

# Las Políticas sobre Población en el Perú

**Roger Guerra García**

Doctor en Medicina.

Rector de la U.P. Cayetano Heredia.

## I. Antecedentes

Hay acuerdo entre quienes han estudiado la población del Perú, que la preocupación de los gobernantes hasta la mitad de este siglo fue de incrementar su número, y "mejorar la calidad". Se consideraba al país como vasto y despoblado; y dotado de riquezas naturales cuya explotación daría bienestar a muchos más peruanos. Nadie predijo, ni soñó siquiera, las consecuencias que traería para el Perú el acelerado crecimiento de su población. Alberto Arca Parró, ese gran peruano tan olvidado, escribió el artículo que se publica en recuadro, y que revela su preocupación por el explosivo crecimiento demográfico del Perú.

Ese mismo año, la firma de asesores Arthur D. Little, decía en su informe al Gobierno del Perú "pecaríamos de deshonestos si diéramos a entender que creemos que puede haber una solución a largo plazo para el problema económico del Perú, sin una reducción en la tasa de aumento de la población. Un país con una geografía hostil como lo es el Perú no puede duplicar su población cada veinte años con la esperanza siquiera de mantener un bajo nivel de vida para su pueblo".

Sin embargo, el Instituto Nacional de Planificación creado en 1962 no tuvo en cuenta la variable poblacional, ni recomendó disminuir su tasa de crecimiento; basta revisar los sucesivos planes de desarrollo (que de otro lado, poco se aplicaron). Recién en 1976 el I.N.P. elaboró unos Lineamientos de Política de Población, sin aplicación por el Gobierno Militar, pero que fueron útiles a partir del año 1980.

### Rol de las Universidades

Se debe destacar el interés en el estudio de los problemas poblacionales de dos universidades peruanas, la Pontificia Universidad Católica y la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Desde 1965, realizaron investigaciones sobre aspectos socio-demográficos y biomédicos de la población peruana y su acelerado crecimiento y las negativas implicancias que ello conlleva.

Durante el Gobierno Militar, y particularmente en la primera fase (1968-1975) se prohibió toda acción dirigida a planificación familiar en los hospitales del Estado, llegándose inclusive a prohibir acciones educativas para las mujeres y varones que allí se atendían. En esta situación adversa, la UPCH desarrolló programas piloto de planificación familiar en dos hospitales docentes de Lima, el Arzobispo Loayza y el Cayetano Heredia; luego se publicaron las observaciones y difundieron los resultados favorables, tanto para la salud materna, cuanto para los hijos.

En ambas Universidades se ofreció adiestramiento de post grado a los médicos y sociólogos interesados; esta actividad debe presentarse como un hermoso ejemplo de autonomía universitaria, pues fue realizada en épocas de animadversión oficial y también de los partidos de izquierda por cualquier actividad dirigida a moderar el absurdo crecimiento poblacional del Perú.

### AMIDEP

También debe ser comentada la actividad desarrollada por la Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población, AMIDEP, fundada en 1977 por un grupo de destacados investigadores en los campos social y biomédico, tanto de Lima, cuanto del interior. AMIDEP realizó numerosas actividades de docencia, investigación, discusión y difusión de los problemas poblacionales. Así en 1979, llevó a cabo en Tarma la primera Reunión sobre Población que congregó a un centenar de intelectuales y líderes de diferentes partidos políticos; lo allí tratado se publicó en un libro que fue agotado y planteó por primera vez la gravedad del problema poblacional; su Boletín

se publicó regularmente entre 1979 y 1989 y llegó a 2000 peruanos líderes en opinión.

El Segundo Gobierno Constitucional de Belaúnde, creó el Consejo Nacional de Población e inició las tareas de coordinación de esfuerzos en los sectores de salud y educación, con resultados evidentes: importantes disminuciones de la fecundidad y de la mortalidad infantil, que se analiza luego.

A fines del mandato, el 5 de julio de 1985 se publicó la Ley de Política de Población, esfuerzo multipartidario en el cual colaboré como representante del Sector Educación; esta Ley fue duramente criticada, antes de ser pública, por algunos diarios de la capital. Cuando fue conocida, mereció la felicitación de los Obispos del Perú, y el actual gobierno se dispone a aplicarla.

### La Iglesia

En la Semana Social de la Iglesia, 1989, J.J. Wicht presentó el tema "La Población y la Calidad de Vida: Presente y Futuro" que tuve el honor de comentar y calificar de documentada, clara y valiente. Señala este autor "de todos los problemas graves e importantes del Perú, ninguno es más grave e importante que el de su población y su calidad de vida: a este tema central se subordinan todos los demás. Hay **problema poblacional** cuando existe una desproporción estructural entre las generaciones de una población o de ésta con su territorio y recursos disponibles. Más allá de las cifras y coeficientes que miden los demógrafos, lo importante es analizar y comprender las **causas** de esas distorsiones en la pirámide de edades de un pueblo y sus **efectos** sociales y económicos en la vida de las familias y en el desarrollo del país. Los errores e injusticias sociales se reflejan en lo demográfico; y lo demográfico, a su vez, influye en la conducta de las personas y en toda la vida social".

