

"... el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia" (Artículo 11° del PIDESC)

El Artículo Undécimo del Pacto proclama el derecho de las personas a vivir dignamente y a que los Estados Parte con sus diversas políticas garanticen que respetarán ese derecho. Esto significa reconocer que la pobreza no es producto de cualidades psíquicas o morales de las personas, sino de procesos históricos, económicos y políticos que han incidido sobre la creación, multiplicación y distribución de la riqueza socialmente creada o en su disminución y concentración en sectores minoritarios.

En cuanto a la distribución del ingreso total, el 10% de los peruanos con los ingresos *per cápita* más altos participa en el ingreso total con una proporción que es once veces la del 10% de la población que tiene los ingresos *per cápita* más bajos. El 40% de la población con los ingresos *per cápita* más bajos a duras penas participa del 18.3% del ingreso nacional total, cifra casi equivalente a la del 5% más rico del país. Este esquema de la distribución del ingreso no ha variado en la última década. Y si se mira la evolución del gasto diferenciando los grupos de ingreso, observamos un decaimiento importante en el gasto total *per capita* anual de los cuatro deciles más bajos.

(Recuadro) *El decano del Colegio de Economistas de Lima, Dennis Falvy, afirma que mientras el trabajador dependiente o independiente tiene que pagar una serie de impuestos que les son descontados de su sueldo, los accionistas de las empresas no tributan porque los dividendos no pagan impuestos. Reveló que las cifras acumuladas de enero a octubre de este año demuestran que las personas naturales pagaron un total de 2,102 millones de soles, mientras las empresas, 2,184 millones de soles. Falvy sostiene que los empresarios obtienen sus utilidades líquidas, sin carga impositiva, pero sus empresas no cumplen con pagar el 30% de impuesto al patrimonio, sino el 15% o a veces menos, porque la legislación le permite adecuarse a 21 deducciones empresariales contempladas en la Ley del Impuesto a la Renta..." (La República, 11-12-99)*

En los últimos quince años el nivel de vida de los peruanos se ha visto socavado por políticas económicas de diversa orientación. Durante el quinquenio de 1985 a 1990 una serie de políticas erradas llevaron a una inflación descontrolada y a la recesión, mientras que en los primeros años del quinquenio de 1990 a 1995 se aplicó una política de ajuste orientada a detener la situación de desequilibrio macro económico generado en los años anteriores, que generó un mayor decaimiento en las condiciones de vida. Se calcula que el "shock" de precios aplicado el mes de agosto de 1990 tuvo como efecto, por ejemplo, un incremento de cuatro puntos en los niveles de pobreza existentes en Lima Metropolitana (Gustavo Yamada en *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*. Instituto Cuánto/UNICEF PERU).

Y, aun cuando se puede discutir la opción política del ajuste, lo que queda claro es la obligación gubernamental, resultante del Pacto, de proteger niveles de vida de la población, implementando para ello medidas y programas de emergencia orientados a paliar los efectos negativos del ajuste. El hecho de que estas medidas no formaran parte del paquete inicial se demuestra por el nivel de gasto público real o efectivo en el último quinquenio. Así, podemos ver que el nivel de gasto social, particularmente el de programas de emergencia fue extremadamente reducido, y aún continúa siendo exiguo.

(Recuadro) *Como resultado de este proceso, la población peruana ha sufrido un intenso proceso de pauperización. Así, tomando como línea de base 1985, en 1992 los salarios reales de los trabajadores del sector privado eran 49.4%, los de los trabajadores del sector público eran 20.6%, y el salario mínimo real era 29.7% de lo que eran en 1985.*

La Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) realizada en los años 1985, 1991, 1994 y 1996 constituye la fuente estadística más completa que permite hacer comparaciones. La ENNIV de 1985 fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) -entidad gubernamental- las ENNIV de 1991, 1994 y 1996 fueron realizadas por CUANTO S.A. -empresa privada- con el apoyo del Banco Mundial. Estas encuestas se basan en una medición del gasto o consumo de las familias o personas, más que en el ingreso o la satisfacción efectiva de las necesidades.

Los datos que arrojan estas encuestas muestran una concentración estructural de la pobreza y la pobreza extrema en las zonas de Sierra y Selva rural. Según el Instituto de Estudios Peruanos, la incidencia de la pobreza se ha mantenido entre el 68.3% y el 68.1% de los hogares del primer dominio, y habría bajado de 69.7% a 64.9% en la Selva rural durante el período 1994-1997. Sin embargo, la pobreza en la Costa urbana habría aumentado del 48.9% al 58.3% de los hogares. El número de hogares que viven en extrema pobreza en el país era de 14.7% en 1997, pero esa cifra subía al 23.6% en el campo costeño; al 32.6% en la Sierra rural y al 36.4% en la Selva rural. El porcentaje de hogares en pobreza sería 50.7% que no logra generar ingresos que cubran una canasta básica familiar equivalente a US \$ 300, aproximadamente.

El Gobierno sostiene que la pobreza extrema se redujo desde 1991 - cuando alcanzó al 26.8% de hogares - al 14.7% en 1997. Pero fuentes privadas afirman que mientras en 1991 había 6.7 millones de pobres no extremos, en 1997 esta cifra subió a 8.7 millones de personas. Es decir, aunque la pobreza extrema bajó, más bien creció el número de pobres no extremos en términos absolutos, de 12.16 millones en 1994 a 12.34 millones de peruanos en 1997.

Varios métodos se utilizan para medir la pobreza: a) el que mide necesidades básicas insatisfechas (NBI); b) el de la línea de pobreza que compara los ingresos monetarios familiares frente a una canasta de bienes y servicios básicos; c) el que combina ambos y d) el que propone el PNUD o índice de pobreza de capacidad (IPC).

