



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**FUNDAMENTOS**

El presente proyecto tiene como objetivo instituir la perspectiva de género en la política pública habitacional de acceso a la vivienda desarrollada en la provincia a través del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de Río Negro, como así también al acceso al suelo urbanizado. El objeto central del proyecto es reparar, en parte, las desigualdades y discriminaciones de género padecidas históricamente por mujeres y colectivos LGTBI+

Es una iniciativa que surge y se desarrolla a partir de un trabajo colectivo con la Agrupación Interlocal de Mujeres y Diversidades de Río Negro quienes nos convocaron a pensar de manera conjunta el abordaje de esta problemática.

Es de destacar también que esta propuesta tiene su anclaje en el Plan Nacional contra las violencias por motivos de género (2020-2022) del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. A su vez, incorpora en sus fundamentos los lineamientos establecidos en la Ley n° 5474 aprobada por la Legislatura de Río Negro en la Sesión del 19 de noviembre del corriente año y publicada en el Boletín Oficial N° 5935 del 26/11/2020. Por la Ley 5494, que fue promovida por el Poder Ejecutivo Provincial, "Se crea el Programa Provincial Río Negro Suelo Urbano, con el fin de planificar y desarrollar políticas públicas activas y sostenidas que garanticen el acceso al suelo urbanizado de aquellos rionegrinos y rionegrinas que se ven imposibilitadas de hacerlo."

Uno de los argumentos señalados en el Proyecto del Poder Ejecutivo Provincial (Expte. N° 1037/2020) que diera origen a la Ley n° 5494, hace referencia a que "Los beneficiarios directos del Programa serán los grupos familiares que, por sus condiciones de ingreso, su conformación familiar **o cualquier otro motivo**, no estén en condiciones de acceder a suelo urbanizado ni a soluciones habitacionales dignas a través del mercado inmobiliario formal." (resaltado es nuestro)

La desigualdad y la discriminación son formas de violencia estructurales propias de la sociedad patriarcal, son formas orgánicas y socio culturales, procesos tan naturalizados que los vuelven difíciles de aceptar y modificar. Creemos que esta reflexión apunta al concepto de lo que queremos compensar con esta ley.

El derecho de las mujeres y las personas LGTBI+ a tener una vida libre de violencias se ha desarrollado



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

ampliamente en las últimas décadas, tanto en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos como en el orden jurídico nacional, compuesto por una sólida legislación protectora en esta materia.

De acuerdo con los principios y estándares internacionales de derechos humanos, el derecho a recibir asistencia y protección frente a todas las formas de violencias de género establece la obligación de los Estados de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar tales hechos, así como para garantizar a las víctimas el acceso efectivo a la justicia y a una reparación integral.

- ✓ La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (**CEDAW**, por sus siglas en inglés), de 1972. Goza de jerarquía constitucional (en virtud del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional), pertenece al ámbito del sistema de protección de las Naciones Unidas y contiene diversas disposiciones en materia de igualdad y no discriminación. La CEDAW toma como punto de partida la discriminación estructural e histórica hacia las mujeres, reconociendo y protegiendo sus derechos. Promueve la igualdad entre varones y mujeres y persigue la erradicación de las diferentes formas que adopta la discriminación hacia aquellas, en todos los ámbitos donde las personas se desarrollan como seres humanos, esto es, en el campo de la vida civil, familiar, política, económica, social y cultural (con lo cual refuerza la idea según la cual los derechos humanos forman un todo indivisible, insusceptible de clasificarse jerárquicamente).
- ✓ la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (**Convención de Belém do Pará**), de 1994, tiene especial trascendencia por ser el primer instrumento de ese tenor en reconocer el derecho a una vida libre de violencias como un derecho humano y en detallar los deberes de los Estados Parte en materia de prevención, sanción y erradicación de las violencias de género. Constituye así una guía ineludible para el diseño e implementación de políticas públicas en esta temática.
- ✓ La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos facultativos, entre los cuales se destaca el Protocolo para Prevenir, Reprimir y



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños (**Protocolo de Palermo**), ratificado por Argentina en 2002, mediante la ley 25.632. Éste fue el primer instrumento jurídico internacional creado con el objetivo de abordar todos los aspectos de la trata de personas, de cuya modalidad con fines de explotación sexual las mujeres y personas LGBTI+ son las principales afectadas.

- ✓ En el ámbito de Naciones Unidas se aprobaron en 2016 los "Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos con relación a la orientación sexual y la identidad de género" (**Principios de Yogyakarta**). Este documento no es un instrumento jurídicamente vinculante, pero establece estándares legales para guiar la actuación de los Estados y otros agentes en materia de prevención y erradicación de la violencia, abuso y discriminación sistemática que sufren las personas LGBTI+. El Principio 15 establece que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada y protección contra el desalojo, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.
- ✓ Los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** son, en parte, una continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y entre sus 17 puntos, el Objetivo 5 se propone "lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas". Para alcanzarla los Estados se han comprometido, entre otras acciones, a "poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo", a su vez, "otorgar a la mujer derechos igualitarios en el acceso a recursos económicos, como tierras y propiedades, son metas fundamentales para conseguir este objetivo".
- ✓ En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, se ha hecho especial énfasis en que a la perspectiva de género se le debe sumar el enfoque de **interseccionalidad**, de modo tal de dar cuenta de la relación del género con otras condiciones de vulnerabilidad que lo interseccionan, tales como: edad, pobreza, orientación sexual, identidad de género, migración y desplazamiento interno, discapacidad, pertenencia a comunidades indígenas u otras minorías, ruralidad, privación de la libertad, entre otras. Estas interseccionalidades han sido abordadas por



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

diversos instrumentos internacionales y han sido objeto de pronunciamientos específicos por parte de los comités.

