisprudenciales en materia de derecho a la vivienda es prueba de esta evolución importante.”*²

Esto es sin duda un logro, pero al mismo tiempo, es necesario una mirada crítica sobre las numerosas declaraciones, convenciones, e instrumentos internacionales y de los discursos que los sustentan, donde la crítica al modelo económico productor de las inequidades e injusticias sociales de la que dan cuenta abrumadoras estadísticas, ha sido reemplazada por objetivos que plantean “aliviar o paliar” la pobreza, “reducir” la desigualdad entre países, como si la lógica intrínseca del sistema capitalista que es la obtención de mayores beneficios económicos, fuera ajena a las condiciones de pobreza e indigencia extrema en que vive un alto porcentaje de la población mundial.

Para ilustrar esta afirmación, valga como ejemplo lo que el Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada señala en el informe ya citado³, cuando da cuenta del estado de situación en el mundo respecto al logro de los derechos vinculados específicamente a la vivienda:

² Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos, 38º Período de Sesiones, Tema 10 del Programa Provisional, Distr. General, E/CN.4/2002/59, 1º de marzo 2002,. “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Informe del Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada, como parte del Derecho a un Nivel de Vida Adecuado”, Sr. Miloon, KOTHARI. Pg.3

³ Ibíd. 2.

- a) *en el sector de la vivienda urbana, la dependencia de los mecanismos del mercado se ha traducido por lo general en el olvido de la población pobre; el empeoramiento constante de las condiciones que afronta la mayor parte de la población urbana y rural pobre del mundo, particularmente respecto de la vivienda y de los servicios conexos.*
- b) *no obstante el amplio reconocimiento jurídico del derecho a una vivienda adecuada, las normas y los principios enunciados en los instrumentos internacionales no se han traducido en políticas nacionales en el sector de la vivienda o en medidas operacionales.*

Un aspecto importante a considerar respecto al cumplimiento de los DESC es que, dado que dependen de la disponibilidad de recursos públicos, se ha llegado a sostener que el derecho a una vivienda adecuada, y a otros derechos económicos, sociales y culturales, no son derechos jurídicamente exigibles. Este es, entonces, el límite concreto con que tropezamos a la hora de pasar del enunciado a las prácticas de los derechos, como asimismo el grado de obligatoriedad de los estados y además cuales serían las normas punitivas del no cumplimiento de los mismos.

En esta línea, otro aspecto importante de las obligaciones de los Estados es la noción de "obligación mínima". Retomando el informe del relator especial⁴, éste señala: *"en virtud del Pacto, todo Estado Parte, con independencia de su nivel de desarrollo económico, tiene la obligación mínima de garantizar, al menos, la satisfacción de los niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos recogidos en el Pacto. A este respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 4, resaltó que hay que tener en cuenta una serie de factores para determinar lo que constituye una "vivienda adecuada". Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité identificó los siguientes aspectos del derecho como esenciales para determinar "su adecuación":*

- a) seguridad jurídica de la tenencia, que comprende la protección legal contra el desahucio;
- b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura
- c) gastos soportables;
- d) habitabilidad;
- e) asequibilidad de los grupos en situación de desventaja;
- f) lugar;
- g) adecuación cultural

CUÁL ES LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES?

La Red Mujer y Hábitat de América Latina participó en la Consulta Regional Latinoamericana "Mujer y Vivienda Adecuada" convocada por el Relator

