

LA POLITICA DE POBLACION EN EL PERU

La toma de conciencia de la situación demográfica en el Perú

Juan J. Wicht

Este trabajo constituye la segunda parte de la ponencia "La situación demográfica en el Perú", presentada por el autor en la Reunión Nacional sobre Población, organizada por la Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población— AMIDEP— con auspicio del Consejo Nacional del Colegio Médico del Perú. Los conceptos vertidos son de entera responsabilidad del autor.

¿Cómo hemos visto, y cómo vemos, los peruanos nuestra situación demográfica? ¿Qué grado de percepción tenemos de nuestra realidad y de los problemas de nuestro desarrollo?

1. **La visión de lo poblacional en el pasado.** Nuestros historiadores, pensadores y políticos más brillantes del siglo pasado y del actual apenas han prestado atención a lo demográfico, y si lo han hecho en el pasado ha sido para lamentar el escaso número de habitantes en un territorio tan amplio. Políticamente, la frase de Sarmiento "gobernar es poblar" se aceptó no sólo para la Argentina sino para todo país y en todo momento. Es cierto que hace ochenta años había escasez de mano de obra en la costa peruana (1) y la presión demográfica sobre la mujer y la familia no se dejaba sentir entonces por la elevada tasa de mortalidad infantil. Cuando al avanzar el siglo XX, la situación empieza a cambiar, una multitud de factores impidieron que tomáramos clara conciencia de la realidad. Enumeraremos solamente los principales:

- Lo gradual del cambio lo hizo poco perceptible.
- La causa inmediata (la reducción de las tasas de mortalidad) era, y se vio así, como algo positivo y deseable.
- La persistencia de mitos, a nivel macro: "Somos un país rico pero despoblado"; "mientras más numerosa sea nuestra población seremos más fuertes". Y de tabúes, a nivel micro, para hablar de lo sexual y familiar. Mucho podría decirse de este mito tan arraigado, que empieza con la varita de oro de Manco Cápac, continúa con la arenga de Pizarro en la Isla del Gallo, lo plasmó en el escudo nacional San Martín, y lo confirmó Raymondi con su célebre frase del mendigo en un banco de oro. Tan cierta como la riqueza de nuestro subsuelo es la pobreza de nuestro suelo, la falta de agua en la costa y el exceso de agua en la selva, y lo accidentado del territorio.
- La ignorancia generalizada; ignorancia de los datos, muy escasos entonces, e ignorancia de los principios más básicos de demografía para poderlos interpretar y comprender correctamente.

Debe hacerse aquí mención, sin embargo, del trabajo pionero del Dr. Arca Parró, fundador de la demografía peruana y director del Censo Nacional de 1940. Su calidad profesional y científica, y su percepción de los problemas

sociales no sólo beneficiaron al país sino que irradiaron más allá de nuestras fronteras: él estuvo entre los principales promotores de que todos los países del hemisferio realizaran un censo el año 1950. Lamentablemente, el cambio de gobierno a fines de 1948 y otras dificultades hicieron que el Perú fuese precisamente uno de los pocos países latinoamericanos que no tuvo censo ni en ese año ni en toda la década del 50.

La década del 60 se abre con el censo del 61 y un nuevo interés por lo demográfico en el Perú. En ese mismo año se crea también el Sistema Nacional de Planificación, con el INP como organismo técnico central, expresando la nueva concepción y la responsabilidad que siente el gobierno con respecto al desarrollo del país. En 1964 se crea la Unidad de Análisis Demográfico en la Oficina Nacional de Estadística y Censos, meritoria por sus trabajos y publicaciones. En el Ministerio de Trabajo se organiza el CEMO para estudiar las cuestiones de la mano de obra y el empleo, y en el Ministerio de Salud, que tendrá un notable desarrollo en esos años, la división de bio-estadística se propone corregir la deficiente situación en los registros de nacimientos, enfermedades y muertes. En el CAEM se plantean los problemas de desarrollo y seguridad nacional, con visión de largo plazo, donde necesariamente entra el tema de la población. Con orientación específica a esta problemática se crea en 1964 el CEPD, "Centro de Estudios de Población y Desarrollo", que contó con valiosos expertos nacionales y extranjeros (médicos y demógrafos), y apoyo oficial.

Pero el Gobierno Peruano en todos esos años omitió pronunciarse con respecto a una política de población. Aunque precisamente en esos años (como vimos en la primera parte de este estudio) nuestra tasa de crecimiento demográfico llegaba a su nivel más alto, no había un conocimiento de la realidad poblacional, y si lo había, no se la percibía como problema. En el Primer Seminario Nacional sobre Población y Desarrollo, organizado por el CEPD en diciembre de 1965, el Presidente Belaúnde dijo en su discurso de clausura "La explosión demográfica es un hecho (. . .). Nuestra actitud debe ser constructiva. Debemos incorporar aquellas regiones del país que son aptas para reducir nuestro déficit en el consumo de alimentos, y ofrecer horizontes a nuestra población creciente". El Presidente Belaúnde se refería a la selva; la

carretera marginal era la solución constructiva al problema demográfico. Sin quitar lo que hay de cierto y positivo en ese proyecto de la carretera marginal, obsérvese el ingenuo optimismo con que plantea y se resuelve la cuestión de la población a nivel macro—nacional; digo ingenuo, porque no analiza las implicancias económicas ni mide las magnitudes demográficas envueltas. Y obsérvese sobre todo la ausencia de un planteamiento micro—familiar y personal: Aunque hubiere una tal solución ideal, es decir, aunque hubiere un plan viable de colonización de amplios espacios vacíos; ¿qué está sucediendo con la situación de la familia en el país, con la salud de la madre, con el cuidado del niño? Nada de esto se menciona. No había conciencia de que nuestra explosión demográfica, reconocida explícitamente como “un hecho”, era un grave problema nacional y, además, un atropello a los derechos de la persona humana.

