



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2004/48/Add.1  
11 de febrero de 2004

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
60º período de sesiones  
Tema 10 del programa provisional

**LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

**La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un  
nivel de vida adecuado**

**Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte  
integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho  
a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari**

**Adición**

**MISIÓN AL PERÚ\* \*\***

---

\* El resumen se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe completo figura en el anexo al resumen y se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

\*\* El retraso en la presentación del presente informe se debe a la necesidad de recoger los últimos acontecimientos, incluida la información sobre las medidas de seguimiento derivadas de la misión.

## Resumen

Los objetivos principales de la misión del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado fueron examinar el informe sobre la situación de la realización del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos pertinentes en el Perú, prestando especial atención a los distintos aspectos de igualdad entre los sexos y la no discriminación. También procuró entablar un diálogo con el Gobierno del Perú, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales y la sociedad civil, para hallar soluciones pragmáticas y determinar las mejores prácticas en su ámbito de competencia.

El Relator Especial encontró que la situación de la vivienda en el Perú era grave. El déficit de viviendas se estima actualmente en 1,2 millones de unidades, lo que entraña la necesidad de construir 300.000 nuevas unidades de vivienda y de modernizar 900.000 unidades. Durante la misión, recibió muchas peticiones e información sobre los impedimentos con que tropiezan las personas como, por ejemplo, la falta de títulos, de servicios civiles (en particular agua) y de seguridad en la tenencia; viviendas construidas en zonas de alto riesgo y el hundimiento de tierras debido a actividades mineras; familias y comunidades expuestas al desahucio, la entrega de títulos sin los servicios públicos pertinentes; y la contaminación de los recursos naturales, en particular del agua y el aire. La falta de agua y de un saneamiento adecuados era motivo de especial preocupación para casi todas las comunidades pobres visitadas por el Relator Especial. Con el transcurso de los años, muchas personas han tenido que desplazarse debido a la violencia política, y ha surgido una profusión de asentamientos informales, alimentados principalmente por la pobreza.

El Relator Especial reconoce los esfuerzos del Gobierno en su empeño por solucionar los problemas de la vivienda, pero éstos no han abarcado todos los aspectos del problema. Por ejemplo, según su evaluación, los diversos programas de vivienda no están beneficiando a los más pobres, que representan el 25% de la población, que viven en las condiciones más precarias, sin capacidad de ahorro ni posibilidades de aportar una contribución para participar en estos programas. Se precisa de más hincapié en políticas de subsidio para los pobres y de más flexibilidad en estos programas de vivienda. También es necesario hacer mucho más hincapié en las políticas de vivienda y otras políticas en relación con los derechos de la mujer a la tierra y a la vivienda, como la protección a los hogares encabezados por mujeres. También se hace hincapié en otros grupos como los niños, las personas con discapacidad y los indígenas. Merece atención la repercusión potencial de la mundialización y de las actividades mineras. El Relator Especial destaca la necesidad de que el Gobierno examine más a fondo los programas actuales para reorientarlos en favor de los sectores más pobres de la población, y para ampliar su asistencia para mejorar las viviendas construidas por sus propios ocupantes, incluido el reconocimiento y la promoción de la considerable proporción de residentes peruanos que participan en la construcción de viviendas de interés social.

Según parece, no se atribuye suficiente prioridad y recursos a la situación de la vivienda en las zonas rurales y menos desarrolladas. La responsabilidad del desarrollo rural, incluida la vivienda, incumbe a un organismo estatal relativamente pequeño cuya asistencia está orientada principalmente a las zonas afectadas por desastres naturales. La red institucional para el tratamiento de los problemas de la vivienda en las zonas rurales es significativamente menos importante que la correspondiente a los sectores de la salud y la educación. El derecho a una vivienda adecuada no puede separarse del derecho a salud, al agua y la alimentación.

El desarrollo rural integrado debe ser parte integrante de toda política y estrategia regional de la vivienda, de suerte que se vincule el mejoramiento de las condiciones de vivienda y de vida (incluido el abastecimiento de agua y el saneamiento) con las oportunidades de trabajo y educación.

En general, es necesaria una mejor integración de los derechos humanos en las políticas nacionales. Durante la misión, el 10 de marzo, el Congreso adoptó el nuevo marco de política estatal en materia de vivienda: el Plan Nacional de Vivienda - Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2003-2007. Sin embargo, su aplicación exige una estrecha vigilancia. El Relator Especial también tomó nota de que no existe a estas alturas ningún reconocimiento constitucional del derecho a una vivienda adecuada, y de que se está debatiendo en el Congreso la introducción y el reconocimiento de este derecho en la revisión de la Constitución. A este respecto, el Relator Especial exhortaría a que se siguiera trabajando para la elaboración del plan nacional de acción sobre los derechos humanos.

Asimismo, es necesario un estudio mucho más minucioso de la privatización de los servicios civiles. El Relator Especial se reunió con muchas familias que pagan cantidades excesivas por concepto de electricidad, o que están amenazadas con el corte del suministro eléctrico por no poder pagar sus facturas de electricidad. En muchas comunidades pobres en Lima, los residentes sólo reciben agua distribuida en camiones cisterna, que les cuesta hasta siete veces el costo del agua distribuida por la red. Debe combatirse de inmediato este tipo de discriminación contra las comunidades pobres. Además, en las políticas de reasentamiento debe preverse la protección de los derechos de las personas. En muchas de las comunidades de Lima visitadas por el Relator Especial los residentes han sido reasentados muy lejos de donde solían vivir y carecen de servicios civiles o de empleo.

El Relator Especial también observó que la práctica actual de conceder títulos por parte de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), inspirada por la labor de Hernando de Soto y apoyada por el Banco Mundial, adolece de defectos en el contexto de las obligaciones contraídas por el Perú en virtud de los instrumentos de derechos humanos. Es apremiante la necesidad de revisar esta política y las actividades de instituciones como la COFOPRI para garantizar el cumplimiento de esas obligaciones en materia de derechos humanos.

El Relator Especial observó que, pese a la escasa participación de la sociedad civil en la formulación y aplicación de la política de vivienda en el Perú, ésta es una de las mejores del mundo en términos de la labor de vinculación que se está realizando a diferentes niveles y con la participación de diferentes actores para producir soluciones novedosas. Es muy importante que el Estado tenga plenamente en cuenta este impresionante trabajo que se está realizando en el país y que conduzca a un diálogo activo con la sociedad civil para suscitar una política de vivienda más humanitaria que se base en los derechos humanos. El Relator Especial recomienda en particular que el Ministerio de Vivienda participe en la labor del Consejo Nacional de Derechos Humanos, cuyo mandato consiste en asesorar al Gobierno sobre su política de derechos humanos.

El Relator Especial celebra varios acontecimientos positivos. Uno es la invitación abierta cursada por el Gobierno del Perú a la oficina de procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos, que indica el interés en encontrar soluciones. Otro es que, entre los

ministerios con los que se reunió el Relator Especial, encontró excelentes iniciativas y personas comprometidas. La Comisión de Vivienda del Congreso también está firmemente decidida en su empeño por reincorporar el derecho a una vivienda adecuada en la Constitución.

No obstante, el Relator Especial recalca que es necesario abordar los problemas del sector de la vivienda en el Perú mediante una reorientación con un criterio que tenga en cuenta la "indivisibilidad" de los derechos humanos. Ese enfoque holístico debería servir de fuente de información para todas las políticas y actividades del Gobierno en todos los niveles, incluidas las asignaciones presupuestarias, para abordar conjuntamente cuestiones como la vivienda, el abastecimiento de agua, el saneamiento, la electricidad y la protección contra el desahucio, garantizando al mismo tiempo un trato prioritario para la mujer y las comunidades vulnerables. El Gobierno del Perú necesita reestructurar su enfoque respecto de la grave crisis de la vivienda y de la tierra, atribuyendo prioridad a los fondos, instrumentos y programas, y la legislación y políticas que los impulsan, para centrarse en los esfuerzos e iniciativas de las personas.

La impresión más perdurable que el Relator Especial guarda de su misión ha sido la cordialidad y el empeño de los peruanos. En cada comunidad, los residentes lo recibieron con gran hospitalidad, dando pruebas de su dedicación y esfuerzos por lograr transformaciones con los pocos medios disponibles, en colaboración con la sociedad civil y las autoridades locales. Espera que este espíritu sea aceptado por el Gobierno con los brazos abiertos, contribuyendo así a la realización ulterior del derecho a una vivienda adecuada y a la congruencia de los derechos humanos en el país.