La línea de pobreza (o umbral de pobreza) divide la población en dos grupos: pobres y no pobres. Así, son considerados como pobres las personas cuyo gasto total no cubre los costos de una Canasta Básica de Consumo (que incluye alimentos y otros bienes y servicios básicos). Esta categoría se subdivide en pobres extremos y pobres no extremos. Los pobres extremos son personas cuyo gasto total no alcanza a cubrir el costo de una Canasta Básica Alimentaria que satisface los requerimientos mínimos nutricionales. Los pobres no extremos son aquellos cuyo gasto cubre sus necesidades alimentarias pero que, sin embargo, no pueden pagar por servicios como agua potable, luz eléctrica, educación, salud y otros bienes. Pobre sería hoy la persona cuyo gasto promedio diario no alcanza un nivel de S/ 6.12 nuevos soles, US\$ 1.75 dólares, mientras se considera pobre extremo al que gasta en promedio por día menos de 3.5 nuevos soles, o US\$ 1.00 dólar.

El método de las necesidades básicas insatisfechas define como pobres a aquellos que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI). El INEI utiliza cinco indicadores de NBI: hacinamiento, falta de desagüe, vivienda inadecuada,

inasistencia escolar y dependencia económica. Según esto, el 54.3% de los hogares en el país serían pobres, con una diferencia que va del 29% en Lima Metropolitana y la Costa urbana, hasta el 83.7%, el 95.9% y el 95.0% en la Costa, Sierra y Selva rurales, respectivamente.

El método integrado busca distinguir la pobreza estructural de aquella que depende de las variaciones coyunturales de la economía. De acuerdo a esto, según Pedro Francke, para 1997 el 43.8% de los hogares peruanos era pobre con una diferencia entre el 26.4% de los hogares limeños frente al 54.2%, 69.4% y 70.1% de los costeños, serranos y selváticos rurales, respectivamente.

Sin embargo, varios analistas han llamado la atención sobre la complejidad del fenómeno de la pobreza que no alcanzan a medir estos métodos y sus indicadores, particularmente en sus dimensiones culturales, psíquicas y políticas. De lo contrario, advierten, muchos funcionarios públicos peruanos y extranjeros pueden suponer que se puede superar la pobreza con una política social compensatoria, olvidando que un modelo económico que no puede proporcionar mejoras sustanciales y permanentes a las familias, no puede traer desarrollo para la nación.

Lamentablemente, con frecuencia se olvida en los análisis de esta situación, la incidencia decisiva que tiene para el crecimiento económico de un país pequeño como el Perú la combinación de factores tales como un pago desmedido de la deuda externa, una reducción sostenida de los términos de intercambio en el comercio internacional y una creciente salida de capitales.

El Gobierno se comprometió a reducir la pobreza extrema en 50% para el año 2000 considerando una inversión quinquenal de US\$ 2,700 millones de dólares, asignando no menos del 40% del Presupuesto de la República al gasto social: cifras aparentemente importantes pero contradictorias si las comparamos con los 2,000 millones de dólares que el Gobierno asigna al pago de la deuda externa. En comparación con 1985, cuando el gasto social real *per cápita* era de 84 (sobre la base de 100), en 1992 este mismo gasto sólo llegó a 36. Y aunque en los tres últimos años ha habido un aumento sustancial del gasto social, aún no se ha llegado siquiera a recuperar los niveles de 1985.

Al respecto, el Banco Mundial en su estudio "*Perú: Poverty Comparisons*" de 1998 señala que si se mantuviera un crecimiento sostenido de 3% del PBI durante cinco años, se podría esperar una reducción en la pobreza extrema de un 25%. Asimismo, muestra que si el crecimiento se da principalmente en áreas rurales, se lograría una reducción de 47% en la pobreza extrema, mientras que si se concentrara en Lima, tal como ha venido sucediendo, la reducción de la pobreza extrema sería de sólo 22% para el mismo crecimiento del PBI. No obstante, uno de los supuestos de estas estimaciones es que la distribución del ingreso se mantendría constante, pero el Banco Mundial ha reconocido que esto no ha ocurrido y, más bien, tiene indicios de que la distribución en el caso del Perú habría empeorado en los últimos años.

El programa social del Gobierno desarrolla líneas básicas tales como asistencia alimentaria, saneamiento básico, salud básica (centrada en la lucha contra la mortalidad materno-infantil) y planificación familiar. La asistencia alimentaria se ejecuta mediante la distribución de alimentos realizada a través del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA) a los Clubes de Madres y similares, y a las municipalidades como complemento al Programa del Vaso de Leche; así como la distribución de desayunos escolares efectuada por el Fondo de Compensación Social (FONCODES) a través de las asociaciones de padres de familia. Por su parte, el Programa de Alimentación y Nutrición para Familias en Alto Riesgo (PANFAR) se

dirige a madres y menores de 5 años con desnutrición aguda. El instituto privado "Cuánto" ha calculado que el 70% de los hogares pobres de las áreas rurales reciben alimentos donados. Es así como, en esta relación desigual, se crean las bases de una dependencia de las familias respecto de los funcionarios públicos, que con frecuencia las manipulan políticamente.

El Gobierno viene ejecutando una estrategia de focalización del gasto social en 419 distritos de los 1,800 que tiene el país, con la meta de bajar a la mitad el número de pobres extremos, en programas que manejan varias agencias gubernamentales ejecutando proyectos de infraestructura económica, infraestructura social y apoyo asistencial. Aparte del PRONAA y FONCODES, las agencias que ejecutan estos programas son el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF), UTE-FONAVI (infraestructura de saneamiento), Cooperación Popular, el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) para la atención a las familias desplazadas por la guerra interna., el Programa Especial de Titulación de Tierras y el COFOPRI dedicado a la titulación de lotes de vivienda en los barrios marginales de las grandes ciudades.

