

# LA POLITICA DE POBLACION EN EL PERU, UNA RESPUESTA MADURA

*Ministerio de Salud. Dirección General de Salud Materno Infantil y Población*

La Política de Población, aprobada el 31 de agosto de 1976 por D.S. Nº 00625-76-SA, como Política Multi-sectorial incluida en el Plan Nacional de Desarrollo, es la respuesta madura, fruto de un análisis profundo de la realidad del país, al problema demográfico, soslayado o no debidamente encarado durante algún tiempo y ahora enfrentado con seriedad y planteamientos firmes.

¿En qué consiste el problema demográfico? o mejor aún, ¿cómo se produce?

Se produce cuando aparece "un desequilibrio, involuntario o indeseado, entre las generaciones de una población —resultado de una tasa de crecimiento excesivamente lenta o acelerada, que distorsiona la estructura de su pirámide de edad y/o por la inadecuación de esa población con su territorio y recursos disponibles— número de habitantes — insuficiente o excesivo o también mal distribuido" (1).

Las situaciones que se originen por algunos de estos fenómenos "pueden llegar a producir serios y evidentes problemas económicos y sociales no solamente a nivel de la sociedad, sino a nivel de las familias y de los individuos" (1).

Cabe puntualizar que la estructura, características y distribución espacial de una población no pueden ser analizadas y eventualmente corregidas como si fueran fenómenos aislados del contexto socio-económico y cultural. Es necesario tener bien presente esta premisa básica, pues existe toda una corriente de pensamiento a nivel internacional que tiende a enfocar el problema desde una perspectiva exclusivamente demográfica como si los diferentes sistemas que coexisten en cualquier sociedad — económico, ecológico, demográfico, etc — no se influenciarán y condicionarán mutuamente.

La configuración poblacional que adquiera un país en el transcurso del tiempo en consecuencia del proceso histórico vivido por aquel, es el producto de una serie de factores condicionantes que actúan directamente sobre las tres variables demográficas: natalidad, mortalidad y migración.

Sería parcializar y desfigurar el problema y rechazar la evidencia de su origen histórico, si se quisiera limitar su análisis a los efectos ritmo de crecimiento, tasas de natalidad y mortalidad — dejando de lado "las causas que lo producen". Se llegaría a conclusiones erróneas como que

"La alta tasa de natalidad es causa del subdesarrollo" (2) y, por ende, se correría el riesgo de adoptar "soluciones inadecuadas e inaceptables, tanto del punto de vista ético, como del punto de vista social y político" (1).

Es de acuerdo a este sustento ideológico y a este marco conceptual, que el Perú presentó y sostuvo una posición clara y definida en relación al problema demográfico en la Conferencia Mundial sobre Población efectuada en Bucarest en 1974.

En este evento, el planteamiento del Perú, estuvo orientado a rechazar, en primer lugar, los enfoques incompletos y artificiales que parecían predominar al comienzo y que podían condicionar seriamente los acuerdos finales a los que se tendría que llegar. Estos enfoques presentaban "... el problema poblacional como un aumento excesivo de la población, es decir de que ya existen muchos habitantes sobre la tierra, o, que la tasa de crecimiento demográfico actualmente está alcanzando límites incontables. Se habla de escasez del espacio vital, de recursos naturales limitados y de deterioro del eco-sistema; se presentan estadísticas sobre las crisis actuales o inmediatas en alimentación, salud, vivienda y educación, y se concluye que la solución de todos estos problemas está en reducir el índice de crecimiento demográfico y que por tanto se debe adoptar un Plan de Acción para reducir la tasa de natalidad. El Perú rechaza esta posición porque aún cuando contiene algunos elementos de verdad, su enfoque es parcial e irreal y su conclusión es improcedente en el terreno práctico e inaceptable en el terreno moral y político" (3).

