



asociación  
**pensamiento**  
penal



Asociación de Derecho Administrativo de la  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Jornadas “Desafíos actuales de la Justicia porteña: Autonomía e Igualdad”  
29, 30 y 31 de mayo de 2017. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

***Mujeres en la ciudad: El acoso callejero en la Ciudad  
Autónoma de Buenos Aires***

**ALMENDRA ALADRO**

**Eje temático:** El Derecho de los olvidados

# ***Mujeres en la ciudad: El acoso callejero en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires***

Por **ALMENDRA ALADRO**

**Eje temático:** El Derecho de los olvidados.

**Resumen:** El presente artículo se propone analizar la figura contravencional del acoso callejero en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como elemento perturbador de la accesibilidad del Derecho a la Ciudad por parte de las mujeres, entendiéndola como una forma de violencia surgida por y desde la dicotomía entre esferas pública y privada descrita por Buckingham (2010).

## **1. Introducción**

Uno de los desafíos más trascendentes adoptados a nivel internacional en la última década ha sido la consagración y efectivización del derecho a la ciudad, entendiendo a la ciudad como el epicentro del desarrollo político, económico, social y cultural de la población: la ciudad no sólo como *urbs* sino como *civitas* y como *polis* (Borja, 2003); la ciudad como un derecho humano “emergente” (Guillén Lanzarote, 2011). Harvey (2012) sostiene que el derecho a la ciudad es un derecho colectivo de todas las personas que habitan, acceden y usan la ciudad. “Supone no solamente el derecho a usar lo que ya existe en los espacios urbanos, sino también a definir y crear lo que debería existir con el fin de satisfacer la necesidad humana de llevar una vida decente en los ambientes urbanos” (p. 23).

A nivel global, y en un intento de reconstruir las problemáticas que vivencian las mujeres, Shelly Buckingham (2010) ha detectado cinco nodos centrales en la accesibilidad al Derecho a la Ciudad por parte de las mujeres, los cuales, a criterio de la autora, deben constituir objetivos de políticas públicas a realizar de manera simultánea, en tanto su solución aislada no resulta en un cambio verdadero en la situación de las mujeres.

Así, Buckingham (2010) reconoce a la falta de seguridad en ambientes urbanos, la deficiencia en la infraestructura y transporte públicos, la falta de proximidad entre viviendas, servicios y empleos, la persistencia de la dicotomía de esferas públicas y privadas y el déficit de participación en la toma de decisiones, gobernanza y planificación, como las causas principales de perturbación en la accesibilidad a la Ciudad por parte de las mujeres.

El presente artículo se propone analizar la figura contravencional del acoso callejero en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como elemento perturbador de la accesibilidad del Derecho a la Ciudad por parte de las mujeres, entendiéndola como una forma de violencia surgida por y desde la dicotomía entre esferas pública y privada descrita por Buckingham (2010).

## 2. El derecho a la ciudad desde un enfoque de género

Desde la década del 60<sup>1</sup> del siglo pasado, la producción científica sobre el Derecho a la Ciudad ha crecido exponencialmente.

Henri Lefebvre (1968) –considerado su creador y propulsor- sostiene que este derecho “puede formularse solamente como derecho a la vida urbana, transformada, renovada” (p.108). Siguiendo esta línea, en cuanto derecho, ha sido además identificado como “humano” y “emergente” (Guillén Lanzarote, 2011) y como desarrollo posterior a partir del derecho humano a la vivienda (Pisarello, 2011).

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, existen instrumentos internacionales que lo han dotado de contenido, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 22, 24, 25, 27 y 29), el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la declaración de los Objetivos del milenio (ODM), además de las reuniones del Foro Mundial, etc.