Al respecto, Pedro Francke -subdirector de la revista *Actualidad Económica del Perú* que edita CEDAL- juzga que "lo transcurrido durante la década ha mostrado que entre el principio general y la aplicación concreta de la focalización existe una distancia importante, que puede llevar a que métodos de focalización resulten atentatorios contra el ejercicio de derechos económicos y sociales. Habría que distinguir, entonces, entre focalización excluyente y focalización incluyente. Como ejemplo del primer tipo de focalización, podemos pensar en el cobro de tarifas en los hospitales públicos, que sólo es exonerado para quienes prueben no tener ingresos para pagar. Un ejemplo de focalización incluyente podría ser el desarrollo de programas para mejorar la educación rural o la atención materno-infantil en Huancavelica. Por otro lado, cuando hay una disminución del gasto social global, la focalización tiene que ver con la disminución de los programas sociales a los grupos no focalizados, lo que probablemente implica una violación de sus derechos... Una focalización excluyente en el marco de un programa de ajuste estructural, como fue la focalización promovida en la década de los 90, sí es contraria a la vigencia de tales derechos"

El Banco Mundial ha señalado el riesgo que constituye que buena parte de los indicadores de pobreza a combatir, según los técnicos del gobierno, estén anclados en la infraestructura (38% de ponderación al techo de las viviendas, frente al 15% otorgado a la desnutrición en la evaluación de proyectos de FONCODES), pues bastará que en un pueblo se coloquen planchas de calamina en los techos para que sea considerado no pobre, sin tomar en cuenta el desarrollo de las capacidades de las familias, el incremento de su nivel educativo y de su participación ciudadana. Héctor Béjar -responsable de *Social Watch* en el Perú- recuerda que "durante los años 1993 y 1994, el Presidente peruano inauguró el edificio de un colegio por día, (pero) pasadas las elecciones de 1995, ya nadie se acuerda de que el Perú sigue teniendo un enorme déficit de construcciones escolares", para concluir diciendo que el "sostenido y complicado programa de alivio a la pobreza, ha tenido resultados muy modestos en relación con el conjunto del fenómeno".

La pobreza rural es alta, es decir, casi todos los habitantes del ámbito rural son pobres. "pero aún más grave -dice Carollina Trivelli- es que los no pobres no son un grupo con capacidad segura de mantenerse fuera de la pobreza. Sólo para dar una idea gruesa de esto, podemos decir que los no pobres en el ámbito rural tenían, en 1997, un ingreso promedio de 2,600 soles anuales (ENNIV 1997), es decir, apenas el doble del valor de la línea de pobreza. En el caso de la Sierra rural, el ingreso promedio era de 2,275 soles anuales y la línea de pobreza se ubicaba en los 1,276 soles anuales. Es decir, los no pobres, como grupo, están probablemente más cerca de ser pobres que de ser ricos".

Adicionalmente, y teniendo en cuenta la existencia actual de diversos programas destinados a aliviar y combatir la pobreza, se puede afirmar que se trata de esfuerzos que no ocupan el máximo de recursos disponibles, y que la asignación de recursos a nivel territorial y sectorial no refleja una real preocupación por la mejora de los niveles de vida -como sería el caso si la asignación del gasto estuviera con relación a la incidencia de la pobreza en cada zona-, sino una preponderancia de criterios políticos. Por ejemplo, el estudio de 1998 que hizo el Banco Mundial evaluaba que los programas de alivio de la pobreza en 1996 representaban el 10% de lo presupuestado para gastos de salud y educación. La mayor parte de esos gastos sociales, contrariamente a lo esperado, no se concentraron en los más pobres del país: sólo el 35% de los fondos benefició al 40% de los más pobres.

Las últimas cifras parciales disponibles revelan la magnitud de los efectos de las políticas de ajuste y la crisis financiera internacional sobre la economía de las familias: "Si comparamos las cifras de consumo de julio del 95 con las de abril del 99, según SAMIMP (la empresa líder en este campo), observaremos, por ejemplo, que el consumo de leche en polvo ha bajado en 43.4%; el de conservas de pescado ha caído 26.2%; mantequilla, 22.9%; café, 22.5%; y jabón de lavar, 28.9% (...) Si sumamos las cuentas de teléfono, agua, luz, nos encontramos con la angustia del día a día: el presupuesto que no cuadra; lo que podría explicar el porqué de la caída del consumo de medicamentos en general (24% entre 1997 y 1999 según Apoyo Opinión y Mercado) y el aumento sintomático del consumo de ansiolíticos y antidepresivos" (Hernán Garrido Lecca, *Liberación* 22-11-99 p. 4)

Según un estudio de Apoyo Opinión y Mercado correspondiente a julio de 1999, el nivel de ingreso de las familias en Lima Metropolitana se redujo entre 1995 y 1999, en promedio, un 22.9%. Y mientras el número de hogares pertenecientes al segmento "B" de ingresos disminuyó del 19.9% al 15.3%; los pertenecientes al sector "E" de los más bajos ingresos, se incrementaron del 5.6% al 11.9% del total de familias.

Derecho a una alimentación suficiente

El derecho a la alimentación se define como el derecho de acceder a los alimentos suficientes y adecuados a fin de poder alimentarse uno mismo o, en su defecto, a ser alimentado por quienes legalmente deben hacerlo. El Estado debe respetar los recursos básicos mediante los cuales las personas acceden a los alimentos necesarios, protegerlos frente a terceros, y en el caso de que deba proveer alimento porque las personas se han visto privadas de sus recursos básicos de acceso, cumplir esta función adecuadamente.

Casi dos tercios de los alimentos que consumen los peruanos son importados. El país con uno de los mares más ricos del mundo y la mayor diversidad de ecosistemas, retrocede sin cesar en su capacidad de brindar alimento a sus habitantes. ¿Cuáles son las causas? La postergación de inversión significativa en el agro y en las provincias, favoreciendo una estructura de consumo y de precios de perfil urbano e, inclusive, desprotegiendo la producción alimentaria nacional para favorecer el comercio de importación.