**Anexo**

**INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE UNA VIVIENDA ADECUADA  
COMO PARTE INTEGRANTE DEL DERECHO A UN NIVEL DE VIDA  
ADECUADO, MILOON KOTHARI, SOBRE SU MISIÓN AL PERÚ  
3 A 15 DE MARZO DE 2003**

**ÍNDICE**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 5	6
I. MARCO INSTITUCIONAL.....	6 - 15	7
II. CONCLUSIONES Y CUESTIONES DE INTERÉS ESPECIAL...	16 - 47	9
A. Vivienda para los pobres.....	17 - 22	9
B. Agua y saneamiento.....	23 - 25	12
C. Descuido de la vivienda rural .....	26 - 32	13
D. Seguridad jurídica de la tenencia y derecho a una vivienda adecuada.....	33 - 37	15
E. Participación en la planificación, desde los niveles locales hasta el nivel nacional.....	38 - 39	17
F. La mujer y la vivienda .....	40 - 42	18
G. Repercusión de la mundialización .....	43 - 45	20
H. Repercusión de la privatización de los servicios civiles.....	46	21
I. El derecho a la vivienda de los arrendatarios .....	47	22
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	48 - 50	22

## INTRODUCCIÓN

1. Por invitación del Gobierno del Perú, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado efectuó una misión al Perú del 3 al 15 de marzo de 2003. El propósito general de la misión del Relator Especial era examinar el informe sobre la situación de la realización del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos conexos en el país, con especial atención a aspectos de la igualdad entre los sexos y la no discriminación. También procuró entablar un diálogo con el Gobierno, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales y la sociedad civil, para hallar soluciones pragmáticas y determinar las mejores prácticas en su ámbito de competencia.
2. Sobre la base de las disposiciones contenidas en los instrumentos jurídicos, el Relator Especial ha adoptado como definición de trabajo del derecho a una vivienda adecuada "el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad" (E/CN.4/2001/51). Tomando como base la noción de que todos los derechos humanos están relacionados entre sí y son indivisibles, ha adoptado un enfoque holístico de su mandato, y ha procurado explorar los vínculos que existen con otros derechos conexos como los derechos a la alimentación, al agua, a la salud, al trabajo, a la propiedad, a la seguridad personal, a la seguridad del hogar, y a la protección contra todo trato inhumano y degradante, en todas sus actividades, incluidas sus misiones a los distintos países. Sobre la base de este enfoque, durante la misión al Perú examinó toda una gama de cuestiones relacionadas con una vivienda adecuada, incluida la tierra, el desalojo forzoso, el acceso al agua y el saneamiento, la salud, la pobreza, la repercusión de la mundialización, el género, los indígenas, las minorías y los grupos vulnerables.
3. El Relator Especial también hizo hincapié especial en la cuestión de las mujeres y la vivienda adecuada, conforme al mandato que se le confiara en la resolución 2002/49 de la Comisión sobre 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. Usó el cuestionario sobre las mujeres y la vivienda adecuada, que elaboró en respuesta a esta resolución para recabar información de todos los Estados miembros y de la sociedad civil, como base para el debate con el Gobierno y la sociedad civil del Perú.
4. El Relator Especial se reunió con el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento y altos funcionarios del Ministerio; la Secretaría General del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES); el Viceministro de Justicia, el Coordinador Nacional de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI); funcionarios del Ministerio de Finanzas, incluidos los encargados del programa estatal de la vivienda MIVIVIENDA; altos funcionarios del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES); el Secretario Ejecutivo y miembros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación; la Comisión de Vivienda del Congreso; los Comisionados Adjuntos de la Defensoría del Pueblo; el Gobernador Adjunto de la Región de Loreto; los Presidentes de la Corte Suprema de Iquitos y del Cono Norte; los Alcaldes de Belén en Iquitos, de Villa El Salvador en Lima y de San José de los Molinos en Ica. Se reunió con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas a.i., y con el Representante Residente a.i. del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo así como con representantes del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), del Fondo de las

Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (FNUAP), del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), de la Oficina de la Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), del Programa Mundial de Alimentos (PMA), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Desea agradecer en particular al Coordinador Residente de las Naciones Unidas a.i., y al Representante Residente a.i. del PNUD, su valiosa asistencia y el apoyo proporcionado para la organización de la misión. Desea también agradecer al Coordinador sobre temas de género de la oficina regional de ONU-Hábitat para América Latina y el Caribe, que lo acompañó a varias reuniones y algunas de las visitas sobre el terreno alrededor de Lima.

5. El Relator Especial se reunió con varias organizaciones de la sociedad civil y dirigentes comunitarios. Desea agradecer en particular al Grupo Impulsor, coalición de organizaciones de la sociedad civil que se formó para asistir al Relator Especial en la misión y que garantizó una estrecha coordinación con los grupos y organizaciones de la sociedad civil, concertando muchas reuniones, testimonios y visitas sobre el terreno. El Relator Especial desearía agradecer también la valiosa contribución de la Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna para Todas y Todos. Reconoce el apoyo y la activa participación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), del Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP), del Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA) y de ESTRATEGIA. Visitó muchas comunidades en Lima y alrededores (Cono Norte, Cono Este, Cono Sur y Centro de Lima) y también efectuó viajes sobre el terreno a Iquitos (Belén) e Ica (Nueva Esperanza, San José de los Molinos, Casa Blanca y Las Garzas). Durante la misión recibió muchos testimonios, tanto directamente en entrevistas con distintas comunidades así como en la forma de monografías presentadas por la sociedad civil. Agradece en particular a los representantes comunitarios, en especial a los indígenas que se trasladaron desde las lejanas localidades de La Oroya y Tambogrande, que el Relator Especial no pudo visitar, para presentar sus testimonios en Lima.

## I. MARCO INSTITUCIONAL

6. El sector de la vivienda en el Perú para los pobres, que constituyen más de la mitad de la población, está sometido a una intensa presión debido a varios factores, incluidos diversos rasgos geográficos, a un abandono de larga data en las zonas rurales, y a una corriente incontrolable de migración de las zonas rurales a las urbanas. Los pobres suelen vivir sobre dunas de arena y terrenos baldíos en la periferia de las grandes ciudades, en viviendas precarias construidas con esteras y tablas, sin agua corriente, desagüe, servicio eléctrico o teléfono. No tienen acceso a carreteras, centros comunitarios, educación o servicios sanitarios. Además de esto, el decenio de conflicto generó un gran número de personas desplazadas que abandonaron las zonas rurales para instalarse en las periferias urbanas, exacerbando una infraestructura y uno servicios ya de por sí sobrecargados. Otro factor que ha contribuido a las características del sector de la vivienda en el Perú tiene sus raíces en la cultura. Los peruanos anhelan ser propietarios de un terreno propio. En consecuencia, las viviendas multifamiliares o de ampliación en monobloque no han prosperado ni han sido aceptadas en el Perú debido a la mentalidad cultural.

7. La falta de una política de vivienda durante el último decenio también está simbolizada en la revisión constitucional de 1993 que suprimió la referencia al derecho a una vivienda adecuada. En comparación con otros sectores como los de la salud y la educación, a la vivienda

se le atribuyó a menos prioridad en la asignación de recursos y el desarrollo de redes institucionales, lo que refleja la falta general de voluntad política.

8. Tras los impresionantes cambios políticos iniciados en 2000, el Gobierno puso en marcha una serie de procesos consultivos para desarrollar estrategias para la reforma del sector público. En 2001 se establecieron Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza a nivel nacional, regional y local, que sirvieron de plataformas para fomentar el diálogo entre los interesados en materia de prioridades y políticas de desarrollo.

9. Sobre la base de estas plataformas, el Gobierno inició un diálogo nacional en 2002 para crear una visión común para el desarrollo del país en los próximos 20 años. Después de un proceso de consulta de cuatro meses de duración en el que participaron los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones académicas y el sector privado, en julio de 2002 se firmó el Acuerdo Nacional. Este Acuerdo constituye un marco para el compromiso y las estrategias del Gobierno en 29 esferas, organizadas en torno a cuatro pilares: a) la gestión de los asuntos públicos; b) la equidad y la justicia social; c) la competitividad; y d) la institucionalidad y la ética pública.

10. Durante la consulta se destacó que la falta de una vivienda adecuada, así como el acceso a servicios básicos como los de agua y saneamiento, constituían un problema considerable, y por consiguiente se incluyó como una de las esferas prioritarias en el Acuerdo Nacional. Las normas y reglamentos relativos a la construcción de viviendas y a las viviendas de interés social tienen más de 30 años de antigüedad y se consideran anticuados en el contexto actual, por lo que hay que modernizarlos.

