

## INQUILINATO EN LOS TUGURIOS DE LIMA (\*)

### TENANCY IN SLUMS OF LIMA

EMMY DECKER (\*\*)

Fecha de recepción: 14 de mayo de 2015

Fecha de aprobación: 30 de mayo de 2015

#### Resumen

El presente artículo forma parte de un trabajo académico realizado en 1997 en Barrios Altos, en El Cercado de Lima, el cual repasa una serie de normas, mecanismos legales y leyes vinculadas al arriendo y pobreza de los sectores tugurizados y deteriorados, ante la inminente liberalización de los contratos de arrendamiento de predios tugurizados que tendría lugar el 8 de diciembre de 1997, según disposición del gobierno de entonces. El estudio, sustentado por encuestas realizadas a inquilinos y propietarios de un predio en el jirón Junín, sorprende al mostrar que las condiciones y aspiraciones de los usuarios no han cambiado luego de casi 20 años. Da cuenta, además, de la experiencia de Holanda en el tema de inquilinato, donde predomina el subsidio categorizado, así como derechos y deberes –de los inquilinos y propietarios– muy bien definidos. Asimismo, presenta los nuevos programas de vivienda en Chile, en los cuales prevalecen los subsidios a la demanda, elemento al que atribuye especial importancia en la mejora de la accesibilidad a la vivienda de personas de bajos ingresos.

#### Palabras clave

Viviendas tugurizadas, inquilinato, alquiler, inquilinos, propietarios

#### Abstract

*This article is part of an academic work achieved in 1997 in Barrios Altos, in El Cercado de Lima, and reviews a number of uses, standards and legal mechanisms related to the lease and poverty of deteriorated slum sectors, facing the imminent liberalization of slum building leases to be held on December 8th 1997. The study, based on surveys of tenants and owners of a property in jiron Junin, surprisingly shows that the conditions and aspirations of users have not changed after nearly 20 years. It also exposes the experience of the Netherlands on the tenancy issue, where categorized subsidy and well defined rights and duties –of tenants and owners– prevail. Likewise, it introduces the new housing programs being developed in Chile, in which subsidies prevail as a fundamental element to improve access to housing for low-income people.*

#### Keywords

Slum housing, tenancy, rent, tenants, landlords

---

(\*) Ver “Nota del editor”.

(\*\*) Emmy Dekker, Licenciada en Derecho Internacional y Estudios Europeos por la Universidad de Ámsterdam (Países Bajos). Desarrolló la investigación “Inquilinato en los tugurios de Lima” como práctica pre profesional para la ONG CEPROMUR. Actualmente cuenta con más de 15 años de experiencia en el diseño, presentación y ejecución de proyectos de desarrollo en el Perú, principalmente en temas electorales y de participación ciudadana. Fue encargada de relaciones internacionales de la Asociación Civil Transparencia y jefa del área de Construcción de Ciudadanía de la misma institución. Asimismo ha sido consultora para la Fundación Nacional para la Democracia (NED).



### Nota del editor

*Wasi* considera de valor académico la publicación del artículo de E.C.M. Decker, “Inquilinato en los tugurios de Lima”, escrito en 1997 para la Universidad de Amsterdam y publicado, parcialmente, en el Perú en la revista *Medio de Construcción N° 135*. La versión completa que ofrecemos es la original con solo las indispensables correcciones de lenguaje.

El artículo aporta a la comprensión de dos fenómenos sociales y urbanos presentes en la realidad de nuestro país: el inquilinato y los tugurios. Ambos temas comparten dos características a la luz de la bibliografía sobre los estudios urbanos: en primer lugar, han sido muy poco estudiados por académicos e investigadores, cuya atención se ha dirigido a otros aspectos de la problemática habitacional, probablemente por su mayor presencia (como el de las barriadas, la propiedad, las políticas de vivienda, entre otros); y, en segundo lugar, su tratamiento ha sido abordado de manera simultánea, tal vez en respuesta a aquella dicotomía establecida en la década de 1960, según la cual, en la vivienda popular, barriada equivalía a propiedad y tugurio a alquiler. Además de ofrecer una síntesis de la legislación local sobre inquilinato, el artículo asume una mirada comparativa con las situaciones de Holanda y de Chile, lo cual brinda mayor perspectiva al tema.

En su contexto histórico, el estudio se ubica en un periodo –la década de 1990– en que se esperaba cambios en los tugurios del Centro Histórico, los cuales no se vieron materializados; entiéndase su desaparición dado el empuje del mercado, estimulado por la legislación expedida a inicios de dicha década, en un momento en el cual no existía aún una política de vivienda, aspecto luego superado por la emergencia del Fondo Mi Vivienda y por decisiones gubernamentales, a partir de 2002. Basado en una encuesta en tugurios de Barrios Altos, aplicada en mayo de 1997, el artículo proporciona información de base sobre personas por vivienda, tipo de vivienda ocupada, montos de alquileres, ingresos familiares, entre otros. Da cuenta también de la tendencia al no pago de alquileres en los tugurios, lo que, como consecuencia, hoy en día ha dado lugar a la emergencia del llamado “precarismo” (ver Figura 1) o precariedad en dichos espacios, es decir, población que habita un predio sin pagar alquiler o lo subarrienda, incluso sin ser propietario.





Figura 1. Precarismo.

Fuente: Revista *112 de construcción*, 1998.

En Lima Metropolitana existen 94,971 viviendas tugarizadas, con un total de 520,377 personas que viven en ellas. En el distrito del Cercado de Lima se encuentran 18,087 viviendas tugarizadas, con 113,000 habitantes. En estas viviendas existe un alto índice de inquilinato. En Barrios Altos, parte del Cercado de Lima, el 78.3% de los habitantes son inquilinos.<sup>1</sup>

Los gobiernos anteriores opinaban que los inquilinos necesitaban protección, por ser la parte débil en los contratos de arrendamiento. La Ley de Inquilinato, D.L. 21938, promulgada el 20 de setiembre de 1977 por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, brindaba esa protección. La política actual es la del libre mercado y el gobierno del ingeniero Fujimori, que rige, es de la opinión de que no hay que proteger al inquilino.

1. Fuente: Centro de Promoción Urbana (CEPROMUR).

Con el D.L. 709 del 5 de noviembre de 1991, quedó derogada la Ley de Inquilinato y se liberalizó el contrato de arrendamiento. Los tugurios, sin embargo, son las últimas viviendas que todavía están dentro del régimen de protección, pero el próximo 8 de diciembre (de 1992) también entrarán, progresivamente, en el libre mercado.<sup>2</sup>

Se supone pues que, a partir de dicha fecha, habrá una situación masiva de desalojos, y los propietarios que decidan no desalojar subirán los alquileres, que siempre han sido muy bajos. La cuestión es si parte de estos ingresos serán destinados a mejorar el predio. En el caso de que no sea así, los inquilinos tienen el derecho a reclamar. Ellos son usuarios de estos predios y, en el libre mercado, un usuario es siempre un consumidor que tiene derechos.

Lamentablemente, la oferta en el mercado de la vivienda no es muy grande en el Perú. Actualmente, en Lima existe un déficit de 252,018 viviendas y la necesidad de nuevas viviendas para 2015 sería como mínimo de 900,000 (según estimaciones del INEI). Hoy, no existe una política de vivienda para combatir este déficit.

En países donde la oferta es suficientemente grande, los inquilinos "votan con los pies"; es decir, se mudan a otra casa si la actual no les gusta. En el Perú muchos inquilinos se ven obligados a quedarse, a pesar del mal estado de las viviendas que ocupan, porque no tienen otra opción.

Incluso en el libre mercado, el Estado no está libre de toda responsabilidad. Siempre tiene un rol regulador, como se puede ver en países desarrollados. El objetivo de este estudio es encontrar dentro del libre mercado mecanismos para proteger al inquilino, quien tiene que ser visto como un consumidor, y encontrar las estrategias para combatir el déficit de vivienda.

2. Nota del editor. El D.L. 709 conservaba la protección a los predios tugarizados durante uno, dos o tres años siguientes, según el valor del auto-avalúo, plazos que se vencían en diciembre de 1992, 93 y 94, respectivamente. Sin embargo, tal protección se ha venido renovando anualmente.



Esto se hará a partir de observar la situación del inquilinato en Holanda, donde existe una fuerte protección al consumidor, y las recientes experiencias en Chile, país que ha logrado combatir el déficit habitacional.

La segunda parte de este estudio está conformada por un trabajo de campo. La idea fue entrevistar a inquilinos y propietarios de tugurios del Cercado de Lima, a fin de saber más sobre las relaciones y conflictos que se dan entre ellos, así como sobre qué planes tienen para el futuro. Para las entrevistas se utilizaron formularios con preguntas abiertas y cerradas, según el objetivo de las encuestas.