El Estado por primera vez asume responsabilidad en cuanto a garantizar la alimentación de las poblaciones deprimidas en noviembre de 1972, con la creación de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA). En diciembre de 1974 se crea el Ministerio de Alimentación que tenía entre sus funciones "orientar el consumo nacional de productos alimenticios, de acuerdo con las posibilidades de producción del país y los objetivos para mejorar los niveles nutricionales de la población". Cuando dicho ministerio fue desactivado, quedó en funciones la ONAA.

Luego de la crisis del cese de pagos de la deuda externa de 1984 y habiéndose deteriorado la situación de grandes sectores sociales, el gobierno aprista creó el Programa de Asistencia Directa (PAD) en 1985, con el objetivo de "contribuir al mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de la población en áreas urbano-marginales y zonas rurales deprimidas". Sin embargo, esto se tradujo en canje de alimentos por trabajos comunales que desembocó en una relación de dependencia de los beneficiarios, los que fueron objeto de manipulaciones políticas.

Los datos de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) 1991 y 1994, comprobaron que la crisis y el "ajuste" ocurridos a fines de la década pasada generaron una importante caída en el consumo calórico (-18.7%) y en el consumo proteico (-24.7%), mientras que la caída en el gasto promedio en alimentos fue de -35%. Ese ajuste multiplicó los "comedores populares", que grupos de mujeres de barrios apoyados por la Iglesia y ONGs organizaron a comienzos de la década pasada. Hoy, la Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima y Callao (FEMOCCPAALC), calcula que hay 10 mil comedores en todo el país que atienden a alrededor de 200 mil familias.

Impulsada por los comedores populares autogestionarios, el Congreso aprobó en febrero de 1991 la Ley 25307, que dispuso la creación de un Programa Nacional de Apoyo a la Labor Alimentaria de las Organizaciones de Base (PALA-OSB), que debía ser cogestionado por entidades del Estado y las organizaciones sociales de base encargadas de la asistencia alimentarla. Desconociendo esto, el PALA, empero, fue organizado como parte del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), que el Gobierno creó en febrero de 1992 para encargarle las funciones de asistencia alimentaria que cumplían hasta entonces la ONAA y el PAD. El PRONAA dependió del Ministerio de la Presidencia hasta octubre de 1996, fecha en que pasó al Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, planteándose como misión "elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en situación de pobreza extrema, ejecutando acciones de asistencia, apoyo y seguridad alimentaria, dirigidas preferentemente a la atención de los grupos vulnerables y en alto riesgo nutricional..."

Aunque la Ley 25307 aún está en vigencia, el Gobierno no ha cumplido con transferir recursos equivalentes al 65% del costo de la ración de alimentos que preparan los comedores: las donaciones del PRONAA constituyen en promedio el 13.5% del costo de dicha ración, la cual de por sí ya es nutricionalmente deficitaria.

La Federación de Comedores, por su parte, estima que la cantidad de los alimentos suministrados por el PRONAA se ha incrementado en un 43% en 1999, con mejoras en el aporte de calorías, proteínas totales y de grasas; pero con una disminución en el aporte de proteína animal, asociado a un reducido aporte de hierro. Estudios realizados por la ONG Alternativa en el distrito de San Martín de Porras en Lima, revelan que entre las mujeres gestantes de los comedores hay un 34% de anémicas, y que entre los niños menores del distrito de Los Olivos el mal alcanza al 70%. La propuesta de la Federación ha solicitado 215.2 millones de soles para el apoyo alimentario, un subsidio de 82.3 millones de soles de subsidio para los casos sociales, es decir de los pobres extremos, y 55.5 millones de soles para apoyar la generación de ingresos y empleo a partir de la conversión de los comedores en entidades productivas.

Pero, además, la misma Federación ha venido denunciando manipulación política de parte de funcionarios del gobierno, atentados contra su autonomía, sanciones y creación de organización paralela en los distritos de San Juan de Lurigancho y Ventanilla.

Los datos de la ENNIV 1994, que es la fuente más cercana y confiable -pues desde 1972 no se ha vuelto a aplicar la Encuesta Nacional de Consumo Alimentario (ENCA)- muestran que un porcentaje significativo de los ingresos de las familias pobres se destina a alimentos: 69% en la Sierra y Selva rural donde la incidencia de la pobreza es mayor, 62% en la Costa y llega hasta el 74% en el caso de los pobres extremos. Muestran, también, que del total de niños que viven en extrema pobreza el 46.8% presenta desnutrición crónica; del total de niños pobres, pero no extremos, el 27.6% presenta desnutrición crónica y del total de niños no pobres sólo 16.9% presenta este estado. Estos datos revelan la relación directa entre pobreza y desnutrición, de modo que a mayor pobreza, mayor desnutrición. Como podemos prever la Sierra y Selva rurales son las más afectadas.

El Censo Nacional de Talla Escolar realizado por UNICEF y el Ministerio de Educación en 1993 entre la población escolar que se ubica en el rango de edad entre 6 y 9 años 11 meses, nos indica que en promedio el 48% de estos niños en todo el país presentan desnutrición crónica. En departamentos donde la pobreza es mayor (Huancavelica, Apurímac, Cajamarca, etc.) la desnutrición crónica se encuentra entre el 60% y el 72% del total de niños censados.

La Ley 26505 o Ley de Tierras que introduce un cambio sustancial en el régimen de tenencia y titularidad de las tierras agrícolas de propiedad de las comunidades campesinas, podría afectar severamente el acceso de los campesinos y nativos a los recursos básicos como la tierra, pastos y bosques, que les asegura su acceso a la alimentación suficiente.