11. Así, el fortalecimiento de un marco constitucional nacional para la vivienda y el desarrollo urbano es bastante reciente. En julio de 2002 se creó el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y se mejoraron las antiguas dependencias públicas encargadas de las cuestiones relativas a la vivienda. La misión del Relator Especial coincidió con la adopción oficial, el 10 de marzo de 2003, del nuevo marco de política del Gobierno sobre la vivienda, el Plan Nacional de Vivienda - Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2003-2007. El Plan Nacional de Vivienda consolida las diversas leyes y políticas de vivienda anteriormente adoptadas, y está concebido para promover el acceso a una vivienda digna para todas las familias, ofreciendo las condiciones básicas para su seguridad y un desarrollo saludable.

12. De conformidad con las acciones definidas en el Acuerdo Nacional, los compromisos del Gobierno definidos en el plan son: a) desarrollar una infraestructura de vivienda para reducir el déficit de viviendas; b) incrementar la competitividad; c) facilitar el desarrollo sostenible; y d) proporcionar a las familias las condiciones necesarias para un desarrollo saludable y un entorno adecuado. El Estado, a nivel nacional y local, actuará como facilitador y regulador de estas actividades, y promoverá la transferencia del diseño, la ejecución y el mantenimiento al sector privado para el desarrollo urbano. El papel del Estado se define como la preparación de las políticas y la legislación necesarias, la facilitación de la construcción y el registro de la propiedad inmueble para reducir los costos de las transacciones, promover una mayor densidad, y una vivienda más barata y segura.

13. El Gobierno ha estimado el déficit de vivienda en 1,2 millones de unidades, lo que se traduce en la necesidad de construir 300.000 nuevas unidades de vivienda y de renovar 900.000 unidades de viviendas existentes. Para hacer frente a este desafío, el Gobierno tiene dos programas principales para la construcción y renovación de viviendas, destinados a dos grupos de ingresos diferentes. El primero es el programa MIVIVIENDA, que es un plan de financiación de viviendas orientado a la población de ingresos medios. El segundo es el programa Techo Propio, que es un plan de subsidios orientado al sector de ingresos medios bajos a bajos de la población. En ambos programas se establecen como condiciones básicas para la asistencia la posesión del debido título de propiedad y una participación financiera (en la forma de una cuota inicial).

14. En la esfera de los títulos de propiedad, el Gobierno estableció en 1996 la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) bajo los auspicios del Ministerio de Justicia, con apoyo técnico y financiero del Banco Mundial mediante su Proyecto de Derechos de Propiedad Urbanos. Mediante la formalización de la propiedad de la tierra y de los derechos de propiedad en asentamientos de ingresos predominantemente bajos, se propone facilitar su acceso al crédito y a la financiación para la obtención de una vivienda adecuada. La COFOPRI también organiza campañas para promover una cultura de registro de las propiedades y para facilitar el acceso de los pobres al crédito.

15. En 2001 se establecieron Comisiones de Formalización Provinciales en 14 departamentos, con una cobertura de 65 provincias, con la COFOPRI como su secretaria técnica. Desde su establecimiento, la COFOPRI informó de que 1,3 millones de títulos habían sido otorgados e inscritos en el registro público y en el sistema catastral. Con el aumento del número de títulos concedidos (115.000 en 2001 y 123.000 en 2002), la COFOPRI ha informado de un aumento correspondiente de la cantidad y el valor de los créditos (274 millones de dólares de los EE.UU. en 2001 y 313 millones de dólares de los EE.UU. en 2002).

## **II. CONCLUSIONES Y CUESTIONES DE INTERÉS ESPECIAL**

16. Antes de la misión y durante la misión, el Relator Especial recibió muchas peticiones y mucha información sobre los impedimentos con que tropieza la gente para realizar su derecho a una vivienda adecuada, como: la falta de titulación y la falta de seguridad de tenencia; la falta de servicios civiles, en particular de agua y saneamiento; el otorgamiento de títulos sin los debidos servicios civiles; la construcción de viviendas en zonas de riesgo y vulnerables a inundaciones, terremotos y deslizamientos de tierra; el hundimiento de tierras debido a las actividades mineras; familias y comunidades expuestas al desalojo; la contaminación de los recursos naturales, en particular del agua y el aire; y la repercusión de la privatización y la mundialización sobre la vivienda y las condiciones de vida de los pobres.

### **A. Vivienda para los pobres**

17. Los niveles de pobreza en el Perú vienen aumentando desde 1997. En 2001, el 54,8% de la población vivía en la pobreza y el 24,4% en la extrema pobreza. La situación es mucho peor en las zonas rurales en el altiplano o en la amazonia, donde la incidencia de pobreza es casi el doble de las zonas costeras. La migración de las zonas rurales a las zonas urbanas en búsqueda de oportunidades de empleo y las perspectivas de una vida mejor han ejercido una enorme

presión sobre la disponibilidad de tierras y servicios. El resultado ha sido el crecimiento acelerado de los asentamientos informales en terrenos ocupadas, en los que la mayoría de estos residentes pobres viven hacinados en viviendas de mala calidad sin seguridad de tenencia alguna ni acceso a servicios. El Relator Especial fue testigo presencial de esta situación en sus visitas a numerosas zonas rurales y urbanas del país.

18. Sin embargo, los motivos económicos no eran el único factor en esta tendencia migratoria de las zonas rurales a las urbanas. Se estima que la violencia política que prevaleció en el país entre 1980 y 1993 produjo el desplazamiento interno de unas 600.000 personas, procedentes de las zonas de conflicto. Un tercio de estas personas se han asentado en los alrededores de Lima, con frecuencia en zonas sin acceso a servicios y sin seguridad de tenencia. Por ejemplo, los residentes del Proyecto Kuelap en el Distrito de El Agustino de Lima, que el Relator Especial visitó, vienen viviendo allí 17 años desde la fecha de su desplazamiento en chozas alquiladas sin seguridad de tenencia, sin acceso a servicios o a crédito financiero para mejorar sus viviendas.

19. El Relator Especial reconoce los esfuerzos del Gobierno para hacer frente a los problemas de la vivienda en el Perú. Una manifestación evidente de esto es el establecimiento de diversos programas de vivienda como MIVIVIENDA y Techo Propio. Sin embargo hasta ahora estos esfuerzos han sido parciales y según su evaluación de estos programas, no están beneficiando a los muy pobres, que representan el 25% de la población, que viven en las condiciones más precarias, sin capacidad de ahorro e incapaces de aportar contribuciones a estos programas.

20. En el caso de MIVIVIENDA, el Gobierno está tratando de estimular un mercado de la vivienda para el sector de ingresos medios proporcionando recursos crediticios a los bancos, que a su vez canalizarían esos recursos a los prestatarios. Con más de 3.000 créditos otorgados en 2002 y 8.000 más previstos para 2003, el Gobierno informa de que el programa está progresando satisfactoriamente y de que el mercado ya ha dado muestras de una reacción positiva. Como el programa está orientado hacia la población de ingresos medios, con unos ingresos de 500 dólares de los EE.UU. o más, no se anticipa una repercusión directa sobre el sector más pobre de la sociedad, aparte de posibles efectos secundarios, como la generación de oportunidades de empleo.

21. Por otra parte, el programa Techo Propio está destinado al sector menos pudiente, si no el más bajo, de la población, con ingresos mensuales de 200 a 300 dólares de los EE.UU. Se trata de un programa piloto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo objetivo es ofrecer viviendas de calidad con servicios de agua y electricidad en los perímetros urbanos de ocho ciudades principales del Perú. Cada beneficiario contribuiría con el 10% del costo en la forma de economías familiares, el subsidio estatal cubriría el 45% y para el 35% restante se otorgaría un crédito al precio del mercado. Hasta ahora durante esta fase piloto se han construido 800 viviendas por un valor de 8.000 dólares cada una.

22. El Relator Especial reconoce estos esfuerzos del Gobierno pero observa que la cobertura de estos programas es limitada, pues su ejecución está en su fase inicial o piloto. Además, el Relator Especial observa que incluso el programa Techo Propio no llega al sector más bajo de la población, centrándose en la construcción de nuevas viviendas, cuando es mucho más necesario remozar las viviendas ya existentes en el país. El Relator Especial señala que el Gobierno proyecta ampliar el plan de subsidios con arreglo al programa Techo Propio para incluir un subsidio para la rehabilitación de viviendas, y prevé otorgar 2.000 subsidios en 2003.