### **Derecho a la vivienda**

El derecho a la vivienda es un derecho humano reconocido por las Naciones Unidas. En la conferencia Hábitat II, realizada por esta organización en junio de 1996, los países presentes, entre ellos Perú, se comprometieron a garantizar, progresivamente, el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada para todos. Se reconoció que los Gobiernos tienen la obligación de lograr que la población pueda acceder a una vivienda, así como a proteger y mejorar las viviendas y vecindarios. El objetivo principal se definió como "mejorar las condiciones de vida, de manera que todos tengan una vivienda adecuada que sea salubre, segura, accesible y asequible y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicas, que nadie sea objeto de discriminación en materia de vivienda y seguridad jurídica de la tenencia" (ONU-Hábitat, Acuerdos Internacionales, Compromiso 39).

En la Constitución Peruana de 1979, se reconoce el derecho de la familia a contar con una vivienda decorosa y la obligación del Estado de facilitar el acceso a ella. En la actual Constitución de 1993, no figura este derecho fundamental del hombre; ya no se le reconoce como un derecho específicamente protegido por el Estado. Debido a la política neoliberal del gobierno actual, el interés social no es considerado prioritario. Así, dado que proteger la pro-

piedad privada es un objetivo más importante para la política neoliberal, ya no es posible expropiar terrenos de propiedad privada por razones de interés social.

Reconocer el derecho a la vivienda no significa que el Gobierno siempre esté obligado a proveer a toda la población de viviendas adecuadas, sino que tiene que seguir una política que posibilite al mayor número posible de personas acceder a una vivienda adecuada. Esto se puede lograr de maneras diversas, por ejemplo, creando posibilidades de acceso al terreno, o sistemas de financiamiento y créditos para vivienda destinados a gente de bajos ingresos, etc.

Últimamente, se piensa que el mercado de vivienda debe funcionar sin intervención del Estado, pero en países con una población mayoritariamente pobre es casi imposible que el mercado funcione adecuadamente, porque esta gente está demasiado limitada en sus posibilidades de negociar. En estos casos, el Estado debe asumir un rol regulador frente al mercado de vivienda.

En la conferencia de Hábitat, se desarrolló un Plan de Acción Mundial para lograr el objetivo de proveer viviendas adecuadas para todos. Algunas de las estrategias que los Estados deberían seguir son las siguientes:

- Aumentar la oferta de viviendas asequibles con medidas de regulación e incentivos de mercado apropiados
- Aumentar el número de viviendas asequibles otorgando subsidios de alquiler y de otro tipo a las personas que viven en la pobreza
- Apoyar programas de vivienda en régimen de alquiler y de propiedad de base comunitaria, cooperativa y sin fines de lucro
- Movilizar nuevas fuentes de recursos financieros, públicos y privados para la vivienda
- Crear y promover incentivos con base en el mercado para satisfacer las necesidades de viviendas asequibles en régimen de alquiler y de propiedad

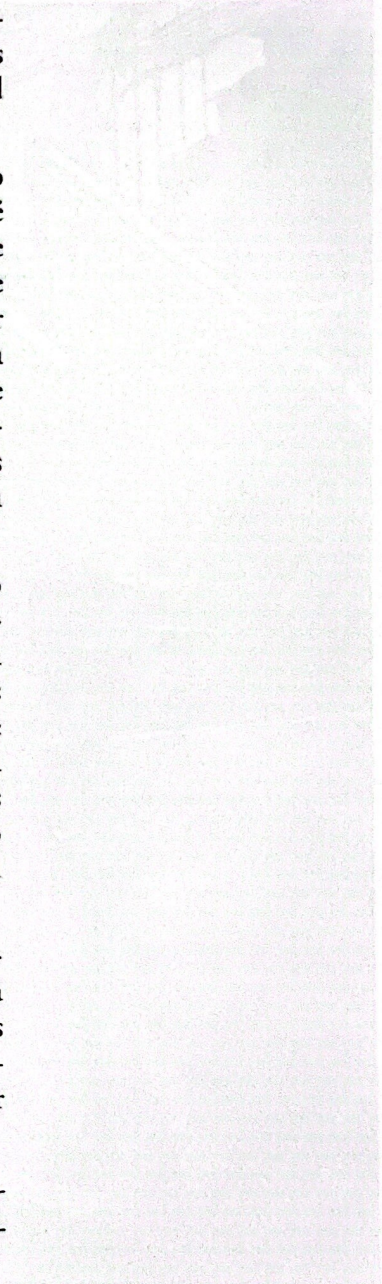






Figura 2. Material antiguo de construcción.

Fuente: Revista *112 de construcción*, 1998.

El 8 de mayo de 1997, mediante Resolución Suprema N° 053-97-MTC, se constituyó en el Perú la Comisión Nacional de Aplicación y Seguimiento de la Declaración de Estambul y el Programa Hábitat II, adscrita al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. El objetivo de esta comisión es coordinar, en todos los niveles de la administración pública y privada, las medidas y estrategias pertinentes para ejecutar el Plan de Acción Mundial, acordado en la conferencia de Hábitat II.

La comisión está formada por el viceministro de Vivienda y Construcción, un representante del Ministerio de la Presidencia, un representante del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano, y un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú. En un plazo de 90 días la Comisión debe proponer un Plan Nacional Hábitat II, basado en el Plan Mundial de Acción.

### Legislación de inquilinato en el Perú

El 5 de noviembre de 1991, se promulgó el Decreto Legislativo 709, denominado Ley de Promoción de la Inversión Privada en Predio para Arrendamiento, que liberaliza el contrato de arrendamiento y dispone su ingreso al libre mercado. Con esta medida quedó derogada la antigua Ley de Inquilinato, Decreto Ley 21938, vigente desde 1978, que tenía como objetivo proteger a la parte débil, el inquilino. Eso se lograba dictando limitaciones de tipo fijación de alquiler, congelación de alquiler y prórroga del contrato. Los inmuebles que estaban dentro del objeto de la Ley de Inquilinato eran los del tipo casa-habitación. Se considera casa-habitación a "la edificación urbana en la que se realizan actividades básicas de estar, dormir, comer, recrear y demás funciones propias de una persona o una familia, sin el carácter de alojamiento temporal" (Art° 4, Reglamento del Decreto Ley 21938). Un cuarto con baño común, utilizado como dormitorio, es una típica casa-habitación. Estaban dentro del régimen que imponía la Ley de Inquilinato "los predios destinados a casa-habitación cuyo monto de autovalúo sea inferior a 40 sueldos mínimos vitales de la industria y comercio" (Art° 1, D.L. 21938).

El 11 de abril de 1979, se estableció, por Decreto de Ley 22492, que predios construidos a partir de esa fecha no serían incluidos en la Ley de Inquilinato. Por Decreto Supremo 301, del 15 de noviembre de 1990, se estableció que los propietarios de viviendas desocupadas, a partir de esa fecha, también tendrían libertad de precios en los contratos de alquiler.





Figura 2. Material antiguo de construcción.

Fuente: Revista *1/2 de construcción*, 1998.

El 8 de mayo de 1997, mediante Resolución Suprema N° 053-97-MTC, se constituyó en el Perú la Comisión Nacional de Aplicación y Seguimiento de la Declaración de Estambul y el Programa Hábitat II, adscrita al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. El objetivo de esta comisión es coordinar, en todos los niveles de la administración pública y privada, las medidas y estrategias pertinentes para ejecutar el Plan de Acción Mundial, acordado en la conferencia de Hábitat II.

La comisión está formada por el viceministro de Vivienda y Construcción, un representante del Ministerio de la Presidencia, un representante del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano, y un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú. En un plazo de 90 días la Comisión debe proponer un Plan Nacional Hábitat II, basado en el Plan Mundial de Acción.

### Legislación de inquilinato en el Perú

El 5 de noviembre de 1991, se promulgó el Decreto Legislativo 709, denominado Ley de Promoción de la Inversión Privada en Predio para Arrendamiento, que liberaliza el contrato de arrendamiento y dispone su ingreso al libre mercado. Con esta medida quedó derogada la antigua Ley de Inquilinato, Decreto Ley 21938, vigente desde 1978, que tenía como objetivo proteger a la parte débil, el inquilino. Eso se lograba dictando limitaciones de tipo fijación de alquiler, congelación de alquiler y prórroga del contrato. Los inmuebles que estaban dentro del objeto de la Ley de Inquilinato eran los del tipo casa-habitación. Se considera casa-habitación a "la edificación urbana en la que se realizan actividades básicas de estar, dormir, comer, recrear y demás funciones propias de una persona o una familia, sin el carácter de alojamiento temporal" (Art° 4, Reglamento del Decreto Ley 21938). Un cuarto con baño común, utilizado como dormitorio, es una típica casa-habitación. Estaban dentro del régimen que imponía la Ley de Inquilinato "los predios destinados a casa-habitación cuyo monto de autovalúo sea inferior a 40 sueldos mínimos vitales de la industria y comercio" (Art° 1, D.L. 21938).

El 11 de abril de 1979, se estableció, por Decreto de Ley 22492, que predios construidos a partir de esa fecha no serían incluidos en la Ley de Inquilinato. Por Decreto Supremo 301, del 15 de noviembre de 1990, se estableció que los propietarios de viviendas desocupadas, a partir de esa fecha, también tendrían libertad de precios en los contratos de alquiler.