El marco normativo nacional tiene un sólido desarrollo en sintonía con los estándares internacionales ya señalados. Pero es la sanción, en marzo de 2009, de la Ley 26.485 de Protección Integral de las Mujeres el mayor hito legal en temas de violencias contra las mujeres.

Esta ley fue sancionada en consonancia con los preceptos de la Convención de Belém do Pará. Tiene como objeto promover y garantizar, entre otros y según el artículo 2, "a) La eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida; b) El derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia; c) Las condiciones aptas para sensibilizar y prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones y ámbitos; d) El desarrollo de políticas públicas de carácter interinstitucional sobre violencia contra las mujeres; e) La remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres; f) El acceso a la justicia de las mujeres que padecen violencia; y g) La asistencia integral a las mujeres que padecen violencia en las áreas estatales y privadas que realicen actividades programáticas destinadas a las mujeres y/o en los servicios especializados de violencia".

El Título II de la Ley 26.485 contiene un apartado específico sobre las políticas públicas. El mismo está dividido en cuatro capítulos que comprenden: I) los principios rectores que deben guiarlas, II) el organismo competente en la materia, III) los lineamientos básicos para las políticas estatales y IV) el observatorio de la violencia contra las mujeres.

En materia de reconocimiento de derechos de las personas LGBTI+, Argentina ha sido pionera al sancionar la Ley 26.618, que modificó el Código Civil y Comercial de la Nación para incorporar al matrimonio igualitario y la Ley 26.743 de Identidad de Género, que reconoce la identidad autopercibida de cada persona y su derecho a un trato digno, independientemente del sexo asignado al nacer y de sus registros identificatorios.

En Argentina el derecho a la vivienda, y consecuentemente al acceso a la tierra, es un derecho humano consagrado en la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional, definido como "el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad"

Particularmente, el derecho a la vivienda esta expresado en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("PIDESC"); en el artículo 5 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; en el artículo 14 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; en el artículo 27 de la Convención de los Derechos del Niño; en el artículo XI de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre; y en el artículo 26 a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; entre otros. En nuestra Constitución Nacional, el Art. 14 bis afirma que: "El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: (...) el acceso a una vivienda digna".

Así mismo, corresponde aclarar que todos los tratados internacionales mencionados integran el ordenamiento jurídico argentino puesto que, en razón de lo dispuesto en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, son pactos y/o tratados internacionales con jerarquía constitucional y sus consideraciones son obligatorias para el Estado Nacional como para los Estados Provinciales.

Por lo expuesto, la tarea del Estado (como garante de bienestar que asegure el efectivo goce de este derecho fundamental) es insoslayable. Consiste básicamente en reconocer y respetar el derecho a una vivienda adecuada, que incluya ciertos grados de seguridad en la tenencia y protección contra el desahucio, y en la obligación de realizar acciones concretas que promuevan su plena realización. La recepción de este derecho social tiene como aspecto relevante que remarca las obligaciones que el Estado posee frente a quienes son titulares de este derecho.

De tal manera, el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y ejecutar políticas públicas que tiendan a excluir la pobreza y aquellas situaciones que constituyen un verdadero obstáculo para el efectivo desarrollo de la persona. Así debe entenderse la importancia que poseen las políticas habitacionales ya que no sólo proveen o mejoran las características de las viviendas sino también contribuyen a crear las condiciones necesarias para un desarrollo humano digno.

Con respecto del derecho al acceso a la vivienda adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

y Culturales (CESCR) de Naciones Unidas, en su Observación General N°4 sobre el derecho a una vivienda adecuada establece que sus elementos son:

- Seguridad jurídica de la tenencia: todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad que les garantice protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas.
- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.
- Habitabilidad.
- Asequibilidad: La vivienda adecuada debe ser accesible. En efecto, debe concederse a los grupos en situación de desventaja (como la población con escasos recursos económicos) un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. También debe garantizarse cierto grado de prioridad a algunos grupos como las personas de edad, los niños, los enfermos, entre otros. Tanto las leyes como las decisiones políticas en materia de vivienda deben tener en cuenta las necesidades especiales de estos grupos.
- Lugar y adecuación cultural.

(Fuente: Algunas claves para acceder al derecho a la vivienda en los municipios del Gran Buenos Aires de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) - Programa de Acción Legal Comunitaria - Centro de Apoyo Legal Comunitario (CALC). Municipio de Moreno - Provincia de Buenos Aires)

En Argentina existe una clara omisión de los poderes políticos respecto del tratamiento y regulación del derecho a la vivienda que cumpla con los estándares fijados por el Comité DESC. Esa omisión, si bien se pone especialmente de manifiesto respecto de los desalojos forzosos, se extiende al cuerpo normativo nacional y provincial que regula la materia. En ese sentido, es posible afirmar que la normativa sobre derecho a la vivienda es incompleta, dispersa y anacrónica. De este modo, es posible identificar una serie de incumplimientos estatales de las obligaciones internacionales oportunamente asumidas, incluso de aquellas que no se encuentran condicionadas a los recursos con los que dispone el Estado para desarrollar las políticas públicas. Por otro lado, si realizamos una comparación entre los lineamientos establecidos a partir de las Observaciones Generales No 4 y 7 del Comité DESC, con la escasa legislación existente y vigente en materia habitacional en Argentina, es



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

evidente que no se ha logrado cumplir adecuadamente con los estándares internacionales fijados por el Comité DESC hasta el momento.