**El Relator Especial recomienda que el Gobierno examine más a fondo los programas existentes para orientarlos hacia los sectores más pobres de la población, y que amplíe su asistencia para el mejoramiento de las viviendas construidas por sus propios ocupantes, incluido el reconocimiento y la promoción de la considerable proporción de residentes del Perú que participan en la producción de viviendas de interés social<sup>1</sup>. También es necesario revisar las normas y los reglamentos existentes para que sean más flexibles de modo que estos programas estatales beneficien al sector más bajo de la población. El Gobierno debe considerar asimismo otros enfoques que han redundado en la creación de empleos, mayores economías y una mayor participación por parte de los beneficiarios, en particular de mujeres pobres, como los proyectos de Pachacutec, ejecutados conjuntamente por la sociedad civil y las autoridades locales (véase el recuadro 1 *infra*).**

### **Recuadro 1**

#### **El género y la vivienda: la experiencia de Pachacutec**

En la comunidad de Pachacutec, ubicada en el Distrito de Ventanilla, al norte de Lima, viven 50.000 familias en condiciones de pobreza. No hay servicios de infraestructura como los de agua y alcantarillado. Las viviendas están construidas en malas condiciones sobre terreno arenoso, lo que supone problemas incesantes para los residentes.

La ONG ESTRATEGIA inició una singular iniciativa en esta comunidad para capacitar a sus residentes, tanto hombres como mujeres, para construir sus propias viviendas a un costo asequible. El proyecto proporcionaba material, equipo y formación a los residentes para que fabricaran ladrillos y vigas de hormigón para construir sus propias viviendas. El costo de construcción es casi un 50% inferior al del programa de subsidios estatales para los pobres (3.500 dólares de los EE.UU. para una vivienda de 36 m<sup>2</sup>, en comparación con 8.000 dólares de los EE.UU. con arreglo al programa Techo Propio), y no se exige pago inicial alguno. Los beneficiarios pueden amortizar el costo de la construcción en cuotas mensuales de 50 dólares durante 6 años sin intereses. Con arreglo a Techo Propio, los beneficiarios deben pagar una cuota inicial de 875 dólares, y el plazo del préstamo es de hasta 20 años con intereses.

El proyecto ha capacitado a 240 residentes, que ya han construido varias viviendas. ESTRATEGIA proyecta construir 10 unidades de vivienda más en 2003 e iniciará la creación de una microempresa para ofrecer trabajo a los desempleados y mejorar la zona, ampliando la labor con el gobierno local.

Un rasgo singular del proyecto es su hincapié en la igualdad entre los sexos y en los esfuerzos conscientes que se realizan para garantizar la participación de hombres y mujeres en los procesos de planificación, capacitación y ejecución de la construcción de viviendas y la producción local de materiales. ESTRATEGIA combina la asistencia técnica para la construcción de viviendas con la sensibilización sobre los derechos humanos, para que hombres y mujeres sean conscientes de sus derechos y participen en reuniones con las autoridades locales.

<sup>1</sup> Puede consultarse una reseña excelente sobre estas prácticas en *Social Production of Habitat in Latin America*, TRIALOG 78, vol. 3, 2003. Véase [www.trialog-journal.de](http://www.trialog-journal.de).

## B. Agua y saneamiento

23. La falta de agua y de saneamiento adecuados era una preocupación prioritaria de prácticamente todas las comunidades pobres visitadas por el Relator Especial. A nivel nacional, la cobertura actual es del 75% para el agua y del 55% para el saneamiento. Además, la calidad de los servicios de abastecimiento de agua es mala, y a nivel nacional se dispone de agua durante una media de 16 horas por día. La ineficiencia de los servicios y la falta de acceso a agua corriente ha significado que los pobres suelen tener que pagar mucho más por el agua que otros ciudadanos. Mientras que el residente medio de Lima paga 40 céntimos por metro cúbico de agua del grifo, en los asentamientos pobres e informales alrededor de Lima se paga hasta 3 dólares de los EE.UU. por metro cúbico de agua de mala calidad distribuida en camiones cisterna.

24. El agua es requisito previo para la realización de toda una gama de derechos humanos, incluido el derecho a una vivienda adecuada. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 15 sobre el derecho al agua, señaló que "el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico" (E/C.12/2002/11, párr. 2). Como cualesquiera otros derechos enunciados en el Pacto, el derecho al agua impone ciertas obligaciones a los Estados Partes. El Comité afirma que:

"Aunque el derecho al agua potable es aplicable a todos, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los niños, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los trabajadores migrantes, los presos y los detenidos. En particular, los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que: ... Las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas tengan acceso a servicios de suministro de agua en buen Estado de conservación. Debe protegerse el acceso a las fuentes tradicionales de agua en las zonas rurales de toda injerencia ilícita y contaminación. Las zonas urbanas desfavorecidas, incluso los asentamientos humanos espontáneos y las personas sin hogar, deben tener acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación. No debe denegarse a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de su vivienda o de la tierra en que ésta se encuentra." (Ibíd., párr. 16.)

25. **Habida cuenta de la crítica situación a que hacen frente las comunidades pobres y los asentamientos informales en el Perú, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, el Relator Especial recomienda que el Gobierno elabore estrategias nacionales para mejorar el acceso al agua y los servicios de saneamiento para los pobres, en particular el establecimiento de una tarifa de interés social para el agua, teniendo en cuenta la Observación general N° 15. El Gobierno debería promover asimismo el uso de tecnologías económicas y apropiadas, gestionadas por las propias comunidades.** Podrían sacarse conclusiones de la experiencia de Puente Piedra (véase el recuadro 2 *infra*) y otras comunidades, incluido el reconocimiento de que la realización del derecho al agua puede transformarse en un medio esencial para la potenciación de la mujer.

## **Recuadro 2**

### **Gestión del agua por las comunidades de Puente Piedra**

Las comunidades de Puente Piedra están asentadas sobre un cerro en la periferia norte de Lima, considerada zona de alto riesgo por su acceso deficiente y su terreno inestable. Los residentes no disponen de servicios de agua y saneamiento, y su única opción es comprar agua distribuida por camiones cisterna a un alto costo. Durante el período de la campaña electoral se inició la construcción de un tanque de agua comunitario, pero ésta ha quedado inconclusa.

Con la asistencia del Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP), la comunidad decidió acabar este tanque de agua y establecer su propio sistema comunitario de abastecimiento y gestión del agua. Se tendieron tuberías para canalizar el agua a cada manzana de la comunidad y el agua consumida por cada familia es medida por un representante de la comunidad. A cada familia se le cobra por su consumo de agua, que, después de incluirse los gastos de gestión y un extra que se destina a otros trabajos comunitarios, sigue resultando más barata que si se comprara individualmente del camión cisterna.

Gracias a este sistema comunitario de abastecimiento de agua, los residentes gozan ahora acceso al agua las 24 horas del día. Con la asistencia relativamente económica de una organización de la sociedad civil (CIDAP), han podido acumular experiencia sobre cómo gestionar el agua por su cuenta, y ahora están proyectando usar esta experiencia y las economías acumuladas para establecer nuevos servicios comunitarios. Las mujeres de la comunidad desempeñan un papel directivo crítico en la gestión del sistema de abastecimiento de agua.

Puente Piedra también se ha beneficiado de otro programa novedoso que combina el uso de una tecnología económica apropiada y una estrategia de empleo para mejorar la infraestructura comunitaria. La comunidad convino en organizarse para trabajar con arreglo al programa "A trabajar" del PNUD, que ha proporcionado material y tecnologías a los trabajadores comunitarios, en su mayoría mujeres, para construir caminos de acceso y senderos seguros así como un espacio común para la comunidad.

### **C. Descuido de la vivienda rural**

26. El Relator Especial ha observado que parece existir una falta general de interés por la situación de la vivienda en las zonas rurales. La mayoría de las intervenciones gubernamentales se centran en cuestiones relativas a la vivienda urbana y no parece existir una política estatal clara sobre la vivienda rural. Se informó al Relator Especial de que las responsabilidades por el desarrollo rural, incluida la vivienda, incumbían al FONCODES, organismo público relativamente pequeño cuya asistencia se centra principalmente en las zonas afectadas por desastres naturales. La red institucional para abordar cuestiones relativas a la vivienda en las zonas rurales es significativamente menos importante que las dedicadas a los sectores de la salud

o la educación. **El Relator Especial recomienda que el Gobierno del Perú aprenda de la experiencia de otros países en cuanto al desarrollo de una red institucional de institutos de la vivienda en zonas rurales, como en el caso de México (véase E/CN.4/2003/5/Add.3).**

27. Para obtener una mejor apreciación de la situación de la vivienda y de las condiciones de vida en las zonas rurales, el Relator Especial visitó la comunidad de Belén en Iquitos, en el departamento amazónico de Loreto, una de las regiones más pobres del Perú. El departamento de Loreto también es hogar de muchos pueblos indígenas. Muchos de ellos han sido desplazados de la selva debido al terrorismo en el pasado, o las actividades económicas de empresas privadas. Así, la población de Iquitos, capital de Loreto, ha crecido rápidamente en los últimos 15 años de 50.000 a 386.000 habitantes. Sin embargo, la economía permanece subdesarrollada, debido al aislamiento geográfico de la región, rodeada por la selva, con pocos vínculos de transporte con otros lugares del país, y a la negligencia general mostrada hasta hace cierto tiempo por parte del Gobierno central.