⁴ Ibidem

Especial ante Naciones Unidas por el derecho a la vivienda (Ciudad de México, 4 y 5 de Diciembre de 2003), que tuvo como objetivo receptar testimonios de mujeres de los países de la región sobre las discriminaciones y obstáculos para acceder a la tierra, la vivienda y a la tenencia segura de ésta. Los testimonios presentados, refuerzan las conclusiones que estudios específicos sobre distintas realidades de América Latina se vienen haciendo desde hace más de una década desde la Red Mujer y Hábitat (LAC) y distintas organizaciones de mujeres, académicas, de organizaciones no gubernamentales, y expresados en declaraciones, informes y aportes de las organizaciones y redes de mujeres a las plataformas de acción de los gobiernos: Beijing (95) la Cumbre de Estambul Hábitat II (96), Los DESC, las Metas del Milenio, por citar solo algunos. Esto es, que las brechas entre derechos y prácticas subsisten agravadas por el aumento de las condiciones de pobreza y precariedad del empleo en el mundo, desplazamientos forzados, migraciones, conflictos armados, que impactan particularmente en la vida de las mujeres, dependientes prioritarias de la vivienda y los servicios urbanos, por la división sexual del trabajo que aún prevalece en todas las sociedades. No obstante, es necesario reconocer la inclusión dentro de los pactos y convenciones internacionales de la igualdad de derechos de la mujer a la tierra, vivienda y propiedad, producto del impulso de las organizaciones de mujeres y feministas. Asimismo se han implementado experiencias, aunque puntuales, de cambios en las políticas y legislaciones que aportan en esta línea.

Cuál es la significación de la vivienda para las mujeres? Como feministas debemos estar alertas a concepciones que vinculan a las mujeres exclusivamente con la casa, el barrio, la comunidad, en tanto "naturalizan" intereses excluyentes de la participación de las mujeres en los ámbitos de decisión de las políticas habitacionales y urbanas, o de la asignación presupuestaria que define la disputa de intereses en el territorio.

Sin embargo, es necesario considerar los intereses "prácticos" de las mujeres que condicionan el logro de sus intereses "estratégicos", en tanto constituyen, hoy, limitaciones y condicionantes para la autonomía y ejercicio de su ciudadanía. Esto implica comprender que:

- Para mujeres de sectores empobrecidos, la vivienda constituye en muchos casos un *recurso económico* en cuanto en ella se desarrolla el único trabajo generador de ingresos, por lo cual la seguridad de la tenencia es un factor protector de la pobreza extrema.
- En *situaciones de violencia conyugal*, la inseguridad en la tenencia constituye un factor condicionante para la ruptura del círculo de agresión y es habitual la pérdida de la vivienda por parte de las mujeres en caso de separación, cuando se trata de uniones de hecho.
- De igual modo, *el barrio constituye un recurso* al garantizar un tejido o red de servicios solidarios para las mujeres, por lo cual en casos de reasentamientos cuando esto no es contemplado refuerza el aislamiento y exclusión de las mujeres y en particular en situaciones donde sufre violencia de pareja.

- Las políticas urbanas y habitacionales continúan en gran medida, asumiendo en la práctica, no obstante las declaraciones y compromisos de los gobiernos, un concepto restrictivo de vivienda sin considerar la interdependencia de la misma con el acceso al empleo, los servicios públicos de educación, salud, las redes de infraestructura, el transporte público, lo cual impacta particularmente en la vida de las mujeres por la división sexual del trabajo. Las privatizaciones de servicios básicos conjuntamente con la organización del territorio (zonificación de actividades) donde la residencia y los servicios de apoyo no son contemplados, se traducen en la práctica en la negación de derechos para las mujeres: derecho a la autonomía, a mejores oportunidades de inserción social, al descanso, a la recreación, a circular por una ciudad segura sin violencia de género.

Ahora bien, **cuáles son los obstáculos** para el acceso de las mujeres a la tenencia segura de la vivienda, y a un hábitat que no sea discriminatorio para la vida cotidiana de las mujeres, para el ejercicio de su ciudadanía, para la promoción de su autonomía, de una ciudad que responda a sus requerimientos y no la considere sólo como mediadora de las necesidades de otros (de la familia, del barrio, de la comunidad)?