Así se fueron reduciendo los casos comprendidos por el D.L. 21938. El D.L. 709 culmina este proceso, disponiendo en el Artículo 2 que, a partir de su vigencia (8 de diciembre de 1991), los contratos de arrendamiento de predios se regirán única y exclusivamente por el Código Civil.

Los predios todavía comprendidos dentro del régimen D.L. 21938 entrarían en plazos de uno, dos o tres años al libre mercado, dependiendo de su autovalúo. Posteriormente se amplió a seis el plazo de tres años dado a los inmuebles más pobres, cuyo autovalúo sea inferior a los S/. 2,880; y, el 6 de diciembre de 1996, se aprobó la Ley N°26701, que prorrogó el plazo por un año más, hasta el 8 de diciembre de 1997. Estos últimos predios, comprendidos en el D.L. 21938, son los tugurios. El Art N° 10 del D.L. 709 define tugurio como una o varias unidades de vivienda que no reúnan las condiciones básicas de habitabilidad, por tener deficiencias en cuanto a área vial; servicios de agua, desagüe y energía eléctrica; iluminación y ventilación natural; o, igualmente, por estar deteriorada y no contar con posibilidades de ampliación y/o remodelación.

En el mismo D.L. 709, se menciona en el Título II (de los predios tugurizados) una norma de destugurización que el Poder Ejecutivo tendría que expedir. El Art N° 13 establece que se dará vigencia a esta norma dentro del término de 120 días, pero hasta la fecha no se ha dado y existen grandes dudas sobre si algún día se dará. El Título I del D.L. 709 (de la promoción), con excepción del Art N° 2, no entró en vigencia, pues no se han dado los reglamentos anunciados. El Art N° 3 autorizaba a las empresas bancarias y financieras, incluidas las Mutuales de Vivienda, a constituir un sistema de financiamiento de predios en arrendamiento. A pocos meses de darse la ley, fueron desactivadas las Mutuales, y no solo ellas, sino todo el aparato de instituciones dedicado a la vivienda. Desaparecieron el Banco de la Vivienda, el Banco Hipotecario y hasta el Ministerio de Vivienda. Fue creado un Viceministerio de Vivienda y Construcción (adscrito al Ministerio de Transporte y Comunica-

ciones), pero las unidades ejecutivas pasaron al Ministerio de Presidencia. Este ente ahora maneja, por ejemplo, las rentas del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). Las compañías aportan el 7% del salario de sus trabajadores y, a partir de enero de este año (1997), también lo hacen los independientes que ganan más de S/. 1,400. Los recursos de este fondo no vienen siendo usados solo para construir viviendas, sino también para obras de infraestructura básica y hasta para préstamos al Tesoro Público. Dicho sea de paso, en el Presupuesto General de la República para 1997, no figuran los ingresos y egresos del FONAVI.

En 1991 se dictó la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana, Decreto Legislativo N° 696. El Artículo 2 establece como uno de los objetivos la eliminación de tugurios. El reglamento de esta ley recién se dictó en 1995. Los únicos resultados hasta la fecha son el Decreto de Alcaldía N° 33, del 12 de abril de 1996, que declara un área comprendida entre diversas avenidas de Lima como zona de renovación prioritaria; y el D.S. N°038-96-PCM, del 20 de agosto del 1996, que crea un programa de destugurización de inmuebles en estado ruinoso en el Cercado de Lima y zonas aledañas.

Este programa se viene aplicando solamente a inmuebles que son propiedad de la Beneficencia de Lima. La Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE) firmó un convenio con la Beneficencia de Lima para construir 147 departamentos y 33 tiendas. Este proyecto de destugurización cuesta S/. 7'716,000 y será financiado por FONAVI. La construcción de las viviendas debía tomar siete meses, pero hasta el presente mes, julio de 1997, no han podido empezar las obras, porque FONAVI todavía no entrega los fondos.

Propiamente, no hay un proyecto de ley para la destugurización de los inmuebles de propiedad privada, porque el Estado no quiere intervenir en los asuntos de los propietarios privados. No obstante, es importante que la renovación urbana también sea efectuada en los inmuebles de propiedad privadas. En noviembre de 1996, la Central de Organizaciones Veci-





Figura 3. Servicios higiénicos insuficientes.

Fuente: Revista *112 de construcción*, 1998.

nales del Cercado de Lima propuso una norma para los predios de bajo costo y tugurios, que señalaba que estos inmuebles no se deberían regir por el Código Civil hasta que se ejecuten en ellos las modalidades de intervención establecidas en el D.L. 696 y su reglamento.

Los contratos de arrendamiento de predios (a partir del 8 de diciembre de 1997, también de los tugurios) se rigen, según D.L. 709, única y exclusivamente por el Código Civil (Art. 1666 a 1712), el cual establece las obligaciones del arrendador y del arrendatario. Entre las del arrendador figuran entregar al arrendatario el bien arrendado con todos sus accesorios, mantener el arrendatario en uso del bien durante el plazo del contrato y conservar el inmueble en buen estado para el fin del arrendamiento, realizando durante este todas las reparaciones necesarias, salvo pacto distinto. Entre las obligaciones del arrendatario figuran pagar puntualmente la renta, dar aviso inmediato al arrendador de cualquier usurpación, perturbación o imposición de servidumbre que se intente contra el bien, y devolver el bien al arrendador al vencerse el plazo del contrato en el estado en que lo recibió, sin más deterioro que el de su uso ordinario.

En la reforma judicial que se está efectuando en la actualidad, se ha previsto la creación de jueces conciliadores que deberán ver los casos de desalojo, entre otros. Al obligar a las partes a acudir primero a un juez conciliador, se podría resolver muchos casos en una primera instancia, y evitar que se sobrecargue el aparato judicial.

Desde finales de mayo de este año, está funcionando también un centro piloto de mediación y conciliación familiar y vecinal. Es una iniciativa del Colegio de Abogados, con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional. La idea es ofrecer una posibilidad gratuita para que ambas partes, por su propia voluntad, conversen sobre sus problemas y lleguen a un acuerdo. El centro atiende principalmente casos de alimentos, pero, también, ha visto casos de problemas entre propietarios e inquilinos. En las dos primeras semanas de su funcionamiento, han acudido tres propietarios al centro. Uno por un caso de desalojo, otro por falta de pago del alquiler y el último por la molestia que el inquilino causa a sus vecinos. En los tres casos, no apareció la otra parte. El centro podría ser de gran ayuda para la gente que quiere solucionar sus problemas de una manera comunicativa y rápida, pero siempre debe existir la voluntad de ambas partes.

### Legislación de Inquilinato en Holanda

En las cuatro ciudades más grandes de Holanda (Amsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht), 25% de las viviendas son ocupadas por sus propietarios, 70% son alquiladas en el sector social y 5% en el privado. Los porcentajes para todo el país son, respectivamente, 45%, 35% y 20%. El sector social está formado por corporaciones de vivienda y agencias municipales, que durante décadas han sido subsidiadas por el Estado. A partir del año 1990, empezó a cambiar este sistema y a liberalizarse las corporaciones de vivienda. Cada vez más son responsables ellas mismas por su rentabilidad. Los alquileres de las viviendas del sector social siempre habían sido bajos pero, en los últimos cuatro años, han subido en un 25%, a partir



de una medida dirigida por el Gobierno. Los alquileres suben una vez al año, en un porcentaje establecido por ley. El promedio de los últimos años fue de 5.5%.

Los derechos y obligaciones generales del arrendador y del arrendatario están comprendidos dentro del Código Civil. El arrendador tiene algunas responsabilidades principales. La primera es entregar el inmueble al arrendatario. La segunda es tenerlo en buen estado durante la estadía del arrendatario, con la obligación de reparar los defectos de la vivienda. Por defectos se entiende aquellos que afectan las características del inmueble, de tal forma que no dejan disfrutar al arrendatario de su uso, tal como era de esperar cuando firmó el contrato. El arrendador se hace responsable por todo el daño que pueda ocurrir al no cumplir con su obligación de efectuar reparaciones. En el caso en que el arrendador no cumpla con su deber, el arrendatario tiene algunas posibilidades jurídicas. Puede dirigirse a la corte para exigir que el arrendador cumpla con su deber, y, en caso que este todavía se niegue a hacerlo, puede exigir que sea multado. También puede pedir a la corte el permiso de hacer la reparación por su cuenta y reclamar los gastos al arrendatario. Otras posibilidades son quejarse ante la municipalidad, la cual puede forzar al arrendador a efectuar la reparación, o no aceptar el aumento del alquiler. Solo en casos extremos, el arrendatario puede optar por dejar de pagar completamente el alquiler.

El arrendatario también tiene algunas obligaciones importantes que cumplir. La primera es pagar el alquiler puntualmente. Si no cumple con esta obligación, el arrendador puede exigir jurídicamente el pago, más intereses y costos. Si un arrendatario tiene un atraso de más de tres meses, el arrendador puede terminar el contrato. Otra obligación es ser buen usuario del inmueble y efectuar reparaciones pequeñas. El arrendatario es responsable por todos los daños que él mismo, o personas que ha permitido permanecer en el inmueble, hubiese causado. Al final del contrato de alquiler, el arrendatario está obligado a entregar el inmueble en buen estado.



