



Sección. Reflexión | Section. Reflection | Seção. Reflexão

Artículo revisado por pares académicos.

Vivienda adecuada y género en Perú. La necesidad de adoptar medidas

Andrea Renata Carranza Acevedo. Bachillera en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Investigadora asociada del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social (CONURB-PUCP), Analista Legal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9619-7359> Correo electrónico: renata.carranza@pucp.edu.pe

Ximena Nicole Segura Martel. Bachillera en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora asociada del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social (CONURB-PUCP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8669-2332> Correo electrónico: segura.ximena@pucp.edu.pe

Ana Paola Córdova Gamboa. Arquitecta por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora asociada del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social (CONURB-PUCP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0477-5252> Correo electrónico: apcordova@pucp.pe

Recibido: 23 de febrero de 2022

Aprobado: 06 de noviembre de 2022

Publicado: 14 de noviembre de 2023

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflictos de intereses: las autoras han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

Este artículo reflexiona sobre la situación diferenciada que experimentan las mujeres en Perú en relación con su acceso a la vivienda. Para ello, desde una aproximación cualitativa y la revisión de fuentes secundarias, se analiza la necesidad de considerar la vivienda como derecho humano y con perspectiva de género. Asimismo, se revisan las condiciones de desventaja que experimentan las mujeres en Perú para poder disfrutar de este derecho. A partir de este análisis, se observa cómo los programas de vivienda son ajenos a la cuestión de género. Finalmente, se evidencia que otros países latinoamericanos han atendido esta situación con políticas que podrían ser aplicables a la realidad peruana. Este artículo desarrolla las principales ideas expuestas en la Conferencia Académica Internacional: Investigación Urbana y Rural en Perú y América Latina, panel Derecho a la ciudad e imaginarios, que tuvo lugar en abril de 2022.

Palabras clave: género, derecho a la vivienda adecuada, acceso a la vivienda, Perú, políticas públicas.

Adequate housing and gender in Peru. The need to adopt measures

Abstract

This article reflects on the differentiated situation experienced by women in Peru regarding their access to housing. To do so, through a qualitative approach and the review of secondary sources, the work analyses the need to consider housing as a human right and from a gender perspective. Likewise, reviews the disadvantaged conditions that women in Peru experience to enjoy this right. Based on this analysis, it is observed how housing programs disregard gender issues. Finally, it is shown that other Latin American countries have addressed this situation with policies that could be applicable to the Peruvian reality. This article develops the main ideas presented at the International Academic Conference: Urban and Rural Research in Peru and Latin America (Conferencia Académica Internacional: Investigación Urbana y Rural en Perú y América Latina), in the panel “Right to the city and imaginaries” (Derecho a la ciudad e imaginarios) which took place in April 2022.

Keywords: gender, right to adequate housing, access to housing, Peru, public policies.

Moradia adequada e gênero no Peru. A necessidade de agir

Resumo

Este artigo reflete sobre a situação diferenciada vivida pelas mulheres no Peru em relação ao acesso à moradia. Para isso, a partir de uma abordagem qualitativa e da revisão de fontes secundárias, analisa-se a necessidade de considerar a moradia como um direito humano e com uma perspectiva de gênero. Da mesma forma, revisam-se as condições desvantajosas vividas pelas mulheres no Peru para desfrutar deste direito. A partir dessa análise, pode-se perceber como os programas habitacionais estão desvinculados da questão de gênero. Finalmente, é evidente que outros países latino-americanos abordaram esta situação com políticas que poderiam ser aplicáveis à realidade peruana. Este artigo desenvolve as principais ideias apresentadas na Conferência Acadêmica Internacional: Pesquisa Urbana e Rural no Peru e na América Latina, painel Direito à Cidade e Imaginários, realizada em abril de 2022.

Palavras-chave: gênero, direito à moradia adequada, acesso à moradia, Peru, políticas públicas.

Introducción

Al pensar en vivienda, casa, apartamento, habitación y similares, es decir, en un espacio permanente para habitar, al cual acudir y disfrutar de la privacidad, el ocio, los lazos familiares, a menudo se centra la preocupación en los medios para adquirir, mantener o sostener ese lugar. Se considera si es posible acceder a un crédito o si los ingresos mensuales son suficientes para pagar el alquiler, entre otros aspectos relevantes. No obstante, en muchas ocasiones se olvida que la vivienda no se limita a una mera unidad o recurso, “un techo y cuatro paredes”; cuando, en realidad, constituye un derecho fundamental y humano que corresponde a todas las personas, por consiguiente, es un asunto que requiere la atención de todo el aparato estatal, sus leyes y políticas.

Sin embargo, la vivienda como derecho ha sido ampliamente relegada en Perú durante las últimas décadas. Con el cambio de la Carta Magna en 1993, se excluyó de la lista de derechos enunciados en la Constitución Política del Perú. Además, la sociedad tiene una conciencia casi inexistente sobre la necesidad de exigir una rendición de cuentas en relación con la política de vivienda implementada. De esta manera, al igual que en muchos otros países de América Latina, la cuestión de la vivienda quedó en manos del sector privado, con políticas desarrolladas en función del libre mercado y bajo un Estado privatizador (Calderón, 2019, p. 203). Esto ha generado naturalmente que las necesidades de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad sean desatendidas, ya que la vivienda escapa del ámbito público y social. Si bien se ha implementado una política de vivienda social que ha buscado que las familias puedan acceder a una vivienda, esta ha atendido durante las últimas décadas a la clase media y media baja (modelo ABC: ahorro, bono, crédito), no accediendo a esta quienes tienen muy pocos ingresos o ahorros prácticamente inexistentes (Calderón, 2019, p. 203).