28. En Belén, una de las comunidades más pobres de Iquitos, los residentes viven en viviendas hacinadas en condiciones muy precarias, elevadas del suelo debido a las inundaciones constantes de los ríos Amazonas, Nanay e Itaya. Entre un 50 y un 60% de los residentes no tienen acceso a servicios de agua potable y saneamiento, y por ello predominan las enfermedades relacionadas con el agua, que afectan sobre todo a los niños. La tasa de mortalidad infantil en Iquitos es del 4,9%. Además, se afirma que el agua de los ríos está contaminada con mercurio de las empresas que extraen oro en la otra banda del río. Las viviendas deficientes y las malas condiciones de vida y el desempleo también han conducido a varios otros problemas sociales en Belén, como el crimen y la delincuencia juvenil, la prostitución, los niños de la calle, el abuso sexual de las mujeres y los niños, y la propagación del VIH/SIDA .

29. De las reuniones con las autoridades locales y el gobierno regional se infiere claramente que éstos están firmemente empeñados en mejorar la vida de las comunidades, en particular las de las mujeres y los niños, y han ideado programas que tienen como objetivo principal la vivienda. Sin embargo, carecen de los medios y de los recursos necesarios, en particular del Gobierno central. Pese a que Loreto es una de las regiones más grandes y más pobres, sólo se le asigna el 2,4% del presupuesto del Gobierno central. Se invitó al Relator Especial a una reunión de la sociedad civil en la que representantes de la comunidad expusieron cinco cuestiones que consideraban prioritarias: a) la falta de una infraestructura de vivienda; b) la falta de servicios básicos como los de agua y saneamiento; c) la falta de títulos de propiedad que pudieran servir de garantía para acceder a créditos o gozar de un hogar seguro; d) la falta de acceso a créditos; y e) la falta de seguridad.

30. El Relator Especial observó que estas cuestiones planteadas por la población de Belén eran representativas del abandono en que se encontraban las comunidades rurales necesitadas en muchas zonas del país. Asimismo, la situación en Belén refuerza la noción de la indivisibilidad de los derechos humanos, es decir, que los derechos humanos a la vivienda, a la salud, al agua, a la alimentación, al trabajo y al medio ambiente deben considerarse como un conjunto de elementos mutuamente dependientes que se refuerzan entre sí. Una buena ilustración de la respuesta multisectorial a los problemas de la vivienda es el proyecto "Vivienda Saludable" ejecutado por la OPS y la OMS. En septiembre de 2002 el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Salud y el Director de la OPS firmaron conjuntamente una declaración para la construcción de "viviendas saludables para personas y familias saludables" en el Perú.

El Relator Especial celebra el hincapié que se hace en la vivienda rural en esta iniciativa, y toma nota de la colaboración con el FONCODES. Recomienda además que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento participe activamente en esta iniciativa. A este respecto, recomienda que todas las partes tengan plenamente en cuenta las orientaciones y las normas que se encuentran en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular las Observaciones generales N° 4 sobre el derecho a la vivienda, N° 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y N° 15 sobre el derecho al agua.

31. El Relator Especial también visitó la ciudad de Ica y las zonas rurales aledañas. Visitó comunidades reubicadas después de grandes inundaciones, y aldeas en las que trabajadores temporeros viven en casas abandonadas tras los daños causados por las inundaciones. Algunos de ellos siguen viviendo en zonas con alto riesgo de inundación o deslizamiento de tierras en caso de terremotos o de lluvias torrenciales. El Gobierno debe prestar atención seria e inmediata a la seguridad de esos residentes, y mejorar las medidas para la prevención y la gestión de desastres. Las autoridades deberían hacer un seguimiento de esas comunidades, con el apoyo del Gobierno central.

32. Para el mejoramiento de la vivienda y las condiciones de vida en las zonas rurales, el Relator Especial estima esencial que el Gobierno atribuya atención prioritaria a la elaboración de un plan o estrategia de desarrollo rural integrado, teniendo en cuenta la indivisibilidad de todos los derechos humanos. El derecho a una vivienda adecuada no puede separarse del derecho a la salud, al agua y a la alimentación. El desarrollo rural integrado debe ser parte de la política y estrategia nacional de la vivienda, y debe vincular el mejoramiento de la vivienda y las condiciones de vida (incluido el abastecimiento de agua y el saneamiento) con las oportunidades de trabajo y de educación. Al elaborarse esa visión estratégica para mejorar la vivienda rural en el Perú debe velarse por la participación activa de la comunidad, incluidos los residentes que participan en la producción de viviendas de interés social y los grupos de la social civil y las ONG.

#### **D. Seguridad jurídica de la tenencia y derecho a una vivienda adecuada**

33. La falta de derechos jurídicos de tenencia entre los pobres plantea enormes dificultades en el Perú. Sigue subsistiendo una considerable confusión entre las diferentes instituciones que otorgan títulos, incluidos el Estado, la COFOPRI y las autoridades locales. La COFOPRI ha sido objeto de críticas por su presunta implicación en la concesión de títulos por influencias políticas durante el régimen del ex Presidente Fujimori. Existe actualmente una recusación constitucional contra la COFOPRI por los títulos que concedió a determinadas familias, dejando sin tierras a centenares de miles de familias que las habían venido ocupando en forma pacífica, en algunos casos durante más de 20 años. Estas personas han tenido que incoar acción por la posesión de sus lotes contra esos títulos adquiridos por esos propietarios entre 1998 y 2001, lo cual significa que no ha sido posible normalizar la posesión física y jurídica de una gran zona en torno a la capital.

34. Esta falta de transparencia en cuanto a los títulos o al estatuto jurídico de la tierra ha significado que, mientras tanto, el Gobierno no está en condiciones de proporcionar los servicios públicos básicos. Por ejemplo, en el asentamiento UPIS Huáscar en el distrito limeño de San Juan de Lurigancho, los residentes vienen luchando 27 años por el reconocimiento de sus

títulos. Originalmente, fueron desalojados por Gobierno de otra zona, cerca de Acho. En 1976 fueron reubicados en Huáscar, en terrenos presuntamente del Estado. El Gobierno prometió que se les proporcionarían los servicios básicos en un plazo de ocho meses, pero esto nunca se concretó. En 1982 los residentes se enteraron de que las tierras en las que residían eran de propiedad privada. Por ello, la COFOPRI no está en condiciones de conceder títulos a los residentes, y tampoco puede intervenir la autoridad local, puesto que los terrenos de que se trata están siendo expropiados para la construcción de una carretera de circunvalación. **El Relator Especial insta al Gobierno del Perú a que, no obstante los complejos problemas jurídicos, atienda las reclamaciones de tierras del asentamiento UPIS Huáscar en concordancia con el derecho a una vivienda adecuada que han reivindicado sus pobladores durante su prolongada lucha.**

35. Hace falta una mejor coordinación y un buen esclarecimiento de las responsabilidades entre las diferentes instituciones de vivienda y los servicios civiles. Puede señalarse como ejemplo de esto la confusión en la titulación y la prestación de servicios civiles. En algunos casos algunas personas han recibido títulos de la COFOPRI o de las autoridades locales, pese a que era evidente que las tierras en las que vivían no eran seguras ni habitables, y, por consiguiente, carecen de servicios básicos. En otros casos, hay quienes tienen títulos de propiedad, pero no reciben servicios, o viceversa. En el momento de la visita del Relator Especial, se informó acerca de una iniciativa ante el Congreso conforme a la cual algunos legisladores habían propuesto varias leyes para dismantelar la COFOPRI, que también autoriza a las empresas de servicios públicos y a las autoridades a proporcionar servicios básicos a los residentes en lugares donde las municipalidades estiman que existen viviendas y asentamientos humanos estables, indistintamente de los litigios que pudieran existir respecto de esas tierras.

36. Sobre la base de los testimonios recibidos y de las observaciones hechas anteriormente, el Relator Especial opina que las políticas y prácticas actuales de concesión de títulos de propiedad, que consisten en otorgar títulos oficiales a ocupantes informales como medio de fomentar el crecimiento económico, teoría propugnada desde hace mucho tiempo por el célebre economista peruano Hernando de Soto, no han conducido a una mejora significativa en el derecho a una vivienda adecuada para los pobres. El Relator Especial ha señalado varios defectos en el enfoque propugnado por de Soto<sup>2</sup> y adoptado por la COFOPRI con el apoyo del Banco Mundial<sup>3</sup>. (Véase el recuadro 3 *infra*.)