Incorporar la perspectiva de género en el desarrollo de políticas públicas implica, sin dudas, cambiar la mirada. Se trata de pensar en las acciones del Estado poniendo el foco en el impacto diferenciado que éstas tienen en la vida de las personas conforme sus realidades y en cómo buscar soluciones efectivas que tengan en cuenta estas diferencias en el modo de transitar la vida.

Todas las acciones del gobierno tienen una manera diversificada de influir en la vida de las personas; el desafío está dado en introducir la variable en el diseño de las políticas para garantizar respuestas estatales acordes a las necesidades y que se traduzcan en la garantía del ejercicio de los derechos de todas, todos y todes.

El enfoque de derechos humanos, en el que se inserta la perspectiva de género para el diseño e implementación de políticas públicas, es el marco conceptual y metodológico basado en las normas internacionales de derechos humanos y que, desde el punto de vista operacional, se orienta a la promoción y protección de los derechos fundamentales, entre ellos el derecho a una vivienda digna.

Por un lado, pone en el centro de la escena a las personas (especialmente aquellas que pertenecen a los grupos sociales históricamente discriminados) bajo el principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, las identifica como las titulares indiscutibles de los derechos y considera al Estado como el principal obligado para su cumplimiento y garantía.

Toda política pública que asuma dicho enfoque incluye en sí misma, y de modo inexorable, la perspectiva de género. Ambas miradas se apoyan en el mismo marco analítico, exigen poner la atención en el bienestar de grupos sociales condicionados por la discriminación estructural, buscan potenciar la autonomía y la participación en la toma de decisiones y, finalmente, las dos perspectivas se aplican a todas las fases de creación de las políticas públicas (diseño, ejecución, seguimiento y evaluación) y a todos los tipos de actuaciones (legislativas, políticas, programáticas).

La perspectiva de género y diversidad abreva en la idea de género como "las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias". Esta definición se constituye entonces en una categoría analítica y política que permite



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

analizar el impacto diferencial que tiene una práctica social en la vida de las mujeres y las personas LGBTI+.

Visibilizar las situaciones de desigualdad y exclusión estructural que atraviesan las trayectorias vitales de las mujeres y las personas LGBTI+ permite revelar cómo las políticas que en apariencia pueden parecer neutras en términos de género pueden afectarlas especialmente, y también señalar la necesidad de diseñar medidas administrativas, legislativas o de cualquier índole encaminadas a desmantelar patrones históricos de discriminación contra las mujeres y personas LGBTI+.

Así, la inclusión de la perspectiva de género y de diversidad en el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas implica dar prioridad a las necesidades específicas de las mujeres y personas LGBTI+. En este sentido, es crucial desnaturalizar y modificar las violencias estructurales de la sociedad patriarcal, orgánicas y socio culturales, a partir de políticas de "discriminación positiva".

La discriminación positiva, también llamada acción positiva o acción afirmativa, es la aplicación de políticas o acciones encaminadas a favorecer a los grupos minoritarios o que históricamente hayan sufrido discriminación con el objetivo de buscar el equilibrio de sus condiciones de vida al general de la población. Las cuotas o cupo de género o identidad sexual, son ejemplos de medidas políticas de discriminación positiva. Son fundamentales para reducir desigualdades, revalorizar a los sectores vulnerados en busca de la equidad que permita el desarrollo pleno de las personas y el goce íntegro de los derechos humanos.

"A partir de allí, debemos avanzar hacia la elaboración de propuestas de acción que procuren modificar los patrones estructurales excluyentes que limitaron y limitan el acceso de las personas LGTBI+ a sus derechos fundamentales como la salud, la vivienda o el trabajo, provocando una reducción dramática de sus expectativas de vida y fundando las formas más extremas de violencia como los travesticidios, transfemicidios y crímenes de odio."

"Es a través de las políticas públicas, entendidas como una serie de normas, decisiones y prácticas implementadas por diversos agentes sociales (cuyos recursos, pertenencias institucionales e intereses varían), que se busca dar respuesta a estas problemáticas definidas políticamente con carácter social. Ahora bien, el campo específico de las políticas públicas en derechos humanos debe tener en cuenta, como decíamos anteriormente, que los Estados poseen obligaciones concretas que derivan del derecho internacional



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

de los derechos humanos y que condicionan el contenido de dichas políticas.”

Desde esta perspectiva, los derechos humanos no sólo actúan como un límite legal al ejercicio del poder estatal sino, y sobre todo, como una plataforma para la acción y transformación social. En este sentido, “[e]n rigor, y debido al consenso [...] en relación con el enfoque de derechos, consideramos que existen suficientes razones y urgencias para cerrar las brechas y tender puentes entre el conjunto de derechos humanos y los sistemas de políticas sociales”.