Pero el hecho de no considerar a la vivienda como derecho no solo impacta en el disfrute

del mismo por los sectores económicamente relegados, sino también desenfoca diversas situaciones particulares como la de las mujeres, las personas con discapacidad, aquellas que viven en zonas rurales y periferias, etc. Este artículo se enfocará en la situación que experimentan las mujeres en Perú, ya que, a pesar de los avances logrados a lo largo del tiempo en la lucha por sus derechos, todavía enfrentan brechas significativas que representan un desafío ante un contexto de desigualdades históricas y estructurales. En ese sentido, este trabajo busca abordar una cuestión de género en las políticas de vivienda, considerandola como derecho y no como mercancía.

En primer lugar, se observará cómo las mujeres peruanas se encuentran en desventaja frente a sus pares, lo que dificulta su acceso a una vivienda adecuada. En segundo lugar, se establecerá que para que las mujeres puedan disfrutar plenamente del derecho a la vivienda, es necesario reconsiderar su conceptualización, superando una formulación neutra de su contenido normativo y características, esto es, teniendo en cuenta la situación diferenciada de las mujeres. En tercer lugar, se analizarán algunos programas implementados por el Estado peruano, para determinar si tienen en cuenta la perspectiva de género y si realmente incorporan la concepción de vivienda como derecho. Finalmente, se revisarán propuestas de experiencias comparadas que efectivamente consideran este enfoque, colocando a las mujeres como un grupo de especial atención para abordar las desigualdades en el acceso a la vivienda. El objetivo principal es llegar a conclusiones preliminares sobre la necesidad de adoptar medidas específicas en Perú en materia de política de vivienda que no ignoren los temas de género.

Brechas de género y su impacto en el acceso a la vivienda

Las mujeres latinoamericanas se encuentran inmersas en un contexto estructural e histórico de desigualdades (Jaime y Mansueto, 2019) que las sitúa en diversos escenarios

de vulnerabilidad económica, laboral, social, etc. Estas inequidades se reflejan en aspectos como oportunidades, visibilidad, reconocimiento, y el equilibrio entre los complementarios ámbitos de lo personal, lo productivo y lo reproductivo (Muxi, 2009). Sin duda, la situación de la diversidad de mujeres en el Perú no escapa a la brecha de género presente en diversos ámbitos de sus vidas y que impacta en su autonomía y oportunidades.

Por ejemplo, el mercado laboral es un aspecto relevante para considerar. A pesar de que en las últimas décadas ha aumentado la participación laboral femenina en el país, aún persisten datos que indican que por cada cinco hombres trabajando hay cuatro mujeres (Jaramillo y Ñopo, 2020). Esta disparidad contrasta con la carga de trabajo que asumen las mujeres en las tareas domésticas y de cuidado. La brecha de género a nivel nacional en cuanto al tiempo dedicado semanalmente al trabajo remunerado confirma que las mujeres peruanas realizan más horas de trabajo, llegando incluso a trabajar once horas más por semana que los hombres (INEI, 2021). Sin embargo, el trabajo no remunerado no es reconocido, a pesar de ser un pilar fundamental de la economía, y, por el contrario, se convierte en una barrera para la participación y catalizador de las desigualdades en el mercado laboral. Por esta razón, las mujeres optan por jornadas laborales reducidas, el trabajo independiente o la interrupción de sus trayectorias laborales, es decir, la población femenina queda relegada a profesiones u oficios que requieren menor cualificación, y a los sectores ocupacionales de más baja remuneración (Vaca Trigo, 2019).

Esta tendencia en el mercado laboral inevitablemente conduce a la existencia de una brecha en los ingresos económicos. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2021), las mujeres ganan el 73.1 % de los ingresos de los hombres. Además, la predominancia de mujeres en sectores informales incide en su escasa oportunidad de participar en un régimen contributivo de pensiones. En el Perú, el 99 % de las mujeres ocupadas en sectores de

baja productividad no realizan aportes a la seguridad social, lo que las vuelve más propensas a la inseguridad económica en la vejez. Todo lo mencionado anteriormente expone a las mujeres a una situación en la que no pueden ser económicamente autónomas. En el país, la proporción de mujeres sin ingresos propios ha persistido en los últimos años. En 2019, las mujeres de 14 años en adelante en esta condición representan el 29 %, lo que equivale a 2.5 veces más que los hombres (11.9 %) (INEI, 2021).

Este panorama se ha agravado con la llegada de la pandemia de la COVID-19, lo que inevitablemente ha tenido un impacto mayor en las mujeres, quienes se han visto afectadas de manera desproporcionada en un contexto en el que sistemáticamente ganan y ahorran menos, tienen trabajos menos seguros, pertenecientes, en su mayoría, al sector informal, sin acceso al seguro social y componen la mayoría de los hogares monoparentales (United Nations, 2020). En el territorio nacional, la mitad de las mujeres se vieron imposibilitadas de trabajar después del inicio de la pandemia, experimentaron una pérdida de ingresos en mayor proporción que los hombres y un 33 % de ellas no pudo regresar a su labor posteriormente (Gutiérrez et al., 2020). La crisis sanitaria afectó exponencialmente a sectores con una alta presencia de mujeres (oIT, 2020). Además, naturalmente, la carga del trabajo doméstico se incrementó al pasar más tiempo en casa.