En la última década, el estudio del Derecho a la Ciudad ha profundizado desde una perspectiva “de género”, habiéndose centrado el análisis de las políticas públicas en esta materia con particular énfasis en la desigualdad de acceso a la ciudad como consecuencia de una discriminación basada en el género. Con respecto a la importancia de este tipo de abordajes, destaca Fernando Manero Miguel (2010):

A medida que la toma de conciencia de las situaciones de desigualdad, discriminación y violencia que afectan a las mujeres va calando en la sociedad la acción pública tiende a asumir imperativamente la necesidad de incorporar esta cuestión al marco de sus preocupaciones estratégicas a fin de tenerlas en cuenta en la toma de decisiones con intencionalidad correctora y, lo que no es menos importante, con la mirada puesta en lograr que los instrumentos diseñados con tal fin incidan al propio tiempo en la mejora de las condiciones de vida y trabajo de la mujer en la esfera privada, entendiendo particularmente como tal el ámbito de las empresas (p.1).

Haciéndose eco de este tipo de planteos teóricos, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (en adelante, ONU Mujeres) destaca que el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género son pre-requisitos para el logro de seguridad política, económica, cultural y ambiental entre los pueblos (ONU Mujeres, 2016, p. 16).

Desde el punto de vista internacional, justamente la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, consensuada por diversas organizaciones de la sociedad civil con un rango de actuación local, regional e internacional y articulada por Hábitat Internacional Coalition (en adelante, HIC), estructura el contenido del Derecho a la Ciudad en seis componentes principales (Mathivet, 2009), a saber: el derecho a un hábitat que facilite el tejido de las relaciones sociales, el derecho a sentirse parte de la ciudad (sentido de cohesión social y construcción colectiva), el derecho a vivir dignamente en la ciudad, el derecho a la convivencia, el derecho al gobierno de la ciudad y el derecho a la igualdad de derechos.

En este orden de ideas, la Carta dimensiona además tres ejes de acción para la realización del Derecho a la Ciudad, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera: (i) un proceso cultural, de hegemonía de los valores que están en la base de estos derechos y explicitación de los mismos; (ii) un proceso social, de movilización ciudadana para conseguir

su legalización y la creación de mecanismo y procedimientos que los hagan efectivos; y (iii) un proceso político-institucional para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar las políticas para hacerlos efectivos (Mathivet, 2009).

Precisamente sobre estos dos últimos ejes cobra importancia la dimensión jurídica y, en particular, el enfoque de derechos. Por un lado, en años recientes ha ganado consenso la idea de que las políticas públicas y las sociales en particular deben ser pensadas como parte de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2009). Asimismo, el enfoque de derechos y en general los estándares en derechos humanos, se perfilan como los más respetuosos al momento de formular una política pública con participación de sus, en definitiva, destinatarios (Abramovich, 2006).

Esto permite afirmar que la dimensión jurídica es muy importante para pensar la ciudad, en tanto habilita el empoderamiento de los grupos desaventajados (mediante la concepción del acceso a la ciudad como “derecho” y no “beneficio”) a la vez que provee herramientas legales específicas, como el litigio estratégico (Abramovich, 2009; Arcidiácono y Gamallo, 2011).

### **3. La problemática del acoso callejero: vulneración de los derechos de las mujeres en espacio urbano**

No resulta novedoso poner en discusión el lugar social de la mujer, y ubicarla históricamente dentro del ámbito privado en oposición al espacio público construido y habitado por los varones. En efecto, esto ha sido señalado por autores clásicos como Marx (Cf. Engels, 1891), Engels (1891) y Lenin (1924). Incluso fue este último quien sentenció que la mujer, cualquiera sea el tipo de democracia imperante, sigue siendo bajo el capitalismo la “esclava del hogar”, recluida en la alcoba, en el cuarto de los niños, en la cocina.

Así, podemos concebir el acoso callejero como una forma de violencia específica surgida como consecuencia de la contradicción suscitada ante la presencia de la mujer, relegada al ámbito privado, en el espacio público, tradicionalmente dominado por el varón.