El cuestionamiento, hecho por el presidente de la delegación peruana en la Conferencia Mundial de Población, encontró de inmediato eco y consenso por parte de muchos países, en especial del Tercer Mundo y así también la posición que el Perú sostuvo en ese foro internacional: "La posición del Perú, por consiguiente, es que el problema demográfico forma parte de una problemática más antigua y más real que es el problema de la justicia social en el mundo. Dejar de verlo desde esta perspectiva no es comprender ni la cuestión demográfica ni el problema de desarrollo. Elaborar programas y políticas fuera de este contexto real es condenar tales medidas a la ineficacia más absoluta. Insistir de una manera estrecha en lo demográfico equivale a eludir los problemas sustantivos que generan la pauperización creciente de las sociedades subdesarrolladas, así como la frustración humana de los países desarrollados. Esta actitud parcial contiene un mensaje ideológico destina-

do a ocultar las relaciones de dominación que aún caracterizan a nuestras sociedades" (3).

Es indudable, que el Perú jugó en esa oportunidad un rol de liderazgo y que los planteamientos presentados galvanizaron la atención y el interés de muchos países que se vieron identificados con ellos. Finalmente, se impusieron siendo adoptados como principio básico en el Plan de Acción Mundial, suscrito por 144 naciones, cambiándose así definitivamente el rumbo y el enfoque que sobre lo poblacional habían estado predominando hasta ese entonces. De este modo quedó reconocido a nivel mundial que: "El problema demográfico es un componente del desarrollo socio-económico y que, por consiguiente, la base para una solución efectiva del problema poblacional es ante todo una transformación estructural. Una política de población puede tener cierto éxito si es integrante de un desarrollo socio-económico" (4).

De hecho, las conclusiones de Bucarest tuvieron y siguen teniendo una influencia notable sobre las políticas institucionales de distintas entidades y/o agencias que trabajan en el ámbito de lo poblacional.

Con todo, es innegable que incluso antes que se produjera la Conferencia de Bucarest, el problema poblacional iba siendo tratado con mayor seriedad y que el enfoque controlista de la natalidad iba perdiendo asidero. Contribuyó a esto un estudio hecho por un grupo de Especialistas sobre Dinámica de Sistema del Instituto Tecnológico de Massachusetts, auspiciado por el Club de Roma y cuya investigación apareció con el título "Los límites del crecimiento" en marzo de 1972. En ella se analiza "una serie de elementos, con sus interacciones, que según sus tasas de incremento y su importancia relativa, pueden determinar o no que la sociedad, que estamos legando a nuestros bisnietos y a quienes les sigan, pueda ser administrada en forma racional y represente, si no para todos, al menos para la gran mayoría, una condición de vida aceptable en lo material y plena en lo espiritual" (5). No faltaron quienes quisieron ver en esta obra con un enfoque superficial, un pronóstico apocalíptico para el futuro de la humanidad, pero la mayoría supo valorizar el esfuerzo, sustentado en un alto grado de precisión científica y tecnológica, para interrelacionar por primera vez 5 géneros de variables: monto y tasa de incremento de la población mundial, disponibilidad y tasa de utilización de los recursos naturales, crecimiento de capital y la producción industrial, producción de alimentos y extensión de la contaminación ambiental.

Con esto quedó demostrado que el problema demográfico no es una variable aislada del contexto global del desarrollo de una sociedad y del mundo entero, con lo que los enfoques parciales se vieron profundamente cuestionados.

Por otra parte, uno de los estamentos sociales de mayor influencia, cual es la Iglesia Católica, no dejó tampoco de preocuparse por el problema poblacional. Durante el Concilio Vaticano II, se constituyó una Comisión Pontificia sobre el Control de la Natalidad, integrada por 65 miembros seculares y no seculares: teólogos, médicos, economistas, demógrafos y sociólogos. Esta Comisión elaboró un documento sobre Paternidad Responsable que fue presentado al Papa el 26 de junio de 1966. También se

prepararon otros dos documentos que representaban el pensamiento de la minoría conservadora que contrastaba en algunos aspectos con la mayoría de tendencia innovadora. El Concilio Vaticano II produjo, sobre el tema, la Carta Pastoral *Gaudium et Spes*, documento que expresa de la manera más cabal el deseo de diálogo por parte de la Iglesia, diálogo que quedó abierto aún después de la Encíclica *humanae Vitae* que invita a la reflexión ponderada en lugar de condenar o prohibir como interpretaron algunos apresurados analistas.