En la mayoría de los países de América Latina, como ya señalamos, hay logros en cuanto a los marcos legales que reconocen a las mujeres el derecho a la propiedad y la herencia. La mayoría de las constituciones de los países no restringe la igualdad jurídica entre varones y mujeres, y protegen el derecho a la propiedad, en especial la propiedad privada, favoreciendo la adquisición de vivienda para todos los ciudadanos/as. Para los países que mantienen legislaciones discriminatorias hacia las mujeres y que son parte del Pacto Internacional sobre los DESC, éste declara la obligatoriedad de los Estados de eliminar dichas leyes y de no hacerlo constituye una violación a los derechos humanos. El Informe del Relator Especial ya citado, señala que en las Directrices de Maastricht⁵ también se reconoce este aspecto y que la CEDAW (Convención sobre todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer) ofrece una protección no discriminatoria adicional respecto a los derechos económicos, sociales y culturales.

En los países donde las legislaciones no son discriminatorias, persisten prácticas culturales y mecanismos que limitan la efectiva aplicación de las leyes. Las mujeres de sectores pobres y empobrecidos, mujeres solas con hijos, mujeres desplazadas por conflictos armados, por desastres naturales y por especulación económica del suelo, mujeres migrantes, como asimismo indígenas y afrodescendientes, sufren limitaciones y /o discriminaciones para el acceso a la tenencia segura de la vivienda, o a subsidios y créditos para la misma.

Desde el punto de vista de la inserción social *de las mujeres* (feminización de la pobreza, diferencia salarial y menores oportunidades de acceso al trabajo

⁵ Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales", del 22-26 de enero de 1997.

remunerado), en un alto porcentaje, las mujeres no cumplen con los criterios de elegibilidad para el acceso a la vivienda subsidiada o subvencionada. Estos presuponen ingresos regulares y empleos formales, mientras que los ingresos de las mujeres provienen de empleos informales e inestables.

Persisten formas discriminatorias reforzadas por el desconocimiento de derechos por parte de las mujeres que además ha incidido en la pérdida de la tenencia. Por ejemplo, siendo las mujeres el mayor porcentaje de inscriptas en los padrones de demanda de vivienda, independientemente de su estado civil (casadas, uniones de hecho, solas a cargo de hijos, etc), la titularidad de la vivienda en muchos casos está a nombre del varón, o situaciones donde las mujeres para tener acceso al crédito para la adquisición de la vivienda, requieren del aval del cónyuge para la obtención del mismo.

La discrepancia o brecha radica fundamentalmente en la no superación de la discriminación contra la mujer, en el ámbito formal en algunos países (constituciones, leyes de herencia, propiedad marital, etc.) y en el ámbito real (la cultura) que requiere del trabajo simultáneo en el plano del reconocimiento y de las condiciones que hacen posible el ejercicio de los derechos ⁶.

Los Compromisos Pendientes con las Mujeres

La Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/13⁷ relativa a la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada, parte de reconocer las discriminaciones hacia las mujeres y "alienta" a los gobiernos a implementar medidas concretas para su superación.

Citamos aquí algunos puntos referidos a dichos compromisos. En sus contenidos, la Resolución:

Alienta, a los gobiernos a que apoyen la transformación de costumbres y tradiciones que discriminan a la mujer y que le niegan la seguridad de tenencia y la igualdad en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada y a asegurar el derecho de las mujeres a un tratamiento igual en la tierra y la reforma agraria, así como en los esquemas de restitución de tierras, en la propiedad y en la vivienda adecuada, y a tomar

⁶ CARDONA Lucy, DALMAZZO Marisol, y RAINERO Liliana, "La Vivienda como Derecho: Igualdad Formal y Desigualdad Real", en Emanuelli María Silvia (comp./ed), *Vivienda con Rostro de Mujer: Mujeres y Derecho a una Vivienda Adecuada*, Social Watch, Red Mujer y Hábitat LAC, HIC- AL, México, 2004, Pág. 19-30

⁷ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, E/CN.4/RES/2000/13, 17 de abril de 2000, "La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada": Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/13

otras medidas para incrementar la disponibilidad de tierra y vivienda para las mujeres que viven en situación de pobreza, en particular a las jefas de familia;