Parte de esta falta de toma de conciencia, en el gobierno y en el país, hay que atribuirla a las limitaciones de los trabajos demográficos de varios de los pioneros que hemos mencionado. Ellos tuvieron el mérito innegable de abrir brecha pero su labor se vio limitada por falta de recursos de investigación y de difusión, y reducida por una visión algo estrecha de lo demográfico que se puede constatar en varios de sus trabajos. Hubiera sido de desear una visión más completa, más integral, de los problemas que plantea el crecimiento y la localización de la población, un estudio de sus causas y de sus efectos, que sin sacrificar el análisis estrictamente demográfico incorporara también elementos tan esenciales como son los históricos, económicos, sociales, antropológicos, psicológicos e incluso éticos, tanto al plantear el problema como al analizar sus efectos y presentar su solución. En un país como el nuestro en 1965 hacía falta ser muy pedagogo en lo poblacional, y cubrir todos esos campos, desde la historia hasta la geografía económica.

Desgraciadamente, en la mayoría de esos meritorios pioneros, que eran demógrafos y médicos, el sesgo profesional predominó. Su pensamiento y su acción, aunque no pasaron inadvertidos, tuvieron poca repercusión en el país.

2. La cuestión ideológica. A finales de los años 60 la situación toma un cariz más grave: A la indiferencia o al ingenuo optimismo se añade ahora una actitud agresiva u hostil contra lo demográfico en varios sectores del país. Por parte de grupos tan importantes, y tan diferentes entre sí, como son los grupos políticos, las universidades, la Iglesia, etc., se nota una renuencia a tratar la problemática demográfica en el país. Entra en juego la cuestión ideológica, que hasta entonces apenas se había explicitado, y el resultado común, aunque por razones diferentes, es ese rechazo a discutir nuestro problema demográfico.

a) Los sectores conservadores. Aunque no hay entre nosotros casi ninguna persona o institución que acepte gustosamente el apelativo de “conservador”, el hecho es que forma el sector más amplio del país. Todos tenemos algo que conservar, no sólo en lo económico, sino en lo político, en lo religioso, en lo social. Estamos instalados en unas categorías mentales definidas y en unos intereses concretos, y nos molesta el cambio. Rechazamos que exista un “problema demográfico”, o cualquier otro problema que exija de nosotros una revisión de nuestras ideas o de nuestra conducta. Cuando alguien intenta hacernos cambiar, descubrimos con satisfacción las fisuras que pueda haber en su argumentación o en la solución que propone, y

lo rechazamos en bloque, en vez de detenernos a examinar la cuestión. Como se ve, tomamos el término “conservador” en un sentido bastante amplio, que comprende desde los pasivos por inercia hasta los cerrados fanáticos.

—**En lo religioso.** Hay que reconocer que la Iglesia Católica (jerarquía y fieles) ha tenido en todo el mundo especial dificultad en comunicar su mensaje con respecto a lo poblacional, tanto a nivel macro—social, porque durante siglos su mensaje moral ha tenido un enfoque predominantemente histórico e individual, como a nivel micro—familiar, porque aquí entra lo sexual, y en lo sexual la Iglesia ha tenido tradicionalmente una actitud de cautela y una visión algo fisiológica y estrecha (identificando casi lo sexual con lo genital) permitiendo a los casados su ejercicio solamente para fines de la procreación, en un esquema que se apoya en lo “natural” en el sentido aristotélico—tomístico. Para apreciar la relativa estrechez de este enfoque no pueden olvidarse las aberraciones sexuales del paganismo antiguo (y contemporáneo) que la Iglesia debe contrarrestar con valentía. Si esas eran las dificultades a nivel mundial, entre nosotros la situación se hizo más grave por nuestro subdesarrollo religioso. Aunque la Iglesia en el Perú, como el país mismo, es muy heterogénea, tenemos indudablemente poca reflexión y madurez teológica propia, ignorancia que va unida con demasiada frecuencia al fanatismo y la superstición, y la dependencia de todo lo que nos viene de fuera, sin hacer el esfuerzo necesario de interpretación y asimilación. Fue sintomática la reacción a la Encíclica “*Humanae Vitae*”: El Papa, hablando al mundo, pero teniendo presente sobre todo la situación de Europa y los países avanzados, con su egoísmo y su liberalismo sexual, rechaza los anticonceptivos y exhorta a los esposos a tener los hijos que están evitando, o a abstenerse, según un alto ideal de la familia cristiana. Nosotros tomamos su carta como un documento infalible, que no lo es, y lo aplicamos a nuestro pueblo para que sigan teniendo los hijos que ya tienen y que no pensaron ni pudieron evitar (porque esa opción, esos medios, nunca estuvieron a su alcance, como tampoco la lectura o comprensión del documento: son analfabetos muchos de ellos, y pobres casi en su totalidad); los dirigentes de algunas de nuestras instituciones religiosas, clérigos y laicos, lucharán por bloquear toda política o campaña destinada a proveer la información y los medios de planificar la familia. (La Iglesia como institución no tiene fuerza para influir directamente en el comportamiento de la gente, pero sí la tiene, y mucha, para promover o bloquear una política del gobierno o de otra institución. De la lectura de la Encíclica esos grupos conservadores concluyeron que la situación con respecto a la vida sexual y familiar no debía cambiar en el Perú, cuando debían haber sacado la conclusión opuesta: Lo que la “*Humanae Vitae*” dice por extenso sobre el amor, el sexo, la familia y la vida, apenas se da entre nosotros, y debemos lograrlo; pero esos conservadores sólo se fijaron en el párrafo de los anticonceptivos). Esos dirigentes no pueden ignorar el alto número de madres solteras y abandonadas, la elevadísima tasa de fecundidad inclusive de aquéllas que viven en unión estable, el hecho de que casi la mitad de las muertes que suceden cada año en el país son de niños menores de cinco años. Pero ellos están más preocupados con “conservar” la pureza de la doctrina (que consideran como tal), que en plantear y resolver los problemas humanos reales del país.