La ley en torno al inquilinato en Holanda brinda una fuerte protección al inquilino. Durante el periodo del contrato, o una vez que este se haya terminado, solo hay cinco situaciones en las cuales el arrendador puede desalojar al arrendatario. La primera es que el arrendatario no haya sido un buen usuario del inmueble; también incluye la falta de pago. La segunda es que el arrendador pueda demostrar que necesita la vivienda por razones urgentes; entre ellas no figura la venta del inmueble. En caso que el arrendador venda el inmueble, el nuevo propietario asume los derechos y obligaciones del contrato de alquiler. En el caso de que en el contrato de alquiler se haya acordado que el arrendatario entregará el inmueble en el caso de que fuese vendido, recibiendo una indemnización por ello, este tiene el derecho de no entregar el inmueble hasta que se le haya pagado dicha suma. La tercera causa es que el arrendatario no acepte una oferta razonable, en un nuevo contrato, por el mismo inmueble. La cuarta es que el arrendatario está en capacidad de alquilar otra vivienda adecuada para él. La última causa es que el arrendador necesite el inmueble para cumplir con alguna obligación legal, por ejemplo, un destino fijado por el municipio.

Figura 4. Insuficiente área de circulación.

Fuente: Revista *1/2 de construcción*, 1998.



En el caso de que el arrendador y el arrendatario no estén de acuerdo sobre el precio de alquiler, ambos pueden acudir a una organización establecida por el Estado: los comités de alquiler. En la mayoría de los casos, quien asiste al comité es el arrendatario, alegando que el alquiler es muy elevado y que la vivienda no le ofrece muchas comodidades. Existe una sede en cada lugar de Holanda en donde ejerza una corte. Cada comité tiene un presidente y cuatro miembros, nombrados por los Gobiernos de las provincias, por periodos de seis y cuatro años, respectivamente. Para que la composición del comité sea equilibrada, existen organizaciones que defienden los derechos de los inquilinos y otras que defienden los derechos de los propietarios, las cuales hacen recomendaciones sobre los futuros miembros. Al presidente y demás miembros no se les permite ejercer, al mismo tiempo, funciones en compañías o instituciones que trabajan en el campo de alquiler de viviendas.

Los comités tienen ciertos criterios para ver si el alquiler acordado es justo, por ejemplo, el estado en que se encuentra la vivienda; en caso de que no lo sea, dan un consejo respecto a cuál sería el monto de alquiler más justo. Se trata de un sistema de arbitraje que funciona muy bien. Por lo general, las partes aceptan el consejo del comité, pero si no lo hacen, tienen dos meses para acudir a una corte y pedir que se pronuncie sobre el caso. La corte tomará en cuenta el consejo, pero puede decidir de una forma distinta. Esta decisión es final e inapelable.

En Holanda, que tiene una población de 16 millones de habitantes, alrededor de un millón de hogares reciben un subsidio del Estado, como ayuda para el pago del alquiler. Otros 200 mil hogares tienen este derecho, pero no lo reclaman. El subsidio está dirigido a los sectores de bajos ingresos dentro de la población, y el promedio de los subsidios otorgados es de US\$ 93. El monto del subsidio depende de varios factores. El primero es el ingreso familiar bruto anual.

Las personas con ingresos anuales brutos debajo de los siguientes montos<sup>3</sup> tienen derecho al subsidio:

- US\$ 19,833 en el caso de un individuo
- US\$ 26,417 en el caso de un hogar con dos o más personas
- US\$ 16,694 en el caso de un individuo mayor de 65 años
- US\$ 22,000 en el caso de un hogar con dos o más miembros, de los cuales por lo menos uno es mayor de 65 años

El segundo factor es el monto de alquiler. Cuando el alquiler es más alto, se supone que la calidad de la vivienda es mejor y que el inquilino tiene que pagar su parte por esta calidad extra. El 60% de los hogares que reciben el subsidio son de personas con ingresos mínimos. A partir de los 23 años, el sueldo mínimo es de US\$ 1,014 netos mensuales. La población desempleada recibe del Estado el 70% de este monto. Se supone que ellos pueden pagar lo primeros US\$ 183 del alquiler. Para personas que tienen más ingresos que el mínimo, este monto es siempre un poco más alto. Hasta un alquiler de US\$ 319, la diferencia entre este alquiler y el monto que se supone que la gente puede pagar es cubierta completamente por el subsidio. Si el precio del alquiler es más alto que estos US\$ 319, de los próximos US\$ 138 viene subsidiado el 75%, en el caso de individuos y hogares de dos personas, y el 75% de los próximos US\$ 171, en el caso de hogares con tres o más personas.

Estos últimos hogares necesitan viviendas más grandes, que normalmente tienen un alquiler más alto. Cuando el alquiler es más alto que US\$ 457 (319 más 138, en el caso de individuos y hogares de dos miembros) o mayor a US\$ 490 (319 más 171, en el caso de hogares con tres o más miembros), sobre el resto reciben el 50% de subsidio.

También lo reciben los hogares de dos o más miembros con una persona mayor de 65 años, o incapacitada. Los hogares con

3. Tasa de cambio: 1 dólar = 1.8 florines.



Tabla 1. Subsidio según número de personas.

Alquiler en dólares	Subsidio según número de personas			Observaciones
	1 persona	2 personas	3 y más personas	
603	50% subsidio	50% subsidio para 65+ e incapacitados	50% subsidio para 65+ e incapacitados	Monto máximo de alquiler (a partir de los 23 años)
		no extra subsidio para 65-	no extra subsidio para 65-	
490				
457	75% subsidio	75% subsidio	75% subsidio	
319	100% subsidio	100% subsidio	100% subsidio	Monto máximo de alquiler (menores de 23 años)
183				aporte mínimo del inquilino
0				

Fuente: Elaboración propia, Emmy Decker, 1997.

Tasa de cambio: 1 dólar = 1.8 florines

dos o más miembros menores de 65 años no reciben este subsidio extra. Cuando el alquiler es más alto que US\$ 603, el inquilino no tiene derecho a ningún subsidio. En el caso de jóvenes menores de 23 años y sin hijos, el alquiler no puede ser más alto que US\$ 319 para poder recibir un subsidio.

El último criterio para poder obtener un subsidio es el monto de ahorros (incluyendo el valor económico de bienes, por ejemplo un carro). No se puede obtener subsidio en el caso que el monto de ahorros de

los miembros del hogar sea más alto que los siguientes montos (Ver Tabla 1):

- US\$ 21,111 en el caso de un individuo menor de 65 años
- US\$ 31,111 en el caso de un hogar con 2 o más miembros menores de 65 años
- US\$ 36,111 en el caso de un individuo mayor de 65 años
- US\$ 50,000 en el caso de un hogar con dos o más miembros, de los cuales por lo menos uno es mayor de 65 años





Figura 5. Deficiencias en áreas vitales por estar deterioradas.

Fuente: Revista *1/2 de construcción*, 1998.

Los inquilinos pueden dirigirse a la municipalidad para verificar si tienen derecho al subsidio, así como para llenar los formularios de solicitud correspondientes. Se hacen campañas para informar a la población sobre la existencia de este subsidio, a fin de llegar a las personas que no saben que tienen derecho a ello.<sup>4</sup>

Últimamente, el Gobierno holandés está promoviendo más la propiedad privada, con el objetivo de que la gente se responsabilice, ella misma, de su vivienda. Un propietario en Holanda obtiene más beneficios del Estado que un inquilino. Una parte de los inquilinos recibe un subsidio, pero todos los propietarios tienen el derecho de que les descuenten de los impuestos los intereses de su hipoteca.

4. Nota del editor. La ley del subsidio al alquiler en Holanda (*Huursubsidiewet*) fue cambiada en 2006 por otra llamada "asistencia al alquiler", menos generosa que la anterior, aunque los principios y criterios empleados para calificar al subsidio son los mismos. La administración de estos subsidios pasó de las manos de las municipalidades a la oficina de impuestos holandesa, el *Belastingdienst*.

Referencia: Van den Brakel, M. & Moonen, L. (2012) *Huurtoeslag: wie krijgt hoeveel? Sociaaleconomische trends*, 1e kwartaal 2012, p. 9-19. Precisión proporcionada por la arquitecta Ana María Fernández-Maldonado.

Hay planes para que las corporaciones de vivienda empiecen a vender las viviendas a sus inquilinos, para así transformar los subsidios de los inquilinos en un fondo que les ayude a comprar una vivienda. Para personas con ingresos mínimos, no es fácil obtener un crédito del banco para comprar una vivienda. Ha habido proyectos piloto para construir nuevas viviendas para estas personas, casas de bajo costo para las cuales la gente de bajos ingresos puede obtener créditos bancarios mediante el sistema siguiente: en el caso que quieran vender la vivienda, solo pueden hacerlo a un precio fijo, que es más bajo que el precio del mercado. Si no cumplen con sus obligaciones, la vivienda pasará a ser propiedad del banco, el cual la puede vender al precio del mercado.