Ahora bien, en lo que respecta al acceso a la vivienda de las mujeres en Perú, como podemos intuir, existe también una desventaja. Como ha mencionado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, persiste aún la discriminación en el ámbito de la vivienda, la tierra y la propiedad, subsistiendo la brecha entre la protección, de derecho y, de hecho, del derecho a la vivienda, debido a una legislación aparentemente neutra desde la perspectiva de género (Naciones Unidas, 2012). La capacidad de las mujeres para acceder a una vivienda es inferior a la de los hombres. En América Latina, sólo el 20 % de la propiedad de tierra está en manos de mujeres (Muxi,

2009). En el caso de Perú, se ha documentado que un número desproporcionado de mujeres vive en condiciones precarias, en viviendas sin servicios básicos y excluidas de los programas de mejoramiento debido a su condición como mujer o madre soltera (Naciones Unidas, 2012). Además, es importante destacar que en Perú existe un déficit habitacional, con la creación de más de 140 mil hogares al año, mientras que el sector construcción e inmobiliario cubre solo 43 mil (Velarde, 2021). A pesar de ello, diversas estadísticas estatales y privadas se centran en el análisis del déficit cualitativo y cuantitativo en términos de zona de la vivienda, ya sea rural y urbana, o por departamentos, sin tomar en cuenta la cantidad de mujeres afectadas.

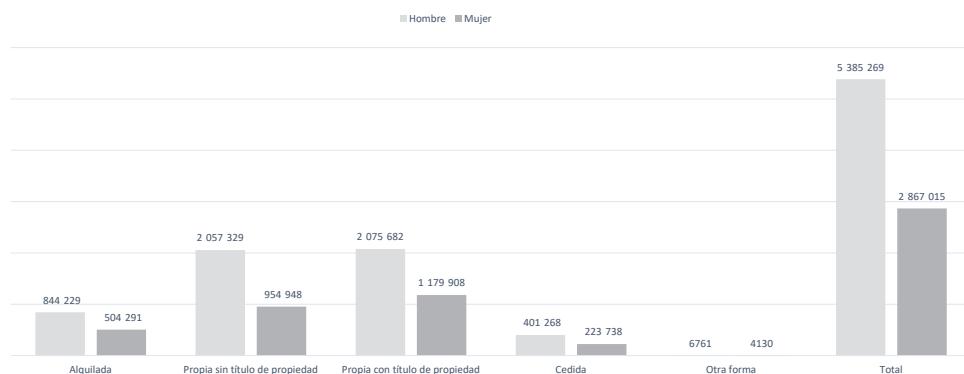
La imposibilidad de acceder a una vivienda adecuada por parte de las mujeres se debe a su posición de desventaja frente a la política pública que respalda el mercado especulativo inmobiliario, sin considerar el derecho fundamental de una sociedad. Cuando el valor de la vivienda se establece en función de la capacidad máxima de endeudamiento a largo plazo de una pareja, se excluye a futuras generaciones, madres solteras, mujeres migrantes, entre otras condiciones interseccionales (Muxi, 2009). Como ya se mencionó, las mujeres experimentan diversas desigualdades que las políticas suelen desconocer. La forma clásica de acceder a una vivienda no considera los diferentes ingresos que suelen percibir las mujeres, su situación económica precaria, sus responsabilidades y la informalidad en la que se insertan. El acceso a ingresos propios y la posición de las mujeres en el mercado laboral condicionan su acceso a la propiedad y al crédito.

Además de las problemáticas mencionadas sobre la brecha de género y las barreras económicas que enfrentan las mujeres para acceder a la vivienda, es importante considerar la posición de las mujeres peruanas frente a la tenencia. Esto es relevante porque no se trata solo del tipo de tenencia del que pueden gozar (propia, alquilada, etc.), sino también de si realmente tienen control sobre la propiedad.

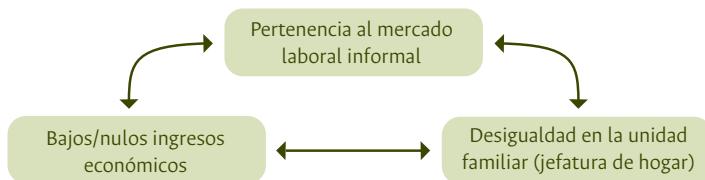
Diversas investigaciones indican que cada forma de acceso a la tenencia tiene un sesgo de género, con una preferencia hacia los hombres en el mercado de tierras, viviendas y programas públicos de distribución de tierras, etc. En el caso de Perú, según el último censo, aunque se ha registrado que gran cantidad de mujeres habitan una vivienda propia con título de propiedad, esto no significa necesariamente que tengan poder sobre la vivienda. Esto se debe a que en la sociedad se considera al hombre como cabeza de familia, lo que repercute en el control de la mujer sobre los bienes (Naciones Unidas, 2012, p. 42). En consecuencia, ser considerada jefe de familia también repercute en el acceso a la vivienda. Este factor está definido por dos criterios: el aporte económico y la determinación de los miembros del hogar. (INEI, 2018, p. 367). Por lo tanto, es muy difícil que las mujeres sean consideradas jefas de hogar debido a su posición económica desfavorable.

Teniendo en cuenta el último censo nacional llevado a cabo en 2017 por el INEI, se puede observar que 6 105 400 de mujeres residían en viviendas propias con título de propiedad. Sin embargo, solo 2 867 015 eran consideradas jefas de hogar. Esta cifra es mucho menor que la de hombres que son aceptados como jefes de hogar (5 385 269) (figura 1). A partir de estos datos, se puede establecer que en Perú solo el 46.9 % de las mujeres con tenencia son consideradas jefas de hogar. Como resultado, estas mujeres se ven privadas del control y la capacidad de decisión sobre su vivienda, lo cual las expone de manera continua a situaciones de vulnerabilidad.