Situación de las familias desplazadas por causa de la guerra interna

La huida obligada de alrededor de 600 mil personas de sus pueblos de origen por motivos de violencia política desatada por los grupos levantados en armas como Sendero Luminoso (SL) en 1980 y posteriormente, en 1987, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), aumentó por la indiscriminada acción contrasubversiva de las fuerzas del orden, e inclusive la intervención del narcotráfico. La población civil se vio en medio de dos fuegos, situación que trastocaba radicalmente sus vidas y sus derechos se vieron gravemente vulnerados. El drama de las familias desplazadas, primeras víctimas de la guerra, puede avizorarse a partir de una fría cifra: 4,200 niños que perdieron a padre y madre han sido censados en diversas ciudades adonde fueron los desplazados.

El Gobierno creó en 1993 el Programa de Apoyo a la Repoblación (PAR) , entidad dependiente del Ministerio de la Presidencia. La decisión política era darle gran difusión a la voluntad del gobierno de brindar apoyo al proceso de retorno como parte de la estrategia pacificadora del país. No obstante, el Estado inicia recién en 1995 sus experiencias-piloto de retornos organizados. A fines de 1996 el porcentaje de población desplazada que había retornado a sus lugares de origen era de un 25 a 30% del total de desplazados, según lo que estima la Mesa Nacional sobre Desplazamiento en el Perú, de acuerdo a los informes recibidos de sus mesas regionales en Ayacucho, Junín, Huancavelica, Apurímac, Ica y Lima. El PAR mantiene una resistencia en abordar la situación de la población desplazada que ha decidido quedarse en los lugares que le sirvieron de refugio, principalmente en zonas urbanas.

Gran parte de esta población retornante sólo ha recibido ayuda mínima y en algunos casos temporal desde el punto de vista de la sostenibilidad. Asimismo, como se puede comprobar, sigue siendo mayoritaria la población que ha decidido insertarse en las zonas que le sirvieron de refugio, sin desligarse definitivamente de sus pueblos de origen.

En 1995 el PAR contaba con un presupuesto autorizado del orden de los S/.12'537,353 proveniente de fondos del Tesoro Público, de los cuales al término de la ejecución presupuestal sólo ejecuto la suma de S/. 3'994,233, con los cuales se han beneficiado a 5,400 familias, lo que significa una inversión promedio de S/. 739 por familia al año. Hasta el tercer trimestre de 1999, el PAR había apoyado el retorno a sus antiguos lares de un poco más de 19 mil familias.

Cabe señalar que la violencia también ha afectado a población indígena de la Amazonia como es el caso de la etnia asháninka. Sujetos durante años a cautiverios, asesinatos masivos o desplazamiento por temor, los asháninkas vienen sobreviviendo con escaso apoyo del Estado, ya que el PAR no tiene como zona prioritaria a la Selva central. Inclusive el desconocimiento de la problemática de las comunidades nativas ha significado que algunos de los procesos de retorno estén dirigidos más bien a favorecer a colonos (foráneos, no indígenas) que terminan usurpando las tierras de propiedad de comunidades amazónicas.

En julio de 1996 el Poder Legislativo, otorgó facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para legislar entre otros temas sobre el problema del desplazamiento. Merced a estas facultades se promulgaron tres decretos legislativos, el primero, con relación al Programa Nacional de Apoyo a la Repoblación, dándole mayor autonomía, el segundo está referido a problemas legales de los desplazados beneficiando a los indocumentados y a los omisos al Servicio Militar Obligatorio; el tercero promueve la adjudicación de predios rústicos de libre disponibilidad a la población afectada. La reglamentación se hizo de manera reservada y sin participación de la sociedad civil.

Estos decretos legislativos fueron un avance en la medida que benefician al total de la población desplazada. No obstante, resultaron a la postre insuficientes, pues no cubrían todos los aspectos que se debían contemplar dentro de un adecuado sistema de protección jurídica para los desplazados. Por ejemplo, incluir medidas legislativas que respondan a una propuesta integral de atención y reparación de los derechos de esta población afectada. Además, persiste el problema de los campesinos que tienen requisitoria judicial por delito de terrorismo, que son mayoritariamente desplazados o personas que resistieron el período de la violencia en sus lugares de origen.

Así, se debe tener en cuenta la situación de las mujeres desplazadas y en especial de las mujeres retornantes. El porcentaje de mujeres jefes de hogar en zonas de repoblamiento es de 33% y el porcentaje de viudas jefes de hogar es del 26%. En las zonas urbano-marginales el porcentaje de mujeres jefes de hogar es de 25%.

Las prácticas de socorro y solidaridad que existían antes para las viudas, hoy no son posibles por haber excedido el número de viudas cifras que van más allá de las posibilidades de atención. No pueden realizar trabajos de agricultura, por ausencia del varón en tareas complementarias. En consecuencia en un proceso de reconstrucción, este sector queda rezagado. Del porcentaje de viudas, 75% está en edad fértil y son quechua hablantes y, en general, analfabetas.

"Aunque tradicionalmente se respeta el derecho de las viudas a mantener una porción de tierras en posesión, de modo de poder sostenerse ella y mantener a sus hijos, se pueden encontrar también casos en los cuales les asignan derechos menores, restringiendo su acceso a pocas tierras, a tierras malas y, eventualmente, sin reconocérsele derecho a poseer una parcela. El problema se plantea de manera significativa en las zonas de la Sierra que fueron afectadas por la violencia social y política, donde el número de viudas es bastante alto. Con el proceso de retorno de las comunidades, el tema adquiere actualidad" ("Derechos individuales al interior de

la Comunidad", Coordinadora Nacional de Comunidades Campesinas, Grupo de Trabajo sobre Comunidades y Titulación, junio 1997)

En el caso de población insertada en zonas de refugio, las mujeres también han tenido y tienen un papel preponderante, pues han respondido al trauma del cambio de entorno creando mecanismos de supervivencia para ellas y sus familias.