---

<sup>2</sup> Véase Hernando de Soto (1986), *El Otro Sendero*, Londres, I.B. Tauris and Co. Ltd. y (2001) *El Misterio del Capital*, Londres, Bantam Press.

<sup>3</sup> Para una crítica bien argumentada de las publicaciones de de Soto, véase también Edesio Fernandes, "The Influence of de Soto's The Mystery of Capital", *Land Lines*, enero de 2002.

### **Recuadro 3**

#### **Derechos de tenencia sin más: creación de una sensación de seguridad infundada**

Cuando se contempla desde la perspectiva de las obligaciones del Perú en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el derecho humano a una vivienda adecuada (incluido el acceso a servicios civiles) para hombres y mujeres, es evidente que el enfoque estrecho e individualista de la "propiedad" y del "derecho civil" de la COFOPRI se contradice con el enfoque amplio de los derechos humanos basado en los principios de la indivisibilidad de esos derechos, de la no discriminación y la igualdad entre los sexos. La mera concesión de títulos de propiedad a las familias, sin garantizarles el acceso al agua, al saneamiento y a la electricidad, así como la seguridad del hogar y de la persona, incluida la igualdad de derechos a la mujer, sólo puede conducir a una infundada sensación de seguridad. Además, según parece no existen datos convincentes que demuestren que la titulación, como lo propugna de Soto, conduce al acceso a préstamos y créditos para los pobres, teniendo presente que éstos tienen que hacer frente a un sistema financiero oficial (público y privado) favorable a los grupos de mayores ingresos. Puede señalarse como ejemplo el descuido de las mujeres pobres y del respeto de sus derechos humanos, incluido el pago de subsidios, en el plan actual. El enfoque centralizado de la COFOPRI también ha impedido la participación de las municipalidades en la realización de los derechos de sus residentes a la vivienda y a la tierra. El Relator Especial opina que las necesidades más urgentes relativas a la vivienda de los pobres en el Perú giran en torno a la necesidad de políticas favorables a la construcción de viviendas de interés social. Esto incluye la posibilidad de rehabilitar las viviendas existentes y la necesidad de integrar las opiniones de la mujer en la elaboración de leyes y políticas de vivienda y planificación que permitan la creación, por ejemplo, de opciones de sustento para las mujeres interesadas en la construcción y esferas conexas.

**37. El Relator Especial recomienda que se ordene la realización de un estudio independiente para examinar la hipótesis básica en que se funda el programa de la COFOPRI, para mejorar su política y marco institucional, para cumplir así con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos y alcanzar asimismo la meta establecida en los objetivos de desarrollo del Milenio de mejorar considerablemente las vidas de los habitantes de los pueblos jóvenes y asentamientos informales, e incrementar su acceso al agua y al saneamiento.**

#### **E. Participación en la planificación, desde los niveles locales hasta el nivel nacional**

38. El Relator Especial observó que, históricamente, la sociedad civil ha estado ausente tanto en la formulación como en la aplicación de las políticas de vivienda en el Perú. Según parece, hay muy poco diálogo entre la sociedad civil y las diferentes entidades del Estado, y entre los distintos niveles del Gobierno. Es importante instituir, tanto a nivel nacional como a nivel local, mecanismos de planificación como, por ejemplo, planes maestros o de desarrollo integrados y

locales, en colaboración con la sociedad civil, teniendo especialmente en cuenta el papel esencial de la mujer.

39. No obstante lo anteriormente dicho, existen algunos ejemplos alentadores a nivel local en que ese diálogo ha conducido a una planificación comunitaria más participatoria, como es el caso de Villa El Salvador (véase el recuadro 4 *infra*). **El Relator Especial exhorta a que se establezca un proceso consultivo más amplio para desarrollar y vigilar aún más la política nacional de la vivienda desde la perspectiva de los derechos humanos, posiblemente a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o de las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.**

#### Recuadro 4

##### Presupuestación participatoria en Villa El Salvador

Hace 30 años Villa El Salvador no era más que una zona desértica al sur de Lima. Al crecer la comunidad en los decenios de 1980 y 1990, los residentes se organizaron y decidieron hacerse cargo del desarrollo de su propia comunidad. Se determinó que los medios tradicionales de participación en asambleas vecinales no reflejaban adecuadamente la heterogeneidad social de la comunidad, de manera que se tuviesen plenamente en cuenta las diferentes necesidades de las mujeres, los jóvenes y los ancianos. En 1999 se efectuó una consulta urbana en gran escala, tras la cual la comunidad elaboró el Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador al 2010. Como siguiente medida, se preparó el presupuesto de inversión municipal para el año 2000 mediante un amplio proceso participatorio: el 30% del presupuesto fue decidido por los residentes, divididos en diez sectores. Desarrollaron un plan de renovación urbana y decidieron establecer espacios comunes (parque comunitario, cocina comunitaria, etc.). Esto ha conducido al fortalecimiento del sentido comunitario, y los residentes se sienten ahora animados a seguir institucionalizando el proceso, para que haya un sistema en el que las personas puedan debatir y reclamar sus derechos, indistintamente de los cambios y de la orientación política de las autoridades municipales.

#### F. La mujer y la vivienda

40. La elevada incidencia de viviendas y condiciones de vida inadecuadas e inseguras en el Perú afecta desproporcionadamente a la mujer. El Relator Especial estuvo presente en la conclusión de la primera reunión metropolitana de "Mujer y Hábitat: Construyendo Nuestras Ciudades", celebrada en Lima el 7 de marzo de 2003, para conmemorar el Día Internacional de la Mujer. La reunión fue organizada por la Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna para Todas y Todos, en la que CENCA estuvo a cargo de la coordinación de lo relativo al acceso a la tierra, y la ONG ESTRATEGIA se encargó de coordinar lo relativo al género y el hábitat. Por primera vez, la reunión reunió a hombres y mujeres de las diferentes comunidades de Lima y de las organizaciones de la sociedad civil, juntos para intercambiar experiencias, difundir información y debatir estrategias para integrar las perspectivas de la mujer en la planificación y la ejecución de programas de políticas. Los grupos de debate enumeraron los problemas

comunes a los que hacían frente las mujeres en materia de vivienda como: la falta de agua, de saneamiento y de servicios básicos; el mal estado de las viviendas y el elevado costo de los materiales de construcción y de reparación; la inseguridad de la tenencia; la falta de senderos seguros; la falta de asistencia gubernamental (no llegan a ser beneficiarias de programas gubernamentales como MIVIVIENDA y Techo Propio). La reunión concluyó con la adopción de un plan para el futuro, en el que se reconocía la importancia de: a) la participación de la mujer en el proceso de formulación de decisiones sobre el desarrollo urbano y rural; b) la difusión de información sobre los derechos de la mujer a la vivienda y a la tierra para una mejor calidad de vida; y c) el establecimiento de nuevos vínculos entre los grupos de mujeres para compartir experiencias en los planos local, regional, nacional e internacional.

**41. El Relator Especial se sintió alentado por el incremento de los movimientos comunitarios de mujeres que reclaman sus derechos a la seguridad en el hogar y en sus comunidades, que pudo constatar en la reunión y en visitas posteriores a las comunidades. Es preciso hacer mucho más hincapié en la política de vivienda y otras políticas sobre el derecho de la mujer a la tierra, a la vivienda y a la protección de los hogares encabezados por mujeres, por ejemplo, que no cuentan con ninguna otra protección. Al mismo tiempo, es preciso analizar minuciosamente las necesidades de los indígenas y de grupos vulnerables como los niños y las personas discapacitadas. Por ejemplo, en el Perú se estima que aproximadamente el 13% de la población padece alguna forma de discapacidad. Deberán realizarse esfuerzos para velar por que las viviendas sean adecuadas y accesibles en función de las necesidades de las personas con discapacidad. Además, debe preverse que las personas discapacitadas puedan usar sus hogares como centros de producción para crear oportunidades de trabajo independiente.**