A nivel nacional, la Iglesia consideró conveniente pronunciarse en ocasión de la Conferencia en Bucarest. El Episcopado Peruano editó el documento: "Familia y Población", en el cual, al enfocar el rol de la familia, indica que: "Estas Reflexiones Pastorales no pueden reducirse a solucionar problemas de moral conyugal o familiar o centrarse en el afán, todavía más simplista, de pronunciarse sobre la licitud o ilicitud del uso de métodos anticonceptivos. No cabe pues una orientación matrimonial "intimista" que haga el juego a ciertos tipos de familias que se centran, con peligrosa exclusividad, en el cultivo de los valores de la intimidad, rehuendo su compromiso político en la sociedad de la que forma parte. Suelen ser las clásicas "familias felices" que viven de espaldas a la infelicidad de las otras familias o a las injusticias de la sociedad. . . y que con falsedad se arrogan el título de "cristianas". . . (6)

En la parte de Exhortación Pastoral, el Episcopado en su documento señala la necesidad de una transformación social, de una legislación que garantice realmente los derechos de las personas y "el establecimiento de una política poblacional claramente definida, motivada por la voluntad de promover el bien común y no por presiones internas o externas al país que puedan atentar contra la libertad de las parejas y la autonomía de nuestra patria (6).

El conocimiento mayor que de ésta problemática se ha ido adquiriendo, ha permitido ir despojándola de toda una sobreestructura ideológica que por extremista —tanto en un sentido como en el opuesto— no dejaba que pudiera ser enfocada de manera objetiva. Esta saludable espera ha dado a la larga sus frutos positivos, que están plasmados en el documento "Lineamientos de Política de Población en el Perú", instrumento orientador de la política de población en el país (Acta Médica Peruana. Vol. V Nº 1—4, p. 48).

El Perú, su población, el gobierno y los estamentos más representativos e influyentes de nuestra sociedad estaban maduros para comprender la necesidad de una Política Poblacional, para admitir responsablemente la existencia de un problema demográfico y para enfrentarlos con altura y seriedad.

Así quedó demostrado, al hacerse pública dicha política, por el consenso y aprobación generales que recogió, incluso por parte de la Iglesia Peruana, que emitió una declaración al término de la XLVIII Asamblea General Ordinaria de la Conferencia Episcopal Peruana, que se celebró entre el 17 y 29 de enero de 1977, en la que manifiesta que: "La Iglesia afirma la legitimidad de una razonable honesta y responsable regulación de la fecundidad por parte de la pareja y no es por tanto natalista a ultranza. . . y reconoce al gran esfuerzo del Gobierno Peruano en la elaboración de los lineamientos de política de Población y los valiosos elementos contenidos en ellos, en orden a una visión global del problema".

Nuestro problema demográfico tiene fundamentalmente tres características principales: la primera es el acelerado ritmo de crecimiento de la población, ritmo que no obedece a una decisión consciente, libre y responsable de las parejas, puesto que el comportamiento reproductivo y las relaciones interpersonales y familiares están condicionados por las viejas estructuras socio-económicas y culturales, propias de nuestro sub-desarrollo.

En el Perú, la mayoría de las parejas no son realmente libres de decidir sobre el tamaño de su familia, pues existen muchos factores condicionantes que influyen y a menudo determinan su comportamiento reproductivo.

En el ámbito familiar se acusa una persistencia de patrones tradicionales de tipo patriarcal y/o la quiebra de valores que afectan la dinamicidad y proyección social del núcleo familiar y cuyos efectos se ven reflejados en una serie de problemas socio-familiares de vastas proporciones.