Así, “las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales, a los efectos que los Estados [...] puedan cumplir cabalmente sus obligaciones internacionales de protección y garantía”. Fuente: Plan Nacional de Acción contra las violencias por motivos de género 2020-2022. Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

En el ámbito provincial diversas legislaciones vigentes, tienen como objeto garantizar el acceso a la vivienda: Ley n°21 y sus modificatorias que crea el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV); Ley n°2060 que crea el Fondo Provincial Solidario destinado exclusivamente a la construcción de viviendas, infraestructura y equipamiento para familias de recursos insuficientes; Ley n°2548 que crea Viviendas Rionegrinas S.E., bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos que tiene por finalidad contribuir a la solución habitacional, procurando la edificación y mejoramiento de la vivienda y sus servicios esenciales, como así también de las obras de infraestructura destinadas a actividades de interés público, social o económico; Ley n°4071 que establece el régimen para el otorgamiento de escrituras traslativas de dominio de aquellos inmuebles en los que se encuentren asentadas viviendas únicas del grupo familiar ocupante y cuya regularización dominial está pendiente de solución por razones económicas; las recientes Leyes n° 5363, 5381 y 5386 que crean Programas Habitacionales y de Financiamiento para la Vivienda de los trabajadores docentes (UnTER), trabajadores del Estado (ATE) y para personal policial rionegrino respectivamente.

Asimismo la Constitución provincial establece en su Artículo 40, inciso 8, el derecho todo trabajador y trabajadora “A una vivienda digna, procurando el Estado el acceso a la tierra, al título de propiedad correspondiente y a la documentación técnica tipo para la



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

construcción, conforme lo determina la ley.” (Este Artículo es citado como uno de los fundamentos del Proyecto del Poder Ejecutivo sancionado como Ley 5494 -Programa Provincial Río Negro Suelo Urbano-). Además la Constitución rionegrina es sumamente clara y explícita respecto a la cuestión del derecho al acceso a la tierra y la función social de la propiedad:

- “...dignificar el trabajo, promover la iniciativa privada y la función social de la propiedad...” (Preámbulo)
- “El cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor originado por planes u obras del Estado (Art. 74, inciso 4. Ordenamiento Territorial).”
- “La Provincia considera la tierra como instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad. (Art. 75, primer párrafo. Régimen de Tierras).”

Lo que no se registra en la legislación vigente es la inclusión de la perspectiva de géneros y diversidades, ni la intención, desde la política de acceso al suelo y a la vivienda, de aquello que este proyecto pretende instaurar que es la reparación a una discriminación estructural del sistema patriarcal.

Hablar de feminización de la pobreza es hablar de una realidad que viene de lejos: los feminismos llevan tiempo utilizando esta expresión para connotar el creciente empobrecimiento material de las mujeres, el empeoramiento de sus condiciones de vida y la vulneración de sus derechos fundamentales.

Aunque es cierto que está creciendo el segmento de mujeres que se insertan en el mercado de trabajo global, también lo es que este proceso se está realizando bajo condiciones laborales inimaginables. Las mujeres reúnen las condiciones que pide el nuevo mercado laboral global: personas flexibles, con gran capacidad de adaptación, a las que se pueda despedir fácilmente, dispuestas a trabajar en horarios irregulares o parciales, a domicilio, etcétera. Tal como afirma Saskia Sassen, socióloga holandesa, no sólo sostiene que se está feminizando la pobreza, sino que se está “feminizando la supervivencia”. En efecto, la producción alimenticia de subsistencia, el trabajo informal, la emigración o la prostitución son actividades económicas que han adquirido una importancia mucho mayor como opciones de supervivencia para las mujeres. Lo cierto es que las mujeres entran en las estrategias de desarrollo básicamente a través



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

de la industria del sexo, del espectáculo y de las remesas de dinero que envían a sus países de origen. Y que éstas son las herramientas de los gobiernos para amortiguar el desempleo y la deuda externa. Su perspectiva feminista avanza también sobre la masificación de tareas de "servidumbre" -domésticas, de servicios y de cuidados- desempeñada mayoritariamente por mujeres migrantes (o mujeres en vulnerabilidad social) en lo que llama "hogares sin esposa": es decir, casas habitadas por una clase profesional cada vez más exigida, competitiva y globalizada.

La globalización, en su versión neoliberal, es un proceso que está ahondando cada vez más la brecha que separa a los pobres de los ricos. Sin embargo, no se puede desconocer que las grandes perdedoras de esta nueva política económica son las mujeres. En efecto, patriarcado y capitalismo se configuran como las dos macrorrealidades sociales que socavan los derechos de las mujeres, al propiciar la redistribución de los recursos asimétricamente, es decir, en interés de los varones.

En este marco, uno de los lenguajes que hablan los feminismos en la bisagra de los siglos XX y XXI es el de las políticas públicas de igualdad, orientadas a reducir las desigualdades económicas y a debilitar las jerarquías. Las políticas públicas tienen una función redistribuidora en sociedades estratificadas y se manifiestan a través de acciones positivas. Este tipo de políticas sociales son las que vertebran los Estados de bienestar, aplicándose a diversos colectivos sociales y muy especialmente a la clase obrera: la educación, la salud y el sistema de pensiones, junto a otras políticas sociales, son la manifestación más explícita de una redistribución más justa de los recursos y del reconocimiento de nuevos derechos sociales para grandes sectores de la ciudadanía. Hasta la fecha no se han encontrado otras políticas que debiliten tanto la explotación económica y la subordinación social que las medidas de acción positiva.  
Fuente: Mujeres en Red

El último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) nos muestra la composición de los hogares. El análisis de esta composición de los hogares se puede dividir en dos partes: la definición de jefe del hogar y las relaciones del resto de los miembros con el jefe.