Hasta este punto, con esta primera aproximación, se puede considerar que el acceso a la vivienda y su ejercicio como derecho en Perú se asocia a diversos factores, entre los cuales destacan los bajos o nulos ingresos económicos, la participación en el mercado laboral informal y las desigualdades en las relaciones de poder en la unidad familiar (jefatura de hogar) (figura 2).

Figura 1. Jefe(a) de hogar según el tipo de vivienda

Fuente: elaboración propia con datos del INEI (2018).

Figura 2. Factores que afectan el acceso a la vivienda de las mujeres en Perú

Fuente: elaboración propia (2022).

El derecho de las mujeres a una vivienda adecuada

El derecho a la vivienda adecuada, como derecho de naturaleza social, se justifica en que toda persona necesita condiciones que aseguren su supervivencia y bienestar para poder desarrollarse plenamente. Esto no depende de las preferencias individuales, ya que el contexto en el que cada persona se encuentra puede ser atribuido a situaciones históricas y estructurales que dificultan o crean barreras para su realización (Añón, 2014, pp. 44-45). En este sentido, los derechos sociales garantizan los mínimos vitales necesarios para satisfacer valores como la igualdad y la dignidad humana (Ferrajoli, 2001, pp. 316-333). Desde una perspectiva utilitarista, los derechos sociales

permiten mantener la integridad física y psíquica, mientras que, desde una perspectiva constructivista, promueven la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad (García Schwarz, 2012, p. 57), cumpliendo así una doble función: asegurar un nivel de vida adecuado y servir como base de la independencia y la libertad (Eide, 2001, p. 31).

Siguiendo lo expuesto, el derecho a una vivienda adecuada es fundamental para lograr un nivel de vida digno y asegurar la supervivencia. Por lo tanto, es importante preguntarse si la vivienda realmente garantiza la supervivencia y protege la integridad física y psicológica, así como si las condiciones de vivienda permiten tomar decisiones de manera independiente, como decidir quedarse en el lugar habitado o buscar otra alternativa. En ese sentido, para

evaluar estos atributos, es necesario, en primer lugar, analizar el acceso a la vivienda en sí.

Aunque el derecho a la vivienda no se encuentra explícitamente reconocido en el ordenamiento jurídico peruano¹, esto no significa que no sea parte de este. En realidad, es posible ubicarlo dentro del catálogo de los derechos innominados del artículo 3 de la Constitución Política del Perú², además de estar respaldado por diversos tratados de los cuales el Estado peruano es Parte como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), entre otros³. Asimismo, el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido que el derecho a la vivienda adecuada tiene asidero jurídico constitucional⁴. En este sentido, se ha establecido que los aspectos básicos que conforman su contenido constitucionalmente protegido son: 1) el derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada y 2) el derecho a no ser privado de manera arbitraria e ilegal de la vivienda.

Con respecto al primer aspecto, se ha señalado que “el derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada exige la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a una vivienda adecuada [...] que cuente con disponibilidad de servicios indispensables para vivir, una infraestructura

apropiada para ser habitada, que ello implique gastos soportables y se permita la expresión de la identidad cultural de los habitantes”. En cuanto al segundo aspecto de este derecho, se establece que “se manifiesta como la proscripción de ser privado(a) de la vivienda de forma arbitraria y, en todo caso, sin sustento de la ley” (FFJ, pp 128-130).

Es evidente que todas las personas deben poder disfrutar de este derecho, como también lo ha establecido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CESCR, por sus siglas en inglés) (1992), “independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores” (p. 2). Sin embargo, no es suficiente que, de manera formal, no se discriminen por alguno de los motivos prohibidos; también es crucial que se preste atención a los grupos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes, por lo que los Estados deben adoptar medidas inmediatas necesarias para prevenir la discriminación sustantiva o material (CESCR, 2009, p. 4). Por lo tanto, dado que las mujeres se encuentran en desventaja con respecto a los hombres para disfrutar de este derecho, es necesario que el Estado implemente estrategias diferenciadas para abordar esta situación. Según afirma Bosch (2020), las mujeres sufren discriminación en todos los aspectos fundamentales que permiten

1 No obstante, hubo varios intentos de incorporar el derecho a la vivienda en la Constitución a través de proyectos de ley que no han prosperado. Hasta la fecha de elaboración de este artículo, el Proyecto de Ley 994/2021-CR, que propone la inclusión del derecho a la vivienda digna en la Constitución, ha sido aprobado por la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República del Perú.

2 “Artículo 3. Derechos Constitucionales. Númerus Apertus. La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.”

3 De acuerdo con el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales sobre derechos humanos forman parte del ordenamiento jurídico y, al tratarse de derechos humanos, tienen rango constitucional, según lo establecido en las Sentencias del Tribunal Constitucional 00025-2005-PI/TC y 00026-2005-PI/TC (acumulados) (FFJ, 25-34).

4 En las sentencias emitidas en los expedientes 00007-2012-PI/TC (Caso Fonavi) y 00018-2015-PI/TC (Caso Tercero de Buena Fe), se ha considerado que el derecho a la vivienda está vinculado al principio-derecho de dignidad humana, a la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho, al principio de igualdad material y al libre desarrollo y bienestar de la persona.

gozar de una vivienda adecuada debido a diversos factores, como el acceso desigual a las fuentes de ingresos, su posición inferior en los mercados laborales, las tasas más altas de pobreza y la falta de programas para corregir esta discriminación (p. 3).