Los inquilinos en Holanda quizás en el fondo preferirían poseer una vivienda, pero no es una necesidad económica tan urgente, debido a las políticas sociales del Estado holandés. A veces la gente prefiere alquilar una vivienda cómoda en vez de comprarla, para, así, poder mudarse más fácilmente. La gente no está tan atada a la propiedad, a la tierra. Sobre todo los jóvenes no están muy atados al barrio en donde viven, no se identifican con este. Es probable que en su vida se muden varias veces.

### Política de vivienda en Chile

Entre 1992 y 1995, se construyeron en Chile un promedio de 85 mil viviendas por año, cifra que superó el crecimiento poblacional. Desde 1978 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile implementa una política de subsidios directos a la demanda por vivienda. Antes los subsidios siempre habían sido indirectos, escondidos en las tasas de interés de las hipotecas o en el valor de venta del terreno. La experiencia chilena demuestra que, al ser una medida de gran transparencia, el subsidio directo funciona mejor que el subsidio indirecto.

Hay cinco programas distintos de subsidio directo a la demanda por vivienda, cada uno con distintas características en cuanto a la población objetivo, el tipo de vivienda, el monto de subsidio y el ahorro



previo. Los subsidios, costo de la vivienda y ahorro previos se expresan en Unidades de Fomento (UF), cada unidad equivale aproximadamente a US\$ 35.<sup>5</sup>

El primer programa es el de viviendas progresivas y consiste en dos etapas. En la primera etapa, se entrega al beneficiario un terreno de 100 m<sup>2</sup> con una construcción mínima que incluye baño, cocina y una pequeña sala, y que cuenta con todos los servicios básicos: luz, agua y desagüe. El precio de esta etapa es 140 UF y el subsidio del Estado es de máximo 132 UF. Se exige, pues, un ahorro previo mínimo de 8 UF. El subsidio cubre todo el costo no cubierto por el ahorro previo. La población a la cual se dirige este programa es gente de muy bajos ingresos. La segunda etapa consiste en que los beneficiarios autoconstruyen el resto de su vivienda o, en el caso de que no puedan financiar el costo de la construcción, pueden postular, luego de dos años, a un financiamiento que les permita terminar la construcción de su vivienda.

El segundo programa es de viviendas básicas. Una vivienda de este tipo es de 35 a 40 m<sup>2</sup>, construida en un terreno de 100 m<sup>2</sup>. Cuenta con baño, sala-comedor y dos dormitorios. El costo es de 230 UF y el subsidio del Estado equivale a un máximo de 140 UF. El beneficiario puede obtener una hipoteca de hasta 80 UF, por lo que el ahorro previo es de 10 UF como mínimo. Este programa se dirige a las familias con ingresos mensuales de entre 3 y 8 UF.

El tercer programa es el programa especial para trabajadores, quienes para poder postular deben ser miembros de un sindicato u organización gremial. Las viviendas construidas son de 40 a 50 m<sup>2</sup> en edificios o independientes. El costo máximo de estas viviendas es de 400 UF, de los cuales hasta 90 UF pueden ser subsidiadas por el Estado. Se exige un ahorro previo de mínimo 40 UF. El resto se puede financiar con una hipoteca, la cual no puede ser mayor al 65% del precio de la vivienda.

El cuarto programa es el subsidio rural, que está dirigido a campesinos, pescadores y mineros. Las personas que cuentan con un terreno propio pueden construir una vivienda con un costo máximo de 260 UF, en el caso se solicite en forma individual, y 400 UF, para quienes postulen colectivamente. El subsidio no puede ser mayor a 150 UF, siempre y cuando no supere el 75% del precio de la vivienda. El ahorro previo debe ser de 5 UF. La gente que no cuenta con un terreno propio puede construir viviendas del mismo costo, pero reciben un subsidio de máximo 200 UF y se les exige un ahorro mínimo de 10 UF.

El quinto y último programa es el subsidio general unificado. Cada año 30 mil familias reciben este subsidio. Los subsidios están dirigidos a personas de ingresos medios y son una ayuda para la construcción, o adquisición, de viviendas que no superan las 1500 UF. El subsidio del Estado es de entre 70 y 130 UF, dependiendo del valor del inmueble. Cuanto más bajo sea el valor del inmueble, más alto es el subsidio del Estado, supuestamente porque cuanto más bajo es el ingreso de la gente, mayor su necesidad de ayuda por parte del Estado a fin de poder acceder a una vivienda. Como vemos, siempre se exige un ahorro previo de parte del beneficiario del subsidio. Para viviendas con un valor de hasta 500 UF, el subsidio es entre 110 y 130 UF, con un ahorro previo de mínimo 50 UF. Las personas que quieren adquirir una vivienda con un valor de hasta 1000 UF, reciben un subsidio entre 90 y 110 UF, y se les exige un ahorro previo mínimo de 100 UF. Para viviendas con un valor de hasta 1500 UF, el subsidio es entre 70 y 90 UF, con un ahorro previo mínimo de 150 UF. Los beneficiarios pueden solicitar una hipoteca de hasta 1000 UF, siempre que esta no sea mayor al 75% del precio del inmueble.

Los cinco programas habitacionales se basan en los siguientes principios:

- Subsidiaridad: El Estado solo se encarga de acciones que no pueden ser asumidas por las organizaciones privadas. Por ejemplo, el Estado chileno se encarga de dar créditos de monto bajo, ya que los bancos privados no lo hacen por falta de interés.

5. Nota del editor. En abril 2015: 1 UF = CLP 24,700 y US\$ 1 = CLP 612,30. Fuente: <http://indicadoresdeldia.cl/valor-uf-hoy.html>



- Repartición de fondos entre los sectores sociales necesitados: Señalar límites para los programas y asegurar que los subsidios sean otorgados a las personas que los necesitan. Partiendo de ello, no hay que concentrar toda la ayuda en el sector social más pobre, dado que entonces existiría el peligro de que la gente del próximo sector social se apropiara de ella.

- Progresividad: Las personas de bajos ingresos deben recibir un subsidio mayor al que recibe la gente de mayores ingresos.

- Fomento del ahorro: Siempre se exige un ahorro previo, ahorro que debe ser mayor en la medida que uno quiera participar en un programa de viviendas de mayor valor.

### Trabajo de campo

El día 26 de mayo de 1997, trabajadores del Centro de Promoción Urbana (CEPROMUR) y estudiantes de la Universidad Nacional Federico Villarreal encuestaron a 100 inquilinos de predios tugarizados en el jirón Junín, Barrios Altos, y a 11 pequeños propietarios de dichos inmuebles. Se visitaron 27 solares, quintas y callejones, todos inmuebles de propiedad privada. No se incluyó a los grandes propietarios como la Beneficencia Pública de Lima, dado que el 79% de los predios de jirón Junín son de propiedad privada, y solo 11% son propiedad de la Iglesia y 10% del Estado<sup>6</sup>. A su vez, interesa más el pequeño propietario, en tanto su situación económica no es siempre mejor que la de sus inquilinos. Además, ya se ha creado un programa piloto de destugurización de inmuebles en el Cercado de Lima, pero no para los inmuebles de propiedad privada, sino para los que son propiedad de la Beneficencia.

El objetivo de las encuestas era ver cómo es la relación actual entre los inquilinos y los pequeños propietarios, para así considerar el derecho a la vivienda desde dos perspectivas distintas y, de esta manera, descubrir si ya se sabe lo que pasará en diciembre, una vez que se liberalicen los contratos de

alquiler de estos predios, cuyo autoavalúo era de S/. 2,880.00 en 1991. Lo primero que resalta de las encuestas es que el 41% de los inquilinos no paga alquiler. Otro 21% no está al día con el pago del alquiler y solo el 33% de los inquilinos está al día con sus pagos. Del 41% de inquilinos que no pagan, 19% dice no saber quién es el propietario, 8% que por el momento solo paga arbitrios, 5% que está en juicio de desalojo, otro 5% que sabe quién es el propietario pero que este nunca aparece, otro 5% afirma que el propietario no le cobra debido al estado en que se encuentra el inmueble y el 2% que el propietario no le cobra a raíz de un conflicto.

Los inquilinos por lo general pagan muy poco. Uno paga menos de S/. 20, 29 pagan entre S/. 20 y 50, y 22 entre S/. 50 y 100. Seis pagan más de S/. 100. De estos últimos, dos ya tienen contrato y pagan en dólares, mientras los otros cuatro no tienen contrato, pero son nuevos inquilinos que recién hace uno o dos años viven allí. Algunos de los antiguos inquilinos se han acostumbrado a no pagar alquiler o a pagar muy poco, lo cual se ha convertido en un estilo de vida. Pero también hay muchos inquilinos que están conscientes de que uno tampoco puede vivir gratis, y quieren pagar un alquiler adecuado.