Se define jefe o jefa de hogar a la persona considerada como tal por los demás miembros del hogar. En cada hogar hay sólo un jefe o jefa; esto implica que hay tantos jefes y jefas como hogares. Esta definición viene dada por las recomendaciones de Naciones Unidas para los censos de



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

la región, que supone que la mayoría de los hogares son familiares (es decir, se componen enteramente de personas relacionadas por lazos de sangre, matrimonio o adopción, con la posible excepción de las personas del servicio doméstico) y que una de las personas de esos hogares familiares tiene la autoridad y la responsabilidad en los asuntos del hogar y, en la mayoría de los casos, es su principal sustento económico. Se designa, en consecuencia, a esa persona como jefe del hogar.

Para ello, la definición conceptual que toma el Censo 2010 sobre "hogar", corresponde al grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten los gastos de alimentación. Pudiendo ser un hogar, también una persona que vive sola.

El análisis de los tipos de hogares conformados en nuestro país evidencia que en el total de hogares del país predomina la jefatura masculina (65,9%). En cuanto a la cantidad de personas del hogar según el sexo del jefe se observa que los hogares con una y dos personas tienen en su mayoría jefatura femenina. En cambio los hogares de 3 personas y más, tienen más representación de jefes varones. Dentro de la tipología de hogar también pueden observarse estas diferencias en cuanto al sexo del jefe.

En el siguiente cuadro se presentan los tipos de hogares por sexo del jefe del hogar según los censos 2001 y 2010. La primera observación que se puede realizar en el total de hogares es un incremento de la jefatura femenina de 7 puntos respecto de 2001.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

Tipo de hogar	2001		2010	
	Con jefe varón	Con jefa mujer	Con jefe varón	Con jefa mujer
TOTAL	72,3	27,7	65,9	34,1
Hogar unipersonal	43,3	56,7	45,6	54,4
Hogar multipersonal familiar	77,7	22,3	70,4	29,6
Hogar nuclear	82,0	18,0	74,4	25,6
Hogar nuclear completo	94,4	5,6	87,7	12,3
Hogar nuclear completo de pareja sola	92,9	7,1	86,1	13,9
Hogar nuclear completo de pareja e hijos	94,8	5,2	88,3	11,7
Hogar nuclear incompleto	17,4	82,6	17,3	82,7
Hogar extendido	64,7	35,3	57,8	42,2
Hogar nuclear completo con otros familiares	92,6	7,4	85,0	15,0
Hogar nuclear completo de pareja sola con otros familiares	91,3	8,7	83,6	16,4
Hogar nuclear completo de pareja e hijos con otros familiares	92,8	7,2	85,3	14,7
Hogar nuclear incompleto con otros familiares	19,8	80,2	19,2	80,8
Hogar sin núcleo familiar con otros familiares	42,8	57,2	43,4	56,6
Hogar compuesto	66,1	33,9	57,6	42,4
Hogar nuclear completo con otros no familiares (con o sin otros familiares)	91,6	8,4	84,0	16,0
Hogar nuclear completo de pareja sola con otros no familiares (con o sin otros familiares)	90,2	9,8	82,4	17,6
Hogar nuclear completo de pareja e hijos con otros no familiares (con o sin otros familiares)	92,1	7,9	84,7	15,3
Hogar nuclear incompleto con otros no familiares (con o sin otros familiares)	22,2	77,8	30,9	69,1
Hogar sin núcleo familiar con otros no familiares (con otros familiares)	51,1	48,9	46,3	53,7
Hogar multipersonal no familiar (jefes y otros no familiares)	53,1	46,9	52,5	47,5

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

En los hogares unipersonales predomina la jefatura femenina, aunque en 2010 desciende levemente su proporción. En los hogares multipersonales familiares, siete de cada diez jefes son varones. No obstante, en 2010 se observa un aumento de la jefatura femenina.

Se observa una diferencia significativa en el incremento de la jefatura femenina en los hogares



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

nucleares completos. Esto podría significar que la jefa mujer no sólo se declara jefa por no tener cónyuge; también lo hace en casos en los que tiene pareja.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) conjuntamente con las direcciones provinciales de estadística (DPE). Tiene por objeto relevar las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población, para lo cual divide al país en aglomerados urbanos. En nuestra provincia la localidad de Viedma es contemplada con Carmen de Patagones y es el único aglomerado urbano de Río Negro que figura en la EPH.

La EPH reveló los resultados del primer trimestre de 2020 correspondientes al aglomerado Viedma-Carmen de Patagones. Éstos muestran que la tasa de actividad es de 36,8%, la tasa de empleo es de 35,8% y la tasa de desocupación es de 2,7%. Por su parte, la tasa de subocupación horaria es de 4,8%, de la cual 3,7% corresponden a la tasa de subocupación demandante y 1,1% a la no demandante.

Si observamos la tasa de desocupación por sexo, según nivel educativo y grupo etario vemos que la del primer trimestre de 2020 es de 2,7 % y es más alta la tasa de las mujeres (3,6%) que la de los varones (1,9%).

En relación con el nivel educativo de los desocupados, la tasa más alta se presenta en aquellos que tienen el secundario incompleto (7,1%), seguida por aquellos sin instrucción o con la primaria incompleta con el 6%. La tasa se reduce desde aquellos que tienen la secundaria completa (3,5%) a los que tienen niveles superiores o universitarios incompletos (3,2%).