De otro lado, existe también dentro del PAR el programa de REHAVIR para construir mil viviendas, pero esto resulta insuficiente, si tomamos en cuenta que estamos hablando de aproximadamente 150 mil retornantes, es decir, de unas 25 mil familias.

En otros casos, el PAR apoya con parte de los materiales para la construcción de la vivienda, como calaminas, pero ello no soluciona el problema, pues el tiempo dedicado a construcción por los propios pobladores se interpone con las perentorias tareas de sobrevivencia diaria en labores agrícolas. No es casual, entonces, que las casas más precarias sean las de las viudas.

El derecho a la vivienda

La actual Constitución de 1993 no reconoce el derecho a la vivienda como una necesidad básica de la persona. Con su promulgación cambió el marco jurídico establecido en nuestro país a partir del que se definen las políticas nacionales públicas, las mismas que se encuentran enmarcadas dentro de la aplicación de políticas neoliberales. Así, en el caso del manejo del suelo se dispone el respeto a la propiedad privada de manera irrestricta, eliminando la posibilidad de expropiaciones de terrenos de propiedad privada en razón del interés social y limitándola sólo para casos de necesidad pública, debiendo el Estado pagar la valorización del terreno a precio del mercado.

La reforma del Estado en este sector trajo como consecuencia la fusión del Ministerio de Vivienda con el de Transportes y Comunicaciones en una posición subordinada, la desaparición del Banco de la Vivienda y del Banco Hipotecario, en una primera etapa. Luego fue liquidada la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE), y, por último, en 1999 fue transformado el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y el impuesto que lo financiaba, en un impuesto de solidaridad no dedicado exclusivamente a la construcción de viviendas y de infraestructura urbana.

El stock de viviendas en el país es de 5.1 millones de unidades con el 96% de ocupación. Según el Censo, 677,387 hogares, (14.2% del total de hogares del país) viven en edificaciones inadecuadas; 849,724 viviendas tienen problemas de hacinamiento (17.8%), viviendo en esas condiciones aproximadamente 4.2 millones de personas. Por tanto, el déficit nacional de vivienda es del 28% del total, es decir, más de 1.4 millones de viviendas.

En el país, sólo dos tercios de los hogares disponen del servicio de agua potable dentro de la vivienda, influenciando en este promedio las áreas urbanas, donde son más los que cuentan con este servicio. Uno de cada cinco hogares peruanos, no dispone de ningún tipo de desagüe, y una de cada dos familias, en el área rural. Hasta el año 1991 no se destinaron recursos significativos para infraestructura de saneamiento básico. La aparición de la pandemia del cólera en el verano de 1991, que afectó a más de 320 mil personas, produjo un viraje en la política gubernamental que quintuplicó la inversión en este rubro en cuatro años, usando el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). Así, la inversión estatal pasó de 21.6 millones de dólares en 1990 a 111.6 millones en 1995 y 298.8 millones en 1997.

Este dinamismo llevó en 1998 al Secretario Ejecutivo de la *Habitat International Coalition* a concluir que las metas del Plan de Acción Nacional de Habitat 1995-2000, en lo que se refiere a instalación de infraestructura de redes de agua potable y desagüe, se han cumplido, conforme informa la Comisión Habitat.

El 70% de los hogares peruanos tiene electricidad, llegando sólo al 30% de familias de la Costa y Sierra rurales.

En Lima Metropolitana y Callao hay 520,377 personas que viven en tugurios, es decir, edificaciones deterioradas y con hacinamiento, mientras 9,605 hogares están en situación de invasores, la cifra más alta de las ciudades del país. El número de individuos y familias sin hogar, que viven en la calle, llega a 5,000 personas.

Hoy el sector privado y público no supera la producción de 15,000 viviendas por año. En 1995 el Estado invirtió en infraestructura y equipamiento \$ 190.6 millones de dólares y en construcción de viviendas (multifamiliares, créditos supervisados y en materiales) \$ 80 millones.

En el país, hasta la fecha, no ha existido una ley de vivienda para proteger a los que están sin hogar o sin techo. Las normas se han promulgado de manera que atiendan la problemática de manera muy puntual. Por el contrario, desde enero de 1998, plazo estipulado por el Decreto Ley 26701, los inquilinos de tugurios, como los de viviendas de bajo costo, pasaron al régimen de libre contrato de alquiler para negociar su monto de arrendamiento. Desde la época del gobierno del General Velasco, estas familias estaban protegidas contra el desahucio. Se estima en 15,000 familias inquilinas a nivel nacional fueron afectadas.

Se calcula que una familia peruana gasta en vivienda el 24.2% del total de sus gastos. El gasto total de una familia pobre es de S/. 875 nuevos soles (US\$ 330 dólares) por mes y de una familia pobre extrema S/. 328 nuevos soles (\$123 dólares) por mes. Un pobre extremo destina de su gasto total el 68% para alimentación y el 15% para vivienda.

Es a partir de este marco jurídico que se han promulgado leyes que definen las nuevas políticas instauradas actualmente respecto al suelo, así tenemos la Ley 26264 de fecha 29 de diciembre de 1993, que declara de necesidad y utilidad pública el saneamiento físico legal de los asentamientos humanos poseídos en terrenos de propiedad fiscal, municipal o privada a partir de junio de 1990 hasta octubre de 1993. Esta ley, a diferencia de las anteriores leyes promulgadas en el marco de la Constitución de 1979, norma la venta de terrenos del Estado, sean de propiedad fiscal o municipal, a precio de arancel, y en los casos de terrenos de propiedad privada, niega la posibilidad de que la municipalidad pueda ser sujeto activo de la expropiación de terrenos privados.