En cuanto a la adecuación de la vivienda, típicamente se consideran siete elementos: 1) seguridad jurídica de la tenencia, 2) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, 3) gastos soportables/asequibilidad, 4) habitabilidad, 5) accesibilidad, 6) lugar, y 7) adecuación cultural (CESCR, 1992). Aunque no se exige al Estado construir viviendas para toda la población, es importante tener en cuenta que un derecho social tiene la finalidad de preservar la integridad y fomentar las oportunidades de vida. Al evaluar y redefinir estos elementos, considerando la situación de las mujeres, se puede obtener una mejor comprensión de cómo garantizar este derecho y abordar la brecha existente en este ámbito.

Según Farha (2002), el análisis inicial del derecho a la vivienda adecuada, llevado a cabo entre finales de los años ochenta y mediados de los noventa, no incluyó una perspectiva de género, y las necesidades de las mujeres no fueron apreciadas (pp. 119-120). Si bien estos estándares no excluyen explícitamente a las mujeres, al buscar universalización, carecen de contextualización para abordar la situación particular de las mujeres (p. 127). En esta sección, se enfocará la atención en dos aspectos ampliamente debatidos en relación con la desventaja que experimentan las mujeres en el acceso a la vivienda: la seguridad jurídica de la tenencia y la asequibilidad.

Al hablar de *seguridad de la tenencia*, se hace referencia a que todas las personas deben disfrutar de cierto grado de protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas, independientemente del tipo de tenencia que posean (alquiler, ya sea público o privado, vivienda en cooperativa, ocupación por el/la propietario/a) (CESCR, 1992, p. 3). Sin embargo, en el caso de las mujeres, como ya se mencionó anteriormente, a menudo se les dificulta adquirir o poseer una vivienda propia debido a la

desigualdad material en el acceso a programas y políticas de vivienda. Según Paglione (2006), la falta de seguridad en la tenencia contribuye a la persistencia de la violencia doméstica, ya que la garantía de la propiedad permite cambiar las dinámicas de poder dentro del hogar y empoderá a las mujeres para tomar decisiones autónomas e independientes (p. 130). En muchos casos, incluso cuando pueden ser beneficiarias de algún programa, lo son junto con sus parejas, lo que impide su independencia y el ejercicio de los mismos derechos sobre la vivienda frente a sus pares.

En relación con la asequibilidad, se busca garantizar a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos necesarios para obtener una vivienda, otorgando prioridad a poblaciones desfavorecidas como mujeres, personas con discapacidad, entre otras (CESCR, 1992, p. 4). Para las mujeres, la asequibilidad de la vivienda implica brindarles más oportunidades para acceder a una vivienda adecuada. Esto requiere que los Estados implementen políticas públicas que respalden su búsqueda de un lugar seguro y digno. Asimismo, la asequibilidad implica que el costo de la vivienda no obstaculice el disfrute de otros derechos humanos de los ocupantes. Es importante destacar que el valor de la vivienda no debe ser excesivamente elevado, considerando la vulnerabilidad laboral y económica en la que se encuentran muchas mujeres.

En ese sentido, para poder garantizar el derecho a la vivienda adecuada de las mujeres, y en particular su acceso, debemos considerar el aseguramiento de la tenencia, con programas que tomen en cuenta la relación desigual que tienen frente a sus pares hombres para que ambos resulten beneficiarios. Además, se debe prestar especial atención a que los costos de la vivienda puedan ser accesibles económicamente, considerando la brecha de ingresos e inseguridad económica a las que se encuentran expuestas las mujeres. Estas impresiones no son antojadizas, pues bien pueden sustentarse en los hechos y datos revisados en el apartado anterior.

Políticas y programas de vivienda social en Perú

En Perú, se implementan políticas de vivienda social, que promueven programas dirigidos a un grupo específico de ciudadanos que deben cumplir requisitos establecidos para acceder a los beneficios ofrecidos por el Estado. Sin embargo, lamentablemente, se pasa por alto la situación diferenciada de las mujeres en el acceso a la vivienda. Siguiendo la perspectiva de Muxi (2018), atender las diferencias al diseñar políticas es fundamental para lograr una mayor igualdad, ya que basarse en supuestos sobre una persona promedio sólo refuerza las disparidades de manera negativa, beneficiando únicamente a aquellas personas que se encuentran por encima de la media estadística.

Fondo Mivivienda

El Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda, conocido como Fondo Mivivienda, tiene como objetivo descentralizar el mercado hipotecario y beneficiar a la población de menores recursos, a través de programas como el Nuevo Crédito Mivivienda y Techo Propio.

Nuevo Crédito Mivivienda es un programa de crédito hipotecario destinado a la adquisición, mejora y construcción de viviendas. Pueden acceder a esta oportunidad ciudadanos peruanos mayores de edad, independientemente de su estado civil, siempre y cuando sean calificados como sujetos de crédito por la entidad financiera (IFI) con la que decidan participar. Para facilitar el acceso a los créditos, se ha establecido la opción de ahorro programado para aquellos solicitantes que no cuenten con historial crediticio debido a ingresos informales. Si bien el reconocimiento de esta figura apertura el programa a gran parte de la población económicamente activa, incluyendo a mujeres que trabajan en el sector informal, no necesariamente brinda facilidades debido a la naturaleza inestable de los ingresos en este sector. Las mujeres que se desenvuelven

como trabajadoras independientes, con una dinámica laboral que fluctúa constantemente, se encuentran en desventaja ante el juicio que realizan las entidades financieras respecto a su capacidad de ahorro.