Al comparar por sexo, la tasa de desocupación de las mujeres es más importante que las de sus pares varones entre aquellas que sólo alcanzaron la secundaria incompleta (11%), seguida por aquellas que cuentan con educación terciaria o universitaria incompleta (6%) y secundaria incompleta (5,5%). La tasa de desocupación de los varones es mayor en el grupo sin instrucción o primaria incompleta (9,5%).

Por grupos etarios, la tasa de desocupación es significativamente más elevada en los jóvenes entre 20 y 29 años. En el resto de los grupos etarios analizados las tasas son menores a la tasa general (1,5% en grupo de 30 a 39 años y 2,6% de 40 a 49%, en este trimestre no se presentan casos con 50 años o más). Al desagregar por sexo se observa que, la tasa de desocupación entre los jóvenes de



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

20 y 29 años es la más importante para ambos colectivos, siendo significativamente más elevada la de las mujeres (11,6%) que la de los varones (4,6%).

Indicadores socioeconómicos de la población de 14 años y más. 1er Trimestre de 2020 y comparación interanual. Tasas específicas según sexo: En el aglomerado Viedma-Carmen de Patagones, como en el resto del país y en el mundo, el nivel de participación laboral de mujeres y varones está directamente relacionado con el rol asignado en la división sexual del trabajo (Las mujeres presentan mayor tiempo dedicado al trabajo doméstico y del cuidado primero).

En el aglomerado Viedma-Carmen de Patagones, la tasa de actividad de las mujeres de 14 años y más, en el primer trimestre de 2020 es de 40,3%, 13 p.p. inferior a la de los varones (53,3%).

Por su parte, la tasa de empleo de las mujeres es de 38,9%, también inferior a la de los varones que es de 52,3%.

En relación con la tasa de desempleo en el aglomerado Viedma-Carmen de Patagones, es mayor en el caso de las mujeres (3,6%) que en el de los hombres (1,9%). Esta situación, está en sintonía con la observada en el total del País (11,2% frente al 9,7%)

Finalmente, se observa que la subocupación horaria también afecta más a las mujeres (7,1%) que a los hombres (0,8%), estando mayormente conformada por subocupadas demandantes de más horas en el lugar de trabajo y que buscan activamente otra ocupación.

Fuente: EPH- Tasas del Mercado de trabajo del aglomerado Viedma - Carmen de Patagones - 2020 1er Trimestre Dirección de Estadística y Censos Secretaría de Desarrollo Económico de Río Negro

La tasa de Actividad es la relación entre aquellos que participan en el mercado de trabajo (como ocupados o como desocupados) y la población total. En este caso, dicha tasa es ampliamente mayor entre los varones (la diferencia es de 13 puntos porcentuales). Esto sucede porque existe una importante porción de las mujeres en edad laboral que dedican su tiempo a realizar tareas domésticas, hacia el interior de sus hogares, en lugar de tener una actividad en el mercado de trabajo.

La tasa de Empleo exhibe la proporción de ocupados entre la población total. La diferencia entre varones y mujeres en este caso supera los 13 puntos, y es parte del mismo fenómeno anteriormente mencionado.



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

A diferencia de las tasas anteriores, las tasas de desocupación y subocupación expresan la proporción que estos grupos representan en la Población Económicamente Activa (PEA). En este caso, ambas tasas son mayores para las mujeres que para los varones. Esto expresa que, incluso siendo menos en el mercado de trabajo, las mujeres tienen más dificultades para conseguir trabajo y/o para trabajar una jornada completa de ocho horas.

La brecha salarial entre varones y mujeres se presenta como un porcentaje respecto a los ingresos de la población masculina y representa el promedio de las diferencias entre los ingresos brutos por hora de trabajadores de sexo masculino y femenino.

El informe sobre la situación de género del 3er trimestre de 2019 del departamento de Estudios Estadísticos de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) que abarca el escenario respecto a la exposición a riesgos, cobertura, accidentabilidad y litigiosidad, marca que la participación de varones y mujeres en el mercado laboral continúa estructuralmente condicionada por el género.

Dicho informe muestra que los varones cobran un salario 20,2% mayor que las mujeres. El salario bruto promedio de trabajadores de unidades productivas es de \$51.203, y el de las trabajadoras de \$42.585. Las explicaciones se encuentran en la concentración de mujeres en sectores económicos como administración pública, defensa y seguridad social, enseñanza y comercio.

Los estereotipos continúan reproduciéndose en la división de tareas en el mundo del trabajo. La división entre las actividades masculinizadas, en sectores como la construcción, la minería, las manufacturas, el transporte y el agro permanecen concentrados en los varones. En tanto que, los sectores de servicios, fundamentalmente en sanidad y educación, son en los que se centralizan las mujeres. La naturalización de las tareas de cuidado, confección de prendas de vestir, tareas domésticas sigue teniendo correlación con lo que sucede en el plano laboral.

En términos generales la población de varones es más joven, más heterogénea en su distribución por actividad económica y mantienen esa heterogeneidad a lo largo de todas las edades, lo que no ocurre con las mujeres. Hay 4 actividades que concentran el 58,5% de las trabajadoras. El 29,5% de las mujeres registradas y cubiertas se concentra en administración pública, defensa y seguridad social obligatoria, el 13% en Servicios de hogares privados que



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

contratan servicio doméstico, el 12,4% en Enseñanza y un 3,6% en salud humana y servicios sociales.