En el caso de terrenos de propiedad privada, según la Ley 26264, las partes deben llegar a un acuerdo, de lo contrario los propietarios pueden hacer uso de sus derechos e iniciarles proceso de desalojo. Previendo el problema social que generaría esta ley, se pretendió de manera temporal paralizar los procesos de desalojo suspendiéndolos por el término de seis meses a partir de la promulgación de la misma, pero el problema de fondo no queda resuelto, ya que actualmente los propietarios tienen carta abierta para culminar el proceso de desalojo.

Estas nuevas políticas han sido ratificadas por la Ley de Tierras 26505, la cual elimina toda restricción o limitación al libre ejercicio de propiedad de la tierra. Así, se suprime la intangibilidad agrícola y se reducen las causales de expropiación sólo por razones de utilidad pública. En tal sentido el Estado dispone que mediante

subasta pública sean transferidas las tierras erizas al sector privado, sometiéndolas a las leyes de la oferta y la demanda.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución, es competencia de las Municipalidades Provinciales la planificación del desarrollo urbano; sin embargo, por Ley 26557 del 28 de diciembre de 1995 se derogaron las competencias municipales respecto al saneamiento físico legal de los asentamientos humanos, las habilitaciones urbanas de las urbanizaciones populares y las adjudicaciones de terrenos del Estado, creando la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). La filosofía que sustenta la Ley 26557 es que hay que incorporar la propiedad informal como activo formal al mercado inmobiliario y financiero, para que la economía nacional tenga un mayor sustento y las familias de bajos ingresos tengan mejores oportunidades. En la práctica, la aplicación de esta ley ha significado un nuevo proceso de registro –como varios en el pasado- y de trámites burocráticos para los pobres de las ciudades, que les demuestra que su lote o vivienda no es suficiente garantía para que un banco les otorgue un crédito, pues necesitan un ingreso mínimo de US\$ 1500 dólares mensuales para ser considerados "económicamente viables" en el mercado.

El Plan de Acción Nacional sobre el Habitat (elaborado a solicitud de la ONU), establece como Políticas de Desarrollo Urbano la necesidad de ordenar el territorio a partir de la descentralización, elaborando estudios y proyectos tendientes al desarrollo de las ciudades intermedias, utilizando los recursos regionales y su aprovechamiento sostenible. De otro lado, se señala la necesidad de reforzar la capacidad de gestión municipal y de transferir competencias y recursos humanos, técnicos y financieros del nivel central para un ejercicio real de los gobiernos locales. Esta políticas, sin embargo, contravienen lo que actualmente viene desarrollando el gobierno, con la emisión de normas que tienden a disminuir las competencias municipales en el manejo del suelo y centralizando las funciones de desarrollo urbano a nivel nacional.

Asimismo, se señala la necesidad de que el Estado disponga la reserva de áreas de terreno con fines de vivienda y equipamiento urbano en terrenos eriazos o de baja calidad agrícola, así como en zonas identificadas de expansión, rehabilitación o renovación urbana. Esto concuerda con lo establecido en el Decreto Legislativo 803 respecto al acceso al suelo para los sectores de menores recursos. Pero se contrapone a lo establecido antes por el Decreto Legislativo 757, a través del cual se pretendía dejar claramente establecidas las reglas de juego que aseguren la inversión privada, garantizando la libre iniciativa privada, desarrollando la economía sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica.

Sobre financiación para vivienda; el sistema financiero sólo está dirigido a sectores medios con ingresos lo suficientemente altos para garantizar la tasa de retorno del capital en el menor tiempo posible. Existe un programa gubernamental de créditos para auto construcción de vivienda con la supervisión de una entidad pública, no obstante sus actividades son bastante reducidas. La última iniciativa del gobierno en lo referente a la vivienda es el programa Mi Vivienda lanzado en 1998, con la meta de construir 50 mil viviendas en un bienio, en el que los protagonistas principales son los empresarios inmobiliarios y financieros para que, con los fondos de todos los peruanos del liquidado FONAVI coloque en el mercado unidades de vivienda adecuadas a los sectores de la llamada clase media del país. Esta ley promocional hasta la fecha no ha motivado a ninguna empresa inmobiliaria a ofertar algún proyecto inmobiliario, por lo que se puede afirmar que la meta no se cumplirá.

Sólo se ha ejecutado en 1996 por el Estado un programa de destugurización, que ha permitido el acceso a vivienda nueva a 226 familias de zonas tugurizadas del Centro de Lima. Como el proyecto ha sido financiado con recursos del FONAVI, se espera que la forma de pago sea a largo plazo y en cuotas tales que contemplen los reales ingresos de esta población de bajos recursos (Norma de aplicación del proyecto: D.S. 038 - 96 - MTC)

Entre 1992 y 1995 la inversión del FONAVI fue de unos mil millones de dólares: la mitad se destinó a créditos directos para electrificación y saneamiento y la otra mitad a entidad públicas, entre las que destacan los créditos supervisados otorgados por ENACE con el 20.4% y el Banco de Materiales con el 14.4%. Según el Ministerio de la Presidencia, en 1998 las metas de gasto en esos rubros debieron ser 25.3% en saneamiento, una proporción igual en electrificación; 20.2% en créditos vía ENACE y 13.1% a través del Banco de Materiales para el mejoramiento de viviendas. (Paul Maquet en *"El problema de la vivienda en Lima Metropolitana"* CENCA, 1998)

Mención especial merecen los estragos que causó el Fenómeno El Niño 1997-98, pues no sólo mató 354 personas, destruyó 50 mil hectáreas de cultivo y afectó otras 87 mil, cientos de kilómetros de carreteras y caminos; sino que destruyó o dejó inhabitables 35,655 viviendas, según el Centro de Estudios y Prevención de Desastres. Para la reconstrucción, el Gobierno destinó alrededor de US\$ 600 millones de dólares, cuando cálculos de expertos independientes duplicaban o triplicaban esas necesidades. Aunque esta reconstrucción se presentó como un desafío para ser pensada en grande, con ambición futurista y no sólo como remiendo de daños, la escasez presupuestal constituye un factor, entre otros, para sospechar que las metas de la reconstrucción –por lo menos en el sector vivienda– no se cumplieron, 18 meses después de la ocurrencia del Fenómeno El Niño.