Como forma específica de violencia, se caracteriza, en general, por manifestarse mediante acciones que constituyen un amedrentamiento con connotación sexual hacia las mujeres. Y en particular, por ser un elemento que limita el ejercicio del Derecho a la Ciudad por motivos de género, en tanto contribuye a una percepción de inseguridad diferenciada sufrida por las mujeres desde su niñez, en tanto influye en la propia construcción social del cuerpo de las mujeres (Rainero, 2005).

A los fines del presente trabajo definiremos al acoso callejero como “toda práctica con connotación sexual explícita o implícita, que proviene de un desconocido, que posee carácter unidireccional, que ocurre en espacios públicos y tiene el potencial de provocar malestar en el/la acosado/a” (Billi, 2015, p.12)<sup>1</sup>.

A partir de este concepto, podemos sustraer las siguientes notas características:

- a) Explícita o implícitamente refiere a elementos dentro del campo de lo sexual

---

1 A los fines del presente trabajo, se considerará al acoso sexual dirigido a las mujeres, lo cual no excluye a otros grupos sociales como víctimas del mismo en la realidad por motivos de orientación sexual o identidad de género.

(genitalidad, comportamientos, imaginarios sociales)

b) Es una conducta realizada por un actor desconocido para la víctima;

c) Se desarrolla en espacios públicos, o privados de acceso público;

d) El actor no considera la apreciación del acto por parte de la víctima;

e) Es potencialmente dañino, ya sea respecto de la víctima o de las mujeres comprendidas como colectivo social, al punto de lograr modificar el vínculo individual y colectivo con los espacios urbanos.

En este orden de ideas, y retomando los lineamientos de Buckingham (2010) respecto a los nodos centrales a considerar al momento de analizar la relación de las mujeres con la ciudad, ubicamos al acoso callejero dentro del grupo de acciones que hacen a la persistencia de la dicotomía de esferas públicas y privadas, y se constituye, por ende, como una de las causas principales de perturbación en la accesibilidad a la Ciudad por parte de las mujeres.

En el año 2016, diferentes organizaciones sociales realizaron una encuesta a las mujeres habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuyos resultados confirman nuestra tesis. El 100% de las encuestadas manifestó haber sufrido al menos una vez acoso callejero a lo largo de su vida. El 50% de las mujeres eligen la ropa con la que van a salir a la calle tomando en cuenta la posibilidad de ser acosadas. El 74% de las mujeres cambian de vereda por temor a recibir acoso al ver un grupo de hombres reunidos en la calle. El 47% de las mujeres fue perseguido en la vía pública por un acosador. Además, este estudio indicó que las mujeres comienzan a ser víctimas de acoso callejero a la edad promedio de 9 años.

Teniendo en cuenta esta situación, la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó dos leyes. La Ley 5306 en el año 2015 instituye el día 2 de octubre de cada año como el “Día de Lucha contra el Acoso Sexual Callejero” (artículo 1) y define este comportamiento de la siguiente forma:

(...) las conductas físicas o verbales de naturaleza o connotación sexual, basadas en el género, identidad y/u orientación sexual, realizadas por una o más personas en contra de otra u otras, quienes no desean o rechazan estas conductas en tanto afectan su dignidad, sus derechos fundamentales como la libertad, integridad y libre tránsito, creando en ellas intimidación, hostilidad, degradación, humillación o un ambiente ofensivo en los espacios públicos y en los espacios privados de acceso público (Artículo 2, Ley 5306).

Además, obliga al Poder Ejecutivo local a la realización de campañas preventivas y de concientización para visibilizar, desnaturalizar y erradicar el acoso callejero (artículo 3).

En la misma línea, en el año 2016 fue sancionada la Ley 5742, la cual incluye como contravención el acoso callejero y será analizada en el acápite siguiente.

#### **4. Tipificación del acoso callejero en el Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

Haciéndose eco de las demandas del colectivo de mujeres, la Legislatura porteña sancionó la Ley 5742, vigente desde el día 25 de enero de 2017.