Es necesario recordar, que en los países industrializados se produjo durante un lapso de un siglo y medio, una transición demográfica paralela y como consecuencia de la transformación de las relaciones sociales de producción, los grandes avances en el campo de la ciencia y de la técnica las significativas mejoras en las condiciones generales de vida de la población, que permitió el logro de un cierto grado de equilibrio entre la natalidad y mortalidad.

En cambio, en los países sub-desarrollados como el Perú no se produjo esta transición y la mortalidad fue reducida abruptamente, a partir de 1940, en un lapso muy corto gracias a la tecnología médica y sanitaria importadas. Al mismo tiempo las estructuras económicas, sociales y culturales quedaban estáticas y la natalidad, por consiguiente, se mantenía en niveles altos. El aumento de la expectativa de vida no significó en nuestro país una mejora de las condiciones generales de vida, no se vio acompañada de una equitativa distribución del ingreso y de un verdadero cambio social, en suma, no fue el resultado de un desarrollo estructural interno. Al contrario, fue consecuencia de nuestra dependencia tecnológica que vino a alterar artificialmente nuestro proceso evolutivo natural, originando desequilibrios que están afectando directamente el desarrollo integral de nuestro pueblo.

La disincronía entre natalidad y mortalidad se traduce en un elevado porcentaje de población joven —45% menores de 15 años— en la presión sobre los medios de producción, en el alto índice de dependencia: 92% (número de niños y ancianos sobre el número de personas en edad de trabajar) y en la demanda insatisfecha y apremiante de servicios sociales.

Pese a que, como dijimos anteriormente, la tasa de mortalidad ha ido disminuyendo sensiblemente, ésta todavía sigue siendo elevada en comparación con otros países no sólo desarrollados sino también latinoamericanos. La población mayormente afectada es el grupo materno infantil y la expectativa de vida aún no ha alcanzado los niveles esperados. De hecho, esta situación configura la segunda característica de nuestro problema demográfico. Y, finalmente la tercera se encuentra en la distribución espacial de nuestra población en el territorio nacional.

Las desigualdades existentes entre las regiones y entre el agro y la ciudad, producen desordenados movimientos

migratorios que, a su vez, se traducen en un irracional y acelerado crecimiento de los centros urbanos y en un progresivo desdoblamiento de algunas zonas del país.

De 1940 a 1976, la población urbana ha crecido de 2'460,000 habitantes a 9'950,000 con un ritmo anual de 5.06% prácticamente la población urbana se ha cuadruplicado en 36 años, en cambio la población rural crece tan sólo en un 0.46% anual.

El fenómeno de la migración interna no sólo se refleja en el explosivo crecimiento de las ciudades sino también en el desordenado desplazamiento orientado preferentemente hacia una determinada zona del país; la costa que absorbe el 72.7% de los migrantes, de los cuales el 58.3% se dirige a Lima y Callao. La Sierra por su parte recibe el 24.8% y la Selva el 2.5%. Esto es todavía más grave si se piensa que la costa representa sólo el 10% del territorio nacional.

Cabe enfatizar un aspecto importante y es que nuestro problema demográfico no está en relación con el tamaño del territorio y con la densidad poblacional por km<sup>2</sup> (que en 1972 era de 11 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo el promedio latinoamericano de 15) como sucede en otros países. El Perú tiene capacidad para dar cabida a un mayor número de personas, pero no tiene capacidad por cuantos esfuerzos se hagan, de que esta población cuente con todos los elementos que le permitan alcanzar el desarrollo humano y social al que tiene derecho; pero también es bueno recordar que aún cuando la superficie total del Perú es bastante considerable: 128'521,650 hectáreas, lo cierto es que las áreas realmente cultivadas no sobrepasan las 2'793,360 hectáreas y que los km<sup>2</sup> habitables son mucho menos de medio millón.