El programa también establece que, en caso de existir, el cónyuge o conviviente legalmente reconocido no puede ser propietario o copropietario de otra vivienda en otra localidad del país. Además, los recursos del Fondo Mivivienda sólo pueden beneficiar hasta en dos ocasiones a un mismo subprestatario, cónyuge o conviviente, siempre y cuando no exista deuda pendiente de pago al fondo. Estas condiciones pueden dificultar la participación de mujeres que buscan independizarse después de una separación, debido al tiempo que toma el reconocimiento legal de la finalización de su condición de cónyuge o conviviente de un beneficiario original del crédito. Este proceso expone a las mujeres a la inseguridad residencial, ya que su posterior acceso al crédito se condiciona a lo que ocurra primero: el reconocimiento legal de su estado civil o el pago del crédito por el subprestatario original; estos escenarios se convierten en herramientas para el ejercicio de poder sobre la mujer, lo cual se verificaría cuando el beneficiario original o quien se consigna como jefe de familia es el hombre.

Por su parte, el Programa Techo Propio (PTP) se dirige a familias de bajos ingresos económicos que deseen comprar, construir o mejorar su vivienda. Este programa otorga el Bono Familiar Habitacional (BFH), un subsidio directo que premia el esfuerzo de ahorro de la familia, de forma única y no reembolsable. Para acceder a este beneficio, se debe conformar un grupo familiar, en el que se identifique la figura de jefe(a) de familia, quien debe tener al menos un dependiente a su tutela⁵. Esta condición contempla la figura de la mujer como madre soltera que forma su grupo familiar junto con sus hijos(as), así como otros escenarios donde la mujer asuma la jefatura del hogar.

⁵ Esposo(a), conviviente, hijos(as), hermanos(as), nietos(as) menores de 25 años o hijos(as) mayores de 25 años con discapacidad, padres o abuelos.

Sin embargo, los integrantes del grupo familiar solo pueden acceder nuevamente al BFH después de 5 años de la inscripción del contrato de compraventa en el registro de predios. Esto limita el acceso posterior a este tipo de beneficio para los integrantes del grupo familiar del jefe de familia. Como consecuencia, las mujeres separadas o las hijas con nuevos núcleos familiares quedan excluidas del programa de vivienda, sin considerar las circunstancias específicas o estructurales que enfrentan las familias de bajos recursos, ni que la separación puede haberse producido por hechos de violencia.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que el BFH no constituye una solución duradera en caso de que, junto con el ahorro, no sea suficiente para cubrir el costo total de la vivienda y se requiera un crédito complementario. Esto puede resultar insostenible para muchas mujeres que no tienen ingresos estables.

Relacionado al alquiler: Renta Joven

El Bono Arrendamiento, también conocido como Renta Joven o Bono Mi Alquiler, es un programa creado por la Ley 30952 de 2019. Surge como un mecanismo de ayuda que se entrega a los y las ciudadanos(as) peruanos(as) entre los 18 y 40 años. Su objetivo es facilitar el acceso al alquiler de viviendas con un costo mensual de 750 a 1560 soles (Plataforma Digital Única del Estado Peruano, 2021). Este beneficio se otorga durante cinco años y consta de dos partes: un 70 % destinado al pago del alquiler mensual y un 30 % que ayuda a los beneficiados a ahorrar para la cuota inicial de un inmueble a través de los programas Techo Propio o Mivivienda una vez finalizado el subsidio.

La última convocatoria de este programa tuvo lugar en 2019, durante la cual se llevó a cabo la tercera elección de familias beneficiadas. Para postularse, los solicitantes deben cumplir con ciertos requisitos: 1) conformar un grupo familiar o un grupo de no dependientes representado por una jefatura, con al menos dos personas; 2) la jefatura debe estar conformada por una persona, pareja casada o conviviente con edades entre 18 y 40 años; 3) los ingresos de la jefatura no deben superar los 3538 soles; 4) no ser propietario o copropietario de terrenos, viviendas o propiedades independientes; 5) no haber recibido ni estar postulando para recibir apoyo del estado a través de programas como Fonavi, Enace, Fondo Mivivienda y Banmat; y 6) el jefe del grupo no debe estar registrado como deudor en el Registro de Deudores Judiciales Morosos (REDJUM).

Se debe señalar que, aunque el requisito de conformar un grupo familiar de al menos dos personas incluye a madres y padres solteros, es necesario que en ambos casos se pueda demostrar ingresos de manera formal (*La República*, 2019). Esto implica que muchas mujeres que trabajan en el sector informal quedan excluidas de la posibilidad de acceder a este beneficio. Estas limitaciones se reflejan en las cifras de potenciales beneficiarias de este programa. En la primera convocatoria, aproximadamente 784 de 2268 postulantes eran mujeres elegibles; en la segunda convocatoria, fueron 1182 de 2741; y en la tercera, se contabilizaron 766 de 1842. Estas cifras plantean interrogantes sobre la verdadera cantidad de mujeres que logran acceder al bono, considerando las restricciones y su situación de vulnerabilidad (figura 3).

Figura 3. Elegibilidad en el Programa Renta Joven



Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Mivivienda (2021).

La experiencia comparada: medidas adoptadas en Latinoamérica

Generalmente se suele atribuir a la falta de presupuesto la inacción en ámbitos relacionados a la realización de los derechos sociales como la vivienda adecuada. Sin embargo, diversos países latinoamericanos, a pesar de tener una situación económica similar a la de Perú, están impulsando una serie de medidas para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de las mujeres, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad que pueden experimentar las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida.