En lo macro—social, la iglesia peruana (dentro de su

heterogeneidad) se sitúa en un plano avanzado; con respecto a lo micro-familiar (y a pesar de esos grupos conservadores) su verdadero mensaje de promoción de la familia tiene alguna repercusión en el país, y aprobó esfuerzos, pequeños en realidad con relación al problema, para ayudar a las familias en su paternidad responsable a través de programas del Movimiento Familiar Cristiano y de la Asociación de Apostolado Laico Familiar. En amplios sectores de la iglesia peruana, sin embargo, existe todavía una actitud demasiado pasiva ante lo poblacional. Algunos toman fuera de contexto la expresión "Creced y multiplicaos", como si el mismo Creador no hubiera puesto un sabio límite a esa frase: "y ocupad la tierra". A fines de la década del 60 había más de un indicio para suponer que el agro peruano empezaba a saturarse y que nuestras ciudades crecían de manera irracional; nuestros problemas sociales no se debían a la situación demográfica, pero ésta los agravaba y los hacía más difíciles de resolver. (Los Obispos peruanos en su "Declaración sobre el Control de la Natalidad", Enero, 1968, se opusieron, con razón, al aborto y al control autoritario de la natalidad, con argumentos muy válidos; lástima que añadieran, con razón aquí algo más que dudoso, que el crecimiento elevado de nuestra población era una ventaja para el desarrollo del país).

— En lo político y social. Sin alargar esta ya extensa exposición, no podemos dejar de mencionar la persistencia de la visión política decimonónica (en algunos políticos militares y también civiles) de que "el número hace la fuerza", y el conservadorismo tradicional sobre el rol social de la mujer, que favorece al hombre, aunque se halague a la mujer como "objeto" o se la dignifique en un rol idealizado de madre dedicada a la crianza de los hijos y a las faenas del hogar. Varios expositores discutirán a fondo este tema en esta Reunión Nacional, sobre todo desde el punto sociológico y psicológico. El machismo es una actitud interesada, y conservadora de esos intereses, que se venían amenazados con la liberación de la mujer. No cabe duda de que los sectores conservadores son más amplios en el Perú de lo que pensamos, y todos ellos, de un modo u otro rechazan el cuestionamiento que la problemática demográfica les plantea.

b) Los sectores intelectuales izquierdistas y su visión "estructural".

En un ángulo opuesto a todos los anteriores, pero con el mismo resultado de rechazo de la cuestión demográfica, encontramos a un grupo pequeño pero influyente: Los intelectuales y grupos políticos de izquierda. Para ellos ocuparse de los desequilibrios en la estructura de la pirámide de edades o en la ocupación del territorio es irse por las ramas y dejar de ver el verdadero problema de la sociedad: La prevalencia del sistema capitalista, que explota a los trabajadores y subordina el país al imperialismo internacional. La cuestión demográfica es una simple "cortina de humo" distractiva; es decir, donde los conservadores religiosos veían pecado, éstos ven a la C. I. A.

No cabe duda de que, aspectos caricaturescos aparte, tanto unos como otros tienen parte de razón. Los conservadores denuncian con toda razón las aberraciones de quienes defienden un liberalismo sexual prácticamente sin fronteras y que degrada al ser humano; y los izquierdistas estructuralistas denuncian con no menor razón los argumentos, y las campañas que nos vienen del exterior

cargados de falacias en lo económico-social sobre lo demográfico.

Particularmente falso y ofensivo es el argumento de que somos pobres "porque somos muchos" (históricamente es más cierto lo contrario: somos muchos porque somos pobres), que tenemos que limitar nuestra natalidad porque no hay recursos para toda la humanidad (y no se dice nada de quién se apodera de esos recursos y quién consume más). Antes de la Segunda Guerra Mundial no había conciencia de lo demográfico en el Perú, y apenas existía en el resto del mundo; cuando se produce entre nosotros la explosión demográfica (décadas del 50 y 60), la voz de alarma nos viene del exterior, financiada en dólares, y nos viene sesgada por una visión muy parcial y superficial del problema; los estructuralistas de izquierda tienen razón en denunciarlo y en situar la cuestión en su real contexto económico, social y político. Pero fallan al oponerse a reconocer que en ese contexto existe al fin y al cabo un real problema demográfico, que requiere un análisis y unas soluciones específicas, dentro del esfuerzo total de reforma estructural de la sociedad. Los discípulos más fieles del pensamiento de Marx se sienten particularmente incómodos con todo lo que tenga algún resabio de neo-malthusianismo; para ellos la implantación del socialismo (eliminación de la propiedad privada de los bienes de producción) es condición no sólo necesaria sino suficiente para resolver todos los problemas de la sociedad. Tales fieles discípulos, sin embargo, no abundan mucho en el Perú, y más frecuente es una posición simplemente hostil a todo lo que venga patrocinado por la A.I.D. La enseñanza y la investigación demográfica se hace sospechosa e impopular en el medio universitario, sobre todo en provincias; cabe mencionar que en la capital hay algunos grupos que investigan; así, en medicina sí se hacen algunos trabajos, sobre todo en la Universidad Cayetano Heredia (investigaciones biológicas en las poblaciones nativas de la altura, entre otras). En lo social, CISEPA, de la Universidad Católica, y otras instituciones independientes como DESCO, realizan también trabajos en esos años, sobre el área rural, migración, pueblos jóvenes; en las demás universidades la investigación es mucho menor, o inexistente, sobre todo en lo demográfico, y apenas existen cursos de sexualidad.

c) Los activistas. Hay un tercer grupo que entra en la cuestión ideológica con una bandera muy especial: La de no tener ninguna ideología (según ellos dicen) Se presentan como personas "prácticas", "realistas", "sin prejuicios ni preocupaciones filosóficas". Rechazan el planteamiento teórico de lo demográfico, que en el mejor de los casos consideran como algo doctrinal o académico, y en el peor de los casos como una pérdida de tiempo. Ellos actúan, al máximo de lo posible (que no es mucho en el Perú), en programas concretos de "planificación familiar" (es decir, control de la natalidad). Son activistas, pero en el fondo no dejan de tener una ideología que los guía y que los mueve, aunque ellos no lo reconozcan. En algunos hay un sincero y noble deseo de aliviar la situación que plantea la alta tasa de natalidad en el país; en otros, desgraciadamente, no deja de haber también otras ideas y otros motivos (no todos confesables, como un racismo solapado) o un simple interés lucrativo, atendiendo a familias con dinero, o ganando un sueldo o comisión en programas con financiamiento externo. Lo lamentable es que la ausencia de un pensamiento coherente los lleva con frecuencia en su acción a confundir

medios con fines y a prescindir de los aspectos sociales y éticos del problema. Reducir la cuestión demográfica a "una alta natalidad", y la solución a "anticonceptivos" es un doble error que ha hecho mucho daño al prestigio de sus instituciones y al estudio y solución del problema mismo.