Fuente:

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-brecha-salarial-entre-hombres-y-mujeres-supera-el-20>

El Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) publicó en el 2do semestre del año 2018, la 2da edición del Boletín de Género. El informe consignaba información sobre la situación de las mujeres y sobre las desigualdades existentes entre éstas y los varones, a partir de los datos que recoge el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Al caracterizar la población según la jefatura del hogar, señala que 4 de cada 10 personas que ocupan esa posición son mujeres. A su vez, al considerar el nivel educativo, se constata que las mujeres jefas con nivel universitario completo representan un 22,9%, superando a los varones universitarios en más de 3 puntos porcentuales. Más de la mitad de los hogares unipersonales y monoparentales tienen jefatura femenina (55,3%).

Así mismo valora que la participación laboral de las mujeres jefas de hogar se ve afectada por las tareas no remuneradas y las tareas de cuidado en los hogares con niños y niñas. En tal sentido, se observa que a medida que aumenta la edad de los/as hijos/as se incrementa la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, a diferencia de lo que ocurre con los varones.

Fuente:

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-inam-presenta-la-segunda-edicion-del-boletin-de-genero>

En nuestro país, como en todo el mundo, las personas de identidades LGBTI+ son blanco de homicidios, violencia sexual y de género, agresiones físicas, maltrato y tortura, detenciones arbitrarias, acusaciones de conducta inmoral, y de limitación, restricción o exclusión en el goce de los derechos de reunión, de expresión y de información, entre otros. Igualmente, dichas personas son discriminadas en el acceso a derechos sociales como el derecho al empleo, al más alto nivel posible de salud y a la educación.

La discriminación que sufren las personas por su orientación sexual o identidad de género se manifiesta como la distinción, exclusión, restricción, o preferencia no justificada que tiene por objeto o por resultado, anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de sus derechos y libertades. La discriminación que sufren las personas LGBTI está profundamente enraizada en, y alimentada por prejuicios, estereotipos sociales y culturales y por información



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

distorsionada o imprecisa, asociado a la existencia de doctrinas de la sociología, la medicina, el derecho y la política que han originado o justificado dicha discriminación.

En 2012, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo realizaron la "Primera Encuesta sobre Población Trans 2012: travestis, transexuales, transgéneros y hombres trans". Respecto del acceso a la vivienda, objeto de este proyecto de ley, la encuesta arrojó que el 28,2% vive solo/a y el 71,8% con otras personas. El 35% vive con más de una persona. El 46,4% habita viviendas deficitarias, las que además muestran los porcentajes más elevados de no recolección de residuos, falta de pavimento y alumbrado público. El 46,6% de las viviendas son propiedad de su familia, el 19,9% de su propiedad, el 22,3% alquilada y el 6,3% prestada.

En 2017, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Neuquén junto a la Dirección de Diversidad Sexual de la Municipalidad de Neuquén y la Universidad Nacional del Comahue (UNCo) llevaron adelante una encuesta a personas trans y travestis en las localidades de Neuquén y Plottier. De las 85 personas trans y travestis que pudieron identificarse, 60 respondieron la encuesta. Entre otros datos que arrojó la encuesta, respecto a la vivienda: el 59,4% no tiene vivienda propia, contando a quienes alquilan o viven en una prestada. La mayoría vive en tomas o en lugares sin los servicios básicos por los que pagan dos o tres veces más de alquiler porque los dueños consideran que por ejercer el trabajo sexual ganan bien

En este contexto y atendiendo a los estándares internacionales, nacionales y provinciales es que desde el Estado se deben propiciar políticas públicas que abonen a la garantía del ejercicio de los derechos humanos para todas, todos y todes, siendo fundamentales aquellas destinadas a las poblaciones más gravemente vulneradas.

La nueva Ley de Alquileres 27551, sancionada en Junio de 2020, en su Título III crea el Programa Nacional de Alquiler Social destinado a la adopción de medidas que tiendan a facilitar el acceso a una vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal. Las medidas de implementación del Programa del Art. 19 establecen que la norma debe, entre otros: "a) tener especial consideración con las personas que se encuentren en situación de violencia de género en el marco de lo previsto en la Ley de Protección Integral a las Mujeres, 26.485 y por las personas adultas mayores, velando por la no discriminación de las mismas; c) Propiciar la creación de líneas de subsidios o créditos blandos a efectos de facilitar el acceso a la locación de



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

viviendas; f) Adoptar cualquier otra medida en su carácter de organismo rector que tenga por objeto facilitar el acceso a una vivienda digna en alquiler para todas aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad.”

En las cuestiones de violencia (y la desigualdad y discriminación lo son) lo que aumenta la protección de la persona, es crear condiciones para reducir los factores de riesgo (falta de vivienda estable y propia es uno de ellos). Se aumentan los factores de protección garantizando que más mujeres en familias monoparentales vivirán con un factor de riesgo menor.

La política de estado garantiza la prevención y la protección ante un hecho social de origen social con una solución social.

Es por ello que garantizar que el 30% de las casas construidas en cada localidad y/o el acceso al suelo urbano, a las mujeres, cabezas de familia, que solas pueden no alcanzar a cubrir monto del crédito, que sufren y viven otras desventajas, ayudará además, a reducir las condiciones de riesgo para sus hijos y proporcionará autonomía y empoderamiento.

Dentro de ese grupo, priorizar a las personas que viven situaciones de múltiples violencias por razones de género, siendo víctimas directas o indirectas, ellas mismas o sus hijos, es también una medida de prevención del desamparo social y una medida de protección vital.