42. El Relator Especial también quedó impresionado por la labor del MIMDES en la prestación de asistencia a las comunidades afectadas por la violencia política y los esfuerzos por integrar un enfoque de género en la construcción de viviendas y ofrecer asistencia técnica y material a las mujeres y en particular a las viudas de la violencia política. Se señaló que aunque el 36% de los hogares están encabezados por mujeres, no existe legislación específica alguna para proteger a las mujeres en las leyes y políticas relativas a la vivienda. **El Relator Especial recomienda que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento trabaje en estrecha colaboración con el MIMDES para revisar el marco jurídico y garantizar una mayor protección a la mujer. El cuestionario preparado por el Relator Especial sobre la cuestión de la mujer y el derecho a una vivienda adecuada debería servir de guía útil para el examen de las políticas y la legislación existentes<sup>4</sup>. También recomienda que el MIMDES colabore estrechamente con la Comisión Nacional de Derechos Humanos para perfeccionar un programa de prevención de conflictos que incluya elementos de reconstrucción, y que integre la educación sobre los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales.** Alienta además al MIMDES a que toma la iniciativa de preparar un informe nacional sobre la condición de la mujer y una vivienda adecuada para el año 2004, centrado en la experiencia del Perú en materia del acercamiento entre la teoría y la realización práctica del derecho de la mujer a una vivienda adecuada y otros derechos pertinentes. Ello

---

<sup>4</sup> Véase también el informe preliminar sobre la mujer y la vivienda adecuada (E/CN.4/2003/55). El informe y el texto del cuestionario sobre la mujer y la vivienda puede consultarse en varios idiomas en: [www.unhchr.ch/housing](http://www.unhchr.ch/housing).

constituiría una valiosa contribución al estudio sobre la mujer y una vivienda adecuada que el Relator Especial preparará para Comisión de Derechos Humanos en 2005.

### **G. Repercusión de la mundialización**

43. Al Relator Especial le preocupan los testimonios que recibió durante la misión relativos a las actividades de empresas mineras multinacionales en Tambogrande (véase el recuadro 5 *infra*). Éstas han afectado al derecho a la vivienda adecuada y otros derechos pertinentes, incluido el derecho a la salud y el derecho a la seguridad de las personas. También recibió testimonios de indígenas en Iquitos que padecen envenenamiento por las aguas fluviales contaminadas por las actividades de una planta de procesamiento de mineral en la otra banda del río.

#### **Recuadro 5**

#### **Tambogrande**

Tambogrande es una comunidad de 75.000 habitantes ubicada en un fértil valle agrícola en el departamento norteño de Piura, en la frontera con el Ecuador. Los habitantes han trabajado la tierra durante los últimos 80 años, recuperando zonas erosionadas y mejorando la productividad. Como se ha comprobado que la zona contiene ricos yacimientos de minerales, se ha considerado Tambogrande como posible emplazamiento de un controvertido proyecto minero de la empresa minera canadiense Manhattan Minerals Corporation (MMC). Los campesinos y las comunidades indígenas de la región han expresado su preocupación por las consecuencias de proyectos mineros de esa índole. La explotación minera exigiría la captación del agua de un río local, lo que obligaría a reubicar a unos 8.000 ciudadanos. Además, la explotación minera tendría considerables consecuencias ambientales, en particular la contaminación del agua, de la tierra y del aire por los escombros, el polvo y otros desechos mineros.

El proyecto ha suscitado protestas y manifestaciones por parte de las comunidades campesinas del departamento de Piura (con apoyo del obispo de Piura). Ni la MMC ni las autoridades estatales de la región han escuchado las reclamaciones de las comunidades locales. Se informa de algunos episodios violentos entre partidarios y detractores de las actividades mineras, en particular la destrucción de equipo minero y de un campamento de la MMC.

En junio de 2002, la comunidad de Tambogrande efectuó una consulta con apoyo de ONG nacionales e internacionales, con el resultado de que el 98,7% de quienes participaron en la consulta desaprobaban proyectos mineros en zonas agrícolas, como el proyecto de Tambogrande. Aun así, se está obligando a la gente a vender sus tierras a las empresas mineras, y continúan las amenazas y la violencia contra los miembros de las organizaciones contrarias a las actividades mineras.

Aunque el Presidente Toledo del Perú prometió revisar las concesiones, se afirma que otras diez empresas han recibido concesiones en la región. Se teme que las normas de inversión propuestas con arreglo al ALCA dificultarían la revisión de las concesiones ya

otorgadas, puesto que las empresas podrían incoar acción contra los gobiernos que intenten regular la inversión para proteger el medio ambiente y la salud pública. Desde la perspectiva de las comunidades locales, el ALCA otorga más derechos a las empresas extranjeras, en perjuicio del derecho de los pobladores locales a la libre determinación y a un nivel de vida adecuado.

44. El Relator Especial también desearía expresar su preocupación por el descuido por parte de las autoridades gubernamentales de la comunidad de La Oroya en los Andes centrales, que han venido haciendo frente a una grave crisis sanitaria debido a la contaminación procedente del complejo metalúrgico perteneciente a una empresa multinacional. Según un estudio realizado por el Ministerio de Salud en 1999, los efectos del envenenamiento por plomo en la región eran tales que el 18,3% de los niños estudiados tendrían que haber sido ingresados de urgencia en un hospital y sus hogares sometidos a un control ambiental. Además, el 67% de los niños examinados deberían de haber sido objeto de una evaluación y observación médica. Las actividades metalúrgicas también han afectado a otras actividades económicas por la contaminación del agua y la erosión del suelo. De los testimonios presentados al Relator Especial por personas afectadas de La Oroya vieja y de La Oroya nueva, se infiere claramente la urgente necesidad de que el Gobierno responda a todos los niveles al grave problema de la pobreza y de las condiciones ambientales que repercuten gravemente sobre el derecho a la vivienda, a la salud y al agua de la comunidad.

**45. Teniendo presentes las violaciones de los derechos humanos causadas en zonas como Tambogrande y La Oroya, sería pertinente que el Gobierno del Perú tuviese presente la primacía de los derechos humanos, por ejemplo, en sus negociaciones relativas al Área de Libre Comercio de las Américas y su aplicación, o en la ampliación de otros acuerdos comerciales, de inversión y financiación con arreglo a la OMC, como, por ejemplo, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). El Perú debería contribuir a velar por que estos acuerdos no comprometan las obligaciones existentes en materia de derechos humanos y no creen situaciones en las que los pobres del Perú resulten perjudicados por las actividades de las empresas multinacionales y otras consecuencias de la mundialización. Habida cuenta de la actitud progresista adoptada por el Gobierno del Perú con respeto a los derechos humanos en el plano internacional, el Relator Especial opina que el Perú podría tomar la iniciativa, basado en sus obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos, para argumentar en contra de cualesquiera nuevos acuerdos de comercio e inversión, o de la ampliación de los acuerdos existentes, en los planos regional o internacional, que comprometan su capacidad de respetar sus obligaciones actuales conforme a los instrumentos de derechos humanos en esferas como la vivienda, la alimentación, la salud y el agua.**

#### **H. Repercusión de la privatización de los servicios civiles**

46. El Relator Especial opina que es necesario un estudio mucho más minucioso sobre la repercusión de la privatización de los servicios civiles sobre las comunidades pobres de todo el

Perú<sup>5</sup>. El Relator Especial se reunió con muchas familias que pagaban cantidades excesivas por concepto de electricidad, y con las de la comunidad de Las Garzas de Ica, amenazadas con el corte del suministro eléctrico por incapacidad de pago. En muchas comunidades pobres de Lima los habitantes sólo tienen acceso al agua distribuida en camiones cisterna que les cuesta casi siete veces más de lo que cuesta el agua distribuida por la red. Es necesario abordar de inmediato este tipo de incoherencias y discriminación contra los pobres, e institucionalizar la función reguladora del Estado. En este contexto, el Relator Especial encomia la labor de la Defensoría del Pueblo de revisión de las disposiciones relativas a los servicios públicos en el Perú y recomienda que se preste más apoyo a actividades de vigilancia independientes de esa índole y que se revisen las obligaciones del Perú respecto de su población con arreglo a los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular las obligaciones recomendadas en la Observación general N° 15 anteriormente citada en la sección 3.B *supra* sobre el agua y el saneamiento.

### **I. El derecho a la vivienda de los arrendatarios**

47. El Relator Especial ha recibido muchos testimonios de organizaciones de arrendatarios como la Coordinadora Vecinal para la Renovación y Defensa de los Inquilinos, sobre la precaria condición de los arrendatarios (en particular los residentes en estructuras históricas y ruinosas de Lima) en relación con su seguridad de tenencia, el peligro para su vida y salud y la protección contra aumentos insostenibles de los alquileres. El Relator Especial planteó estas cuestiones ante las autoridades jurídicas y administrativas pertinentes de Lima, incluida la Comisión de Vivienda del Congreso, exhortando a que se proteja el derecho de los arrendatarios a una vivienda adecuada. El Relator Especial acoge con agrado, en este contexto, la adopción en diciembre de 2003 por el Congreso de la República del Perú (Ley N° 28138) de un proyecto de ley por el que se protege a los inquilinos de los pueblos jóvenes contra el desalojo. El Relator Especial encomia la labor de las organizaciones de la sociedad civil de promoción de este proyecto de ley y recomienda que la Comisión de Vivienda del Congreso proponga asimismo la adopción de otras disposiciones legislativas que promuevan la renovación urbana y protejan el derecho de los arrendatarios en el Perú a una vivienda adecuada.