En los párrafos anteriores hemos intentado dar un cuadro, algo esquemático, de las diversas posiciones básicas que, a partir de diversas mentalidades e ideologías, había en el Perú con respecto a lo demográfico hacia fines de la década del 60 y comienzos de la década del 70. Obsérvese algunas notas comunes: En todas estas posiciones puede encontrarse algo de cierto y positivo, y también serios vacíos; en todas ellas un afán por lograr lo que más convenía al país, que fallaba por un desconocimiento de nuestra realidad demográfica: en su pasado, en su situación presente y en sus proyecciones futuras.

Esta ignorancia surgía del rechazo a analizar lo demográfico, y se insertaba en una percepción limitada de los problemas del desarrollo de nuestro país como nación y como pueblo.

3. La posición del Gobierno Peruano, antes y después de 1968. Antes de 1968 no hubo ninguna posición oficial con respecto a lo poblacional, aunque había una tendencia pro-natalista más o menos pronunciada. Manuel Prado en sus dos gobiernos promovió los censos. (Al parecer con tal celo pro-natalista que su desilusión fue mayúscula cuando el censo de 1940 mostró que teníamos menos de siete millones de habitantes; ello le movió a forzar autoritariamente hacia arriba los totales, haciendo incluir significativas cantidades de "población selvática estimada"). Fernando Belaúnde Terry reconoció la explosión demográfica como "un hecho", apoyó los estudios demográficos como hemos dicho, pero sin comprometerse con una política de población, dentro de su visión optimista de la conquista del Perú por los peruanos, a través de obras viales y otras obras de infraestructura. En Octubre de 1968 toma el poder la Fuerza Armada con un Estatuto Revolucionario y una serie de reformas estructurales en su programa. Lo demográfico sigue ausente como problema: No hay un capítulo sobre Población entre los 31 capítulos del Plan Inca; tampoco hay un capítulo sobre el Empleo. El pensamiento político que prevaleció durante la Primera Fase consideraba que las reformas estructurales solucionarían todos los problemas del país. Era una típica visión de izquierda estructuralista, incapaz de hacer un planteamiento coherente y ajustado a la realidad peruana; una posición así no ve más que dos caminos posibles: la profundización de las reformas estructurales, o caer en meros programas de "planificación familiar" tipo U.S.A., lo cual estaba descartado, con razón. No consta qué percepción de lo demográfico tenía el mismo General Velasco, porque siempre se mostró reacio a la discusión del tema, y desconfiado en toda acción o institución que trabajara en lo demográfico, sobre todo si tenía patrocinio externo. Teniendo ya problemas más que suficientes con los maestros, con los periodistas, con los empresarios, etc., no quiso echarse encima además a los grupos conservadores en este campo y a los intelectuales de izquierda con una política de población en el país. Más aún, las actividades de planificación familiar que realizaba APPF (filial peruana de IPPF) fueron violentamente clausuradas, e incluso los limitados programas que llevaba la Iglesia tuvieron dificultad para adquirir y distribuir su material médico y

educativo.

El INP había tenido desde sus principios interés por lo poblacional dentro del contexto de la problemática nacional. (Ya en 1965, un técnico joven del INP de entonces, Luis Barúa, presentó un trabajo "El Crecimiento Demográfico en el Perú y las Características de su Desarrollo Económico y Social", en el Simposio sobre Población y Altitud, organizado por la U. Cayetano Heredia). Los lineamientos previos al Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975, aprobados por el consejo de Ministros en abril de 1970, incluían recomendaciones para una política de población, pero la Comisión que trabajó el tema concluyó simplemente con recomendaciones "para reducir los desequilibrios en la distribución de la población sobre el territorio".

En 1972, con el convencimiento de que hacía falta algo más que tablas de natalidad y de mortalidad para cambiar la actitud de la administración pública y del país, el INP inició, entre otros trabajos de investigación, la elaboración de un modelo económico-demográfico de largo plazo; en 1973 se publicó, como documento interno pero que alcanzó cierta difusión, las "Proyecciones a Largo Plazo de la Población y de la Economía del Perú".

Para Agosto de 1974, Año Mundial de la Población, se anunció un suceso muy importante: La convocación de la Primera Conferencia Mundial de Población en Bucarest, organizada por las Naciones Unidas. El Perú tenía que presentarse con una posición oficial frente a la cuestión demográfica; había que elaborar esa posición.

Se formó un equipo en la Oficina del Primer Ministro, del cual dependía entonces la ONEC, con participación de técnicos de varios ministerios (Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo) y del INP, y asesoramiento del Dr. Arca Parró.

La agenda y las primeras versiones de lo que iba a ser un Plan de Acción Mundial, que nos llegaban de la ONU, desde Nueva York, nos planteaban un desafío. Se traslucía, en esos documentos preparatorios de la Conferencia, una clara ofensiva orquestada por expertos de los países desarrollados, para imponernos a los países subdesarrollados una política controlista de la natalidad. Al Perú le cabían dos respuestas inmediatas posibles, pero ninguna satisfactoria: Una, negar que existiera un problema demográfico; otra, aceptar el problema y el control de la natalidad. El equipo trabajó a la altura de su misión y encontró la respuesta cabal: Existe, sí, un problema demográfico, pero no en los términos que se plantea; la natalidad es elevada, pero su reducción sólo se logrará por la decisión libre y responsable de nuestras poblaciones, en un contexto de desarrollo y de justicia social, nacional e internacional. En la presentación del Boletín Especial N° 3 de ONEC, el coronel Néstor Urrutia, Director de ONEC, dice bajo el título "La Política de Desarrollo y la Población" el Instituto Nacional de Planificación definió el Objetivo de Población en el Perú así como la Política de Población, antes de la Conferencia de Bucarest, constituyéndose el documento en el marco de referencia para orientar las ponencias de la Delegación Peruana que nos representó en la Conferencia" (2). Ese Boletín Especial N° 3 contiene diversos documentos en los cuales hubo participación muy valiosa de los Ministerios de Salud y de Trabajo, y de la Cancillería, además del aporte fundamental de ONEC y su Unidad de Análisis Demográfico, y el consejo del Dr. Arca Parró a pesar de su avanzada edad y quebrantada salud. Por primera vez en la historia del

Perú el gobierno reconocía que había un problema demográfico, en el país y en el mundo, lo definía en sus causas y en sus efectos, y lo situaba en el marco nacional e internacional (3, 4).