Para los pequeños propietarios, el hecho de que los inquilinos no paguen o paguen muy poco es una situación preocupante, sobre todo para aquellos que no tienen muchos otros medios de ingresos. Destaca el caso de un jubilado que recibe una pensión de S/. 240 y es propietario de dos cuartos. Un inquilino le paga S/. 25 y el otro nunca le paga. Hay otro caso de un propietario que tiene 10 cuartos, los cuales alquila a S/. 70 cada uno, y solo un inquilino que le paga puntualmente. El primer propietario piensa desalojar en diciembre al inquilino que no le paga y hacer contrato con el otro. El segundo propietario piensa vender el inmueble como solución al problema. Un último caso que resalta es el de un propietario de 24 cuartos, de los cuales 19 ya alquila bajo contrato y a un precio en dólares. En diciembre no piensa aumentar los alquileres, pero sí mejorar el predio.

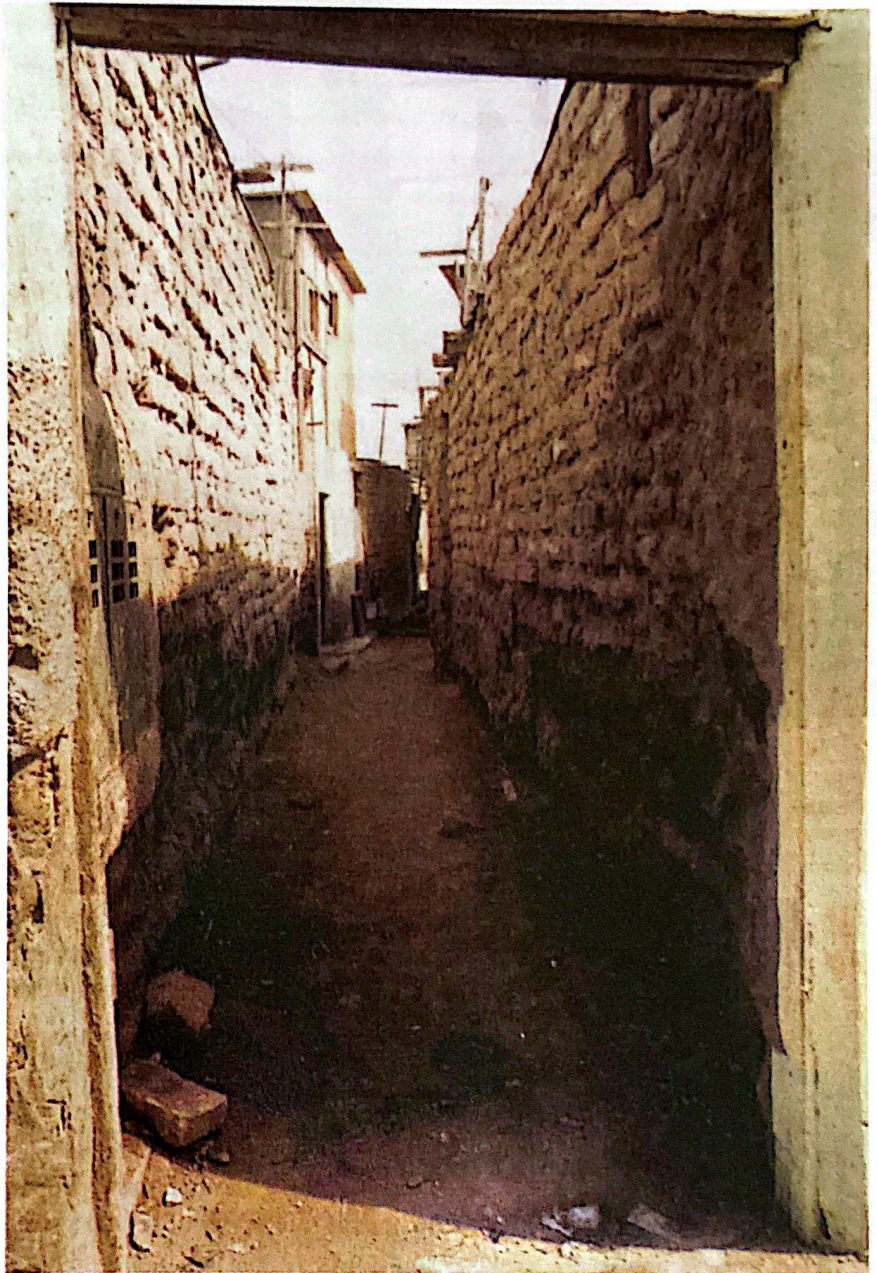
6. Fuente: CEPROMUR



Se ve en muchos casos en los que los propietarios no ven cumplirse su derecho al pago de un alquiler razonable. A su vez, los inquilinos no ven cumplirse su derecho a una vivienda adecuada. Cuando se les pregunta por los defectos de sus viviendas, la mayoría menciona paredes, techos o pisos deteriorados. También se quejan de servicios que faltan; en 31 casos no hay agua adentro de la vivienda y en nueve casos no hay luz. Muy pocos inquilinos mencionan la falta de espacio como un defecto de su vivienda. No obstante, el 60% de los inquilinos tiene solamente un cuarto a su disposición, donde vive un número promedio de cinco personas. Son siempre los inquilinos los que se responsabilizan de las pequeñas reparaciones; en ningún caso lo hace el propietario.

El 62% de los inquilinos no tiene, o nunca ha tenido, planes para mudarse. Las razones más mencionadas son la falta de recursos económicos y la costumbre de vivir en el barrio. El 38% que alguna vez ha tenido planes para mudarse da como razones el estado de la vivienda, la delincuencia en el barrio, problemas con vecinos y la amenaza de desalojo. El 63% de los inquilinos manifiesta que nunca ha habido amenaza de desalojo; otro 31% dice que sí. Puede ser que en muchos casos no haya habido amenaza de desalojo porque no hay contacto alguno con el propietario, ya sea porque no se sabe quién es o porque nunca aparece. La sospecha que muchos inquilinos tienen es que recién en diciembre los propietarios aparecerán y habrá una gran cantidad de desalojos. De los 12 pequeños propietarios entrevistados, seis piensan desalojar a algunos o a todos sus inquilinos en diciembre; cuatro piensan hacer contrato con algunos o con todos sus inquilinos actuales, y mejorar el predio; y dos propietarios piensan vender el inmueble al inquilino.

La mayoría de los inquilinos (el 75%) tiene conocimiento del D.L. 709 y sabe que la prórroga vence en diciembre. El 61% no sabe lo que va a pasar en diciembre, porque el propietario no les ha avisado o porque no hay contacto con él. En 14 casos el propietario ya hizo presente que quiere desalojar a los inquilinos y en



10 casos que quiere firmar un contrato con ellos, un contrato que en siete casos implica un aumento a la renta.

El 46% de los inquilinos dice que podría pagar un alquiler más alto, mientras que el 41% dice que no está en entre sus posibilidades. Un 33% está en capacidad de comprar la vivienda. Para otro 43% esto dependería de las condiciones de compra, como los plazos de pago y alquiler-venta, y el 23% dice que no podría comprar la vivienda que ocupa bajo ninguna condición. Sin embargo, al ver los ingresos familiares

Figura 6. Defectos de la vivienda. Deterioro y humedad en las paredes del corredor.

Fuente: Revista *1/2 de construcción*, 1998.





Figura 7. Falta de espacio para actividades domésticas.

Fuente: Revista *1/2 de construcción*, 1998.

de los inquilinos, se duda sobre dicha capacidad para comprar su actual vivienda, ya que el 4% tiene un ingreso de menos de S/. 200; el 26%, entre S/. 200 y 400; el 27%, entre S/. 400 y 600; el 21%, entre S/. 600 y 800 soles; el 7%, entre S/. 800 y 1,000; el 6%, entre S/. 1,000 y 1,500; y solo el 7%, de más de S/. 1,500. El 2% no especificó sus ingresos.

A pesar de ello, todos los inquilinos entrevistados aspiran a tener casa propia. Muchos dicen que teniéndola uno puede vivir tranquilo, ya que no habría alguien que les pueda desalojar. Considerando que algunos inquilinos ya están amenazados con el desalojo y que otros no saben lo que va a pasar en diciembre, esta es una situación muy insegura, de incertidumbre, y por ello todos anhelan tener casa propia. Así tendrían, pues, seguridad para ellos y su familia. Desde otro ángulo, muchos inquilinos quieren hacer un esfuerzo para mejorar su casa, pero todo este esfuerzo sería para el beneficio del propietario. Cuando uno tiene casa propia, todas las mejoras que hace son para su propio beneficio, situación en la cual todos los inquilinos quisieran estar.