Recomienda que los gobiernos alienten a las instituciones de crédito para que aseguren que sus políticas y prácticas no sean discriminatorias contra la mujer;

Recomienda que las instituciones financieras internacionales y las instituciones nacionales y locales de financiamiento de la vivienda y otras instituciones de crédito promuevan la participación de la mujer y tomen en cuenta sus puntos de vista a fin de que promuevan políticas y prácticas no discriminatorias, tomando especialmente en consideración a las mujeres solas y jefas de familia, y que estas instituciones evalúen los progresos alcanzados en esta meta;

Ahora bien, en relación a la evaluación de los progresos alcanzados por parte de los gobiernos, debemos continuar señalando la necesidad de garantizar datos desagregados por sexo. Los censos y estadísticas nacionales, como así también los informes que se solicitan a los países para evaluar el estado alcanzado en materia de derecho a la vivienda, no permiten conocer fehacientemente cual es la situación de las mujeres. Los datos se presentan agregados bajo la denominación de población, hogares, familias. Esto no posibilita vincular las distintas situaciones de tenencia de la vivienda, con la composición de los hogares (mujeres únicas responsables económicas), y la situación de pobreza de dichos hogares. Y ésta es una condición sine qua non necesaria para poder evaluar el cumplimiento de los compromisos.

Asimismo es necesario promover acciones afirmativas que equiparen los derechos de las mujeres a los hombres en materia de acceso a la vivienda, políticas de vivienda que consideren las distintas situaciones de vulnerabilidad social: mujeres desplazadas por conflictos armados, inmigrantes, mujeres en situación de pobreza y únicas responsables de sus hogares. Al mismo tiempo, es necesario considerar especialmente la interdependencia de la vivienda con los servicios, para lo cual es indispensable promover políticas urbanas que garanticen la distribución equitativa de infraestructura, servicios y equipamientos en el territorio.

El Pacto Internacional DESC, deja expresamente establecido los compromisos de los gobiernos para con las mujeres en relación al acceso a la vivienda. Derechos que es importante significar que se incluyen en la CEDAW, que adquiere status constitucional en muchos países de la región. Asimismo, se incorporan en las distintas Plataformas de las Conferencias de Naciones Unidas, en particular en la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer Beijing (1995), Medio Ambiente (ECCO1992), Habitat, Cumbre de las Ciudades, 1996. Compromisos que son consensos de los gobiernos, y producto del trabajo de organizaciones de mujeres y feministas articulando demandas y propuestas en torno a la ampliación de sus derechos ciudadanos. Por otra parte, los gobiernos locales han ratificado compromisos para con las mujeres en espacios específicos internacionales como la Declaración Mundial de IULA (unión Internacional de Autoridades Locales) sobre las Mujeres en el Gobierno Local (1998) y la reciente Declaración del Congreso Fundador de "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos" (París 2004).

Es necesario, también, mencionar otros consensos que emergen de la sociedad civil tales como las Cartas por el Derecho a la Ciudad de las Mujeres: la Carta Europea y la surgida en el Foro Mundial de las Mujeres en Barcelona (2004), en el contexto del Foro Mundial de las Culturas. La *Declaración de Montreal sobre la seguridad de las mujeres*" (2002). Asimismo las Campañas Regionales de Hábitat-UN (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), sobre la Tenencia Segura de la Vivienda aportan también en esta línea de compromisos.

En las Políticas Habitacionales y Urbanas, se avanzó en consensos, legislaciones e instrumentos. Es necesario, ahora, la efectivización de los derechos y particularmente los derechos de las mujeres, lo cual demanda no sólo reconocimiento, sino asignar recursos económicos, procedimientos que aseguren la participación de las mujeres en las decisiones concernientes a las políticas habitacionales y urbanas, desarrollar indicadores para monitorear el avance de los compromisos y establecer los mecanismos punitivos para el incumplimiento de los mismos.