### **III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

48. Los problemas del sector de la vivienda en el Perú deben abordarse desde una perspectiva de los derechos humanos, tomando como base los principios de la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos. Ese enfoque holístico debe animar todas las políticas y actividades del Gobierno en todos los niveles, incluidas las asignaciones presupuestarias, de modo que se consideren conjuntamente cuestiones como la vivienda, el agua, el saneamiento, la electricidad y la protección contra el desalojo, garantizándose al mismo tiempo un trato prioritario a la mujer y a las comunidades vulnerables. El Gobierno del Perú

---

<sup>5</sup> Para un análisis más general de la repercusión de la privatización del agua y el saneamiento y sobre el derecho a una vivienda adecuada, véase el informe del Relator Especial (E/CN.4/2002/59). Véase también Miloon Kothari, "Privatising human rights - the impact of globalization on access to housing, water and sanitation" en *Social Watch 2003 - The Poor and the Market*, Instituto del Tercer Mundo. El artículo puede encontrarse en español y en otros seis idiomas en [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org).

debe reestructurar su enfoque del grave problema de la vivienda y de la crisis de la tierra, otorgando prioridad a los fondos, los instrumentos, los programas y las leyes y políticas pertinentes, para centrarse en los esfuerzos e iniciativas de la población. Ese enfoque debe basarse a su vez en la primacía del enfoque de los derechos humanos, incluido el reconocimiento del valioso papel que pueden desempeñar la participación de la mujer y la producción de viviendas de interés social en la construcción de comunidades sostenibles.

49. Al mismo tiempo, el Relator Especial acoge con satisfacción la decisión del Gobierno del Perú de cursar una invitación abierta a los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos, que considera una medida importante para el fomento de un diálogo constructivo y el fortalecimiento de los esfuerzos del Gobierno por cumplir con las obligaciones contraídas con la población respecto de la realización de los derechos enunciados en los instrumentos internacionales que ha ratificado.

**50. Además de las recomendaciones contenidas en todo el informe, el Relator Especial presenta respetuosamente las siguientes recomendaciones para su consideración por el Gobierno del Perú y otras partes interesadas:**

- a) **En la política nacional de vivienda deben tenerse en cuenta las obligaciones contraídas por el Perú en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes que el Perú ha ratificado. Debe alentarse a los poderes legislativo y ejecutivo del Gobierno a reincorporar el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada en la revisión de la Constitución.**
- b) **Al perfeccionar y aplicar sus políticas y programas de vivienda, el Gobierno debería garantizar un proceso participatorio estableciendo una relación más estrecha y velando por la participación de la sociedad civil y de otras partes interesadas en el proceso de formulación de políticas.**
- c) **Deberían establecerse vínculos más estrechos entre la política nacional de vivienda y otras políticas sectoriales y los esfuerzos actuales por elaborar un plan de acción nacional de los derechos humanos, para garantizar su compatibilidad y congruencia. La primera tarea consiste en preparar un estado de las necesidades del país e interpretar los datos desde una perspectiva de los derechos humanos. Ese enfoque también ayudará al Gobierno del Perú a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio sobre la igualdad de la mujer, la reducción de los barrios de tugurios, el acceso al agua y al saneamiento, entre otras cosas, en coherencia con las obligaciones del país en materia de derechos humanos<sup>6</sup>.**

---

<sup>6</sup> Puede consultarse un conjunto especialmente útil de indicadores para coadyuvar a esta inevitable tarea en el informe de la reunión del grupo de expertos sobre la vigilancia de los derechos a la vivienda, organizada conjuntamente con arreglo al Programa de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) en Ginebra del 26 al 28 de noviembre de 2003, disponible en

- d) **Deberían elaborarse una legislación y políticas específicas, incluida la facilitación de subsidios y préstamos, para fortalecer los derechos de la mujer a la vivienda y a la tierra. Dicha legislación debería elaborarse en consulta con las mujeres afectadas, y debería centrarse generalmente en la realización de los derechos de las mujeres que viven en situaciones de pobreza, la protección de los hogares encabezados por mujeres y otras mujeres vulnerables cuyas viviendas y condiciones de vida sean inadecuadas<sup>7</sup>.**
- e) **Deberían elaborarse una legislación y políticas específicas para proteger a los arrendatarios pobres, incluidos los residentes en edificios históricos y ruinosos, contra el desalojo, y para mejorar su salud y condiciones de vivienda y de vida, que suelen suponer peligros mortales.**
- f) **En las políticas y programas de vivienda debería hacerse más hincapié en los pobres y el sector más necesitado de la población, incluida una reorientación de los programas de financiación de viviendas existentes y la procuración de asistencia adicional mediante la cooperación internacional<sup>8</sup>.**
- g) **Es necesario que todos los niveles de gobierno reconozcan y apoyen el proceso de producción de viviendas de interés social y apoyen formas organizadas de viviendas de interés social como, por ejemplo, las cooperativas. En este contexto los planes de ahorro de microcréditos y comunitarios pueden ser más eficaces que los planes de financiación oficiales. Pueden aprovecharse lecciones útiles de planes como el plan de mejoramiento de la vivienda familiar de la Ciudad de México (México).**
- h) **Deberían elaborarse políticas de vivienda rural apropiadas, teniendo en cuenta el contexto actual de descentralización y la potenciación de los gobiernos regionales y locales. El Gobierno debe tratar de aprovechar la experiencia de otros países, como México, que han establecido una red de institutos de vivienda en todo su territorio.**

---

[www.unhabitat.org/programmes/housingrights/expert\\_group\\_meeting.asp](http://www.unhabitat.org/programmes/housingrights/expert_group_meeting.asp), conjuntamente con los documentos de antecedentes pertinentes.

<sup>7</sup> Véanse las recomendaciones en E/CN.4/2003/55 y las recomendaciones de la Consulta Latinoamericana sobre la Mujer y la Vivienda (diciembre de 2003), México, disponibles en [www.unhchr.ch/housing](http://www.unhchr.ch/housing).

<sup>8</sup> El Gobierno del Perú también puede hacer un llamamiento en favor de la utilización de estas disposiciones, en particular las enunciadas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para que los 148 Estados Partes en este Pacto no adopten bilateralmente o en algún foro multilateral medida alguna, de carácter tal que el Perú se viera obligado a transigir respecto de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

- i) Deben revisarse las políticas y prácticas actuales de concesión de títulos de propiedad para aclarar las responsabilidades y procesos institucionales. Deben armonizarse los mandatos de instituciones como la COFOPRI con las obligaciones del Perú en materia de derechos humanos. Partiendo de éstas, la Defensoría del Pueblo o algún otro órgano independiente apropiado podría realizar un estudio independiente de esas instituciones y la práctica de conceder derechos de tenencia, como se propugna en la publicación de Hernando de Soto y en las políticas del Banco Mundial.**
- j) El Gobierno debe realizar una evaluación a fondo de las políticas y prácticas actuales en materia de desalojos para garantizar la protección de los derechos de las personas.**
- k) Aunque, naturalmente, la puesta en marcha de la política y los programas nacionales de vivienda es muy reciente, y ya se están acusando algunos adelantos, la situación general de la vivienda en el Perú requiere que, en ciertos casos, el Gobierno adopte medidas inmediatas y proporcione asistencia de emergencia. El Relator Especial recomienda que el Gobierno considere la posibilidad de desarrollar un programa humanitario en la esfera de la vivienda, en particular la evaluación de zonas donde las condiciones de vivienda sean especialmente peligrosas.**
- l) El Gobierno debería actuar con más celeridad para mitigar la crisis de alojamiento y de tierras suscitada por la actuación desenfrenada de las empresas privadas, como en Tambogrande y La Oroya. El Gobierno debe velar por que no se repitan situaciones como éstas y por el rechazo de las políticas de mundialización, en los planos regional e internacional, en cuanto comprometan los derechos humanos de los residentes del Perú.**
- m) El Gobierno debería proceder con la mayor cautela en relación con la privatización de la vivienda, en particular de los servicios esenciales de agua, saneamiento y electricidad, para garantizar que no se comprometan los derechos humanos de los residentes del Perú, en particular los de las mujeres y los pobres.**

-----