La Política de Población que fundamenta su marco conceptual en una visión integral del problema, tiene características muy precisas que es necesario recalcar.

Por ser ética y humanista, respeta los valores y derechos fundamentales de las personas y reconoce la libertad intrínseca de las parejas en decidir sobre el tamaño de su familia. No se plantea, por tanto, metas demográficas como objetivos en sí. Se propone en cambio objetivos cualitativos como: la revaloración de la familia, la efectiva igualdad de derechos y obligaciones entre el varón y la mujer, el ejercicio pleno y libre de la paternidad responsable, el cuidado del niño, la promoción humana de toda la población y el logro solidario del bienestar y seguridad nacional.

Por ser una política multisectorial, implica el esfuerzo coordinado de todos los sectores del país, en especial de Salud y Educación, y como tal integra el Plan Nacional de Desarrollo. Esto significa que el conjunto de políticas que constituye nuestra política de desarrollo completan y refuerzan en forma coherente y armónica, los contenidos específicos de la política de población. Con lo que se tiene que dar una atención explícita a los aspectos demográficos —estructura por edades, distribución de la población en el territorio, migraciones en la planificación económica, social, regional y desarrollo urbano y en el cálculo de la demanda de ciertos productos y servicios.

Significa también que habrán, programas educativos y médicos integrados para que la población decida en forma libre y responsable sobre el tamaño de su familia, quedando

empero excluidos el enfoque controlista y los límites estrechos de una política de simple "planificación familiar".

Esto nos hace ver que el problema demográfico no puede solucionarse de manera aislada del contexto económico social y cultural del país y tampoco realizando actividades orientadas solo y exclusivamente a bajar la tasa de natalidad. Todo lo cual queda claramente evidenciado y los tres objetivos de la política de población que dice textualmente:

1. Lograr un crecimiento poblacional que esté en armonía con la libre decisión de la población sobre la dimensión familiar y que contribuya a hacer efectivos los esfuerzos que la sociedad peruana realiza para alcanzar los niveles de desarrollo humano a que aspira.

2. Lograr una reducción significativa de la morbi-mortalidad, especialmente de la madre y el niño, que permita elevar la calidad y esperanza de vida de toda nuestra población.

3. Lograr una mejor distribución de la población en el territorio, en concordancia con los objetivos de desarrollo regional y la seguridad nacional.

Estos objetivos y las acciones de la Política de Población, fueron finalmente recogidos en el Plan de Gobierno Túpac Amaru, en un capítulo destinado exclusiva-

mente a enfocar este problema, con lo que quedó plasmado, en este documento de gran alcance político e ideológico, el compromiso del gobierno ante el Perú y ciudadanos de llevar adelante una política poblacional humanista, ética, en armonía con el sentir y el espíritu de los peruanos, es decir la respuesta a la dura y largamente ponderada a una problemática conflictiva, pero no por esto menos real.

## BIBLIOGRAFIA

1. Lineamientos de Política de Población en el Perú.
2. Boletín Especial Nº 3 ONEC Año Mundial de Población: actividades internacionales y nacionales.
3. Discurso del General de Brigada EP. Enrique Falconí Mejía, Presidente de la Delegación Peruana en la Conferencia Mundial de Población.
4. Plan Mundial de Acción sobre Población.
5. Víctor Urquidí, en la Introducción a la Obra: "Los Límites del Crecimiento", México, Fondo de Cultura Económica.
6. Familia y Población (reflexiones pastorales) Documento del Episcopado del Perú, 1974.
7. Boletín Nº 16 de Análisis Demográfico: Perspectiva de Crecimiento de la Población del Perú 1960-2000 INE.
8. Plan de Gobierno Túpac Amaru.
9. Plan Nacional de Desarrollo 1978.