La mayoría de los inquilinos está al tanto de la existencia de los Comités Vecinales y de la Junta Vecinal del jirón Junín. Algunos de los inquilinos entrevistados han sido o son miembros de uno de estos comités. Otros dicen que siempre participan en las reuniones, charlas y asambleas que organiza la Junta. Muchos vecinos también hablan sobre la marcha al Congreso que se organizó el año pasado para exigir la prórroga del plazo impuesto por el D.L. 709. La tercera parte de los entrevistados dice que los inquilinos de su inmueble se han organizado para hacer arreglos entre todos. Estas mejoras implican el pintado del inmueble, así como la mejora de los pisos y servicios comunes. La mayoría de los inquilinos está contenta con las organizaciones. Dicen que cuando hay unión, se puede hacer muchas cosas. Otros inquilinos tienen sus críticas. Según ellos, es justamente la unión lo que hace falta y afirman que por eso no se logra nada. Algunos opinan que las organizaciones no están haciendo nada en concreto, que solo hacen planes, pero nunca llegan a un acuerdo. Otros comentan sobre la falta de interés y entusiasmo entre los vecinos. Un inquilino es de la opinión de que la junta solo trabaja por temporadas: que ahora, ante la prórroga, no hace nada y solo espera el final.

No existe dentro de la población un concepto muy claro de lo que es el derecho a la vivienda. Para muchos es simplemente tener un sitio para vivir, un sitio donde pueden estar tranquilos, sin amenaza de desalojo. Otros, en cambio, sí consideran el derecho de tener una vivienda adecuada, con todas las comodidades básicas para vivir dignamente. Esto quiere decir contar con los servicios de agua, luz y desagüe, y el suficiente espacio para todos los miembros de la familia. Algunos remarcan que en este momento, en el Perú, no existe un programa de vivienda social para los pobres. Efectivamente, el derecho a la vivienda ya no figura en la Constitución y el Gobierno no tiene ningún interés en solucionar este problema. Los inquilinos dicen que el derecho a la vivienda solo existe para aquel que tiene dinero.



Por su parte, los pequeños propietarios nunca se han organizado para defender sus derechos. Cuando ellos hablan sobre el derecho a la vivienda, la mayoría menciona los alquileres bajos o la falta de pago del alquiler.

### Conclusiones

El 8 de diciembre de 1997, se liberalizarán los contratos de arrendamiento de los predios tugurizados. Ese día terminará la protección que el Estado siempre ha brindado al inquilino. El 41% de los inquilinos de los predios tugurizados, que todavía están bajo la protección de la antigua Ley de Inquilinato, el D.L. 21938, no pagan alquiler, y los que pagan por lo general pagan muy poco. Muchos inquilinos están dispuestos a pagar un alquiler más alto o a comprar su vivienda, porque no tienen otro sitio dónde vivir.

Es indispensable encontrar un modo de proteger a los inquilinos, pero también a los propietarios. La situación actual es mala para ambas partes. Los propietarios no pueden disfrutar de su propiedad, porque no reciben un alquiler adecuado, y los inquilinos viven en casas poco adecuadas, bajo la constante amenaza de desalojo.

Se ha visto la experiencia de Holanda, donde existen comités de alquiler, a los cuales ambas partes, propietario e inquilino, pueden acudir para que se establezca cual es el alquiler adecuado para la vivienda. La institución de los comités de alquiler es un ejemplo de la protección que se brinda al consumidor en Holanda. Habría que pensar en la posibilidad de establecer una institución similar en el Perú.

El arrendatario es el usuario de un predio y todo usuario es un consumidor, que en el libre mercado tiene sus derechos. Si él no puede disfrutar en modo adecuado del bien arrendado, tiene el derecho de reclamar y tiene que haber una institución que lo escuche. El Estado es el único ente que puede brindar esta posibilidad y no debería abstenerse de su responsabilidad de defender los derechos de sus ciudadanos.

La realidad peruana no es igual a la holandesa. Mientras que, en las cuatro grandes ciudades de Holanda, el 75% de la población es inquilina, en Lima este porcentaje es más o menos el 25. Asimismo, mientras todos los inquilinos en el Perú aspiran a ser propietarios, para poder estar tranquilos, seguros, sin miedo a que los desalojen y tener algo para dejar a sus hijos, en Holanda la gente no está tan atada a la propiedad.

Los alquileres para el sector social en Holanda siempre han sido bajos, pero nunca demasiado. En los últimos cuatro años, han subido en un 25%. Los alquileres suben una vez al año, en un porcentaje establecido por ley. Así se logra establecer alquileres razonables, ni demasiado altos, ni demasiado bajos.

Para defender los derechos de los inquilinos y propietarios en el Perú, habría que pensar en la posibilidad de un sistema similar al holandés que establezca alquileres adecuados. Por su parte, la instancia de los jueces conciliadores, que se establecerá por medio de la reforma judicial, podría tener rol importante para solucionar conflictos entre propietarios e inquilinos.

Para defender los derechos de los inquilinos a una vivienda adecuada al corto plazo se necesita efectuar un programa de destugurización en todos los inmuebles tugurizados, no solo en los de propiedad del Estado, sino también en los de propiedad privada. Habrá que encontrar un modo para que los propietarios, inquilinos e instituciones se pongan de acuerdo, para llegar a este proceso de destugurización.

A largo plazo el Estado tiene que desarrollar una política de vivienda que combata el déficit habitacional, como se ha hecho en otros países latinoamericanos como Chile. Hay que crear sistemas de financiamiento estatal con subsidios para facilitar el acceso a la vivienda de personas con bajos ingresos.

Mientras los inquilinos de los inmuebles tugurizados no tengan dónde ir, y continúe creciendo la población de Lima, no se resolverá el problema de la tugurización.



Es importante que el Estado peruano cumpla con los compromisos acordados en la Conferencia de Hábitat II, para garantizar progresivamente el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada para todos. La creación de la Comisión Nacional de Aplicación y Seguimiento de la Declaración de Estambul, y el Programa Hábitat II, es un primer paso.

### Referencias

- Asociación Pro Derechos Humanos (1996). *La vivienda, un derecho violado en el Perú*. (Informe Anual 1995).
- Bendezú, G. (1997). *Legislación especial sobre arrendamiento de inmuebles*. Lima, Perú: Fecalt.
- Decker, E. (1998). Inquilinato en los tugurios de Lima. *1/2 de construcción*, 135, 17-29.
- Dongo, L. (1991). *La vivienda en el Perú*. Lima, Perú: Marsol.
- Harms W., Ludeña W., & Pfeiffer P. (1996). *Vivir en el "centro". Vivienda e inquilinato en los barrios céntricos de las metrópolis de América Latina*. Hamburgo, Alemania: Technische Universität Hamburg.
- Martinez, G. (1997). *Legislación de inquilinato*. Lima, Perú: Ediciones El Carmen.
- Ministry of Housing, Planning and the Environment. (1996). *National Report of the Netherlands on Habitat*.
- Unión Interamericana para la Vivienda. (1995). *Financiamiento habitacional y subsidios directos a la demanda: Experiencias latinoamericanas*.



**Anexos****Anexo 1. Encuestas aplicada a 100 inquilinos en Jr. Junín, Barrios Altos, mayo 1997.****PERSONA ENTREVISTADA**

Esposo	25
Esposa	63
Hijo/hija	11
Otro familiar	1

**CUANTAS PERSONAS POR VIVIENDA**

uno	8
dos	10
tres a cinco	57
seis a diez	21
once a quince	3
dieciséis a veinte	1

**TIPO DE VIVIENDA**

Cuarto en solar	28
Departamento en solar	26
Cuarto en quinta	20
Departamento en quinta	14
Cuarto en callejón	12

**ALQUILER**

No paga	41
Menos de 20 soles	1
20-50 soles	29
50-100 soles	22
Más de 100 soles	6
No especifica	1

**TENENCIA DE LA VIVIENDA**

menos 5 años	15
5-10 años	5
11-20 años	24
21-30 años	34
31-40 años	9
41-50 años	6
más de 50 años	7

**AVISO DEL PROPIETARIO**

No ha avisado	51
No aparece el propietario	10
Desalojar	14
Firmar contrato	10
Ya firmaron contrato	2
Aumentar los alquileres	7
Vender vivienda al inquilino	9

**PODRIA PAGAR ALQUILER MAS ALTO**

Si	46
No	41
No especifica	13

**PODRIA COMPRAR LA VIVIENDA**

Si	33
No	23
Depende de las condiciones de compra	43
No especifica	1

**INGRESO FAMILIAR**

Menor 200 soles	4
200-400 soles	26
400-600 soles	27
600-800 soles	21
800-1000 soles	7
1000-1500 soles	6
Mayor 1500 soles	7
No especifica	2

**CONFLICTOS CON EL PROPIETARIO**

No hay contacto con el propietario	24
No hay conflictos	59
Amenaza de desalojo	7
Monto de alquiler	6
Servicios, falta de agua	3
Deudas de inquilinos anteriores	1



**SABE DEL D.L. 709**

Si	75
No	25

**DEFECTOS DE LA VIVIENDA**

No hay defectos	6
Deterioro total	14
Paredes deterioradas	38
Techo deteriorado	23
Piso deteriorado	10
Puertas deterioradas	3
Material de construcción antigua	11
Falta de agua	31
Falta de luz	9
Desague deteriorado	15
Humedad	29
Falta de espacio	7