Además de esos trabajos que iba haciendo la comisión, podía percibirse en el país un progreso en la percepción del problema. Los primeros resultados del censo de 1972 empezaban a difundirse, suscitando la reflexión de nuestros científicos sociales, sobre todo de aquellos que preocupados por los problemas reales de nuestro subdesarrollo veían la necesidad de integrar lo demográfico con una verdadera reforma de estructuras. Por su parte la Iglesia, con el impulso del espíritu de Medellín (donde los obispos y teólogos peruanos tuvieron un rol importante), publicó en 1974 el documento "Familia y Población", que supera en visión teológica positiva y social los enfoques de la Declaración de Enero de 1968 (5, 6).

En Bucarest, en la sesión del 20 de Agosto, ante más de cinco mil delegados y representantes gubernamentales de los cinco continentes, la delegación peruana se expresó en estos términos: "El fenómeno demográfico no se da en el vacío; los problemas poblacionales sólo pueden comprenderse y resolverse en el contexto histórico, social, político y económico en que se producen." "Son los países en vías de desarrollo los que tienen la tasa demográfica más alta. Esta tasa, en lo que tiene de 'excesiva' no es la causa del subdesarrollo, sino un efecto del mismo." "La posición del Perú, por consiguiente, es que el llamado '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 de esta perspectiva, es no comprender ni la cuestión demográfica ni el problema del 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. Esa actitud parcial contiene un mensaje ideológico destinado a ocultar las relaciones de dominación que aún caracterizan a nuestras sociedades." "Conociendo las enormes y crecientes brechas en la distribución del ingreso per cápita en el mundo (de 50 a 1, entre los ricos y los pobres), ¿cómo podemos hablar de escasez de recursos a nivel global?" "Para nosotros, y en esto somos tajantes, crecimiento poblacional y subdesarrollo son dos caras de un mismo problema, y el primero no podrá solucionarse si es que antes no se orientan las políticas de población en el mundo dentro de un contexto integral de desarrollo solidario de toda la humanidad en su conjunto, apuntando fundamentalmente a un cambio de las estructuras injustas de propiedad y de poder, a nivel nacional e internacional." "Creemos que de esta Conferencia debe salir un Plan de Acción Mundial donde todos los estados, desarrollados y en vías de desarrollo, tengan una tarea compartida y solidaria, que es la de lograr el desarrollo armónico de la humanidad, mediante la corrección de las anomalías que actualmente nos agobian y teniendo fundamentalmente en consideración el Acuerdo adoptado en Abril último en la Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas sobre el esclarecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional." "El Perú confía que en esta Reunión se adopten

acuerdos en tal sentido; sólo así podremos acercarnos a la auténtica cooperación solidaria, libre y justa, entre todos los pueblos de la tierra". (3).

Varios de estos planteamientos fueron, en efecto, recogidos en la versión final del Plan Mundial de Acción en Población. Juntamente con el Perú coincidieron en estos puntos varios países, sobre todo Argentina, China y varios países socialistas (pero no Rusia), y en cambio sí la delegación del Vaticano. El Perú había elaborado y presentado una posición a nivel internacional, reconociendo el problema pero adoptando una actitud de contraataque a la tendencia controlista con un planteamiento más amplio y real de la cuestión.

En esos primeros ocho meses de 1974 se había dado un paso importante en la toma de conciencia por parte del gobierno. Quedaba ahora por elaborar dentro del país, nuestra propia política de población; las reformas estructurales eran necesarias pero no suficientes, y el Perú había dicho en Bucarest que correspondía a cada Estado, en el ejercicio pleno de su soberanía, adoptar la política que correspondiera a las necesidades y aspiraciones de su población. Pero los cuatro últimos meses de 1974 fueron una desilusión: La comisión no recibió ni directivas ni apoyo para continuar sus trabajos. La salud del Presidente se iba deteriorando, la Primera Fase llegaba a su fin, y otras preocupaciones económicas y políticas ocuparon el primer plano. Empezaban ya a vislumbrarse los primeros indicios de la crisis económica e institucional del país.

La Segunda Fase de la Revolución, sobre la cual la historia dará algún día un difícil veredicto por los aciertos, y los errores cometidos, tiene ciertamente a favor suyo el haber elaborado y aprobado los "Lineamientos de la Política de Población en el Perú", un documento que ha merecido por parte de quienes lo han leído y estudiado, en el país y en el extranjero, en reuniones internacionales y en medios académicos, un cúmulo de elogios.

A comienzos de 1976 el Consejo de Ministros discutió el tema por iniciativa propia, y elaboró unas breves directivas donde se reflejaba la percepción clara del problema por parte del Presidente de la República. Esas breves directivas, en no más de doce o quince líneas, indicaban: "Paternidad responsable, favoreciendo y respetando la libertad de las familias; situación de la mujer y el niño; migración, crecimiento excesivo de Lima, desarrollo del interior; nuestros recursos y nuestro capital humano, educación y empleo".

Se encargó al General Tamayo de la Flor, Ministro de Salud, formar una comisión multisectorial para elaborar ese proyecto, en estrecha colaboración con el INP y recibiendo el aporte de otras instituciones, de dentro y de fuera del gobierno, como la Oficina Panamericana de Salud. Muy valiosas fueron también las sugerencias que nos llegaron del Consejo Superior de Educación, y del Consejo Episcopal de Acción Social. A tres años de distancia considero que no es una indiscreción, y sí puede ser de mucho interés, decir que una versión preliminar pero muy avanzada del proyecto se hizo llegar al Cardenal, en forma oficial pero no pública; deseábamos evitar en lo posible un enfrentamiento futuro con la Jerarquía (enfrentamientos que surgen muchas veces por falta de comunicación y entendimiento), y deseábamos recibir los aportes que la Iglesia peruana podía hacer en un

campo de tanta importancia para el país. Así, le pedimos entonces su parecer, de manera franca pero informal y privada, y que nos hiciera las sugerencias que él y sus asesores creyeran convenientes; la comisión, y en última instancia el Gobierno, se reservaban la entera libertad de aceptarlas, así como también, por supuesto, el Cardenal y la Iglesia mantenían igualmente su plena libertad para manifestar su acuerdo o desacuerdo con el resultado final. La respuesta que encontró la comisión fue muy positiva, y los aportes que recibió fueron valiosos y se incorporaron al documento; se reforzó el principio del respeto a la persona humana, de la educación, responsabilidad y libertad de las familias, y del rol del Estado en promover un orden social justo con auténtica participación de toda la población. Debo añadir que ni entonces, ni después, la iglesia peruana ha hecho una declaración oficial de evaluación del documento; en realidad a ella no le corresponde evaluar, aprobar o desaprobado documentos políticos o técnicos que son competencia del Estado. La misión de la Iglesia es espiritual y de servicio a la sociedad; su voz y su acción se dirigirán a la defensa de los derechos de la persona humana, sobre todo de aquellos que no tienen voz ni poder. Más que a la calidad o perfección del documento, la Iglesia estará atenta a su aplicación efectiva y real en el país.