## DESNUTRICION, SUBDESARROLLO Y DEPENDENCIA \*

Rodrigo Fierro Benites (\*\*)

Por esas coincidencias que se dan, a tiempo que tenía lugar este Congreso, se realizaba también en Quito una cita de escritores, con toda seguridad lo más representativo en la novela, el cuento y el ensayo latinoamericanos. En conferencias y en mesas redondas se habrá tratado sinnúmero de temas, y en los foros se habrán hecho preguntas interesantes en espera de respuestas esclarecedoras. Una de esas preguntas debió haber sido: para quién escribe el intelectual latinoamericano? Aquella pregunta tiene lo suyo: el número de lectores en nuestra América es bajísimo, y se concentra en pequeños grupos, indudablemente elitistas. Si en verdad ello es así, no cabe la menor duda de la importancia enorme que la novela hispanoamericana ha tenido en la evolución de las ideas, y desde los años treinta, en nuestro subcontinente. Puede asegurarse que *Huasiyungo*, el *Mundo es Ancho y Ajeno*, *Los de Abajo*, *El Metal del Diablo*, *Todas las Sangres*, constituyen el primer intento serio que los latinoamericanos hicimos para conocer nuestra realidad y denunciarla: con anterioridad a la gran novela social, los hispanoamericanos vivíamos en el limbo. De esta manera, pienso yo, los novelistas hicieron de precursores ejemplares de los científicos latinoamericanos de hoy. Concretamente, de nosotros los endocrinólogos, de los nutricionistas, de los psicólogos, fisiólogos, y pediatras, dentro del gran campo de la medicina. En este orden de ideas la responsabilidad de la comunidad científica iberoamericana es muy grande: el impacto de sus experiencias y de cuanto va evidenciando, podría tener consecuencias insospechadas y, permítanme la palabra, verdaderamente revolucionarias.

(\*) Conferencia dictada durante el IX Congreso Panamericano de Endocrinología; Quito, Ecuador, 2 de diciembre de 1978

(\*\*) Jefe de la Cátedra de Endocrinología de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Central, Quito, Ecuador.

Desnutrición, subdesarrollo y dependencia son términos que los conocemos de primera mano, nosotros los endocrinólogos. A través de nosotros, por intermedio de nuestra comunidad científica, estos términos, definidos apropiada y objetivamente, podrían llegar a los niveles de decisión política. Caso contrario, buena parte de los artículos y libros que publicamos, no llegará a ser otra cosa que cuentos y novelas de ciencia-ficción, con lo cual no habremos adelantado mayormente desde aquellos ilustres años treinta.

Sí, sabemos lo que significa y conlleva la desnutrición. Los efectos devastadores de la desnutrición crónica sobre la reproducción humana: desde la procreación de la futura madre, a través de su vida como niña y adolescente, durante los largos meses de gestación; de cuanto ocurre cuando el nuevo ser, si sobrevive, su medio ambiente familiar no le aporta nutrientes adecuados ni los estimula en sus necesidades de aprendizaje. Sabemos bien que este es un problema de extrema gravedad y trascendencia en conglomerados del mundo subdesarrollado en los que amplios sectores de la población vive en desnutrición grave y en los que se registran cifras de hasta un 43% de niños que nacen con un peso subnormal. Hay muchos puntos oscuros, los sabemos, que no permiten afirmar categóricamente que los niños nacidos pequeños para la edad gestacional tienen fatalmente déficit intelectual. Sin embargo diversas experiencias demuestran que los niños con desnutrición calórico proteica post-natal, recuperados antes del año de edad, presentan cocientes de desarrollo significativamente inferiores a los de los niños normales que sirvieron de control. En general se tiende a aceptar que la desnutrición durante el primer año de vida, cuando es de suficiente importancia para retrasar marcadamente el crecimiento físico, puede afectar el desarrollo mental del niño, producir subnormalidad mental, no corregible completamente con la rehabilitación nutricional, y esta rehabilitación nutricional no es precisamente el caso de la inmensa mayoría de niños latinoamericanos desnutridos. Desnutridos, desde antes de su concepción y hasta la muerte.