Argentina

En la República Federal de Argentina, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, en colaboración con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, ha desarrollado recientemente el Programa Interministerial Habitar en Igualdad a través de la Resolución Conjunta 4/2021. Este programa tiene como objetivo promover políticas públicas habitacionales y de desarrollo urbano con enfoque de género, dirigidas a mujeres y población LGBTIQ+. Las acciones propuestas buscan incorporar la perspectiva de género en todas las políticas vinculadas al hábitat y al acceso a la vivienda, atenuar las consecuencias de las violencias interpersonales por motivos de género y promover la igualdad de las mujeres a través de medidas de acción positiva. Entre las propuestas destacan: 1) establecer criterios y leyes para asignar viviendas a víctimas de violencia de género, 2) fomentar la titularidad conjunta sin discriminación de género, 3) facilitar el acceso a créditos para organizaciones que se dediquen al acceso a la vivienda, el hábitat y la tierra, y que estén integradas mayoritariamente por mujeres. Se debe destacar que la titularidad conjunta contribuye a reducir las relaciones de desigualdad y el ejercicio de poder sobre las mujeres dentro del núcleo familiar.

El Salvador

El Fondo Social para la Vivienda del Gobierno de El Salvador ha implementado el programa Casa Mujer, el cual ofrece financiamiento y asistencia para la obtención de vivienda a mujeres en situación de vulnerabilidad. Este programa está dirigido a mujeres solteras, jefas de hogar, madres solteras, viudas o divorciadas con hijos(as), entre los 26 y 45 años y con ingresos familiares o individuales menores a 1000 dólares americanos. Dentro de los beneficios se encuentran la tasa de interés más baja del mercado, la posibilidad de acceder a viviendas usadas o nuevas, financiamiento de hasta el 100 % del precio de venta para empleadas dependientes o del 97 % para trabajadoras independientes, e incluso financiamiento de gastos de escrituración y registrales, entre otros. Aunque las condiciones son ligeramente más favorables para las mujeres que tienen un empleo formal, es importante destacar que el reconocimiento del sector informal permite que las mujeres accedan al crédito, y el programa se enfoca exclusivamente en beneficiar a mujeres.

Costa Rica

Desde 2019, el programa Crece Mujer tiene como objetivo ofrecer una línea de crédito del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) de Costa Rica, dirigida exclusivamente a mujeres (2021). Este programa ofrece financiamiento para la compra de una vivienda, la construcción en un terreno propio o la compra de un lote y la posterior construcción, con el fin de que las mujeres puedan tener una casa propia. Este programa no limita a las mujeres por su estado civil ni por su condición laboral, ya que pueden acceder a este financiamiento tanto las asalariadas como aquellas con negocios propios. Además, el programa es focalizado, porque para su acceso los ingresos de las mujeres deben encontrarse entre 700 000 y 1 615 932 colones costarricenses (equivalente a 1000 y 2370 dólares americanos).

Uruguay

En el marco de la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, expedida por el Consejo Nacional de Género, se establecieron acciones específicas para garantizar vivienda, ambiente y hábitat suficientes, seguros y sustentables para las mujeres. Como resultado, se promulgó la Ley 19 837 de 2019, relativa a la promoción de programas habitacionales con enfoque de género. Esta ley incluye la doble titularidad como modalidad de tenencia y seguridad jurídica de la vivienda, garantizando los derechos patrimoniales de las mujeres. Las medidas establecidas en esta ley implican el cambio de titularidad simple de la vivienda a cotitularidad, lo que garantiza los derechos patrimoniales de las mujeres y reduce el riesgo de que se ejerza algún poder sobre ellas en caso de pérdida de la vivienda (Coalición Latinoamericana y Caribeña, 2020).

Conclusiones

En la actualidad, la situación de la vivienda adecuada en el Perú dista bastante de considerar las necesidades específicas de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Esto se debe a la falta de reconocimiento de la vivienda adecuada como derecho humano en el ámbito estatal, lo que impide que se le otorgue la importancia necesaria en las leyes y políticas destinadas a beneficiar a las personas que más lo necesitan.

En particular, la situación de las mujeres en cuanto al disfrute del derecho a una vivienda adecuada refleja claramente esta falta de enfoque. Es fundamental adoptar una nueva perspectiva que integre los derechos y la equidad de género en términos de participación en el mercado laboral, ingresos económicos y roles dentro de la unidad familiar. Solo así se podrán superar las desigualdades estructurales que enfrentan, pues los programas de vivienda en Perú no han logrado enfocar esta situación diferenciada.

La tarea de abordar las dificultades en el acceso a la vivienda para las mujeres en el Perú no

es imposible. Al analizar experiencias comparadas, es posible identificar realidades similares que reconocen estos desafíos y han implementado medidas que podrían ser aplicables en Perú. Estas incluyen criterios de priorización con enfoque de género para el acceso a beneficios, brindar financiamiento incluso al sector informal y garantizar la tenencia conjunta.

Si bien estas medidas se centran en el acceso a la vivienda, no se debe desconocer la existencia de otros factores, tales como la habitabilidad de la vivienda, los servicios básicos adaptados a las necesidades de las mujeres y la ubicación, entre otros, también juegan un papel fundamental. Además, estas cuestiones pueden verse afectadas por la violencia doméstica y la exclusión socioespacial. En ese sentido, se debe seguir indagando sobre estos aspectos con la finalidad de bregar hacia un entendimiento comprehensivo de las necesidades de todos y todas como primer paso para plantear las soluciones que requieren los derechos para ser realizados.