Esta ley incorpora al Título I sobre Protección Integral de las Personas del Código

Contravencional el artículo 65 bis, el cual se ubica en el Capítulo IV, sobre Derechos Personalísimos.

Así, tipifica esta acción como “acoso sexual callejero en espacios públicos o de acceso público”, determinando que:

Quien acosare sexualmente a otro, en lugares públicos o privados de acceso público, siempre que el hecho no constituya delito, es sancionado con dos (2) a diez (10) días de trabajo de utilidad pública, multa de doscientos (\$ 200) a un mil (\$ 1.000) pesos (Artículo 65 bis, Código Contravencional).

La Legislatura ha ampliado la concepción tradicional del acoso callejero, englobando en la contravención también a las conductas desarrolladas en el ámbito de lugares privados de acceso público.

Por otra parte excluye, como es lógico en razón de la materia, a aquellas acciones que constituyan delito conforme el Código Penal, evitando así un problema de constitucionalidad común producto de la interdisciplinarietà que caracteriza a estas dos ramas del Derecho (Zaffaroni et al, 2000).

Respecto a la sanción, la redacción no resulta del todo clara, ya que al no haber un conector, la norma puede ser entendida de forma conjunta (“y”) o alternativa (“o”). En este sentido, resaltamos que de la revisión del material periodístico producido tras la sanción de la Ley 5742, el mismo identifica la multa como la sanción prevista, sin realizar mención o análisis de la posibilidad de la imposición de trabajo de utilidad pública.

## **5. La percepción social de la sanción del acoso callejero**

A los efectos de diseñar estrategias de concientización y asesorar jurídicamente a las mujeres víctimas de acoso callejero, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires designó a la Dirección General de la Mujer como el organismo encargado de realizar estas acciones, articulándose un procedimiento de denuncia a través de internet tras lo cual la Dirección contacta a la víctima a los fines de realizar la denuncia formal.

Durante el año 2015, tras convertirse la Ciudad en la primera jurisdicción que sancionó una Ley en la materia, esta Dirección realizó un informe sobre acoso callejero centrado principalmente en la realización de encuestas a los habitantes.

Del estudio surge que el 75,4% de los encuestados consideran necesaria la intervención del Estado ante hechos de acoso callejero. Pero resulta interesante analizar qué tipo de intervención estas personas esperan del Estado: el 48,4% sostiene que la mejor manera de combatir la problemática es a través de campañas de difusión y concientización; el 34% atribuye al Estado la obligación de regular los mensajes emitidos por los medios de información en este sentido; el 25% afirma que la sanción de trabajo de utilidad pública puede revertir desde un punto de vista social la acción dañina; y el 24,9% considera que la sanción de multa puede resultar disuasiva.

Es importante observar que las primeras reacciones de los encuestados ante la pregunta no fue exigir una sanción contravencional, sino que consistió en exigir al Estado la intervención directa en la formación de los ciudadanos, ello a través de campañas directas en la materia y de sanciones a los medios de comunicación que repliquen mensajes sexistas.

No obstante haberse realizado esta encuesta de forma previa a la sanción y entrada en vigencia de la Ley 5742, la reforma al Código Contravencional optó por las opciones menos deseadas por la ciudadanía, excluyéndola así de la solución de una problemática surgida directamente de la propia dinámica de las relaciones sociales.

## 6. Reflexiones finales

La primer crítica que podemos realizar a la Ley 5742 la hemos desarrollado en el apartado anterior, esto es, la falta de correlación entre la solución con más consenso entre los habitantes y la redacción final del artículo 65 bis del Código Contravencional.

Por otra parte, y más allá de las conocidas discusiones respecto a la relación entre Derecho Contravencional y Derecho Penal (Zaffaroni et al, 2000), la figura bajo análisis resulta polémica. Si las mujeres se ven afectadas tanto individual como colectivamente desde la edad promedio de 9 años por agresiones con connotación sexual sufridas en la vía pública, y este tipo de violencia marca a sus víctimas perturbando su auto percepción como sujetos sexuados, ¿es competencia local sancionar este tipo de conductas?