**ESTA AL DIA CON PAGO DE ALQUILER**

Si	33
No	21
No, últimamente el propietario no viene a cobrar	4
No paga alquiler	41
No especifica	1

**QUIEN SE RESPONSABILIZA DE REPARACIONES**

Inquilino	100
Propietario	0

**PORQUE NO TIENE PLANES PARA MUDARSE**

Limitaciones económicas	28
Costumbre	13
El lugar está cerca a todo	6
No se ha presentado la oportunidad	2
No paga alquiler	2
El propietario da facilidades	2
No especifica	16

**NO PAGAN ALQUILER**

Por el momento solo arbitrios	8	(1 inmueble)
No sabe quien es el propietario	19	(5 inmuebles)
Están en juicio de desalojo	2	(1 inmueble)
No se sabe donde está el propietario	5	(5 inmuebles)
El propietario no les cobra (a raíz de un conflicto)	2	(1 inmueble)
El propietario no les cobra (por el estado del inmueble)	5	(1 inmueble)

**ALGUNA VEZ HA HABIDO AMENAZA DE DESALOJO**

Si	31
No	63
No especifica	6

**HA TENIDO O TIENE PLANES PARA MUDARSE**

Si	38
No	62

**PORQUE TIENE PLANES PARA MUDARSE**

El estado de la vivienda	14
Falta de servicios	3
Delincuencia/ drogadicción en el barrio	10
Amenaza de desalojo	6
Problema con vecinos	7
Vivienda es demasiado pequeña	1
Tiene terreno en otra zona	1
No le quieren vender el terreno	1
Mejorar condición de vida	2
Deseo de casa propia	1



## Anexo 2. Encuestas aplicadas a 11 pequeños propietarios en el Cercado de Lima.

### PROPIEDAD

1 cuarto en solar	1
2 cuartos en solar	1
81 cuartos en solar	1
1 cuarto en quinta	1
1 departamento en quinta	2
10 cuartos en quinta	1
24 cuartos en quinta	1
210 cuartos en 2 quinta	1
4 cuartos en callejón	1
30 cuartos en callejón	1

### VIVE EN EL MISMO INMUEBLE

Sí	3
No	8

### INGRESO DE LOS ALQUILERES POR PREDIO

25 soles	1
70 soles	1
80 soles	1
100 soles	2
150 soles	1
200 soles	1
550 soles	1
1000 soles	1
1200 soles	1
970 dólares	1

### INGRESO FAMILIAR

265 soles	1
450 soles	1
700 soles	2
1070 soles	1
1150 soles	1
1500 soles	1
1580 soles	1
1900 soles	1
979 dólares	1
no especifica	1

### QUE PIENSA HACER EN DICIEMBRE

Desalojar a todos o algunos	6
Vender el inmueble al inquilino	2
Vender el inmueble a otro	3
Contrato con los inquilinos actuales	4
Ya tienen contrato	1
Contrato con nuevos inquilinos	0
Aumentar los alquileres	2
Mejorar el predio	4

### COMO SELECCIONA A LOS INQUILINOS

No selecciona, antiguos inquilinos	2
Amistad	5
Amistades de otros inquilinos	4

### CONFLICTOS CON LOS INQUILINOS

No hay conflictos	4
Falta o atraso en pago de alquiler	7
No pagan arbitrios	1
Dejan deudas de agua y luz	1



*Encuestas aplicadas a 11 pequeños propietarios en el Cercado de Lima***Propietario 1**

Propiedad	1 cuarto en el solar
Vive en el mismo inmueble	no
Alquiler	80 soles
Ingreso de los alquileres	80 soles
Ingreso familiar	1580 soles
Qué piensa hacer en diciembre	vender inmueble al inquilinos
Relación con inquilinos	buena

**Propietario 2**

Propiedad	1 cuarto en quinta
Vive en el mismo inmueble	no
Alquiler	150 soles
Ingreso de los alquileres	150 soles
Ingreso familiar	450 soles
Qué piensa hacer en diciembre	hacer contrato con inquilino actuales aumentar los alquileres mejorar el predio
Relación con inquilinos	buena

**Propietario 3**

Propiedad	2 cuartos en solar
Vive en el mismo inmueble	no
Alquiler	25 soles cada uno
Ingreso de los alquileres	25 soles cada uno
Ingreso familiar	265 soles
Qué piensa hacer en diciembre	desalojar a un inquilino hacer contrato con otro
Relación con inquilinos	mala con uno por falta de pago buena con otro

**Propietario 4**

Propiedad	10 cuartos en quinta
Vive en el mismo inmueble	no
Alquiler	70 soles cada uno
Ingreso de los alquileres	70 soles
Ingreso familiar	1070 soles
Qué piensa hacer en diciembre	vender el inmueble a otros
Relación con inquilinos	les trata cordial pero no pagan

**Propietario 5**

Propiedad	24 cuartos en quinta
Vive en el mismo inmueble	si
Alquiler	4 menos de 20 soles 1 entre 20-50 soles 19 más de 100 soles
Ingreso de los alquileres	970 dólares
Ingreso familiar	970 dólares
Qué piensa hacer en diciembre	desalojar a 5 19 ya tienen contrato no aumentar más los alquileres mejorar el predio
Relación con inquilinos	mala con 5 buena con 19

**Propietario 6**

Propiedad	81 cuartos en solar
Vive en el mismo inmueble	no aumentar más los alquileres
Alquiler	22 menos de 20 soles 59 entre 20-50 soles
Ingreso de los alquileres	1200 soles
Ingreso familiar	1900 soles
Qué piensa hacer en diciembre	hacer contrato con los que pagan aumentar los alquileres mejorar el predio
Relación con inquilinos	mala con algunos por falta de pago



**Propietario 7**

Propiedad	201 cuartos en 2 quintas (41 cuartos ocupados)
Vive en el mismo inmueble	si
Alquiler	12 entre 20 y 50 soles 15 entre 50 y 100 soles 14 no pagan
Ingreso de los alquileres	550 soles
Ingreso familiar	1150 soles
Qué piensa hacer en diciembre	vender el inmueble a otros
Relación con inquilinos	muy mala por falta de pago

**Propietario 8**

Propiedad	1 departamento en quinta
Vive en el mismo inmueble	no
Alquiler	100 soles
Ingreso de los alquileres	100 soles
Ingreso familiar	no especifica
Qué piensa hacer en diciembre	mejorar el predio
Relación con inquilinos	a veces no pagan puntualmente

**Propietario 9**

Propiedad	1 departamento en quinta
Vive en el mismo inmueble	no
Alquiler	100 soles
Ingreso de los alquileres	100 soles
Ingreso familiar	700 soles
Qué piensa hacer en diciembre	hacer contrato con inquilinos actuales
Relación con inquilinos	buena

**Propietario 10**

Propiedad	30 cuartos en callejón
Vive en el mismo inmueble	no
Alquiler	15 menos de 20 oles 10 entre 20 y 50 soles 5 entre 50 y 100 soles
Ingreso de los alquileres	1000 soles
Ingreso familiar	1500 soles
Qué piensa hacer en diciembre	desalojar
Relación con inquilinos	mala por falta de pago

**Propietario 11**

Propiedad	4 cuartos en callejón
Vive en el mismo inmueble	si
Alquiler	50 soles cada uno
Ingreso de los alquileres	200 soles
Ingreso familiar	700 soles
Qué piensa hacer en diciembre	vender a inquilinos
Relación con inquilinos	a veces atrasos en pagos



### *Anexo 3. Definiciones de tugurios*

**Solar:** Casa de vecindad construidas en los primeros años de la república que fueron ocupados por sectores de clase media. Es una edificación de dos pisos con viviendas hacia la calle y el balcón corrido que da acceso a las viviendas del segundo piso. Interiormente se ubican varios departamentos a ambos lados de un pasaje central y profundo por el que se ingresa. La disposición se repite en el segundo piso: su edificación es de muros de adobe, techos de madera y los servicios higiénicos son colectivos. (INADUR, 1983. El problema de las áreas tugurizadas centrales. Lima, Perú: Ministerio de Vivienda.)

**Callejón:** Conjunto de cuartos ubicados en un solo predio, alineados a lo largo de un pasaje central. Cada vivienda tiene uno o dos cuartos reducidos, mal iluminados

y con ventilación deficiente; los servicios higiénicos son colectivos y generalmente se reducen a un caño y botadero. Son edificaciones de un piso, construidas con adobe o ladrillo, techo de madera y piso de tierra. (INADUR, 1983)

**Quinta:** Al margen de otras acepciones, constituye una "forma urbana análoga a los callejones, pero ampliadas y de mayor holgura tanto en espacios privados como colectivos y que frecuentemente incluyen un espacio libre interior de alguna magnitud. Las instalaciones con individuales a cada casa. Suele ser de dos pisos y presentar casas frontales a la calle además de las interiores. Si bien no es una tipología de tugurio, a veces se dan quintas deterioradas o subdivididas". (Municipalidad de Lima Metropolitana, 1987. Plan del centro de Lima.)