Luego de abordar la doctrina social de la Iglesia sobre la población, Wicht señala en cuanto al Perú lo siguiente: "El Episcopado Peruano desde hace veinte años ha tenido un rol destacado en la promoción de la justicia social y en la defensa de los derechos humanos; pero en lo poblacional, tanto los Obispos como los grupos más representativos de la Iglesia en el Perú han adoptado una posición que puede calificarse de distante y conservadora. Más aún, en los últimos años han publicado varias Declaraciones en las que han criticado duramente algunos abusos atribuidos a organismos laicos que trabajan en programas de planificación familiar. En la última década no han elaborado ningún documento que analice la creciente gravedad objetiva, familiar y poblacional en el país y dé las orientaciones positivas y concretas para superar esta situación real".

Para los interesados en ahondar el tema, recientemente se ha publicado el libro "La situación pobla-

cional peruana" cuyo capítulo 3 trata en extenso sobre el crecimiento poblacional y contexto político (A. Varillas y P. Mostajo, INANDEP, 1990).

### II. La evolución demográfica

La puesta en marcha en el país durante la década de los años treinta de programas de salud pública y saneamiento ambiental, dio como resultado pocos años más tarde una disminución de la mortalidad, que devino hacia 1940 en un aumento de la tasa de crecimiento de la población.

Desde el punto de vista de la evolución demográfica, el período 1940-1981, abarca dos etapas claramente diferenciadas, la primera de 1940 a 1961 caracterizada por un crecimiento moderado de la población; y la segunda de 1961 a 1981, en la que este crecimiento se aceleró notablemente. El rápido ritmo de aumento de población se mantiene hasta el presente aún cuando la tasa de crecimiento viene declinando en los últimos años.

Se estima que en las décadas anteriores a 1940 la población peruana crecía a tasas bajas y oscilantes (menos de 1.5% al año) debido a los frecuentes aumentos del nivel de la mortalidad relacionadas con las guerras, epidemias y cataclismos entre otros factores. Hacia 1940 la tasa de crecimiento subió en 2%. En esa fecha el Perú tenía 6.5 millones de habitantes.

En 1950 el Gobierno del general Odría no creyó necesario un censo y por ello, no hay cifras para la década.

El censo de 1961 da cuenta que en este año la población nacional sobrepasaba ya los 10 millones de habitantes y creciendo a una tasa anual media de 2.2% había aumentado en dos decenios (40-61) casi la misma cantidad (3.1 millones) que en los seis decenios anteriores, cuando la población peruana aumentó en 3.5 millones de personas.

El censo de 1972 reporta una población nacional de 14 millones de habitantes (es decir 3.7 millones más que en 1961) que venía creciendo al ritmo más elevado de todos los tiempos (2.95% al año, con un incremento absoluto de 339 mil personas por año) por lo tanto el período intercensal 1961-1972 resulta crucial en el crecimiento demográfico del país.

El último censo reveló que la población del país en 1981 ascendió a 17.8 millones, es decir 3.8 millones más que en 1972. La cifras permiten apreciar que en los 9 años del período 72-81 el incremento absoluto por año de la población (417 mil personas) fue mayor que en el período intercensal precedente a pesar de que la tasa de crecimiento observó una leve declinación a 2.7 por ciento al año.

A junio de 1991 se estima una población de 22.7 millones de personas que se está incrementando a 2.6 por año.

#### Los componentes del crecimiento demográfico:

La migración internacional no juega un papel importante en la dinámica demográfica peruana; en consecuencia, el crecimiento de la población nacional es el resultado del balance entre los nacimientos y las muertes que ocurren anualmente en el territorio. En ausencia de un sistema de registros de hechos vitales confiable y oportuno que reporte el número de nacimientos y defunciones que ocurre cada año en el país, el comportamiento de la fecundidad y mortalidad se conoce sólo a partir de los datos de censos y encuestas.

##### a) Fecundidad:

En el período 1940-1981, el nivel de la fecundidad atravesó por tres momentos: aumentó entre 1940 y 1950, permaneció constante entre 1950 y 1965 y declinó de esta última en adelante.

La información disponible muestra que la fecundidad nacional permaneció más o menos constante en torno a un valor ligeramente inferior de la mortalidad pocos años antes de 1940; aumentó después de esa fecha, llegando la tasa global de fecundidad a un valor de 6.85 hijos por mujer en 1950.

Esta cifra al parecer se mantuvo invariable durante 15 años (hasta 1965). En la segunda mitad de la década de los años 60, comenzó el descenso sostenido del nivel de fecundidad, primero lentamente y luego a un ritmo moderado hasta llegar el número promedio de hijos por mujer a un valor de 5.2 en 1981. De acuerdo a los datos recién obtenidos por la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDES en 1987 las mujeres tienen al culminar su período reproductivo, en promedio 4.2 - 4.4 de hijos nacidos vivos cada una.