Referencias

- Añón, M. (2014). Derechos humanos y obligaciones positivas. En M. Bernuz y M. Calvo (eds.), *La eficacia de los derechos sociales* (pp. 43-71). Tirant lo Blanch.
- Bosch, M. (2020). O direito das mulheres à habitação em Espanha (2008-2017). *Revista Estudos Feministas*, 28(1), 1-15. <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/1806-9584-2020v28n154148>
- Calderón Cockburn J. (2019). Política de vivienda y gestión de suelo urbano. Casos de Corea, Colombia y Perú (1990-2015). *Territorios* (40), 201-226.
- Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). (1992). Observación General n.º 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). <https://www.refworld.org.es/category,REFERENCE,CESCR,,5d7fc37b5,0.html>

- CESCR (2009). Observación General N.º 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). <https://www.refworld.org.es/publisher,-CESCR,GENERAL,,4ae049a62,0.html>
- Consejo Nacional de Género. (2018). Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030 <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/1941>
- Eide, A. (2001). Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. En A. Eide, C. Krause y A. Rosas (eds), *Economic, Social and Cultural Rights* (pp. 21-40). Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Farha, L. (2002). Is There a Woman in the House? Re/conceiving the Human Right to Housing. *14 Canadian Journal of Women and The Law*, 118-141.
- Ferrajoli, L. (2001). Los fundamentos de los derechos fundamentales. Editorial Trotta.
- Fondo Mivivienda. (2021). Grupos postulantes elegibles y no elegibles. <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/usuario-buscaviviendas/pagina.aspx?idpage=475>
- García Schwarz, R. (2012). *Derechos sociales: imprescindibilidad y garantías*. Editorial Aranzadi.
- Gutiérrez, D., Martín, G. y Ñopo, H. (2020). El coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina. PNUD LAC C19 PDS, N.º 18. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/el-coronavirus-y-los-retos-para-el-trabajo-de-las-mujeres-en-america-latina>
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). (2018). Perú: perfil sociodemográfico. Informe nacional. Censos nacionales 2017: XII de población, VII de vivienda y III de comunicaciones de comunidades indígenas. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf
- INEI (2021). Perú: Brechas de Género, 2020: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1801/libro.pdf
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). (2021). Crece Mujer. Crédito a tu alcance. <https://www.invu.go.cr/crece-mujer>
- Jaime, E. y Mansueto, C. (2019). *Espacio y género. Construcción social de los géneros en la ciudad injusta*. Universidad de Buenos Aires.
- Jaramillo, M. y Ñopo H. (2020). Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las Mujeres en el Perú. http://www.mimp.gob.pe/files/Impactos-de-la-epidemia-del-coronavirus-en-el-trabajo-de-las-mujeres-en-el-Peru.pdf?fbclid=IwAR2xjyNSIg-wyLe4v1-aDL-9Hx_g9FiCVDdprcuZ1SbBB_q8n7L-FW_Iq0U
- La República. (2019, septiembre 23). Renta Joven: madres solteras también podrán acceder al bono. <https://larepublica.pe/economia/2019/09/23/renta-joven-madres-solteras-tambien-podran-acceder-al-bono>
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. (2021, junio 2). Resolución Conjunta4/2021por la cual se crea el "Programa Interministerial Habitar en Igualdad". <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resolucionC3B3n-4-2021-350580/texto>
- Muxi, Z. (2009). Reflexiones en torno a las mujeres y el derecho a la vivienda desde una realidad con espejismos. En *El derecho humano a la vivienda. Perspectiva nacional e internacional sobre la vivienda adecuada* (pp. 39-48). Plataforma Interamericana de derechos Humanos, Democracia y Desarrollo https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/6726/derecho_humano_vivienda.pdf
- Muxi, Z. (2018, abril 30). Hacia un urbanismo con perspectiva de género. ArchDaily. <https://www.archdaily.pe/pe/893072/que-es-el-urbanismo-feminista>
- Naciones Unidas. (2012) *La mujer y el derecho a una vivienda adecuada*. Publicaciones de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/womenwatch/daw/Issues/Housing/Issues/Issues.htm>

- ohchr.org/Documents/Publications/
HR.PUB.11.2_sp.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (oIT).
(2020). Observatorio de la oIT: el covid-19
y el mundo del trabajo. Estimaciones
actualizadas y análisis (segunda edición).
[https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/
WCMS_740981/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_740981/lang--es/index.htm)
- Plataforma Digital Única del Estado Peruano.
(2021) Acceder a bono renta joven.
[https://www.gob.pe/8297-acceder-a-
bono-renta-joven](https://www.gob.pe/8297-acceder-a-bono-renta-joven)
- Paglione, G. (2006). Domestic Violence and
Housing Rights: A Reinterpretation of the
Right to Housing. *Human Rights Quarterly*,
28(1), 120-147.
- Parlamento del Uruguay. (2019). Ley 19 837 del
27 de septiembre de 2019, que modifica
la Ley 18 407, relativa al sistema
cooperativo de vivienda. [https://www.
impo.com.uy/bases/leyes/19837-2019](https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19837-2019)
- United Nations. (2020). Policy Brief: The
impact of COVID-19 on Women. [https://asiapacific.unwomen.org/en/digital-
library/publications/2020/04/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women](https://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women)
- Vaca Trigo, I. (2019) Oportunidades y desafíos
para la autonomía de las mujeres en el
futuro escenario del trabajo. Asuntos
de Género, (154). Comisión Económica
para América Latina y el Caribe (Cepal).
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/
handle/11362/44408/4/S1801209_
es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44408/4/S1801209_es.pdf)
- Velarde, F. (2021) El estado del déficit habitacional
en el Perú. Ciudad más. [https://ciudadmas.
com/urbanismo/deficit-de-vivienda-en-
peru/](https://ciudadmas.com/urbanismo/deficit-de-vivienda-en-peru/)