Después de los trámites y consultas usuales con todas las direcciones de los ministerios y con el COAP, y una memorable exposición de tres horas en el Consejo de Ministros, se aprobaron los "Lineamientos de la Política de Población en el Perú" (véase Acta Médica Peruana Vol. V, N^{os} 1-4, p. 48, 1978).

4. Evolución reciente: 1977 - 1979. Tan unánime y general como la acogida que tuvo el documento de Política de Población en el Perú, ha sido su escasa puesta en práctica en estos 34 meses que ya han transcurrido desde que se aprobó.

Es interesante preguntarnos porqué.

a) ¿Por qué, en materia tan compleja, delicada y controvertida, como es la política de población, todos los grupos y sectores expresaron su apoyo al documento (o se abstuvieron de atacarlo?) La razón reside, a mi parecer, en que el documento recoge lo más valioso y positivo de cada enfoque y los integra en un todo coherente; la verdad es necesariamente consistente, y había mucho de verdadero en lo que cada tendencia razonablemente defendía. No hace muchos meses, una persona de definida posición socialista (pero no dogmática) me decía con convicción "Es un documento que parece de la Primera Fase"; proveniente de esa persona, era el más cálido elogio que podía hacer. Con la misma sinceridad, personas de mentalidad algo conservadora (pero no retrógrada) encontraban en el documento bien presentados los valores que ellos defendían, lo mismo que grupos progresistas y movimientos feministas expresaron públicamente su apoyo por lo que contenía en justa defensa de la mujer. Ello prueba que en el Perú podemos tener una convergencia fundamental de pareceres y actitudes en lo poblacional, si mantenemos nuestras convicciones más razonadas y profundas (prescindiendo de particularismos doctrinales), y estamos dispuestos a escuchar y aceptar lo más valioso de las convicciones de los demás. Los aspectos éticos y morales pueden ser los más delicados; sepamos plantearlos con claridad y con altura. El Nuncio Apostólico de entonces manifestó en forma discreta pero

clara, su agrado por el documento, no obstante que contenía la norma de hacer accesibles a las familias medios anticonceptivos para que pudieran ejercer de hecho, de manera informada y libres, su paternidad responsable; aparte de lo que como teólogo él pudiera pensar, como buen jurista y dignatario de la Iglesia sabía que no podía oponerse a que el Estado hiciera accesibles esos medios a sus ciudadanos, y se alegraba de que se propusiera hacerlo en un contexto educativo y de promoción humana. En lo que sí la Iglesia manifestaría su rechazo sería en la aprobación del aborto, o en la manipulación propagandística y abusiva de las personas controlistas impuestos; pero todo ello está expresamente excluido de la Política de Población aprobada en el Perú.

No todo, sin embargo, ha sido aprobación y entusiasmo en torno a los Lineamientos aprobados. Con algún retraso de meses y años, algunos grupos de ultrazquierda, en curioso y armonioso dúo con otros grupos de ultraderecha tradicional, levantan de vez en cuando su voz de crítica. También han manifestado su desilusión, aunque en disonancia total con los anteriores, algunos "activistas" de la planificación familiar, lamentando que la política aprobada no se fije metas demográficas cuantitativas. Estos no han comprendido ni el objetivo ni la política, que abarca mucho más que la natalidad, y se propone una auténtica libertad y promoción humana de la población. Como dice el documento (Parte 4a. C, 3.) "Debe subrayarse que el Gobierno busca metas demográficas cuantitativas, y que de ningún modo le mueve un afán controlista de la natalidad. Lo que la política de población pretende son objetivos cualitativos: La revaloración de la familia, la igualdad de derechos y deberes del hombre y de la mujer, la responsabilidad consciente y libre de los padres, el cuidado del niño, la promoción humana de toda la población." "Los efectos demográficos deben preverse y cuantificarse pero de ningún modo constituyen un objetivo con valor propio en sí mismos." Pero pasemos ya al punto siguiente.

a) ¿Por qué se ha hecho tan poco en estos tres años?

Las causas fundamentales (y complementarias entre sí) son dos: 1ra. El país está sufriendo la crisis económica, social y política más severa y prolongada de su historia reciente. El gobierno se siente debilitado y sin recursos fiscales. Pero se trata de algo más hondo que un fuerte desgaste político o unos severos recortes en el presupuesto. El desempleo, la inflación, y la injusta distribución real del ingreso nunca han estado peor que en este momento en el Perú en los últimos treinta años. Hace un momento decíamos que la historia dará algún día un veredicto difícil sobre la Segunda Fase, por los aciertos y por los errores que ha tenido; el veredicto será severo, porque los aciertos han sido sobre todo a nivel de las intenciones, los planes y los documentos; los errores, a nivel de los resultados, de las realidades concretas. Si la población está sufriendo tan duramente con la recesión y con el alza del costo de vida, si no tiene ni alimentos ni empleo, no vamos a sorprendernos de que no tenga tampoco los medios para una paternidad responsable, o que haya empeorado la salud, o que las corrientes migratorias estén menos ordenadas que nunca (los tres objetivos de la política de población). La aprobación de la Política de Población no podía dilatarse en Agosto de 1976, pero hay que reconocer que no podía haber caído en un peor periodo, cuando la situación y la conducción misma de la economía están fracasando en sus objetivos mínimos de