El derecho a un ambiente sano

El contar con un ambiente sano es un derecho constitucional de la persona. Según el experto Antonio Brack, hay una peligrosa confusión, aun entre los más altos niveles de decisión política, cuando se cree que el desarrollo es sinónimo de crecimiento económico, y que la sostenibilidad de éste no va a la par con la gestión del ambiente y de los recursos. El cambio de este enfoque significaría lograr integrar los conceptos de desarrollo, crecimiento económico y sostenibilidad, comprendiendo que el deterioro ambiental impacta sobre las poblaciones y provoca mayor pobreza.

El Perú afronta una serie de problemas de deterioro ambiental, que afectan a los suelos productivos; a la calidad del agua; a la calidad del aire; a los ambientes urbanos; y a la diversidad biológica. Los suelos productivos agrícolas, muy escasos, están afectados por erosión y salinización en cerca del 60% con procesos de medianos a graves. La calidad del agua está en deterioro por el mal manejo de las cuencas y la contaminación por residuos urbanos (aguas servidas y basuras) e industriales (relaves mineros y similares). La calidad del aire está afectada por las emisiones urbanas (parque automotor) e industriales (fundiciones, industria pesquera y similares), en forma creciente. El deterioro de los ambientes urbanos crece en forma preocupante por las emisiones del parque automotor (humos, plomo y partículas), la pérdida de áreas verdes en y cerca de las ciudades, y la deficiente recolección y procesamiento de las basuras sólidas y peligrosas. La diversidad biológica está afectada por el deterioro de ecosistemas importantes (manglares, lomas costeras, humedales, playas, bosques), la extinción de especies (222 especies en la lista) y la pérdida de recursos genéticos.

Según el especialista Antonio Brack hay que "desarrollar una mentalidad hacia la comprensión de que la problemática ambiental forma parte del desarrollo y que será imposible llegar a un desarrollo sostenible en lo económico, tecnológico y social, sin tomar en consideración los aspectos ambientales. Además, el contar con un ambiente sano es un derecho constitucional de la persona. La nación está en un entrampamiento mental muy peligroso, incluyendo a los más altos niveles de decisión política, y es el referido a que el desarrollo es sinónimo de crecimiento económico, y que la sostenibilidad de éste no va a la par con la gestión del ambiente y de los recursos. El cambio de este enfoque implica lograr integrar los conceptos de desarrollo, crecimiento económico y sostenibilidad. Igualmente, se hace necesario comprender que el deterioro ambiental impacta sobre las poblaciones y es generador de mayor pobreza".

El caso del yacimiento Tambogrande

Minería vs. desarrollo agroecológico (recuadro)

La llegada de empresas transnacionales mineras para explotar diversos yacimientos en todo el país, hace pensar a muchos que el crecimiento de la minería traerá el desarrollo. Pero, muchas veces se olvida el impacto social y cultural que produce esta actividad. Los pobladores de las provincias ven la aparición de una mina como la expectativa de que les traerá empleo, salud y educación y se sabe que muchas veces no es así. El caso de la minera Yanacocha ubicada en Cajamarca, que utiliza una tecnología de avanzada que busca disminuir el impacto ambiental es un ejemplo de esta contradicción: una mina que explota oro no acaba con la miseria de las zonas que la rodean. La Vicaría de Solidaridad del obispado de Cajamarca ha denunciado en reiteradas ocasiones la presión que se ejerció sobre los campesinos para que vendieran sus tierras a precios ínfimos y años después todavía se palpa la pobreza en que se encuentran las comunidades aledañas.

Por eso preocupa que se haya declarado "de necesidad nacional" la explotación de un yacimiento mineral en Tambogrande, Piura. El yacimiento, cuyos derechos de explotación pertenecen en mayoría a la transnacional canadiense Manhattan Minerals Corporation, se encuentra debajo del pueblo, que tiene más de 21 mil habitantes. La explotación del yacimiento no sólo acarreará daño ambiental, sino la destrucción del pueblo, donde se concentra la mayor parte de las familias del proyecto de irrigación de San Lorenzo.

En San Lorenzo hay 37 mil hectáreas de cultivo de arroz, algodón, cítricos y frutales que producen 408 mil toneladas anuales, junto a 65 mil cabezas de ganado que dan empleo a 37,243 personas. La construcción de la infraestructura de riego tomó 12 años y costó 73 millones de dólares y hoy sólo los terrenos están valorizados en 280 millones de dólares, sin contar con la infraestructura agroindustrial.

Las reservas de mineral calculadas son de 42 millones de toneladas en cobre, zinc y plata y 30 millones de toneladas en piritas masivas que sirven para la producción de ácido sulfúrico. Se estima que el tiempo de explotación de estos minerales es de 15 años, con una inversión de 100 millones de dólares y la generación de 500 puestos de trabajo. ¿Es comparable la riqueza que producirá una mina durante 15 años con la que ofrecerá la explotación agropecuaria de esta irrigación durante muchísimas décadas por delante?

Las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas con relación al Informe del Gobierno del Perú, Artículo 11°.

a) la ineficiencia en la solución de los problemas persistentes y graves de la pobreza; el 60% de los peruanos viven por debajo del umbral de la pobreza y no cuentan con servicios de salud y de educación adecuados;

b) la enorme desigualdad en la distribución de riqueza entre la población;

c) la ineficiencia en la puesta en práctica de la reforma agraria;

d) las formas de discriminación particularmente graves en relación con las mujeres, los pueblos indígenas y otros grupos minoritarios, y las grandes desigualdades que imperan en la sociedad peruana.