Además, si adherimos a la superposición de funciones entre el Derecho Contravencional y el Derecho Penal (Zaffaroni et al, 2000), y aceptamos que el primero se rige por los mismos principios que el segundo pero se ejerce con mayor nivel de arbitrariedad, suponiendo que se persiga el objetivo de disuadir a los acosadores ¿resulta realmente eficaz aplicar sanciones a este tipo de conductas?

Creemos que el avance en la aplicación de esta ley responderá a los interrogantes que nos invaden. Lo cierto es que el acoso callejero continúa siendo una barrera para el goce efectivo del Derecho a la Ciudad por parte de las mujeres, y resulta exigible al Estado la adopción de medidas adecuadas a los fines de cesar el estado de situación actual.

Para finalizar, resulta necesario recordar las palabras de la representante del colectivo 'Ni una Menos' ante el Senado de la Nación, las cuales si bien fueron pronunciadas en ocasión del debate de la reforma a la Ley de Ejecución Penal, nos invitan a reflexionar sobre la forma de legislar que han decidido encarar los representantes:

Nuestros legisladores optan por las respuestas fáciles, aquella que no mejoran nuestras vidas, y realizan anuncios punitivistas con una ligereza sorprendente que demuestra la falta de compromiso que tienen con el bienestar de las mujeres, niñas, adolescentes y personas trans.<sup>2</sup>

## Bibliografía

Abramovich, V. (2006), *Los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos como Marco para la Formulación el Control de las Políticas Sociales. Anuario de Derechos Humanos*, pp.13-51

Abramovich, V. (2009), "El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos

---

2 Intervención de Vanina Escalles ante la Comisión de Justicia y Asuntos Penales en la reunión del 20 de Abril de 2017 (versión taquigráfica).

sociales”, en V. Abramovich y L Pautassi, *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Ed. Del Puerto, pp. 1-89.

Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) (2009), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires, Del Puerto.

Ameigueiras, A. (2006), “El abordaje etnográfico en la investigación social”, en I. Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*, Buenos Aires, Gedisa, pp.107-151

Arancibia, J., Billi, M., Bustamante, C., Guerrero, M.J., Meniconi, L., Molina M.y Saavedra, M (2015), *Acoso sexual callejero:Contexto y Dimensiones*. Chile, Observatorio contra el Acoso Callejero.

Arcidiácono, Pilar; Gamallo, Gustavo (2011), “Política social y judicialización de derechos sociales”, *Temas y debates* (Online).

Borja, J. (2003), *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial.

D'Alessio, A. J (2010), *Código Penal Anotado y Comentado Tomo II*, Buenos Aires, La Ley.

CEPAL (2015), *Nota de igualdad* (Online).

Engels, F (1891), *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, La Plata, De la Campana (2011).

Guillén Lanzarote, A. (2011), “El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente”. En: *Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad*. Barcelona, Instituto de Derechos Humanos de Catalunya.

Harvey, D. (2012), *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, Ed. Akal.

Lefebvre, H. (1968), *El derecho a la ciudad*, París, Ediciones Península.

Lenin, V. (1924), *Sobre la caricatura del marxismo y el ‘economismo imperialista’* (Online).

López, D.A (2016), *#ParemosElAcosoCallejero*. Revista Furias (Online).

Manero Miguel, F. (2010), “Mujer y espacio urbano: Dimensión y operatividad de la perspectiva de género de las políticas públicas locales en el contexto de la Unión Europea”, *Revista CIUDADES* número 88, p. 1-20.

Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2015), *Informe Acoso Callejero* (Online)

Pisarello, G (2011), “Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: avatares de una historia”, En: *Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad*. Barcelona, Instituto de Derechos Humanos de Catalunya

Zaffaroni, E., Alagia, A. y Slokar, A. (2000), *Derecho Penal: Parte general*, Buenos Aires, Ediar.