satisfacer las necesidades más esenciales de nuestra población. A la trágica situación económica se unen los problemas sociales y la inestabilidad política, en este paréntesis de espera que tiene el país, donde todas nuestras instituciones están semi-paralizadas y la población, sobre todo en los estratos más bajos de ingresos, están sufriendo el mayor peso de la crisis. 2a. La segunda razón es la altura de los objetivos y la naturaleza de las acciones que los lineamientos exigen. Iniciar y llevar adelante simples programas "de planificación familiar" (distribución masiva de anticonceptivos con algo de información y propaganda) hubiera sido no muy difícil. Es lo que los "activistas" quisieran hacer, y parecen haber logrado realizar en algunos casos, en contra de lo que dice la Política de Población; Estos servicios deben "proveer adecuada información y programas educativos, debidamente estructurados e integrados a servicios médicos que proporcionen los medios que respeten los principios de la ética y de la moral, para asegurar la libertad consciente de las parejas en el ejercicio de la paternidad responsable". Sin programas educativos que respeten y promuevan los valores de la persona y de la familia, y en un contexto social de hambre y desempleo, dichos servicios de simple distribución de anticonceptivos se convierten en una farsa de lo que la Política de la Población del Perú establece. Pero ésta no es la Política aprobada. El Estado reconoció que "tiene la responsabilidad de promover la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales, de modo que se favorezcan esta opción y comportamiento (de la paternidad libre y responsable de los padres de familia)". A fines de 1976, a iniciativa del General J. Tamayo, entonces Ministro de Salud se tuvo el Primer Seminario del Sector Público en Población, con asistencia de todos los ministros o directores superiores en los sectores directamente implicados en la política de población (Salud, Educación, Alimentación, Vivienda, Trabajo); en esa reunión todos los ministros hablaron subrayando las líneas esenciales de la política aprobada en sus respectivos sectores, y el jefe del INP de entonces insistió en que los aspectos específicamente poblacionales se tendrían en cuenta en la formulación, implementación y evaluación de los planes de desarrollo. En la práctica, sin embargo, además de haber fallado, de hecho, en promover un orden social más justo, muy poco o nada se ha hecho en casi tres años con respecto a las acciones específicas en lo poblacional: "Revisar, rectificar, y completar los dispositivos legales vigentes que se oponen o no contribuyen al logro de los objetivos de la política de población, y exigir su exacto cumplimiento" (discriminación de la mujer, adopción de menores, situación de la madre soltera, abandono de los hijos, etc.); muy poco o nada se ha hecho en el sector Educación en lo poblacional (dejando con ello de cumplir no sólo la Política de Población sino la misma Ley General de Educación); la situación alimenticia y nutricional se ha deteriorado a niveles infrahumanos, en vez de adecuar eficientemente la producción y distribución de alimentos (agrícolas, pecuarios e industriales) a los requerimientos alimenticios y nutricionales de la población cubriendo a la brevedad posible el grave déficit que existe en los grupos más necesitados del país; en el mismo Sector Salud, que tanto contribuyó a trazar los Lineamientos, ha desaparecido como institución INPROMI, y ¿qué se ha hecho por mejorar sustancialmente la situación social y de salud de la madre y del niño, desarrollando la legislación, la infraestructura y los servicios destinados a este fin ¿Qué se ha hecho

por proteger la salud y seguridad de la población trabajadora, por proveer los servicios mínimos de salud para poblaciones migrantes. Por otro lado, en el Sector Trabajo, los conflictos laborales, el desempleo y el subempleo, se han agudizado y prácticamente nada se ha hecho por promover la vivienda y planificación urbana y el desarrollo del interior del país, teniendo en cuenta la estructura, el volumen y las corrientes migratorias de nuestra población. Ciertamente, los objetivos eran elevados, y las acciones difíciles nadie podía esperar que se hicieran, mucho en breve tiempo. Lo grave y triste es que se ha hecho casi nada. Se ha creado la Dirección General de Salud Materno-Infantil y Población, se han hecho algunos esfuerzos de capacitación de personal, se han pensado y programado algunas actividades en Salud y en otros sectores; pero el servicio real a la población del país en este campo ha sido insignificante.

Mientras el Sector Público quedaba tan por debajo de sus compromisos, los demás sectores e instituciones del país tampoco hicieron mucho, de hecho, por suplir esas graves deficiencias, como si las acciones y objetivos de la Política de Población quedasen demasiado por encima de sus preocupaciones, intereses o posibilidades.

Una advertencia es aquí necesaria: Tenemos que saber unir con criterio un idealismo exigente con un realismo que haga viable la Política de Población en el Perú. No podemos recortar ni deformar los Lineamientos en su enfoque integral y social: si lo hiciéramos, la Iglesia y nuestro pueblo mismo tendrían razón en reprocharnos de haber traicionado nuestros ideales y propósitos. Pero seamos también realistas, sobre todo en este momento de crisis. Denunciamos con razón las deformaciones que se dan en las campañas controlistas simplistas. Pero tal vez, como observa muy bien Idígoras, no se da otra posible vía para abordar el dramático problema de la natalidad en las clases marginadas: En las poblaciones rurales de vida deprimida y todavía con más agudeza, en los barrios pobres de las grandes ciudades donde el hacinamiento y la criminalidad amenazan en forma alarmante a las nuevas generaciones, que se hallan sin protección. Es en estos medios donde el problema de la natalidad exige soluciones impostergables. Los medios demasiado sofisticados o que requieren en su base de una amplia formación moral resultan a priori insuficientes. Se necesitan soluciones sencillas, prácticas y fácilmente accesibles a todos. Por eso mismo se tratará de medios no perfectos ni exentos de toda deformidad. Medios transitorios para una hora crucial y que habrán de irse reemplazando a medida que se vayan transformando los hombres y las situaciones (6). Lo importante es guardar siempre un mínimo de respeto por la persona humana y tener presente el sentido y los alcances de la Política de Población a ambos niveles, el micro-familiar y el macro-social. Esto es tener de verdad una toma de conciencia de nuestra situación demográfica y de su solución.