Y si, además, dentro de ese cupo, se reserva un porcentaje de 1 a 2% para personas del colectivo LGTBI+ se completa el concepto de discriminación positiva e inclusión social saldando una deuda histórica para con este colectivo identitario.

Fundamentamos por los motivos expresados por qué este proyecto otorga un cupo del 30% a mujeres jefas de hogar. Dentro de ese porcentaje un 10% a mujeres que viven en situaciones de violencia por razones de género. Estas situaciones contarán con una evaluación hecha por Equipo Interdisciplinario y con un Informe de Riesgo. Además corresponderá un 2% para personas del colectivo LGTB+.

A su vez, deberá tenerse en cuenta que, dentro de este grupo adjudicatario, pueden existir personas que, ante la falta de solvencia, sean beneficiadas con la posibilidad de un derecho de uso, alquiler social con opción de compra, reducción del monto de cuotas o aumento de cantidad de las mismas para el pago de la vivienda social.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

Por todo lo expuesto sostenemos que es imperioso incorporar la perspectiva de géneros y diversidad, en el marco de los derechos humanos, dentro de la política pública rionegrina. Entre las prioridades, se encuentra el acceso a la vivienda y al suelo urbano, que es el lugar del desarrollo pleno de la vida de las personas, que afirmamos debe ser en condiciones de dignidad, libertad y con justicia social.

Por ello:

**Autor:** Héctor Marcelo Mango.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

## **LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO**

### **SANCIONA CON FUERZA DE**

### **LEY**

**Artículo 1°.-** Se instituye la perspectiva de género y diversidad en la política habitacional provincial de acceso al suelo urbanizado y/o la asignación de las viviendas construidas en cada Municipio y en cada Comisión de Fomento por el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda.

Se entiende por perspectiva de género y diversidad salir de la visión binaria de mujeres y varones e incorporar la mirada sobre las discriminaciones y desigualdades que afectan a las mujeres y a las personas pertenecientes al grupo LGTBI+.

**Artículo 2°.-** Se establece un cupo especial del 30% para el acceso al suelo urbanizado y/o para la asignación de las viviendas construidas en cada Municipio y en cada Comisión de Fomento por el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de Río Negro para ser asignadas a mujeres jefas de familia, mujeres viviendo violencias por razones de género como víctimas directas o indirectas y a personas integrantes de las identidades LGTBI+ en situación de vulnerabilidad social, de acuerdo a la siguiente distribución:

- 2% personas de identidades LGTBI+.
- 10% mujeres que viven en situaciones de violencia por razones de género.
- 18% mujeres jefas de hogar.

**Artículo 3°.-** La adjudicación del cupo establecido en el Artículo 2° de la presente se realizará de acuerdo con las disposiciones generales establecidas por el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de Río Negro según el siguiente orden de prioridades:

- a) Ser mujeres o personas de identidades LGTBI+ viviendo en situación de violencias por razones de género como víctimas directas o indirectas; víctimas de trata de personas; ser ex -presidarixs que tengan a su cargo



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

hijxs; ser responsables de niños o adolescentes víctimas de abuso sexual durante la infancia.

- b) Ser mujeres o personas de identidades LGBTI+ que constituyen un hogar monomarental con hijxs menores de dieciocho (18) años.
- c) Ser mujeres o personas de identidades LGBTI+ que viven solxs.
- d) En familias biparentales, la titularidad de la vivienda recaerá sobre la mujer.

**Artículo 4°.-** Se crea la Comisión Evaluativa, Interdisciplinaria e Interinstitucional que está conformada por profesionales técnicos de la Secretaría de Igualdad de Género, la Oficina de Género y Derechos Humanos del Poder Judicial Provincial y la Subsecretaría de Gestión y Vivienda del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de Río Negro.

**Artículo 5°.-** La Comisión Evaluativa, Interdisciplinaria e Interinstitucional tiene a su cargo el proceso de selección, diagnóstico, evaluación y aprobación de la adjudicación de la vivienda.

En las situaciones de violencias por razones de género o de vulnerabilidad social se elaborará un Informe de Riesgo.

Los trámites de inscripción de aspirantes se realizarán en las oficinas municipales correspondientes.

**Artículo 6°.-** Las solicitantes deberán cumplimentar los requisitos que reglamente el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda que deberán contemplar:

- a) Acreditar la situación que las incluye en el cupo especial con perspectiva de género.
- b) Tener domicilio real en su municipio, con dos (2) años de residencia mínima inmediata en el mismo. No siendo esto obstáculo para la adjudicación de la vivienda.
- c) No poseer vivienda de su propiedad.

**Artículo 7°.-** Cuando las solicitudes no alcanzaren a cubrir el porcentaje (30%) contemplado en el artículo 2° de esta ley, las unidades de viviendas sobrantes de este cupo quedarán reservadas para destinar a alquiler social.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

El alquiler social asumirá la perspectiva de género establecida en la presente ley y serán beneficiarixs aquellas mujeres y personas de identidades LGBTI+ con escasa asignación presupuestaria para la obtención de la titularidad de la vivienda.

**Artículo 8°.-** La Secretaría de Igualdad de Géneros de la Provincia de Río Negro y el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de Río Negro en interinstitucionalidad serán la autoridad de aplicación de la presente ley, la que deberá ser reglamentada dentro de los noventa (90) días de sancionada.

**Artículo 9°.-** De forma.