5. Reflexiones Finales. A todo lo largo de esta exposición sobre nuestra situación demográfica y sobre la toma de conciencia que poco a poco vamos teniendo de ella en el Perú, hemos hablado de los gobernantes, los dirigentes morales e intelectuales, los investigadores sociales. ¿Dónde están los gobernados, los dirigidos, los investigados? ¿Cómo ven y viven ellos, cómo vive el pueblo peruano su situación demográfica, y cómo la percibe en su marco familiar y en el ámbito total nacional? Ellos tienen la última palabra, como son ellos los que sufren las consecuen-

cias de la situación actual, y son ellos los verdaderos realizadores de la historia real del Perú. En nuestras reflexiones en esta Reunión Nacional no olvidemos que los problemas de población son los problemas del pueblo peruano.

De la evolución que hemos visto de nuestra realidad demográfica, con visión de largo plazo hacia atrás y hacia adelante, salta el hecho incontestable de que estamos en un momento clave de la historia demográfica del Perú. En el proceso realmente milenario de nuestra patria, no ha habido ni habrá cinco breves decenios tan decisivos en lo poblacional como los transcurridos en este breve lapso de 1950 al 2000. Las tres quintas partes de él ya pertenecen al pasado, quedan los dos decenios que nos separan del año 2000. Nuestra población no descenderá ya de 60 millones el año 2100, pero podría tener mucho más de 110 millones para esa fecha. El gráfico Nº 1 nos ofrece esta perspectiva, con un horizonte más extendido en el tiempo.

Si la población que analizamos y proyectamos es el pueblo peruano, ¿Cómo verán y juzgarán dentro de cuarenta u ochenta años los peruanos de entonces las responsabilidades de nuestra generación? No olvidemos el plano macro-social y el plano micro-familiar y personal.

Como país, después de decenios de una estrategia desarrollista, iniciamos en 1968 un programa de reformas estructurales, prometedor, pero que tuvo serias deficiencias de diseño y ejecución y que nos llevó a la crisis actual; desde 1975 se hacen esfuerzos por superar la crisis, con resultados insuficientes y costos sociales demasiado elevados. ¿Hacia dónde vamos como país? ¿Cómo va a tener nuestra fuerza laboral de diez millones de trabajadores, en pocos años más, un trabajo productivo, y nuestra población una distribución justa del ingreso que le permita vivir una vida humana? Hace falta un reordenamiento profundo de nuestra economía y de nuestra sociedad, que haga un uso razonable y pleno de nuestros recursos naturales, de capital, y de trabajo, y que responda a las aspiraciones y a los derechos de nuestro pueblo. A nivel de familias y de personas, tenemos todos que avanzar mucho en lo que es justicia y respeto, amor y fidelidad.

La situación y los problemas que he expuesto son graves. Pero tengo una esperanza. La esperanza de que los principios y normas que inspiraron nuestra política de población vayan haciéndose, poco a poco, una realidad en el país. Creo que existe hoy una comprensión del problema mucho mayor de la que había hace cinco o diez años; creo que esta reunión nacional, organizada con tanta visión y esfuerzo por AMIDEP, y acogida por ustedes con tanto interés, contribuirá mucho a hacer una realidad lo que todos deseamos y la población del país necesita.

Es necesaria la crítica constructiva y el aporte de todos los peruanos: grupos y partidos políticos, las universidades, la iglesia, las instituciones públicas y privadas. Aportes positivos. De nosotros mismos, y de lo que hagamos en los próximos años, depende del desarrollo futuro de la nación.

BIBLIOGRAFIA

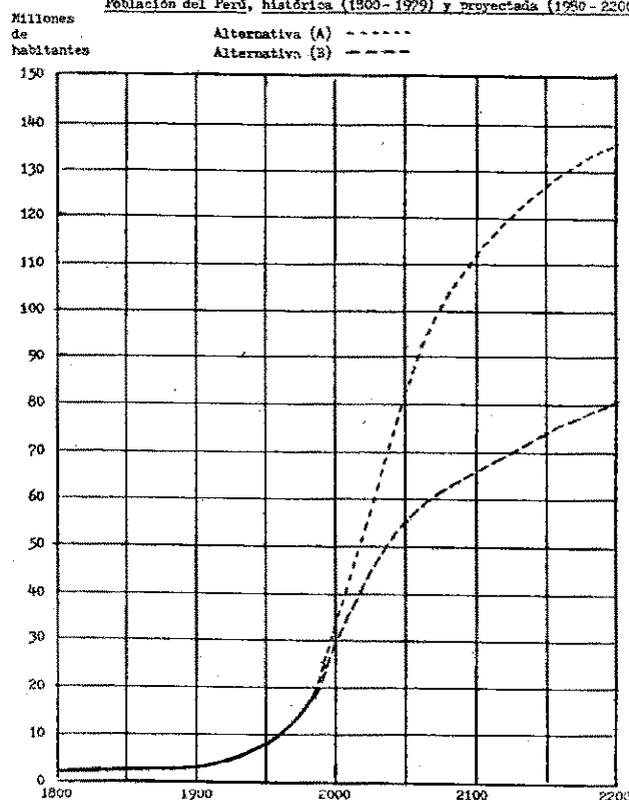
1. **Garland A:** Reseña industrial del Perú, Lima, 1905.
2. **Urrutia N:** La política de desarrollo y población, Boletín

Especial Nº 3, ONEC, Lima, oct., 1974.

3. **ONEC:** Año Mundial de Población: Actividades Internacionales y Nacionales, Boletín Especial Nº 3, Lima, oct., 1974.
4. **ONEC:** La población del Perú, 1974.
5. **Familia y Población** (reflexiones pastorales). Documento del Episcopado del Perú, 1974.
6. **Idígoras JL:** Nota sobre el control de la natalidad, en Somos demasiados? Nuestro problema poblacional: estadística y reflexiones, Centro de Proyección Cristiana, Lima, 1977.

Gráfico Nº 1

Población del Perú, histórica (1900-1979) y proyectada (1980-2200)



La población del Perú, en la alternativa (A) llegaría a 136 millones en el año 2200 (suponiendo que del año 2100 al 2150 crezca sólo al 0.28% anual, es decir, a una tasa diez veces menor que la actual, y al 0.14% anual del 2150 al año 2200), y en la alternativa (B) llegaría a 80 millones en el año 2200 (con tasas de 0.26% y 0.13% respectivamente): Tasas muy bajas después del año 2080, pero niveles totales muy distintos, que dependerán de las tasas y estructuras respectivas que tenga nuestra población en los breves próximos decenios.