Debe anotarse que el descenso de la fecundidad se inició en las áreas urbanas y entre las mujeres de mayor nivel educativo; de allí se va extendiendo al resto del país y paulatinamente va abarcando a las demás mujeres. Debe reconocerse también que en las áreas urbanas, particularmente en Lima y Callao, la ampliación del sistema educativo, la mayor exposición de las mujeres a medios de comunicación masiva y las mejores oportunidades de empleo femenino han producido cambios en los patrones culturales (nupcialidad entre otros); a la vez que la extensión de las prácticas contraceptivas han modificado los patrones reproductivos limitando la procreación y consiguientemente, reduciendo el número de hijos por mujer.

##### b) Mortalidad:

El comportamiento de la mortalidad durante el

período 1940-1981 fue de un descenso sostenido con etapas de caída más rápida y otros más lenta.

La información demográfica disponible muestra que, a diferencia del nivel de la fecundidad cuyo descenso se inició tardíamente (1968), el nivel de la mortalidad comenzó su declinación en los años previos a 1940, aunque el ritmo de descenso sostenido no fue homogéneo en todo el período.

La etapa de disminución más marcada está comprendida entre los quinquenios 1965-1970 y 1970-1975, en la que la duración de la vida humana llegó a incrementarse en casi un año por cada año calendario. Esta mayor disminución se debió a un mayor impulso del Estado que emprendió campañas de salud pública orientadas a los grupos más vulnerables como los niños y las gestantes.

La disminución total de la mortalidad, representada por un incremento de la esperanza de vida al nacer, entre 1940 y 1981 fue del 30% al subir de 40.5 años en 1940 a 58.2 años en 1981. Por su parte la tasa bruta de mortalidad disminuyó entre las mismas fechas de 23.2 por mil a 11.3 por mil y la tasa de mortalidad infantil lo hizo de 175 por mil a 105.6 por mil.

La encuesta ENDES revela que entre 1981 y 1986, la mortalidad infantil ha disminuído en forma importante, de 105 a 80 por mil, resultado de la mejor atención de la salud, y de la mayor educación y urbanización de los habitantes. Se estima que un peruano que nace en 1987 espera vivir en promedio 61.4 años; que cada año se producen en el país 9.4 defunciones por cada mil personas y que de cada mil nacidos vivos, 80 no alcanzan a cumplir un año de vida.

Cabe indicar que la disminución de la mortalidad del país se logró gracias a una mejora importante de las condiciones de vida de la población y se debió a la introducción y aplicación en el país de nueva tecnología en materia de quimioterapia, vacunación e insecticidas. Puede decirse que en el descenso de la mortalidad del país actuaron simultáneamente la información de tecnología médica y de fármacos (como sulfas y antibióticos, penicilina principalmente) y el rol dinámico que asumió el Estado en campañas de medicina preventiva y de saneamiento ambiental, iniciado con la creación del Ministerio de Salud en 1936 y que se intensificara posteriormente durante sucesivos y diferentes gobiernos que ampliaron la cobertura de las campañas destinadas a erradicar las enfermedades epidémicas como la malaria, la fiebre amarilla, el tifus, la peste bubónica entre otros, que en esos años ocasionaban gran número de muertes.

##### c) Migración Interna:

En el crecimiento de la población departamental

juegan un rol muy importante las migraciones internas. Como se sabe hay departamentos que durante los dos últimos periodos intercensales fueron expulsores de población y no hay evidencia de que esa tendencia haya cambiado. En el presente, entre esos se encuentran: Cajamarca, Apurímac, Ancash, Ayacucho y Puno entre otros. En el otro extremo existen departamentos caracterizados por ser receptores de población, en particular Lima y Callao; además de estos figuran los departamentos de selva y frontera.

#### **Perspectivas de crecimiento demográfico**

Para estimar el número de habitantes que el Perú tendrá hacia fines de siglo es necesario entender cómo evolucionarán los componentes del crecimiento demográfico: la fecundidad y la mortalidad.

##### **a) Proyecciones de la mortalidad:**

El nivel de la mortalidad, no obstante la declinación que ha experimentado en las últimas décadas, es todavía elevado. Las perspectivas de la evolución económica y social del país inducen a considerar que su descenso se acentuará en los próximos años.

La hipótesis adoptada por el Instituto Nacional de Estadística para la proyección refleja un descenso sostenido de la mortalidad que se traduce en un incremento de la esperanza de vida al nacer y en una disminución de la tasa bruta de mortalidad y de la mortalidad infantil.

De acuerdo con ello, la duración de la vida humana en el país que en promedio es ahora de 61.4 años, aumentará a 68 años en el año 2000. La frecuencia de muertes por cada mil personas de 9.4 bajaría a 6.4 hacia fines de siglo y los valores de la tasa de mortalidad infantil serían de 80 y 62 por mil, respectivamente.

La tendencia supuesta de la mortalidad departamental considera un comportamiento similar al del país; es decir, declinante pero con diferente intensidad. Al considerarse la esperanza de vida al nacer, se observa que, durante los años que median entre 1985-1990 y 1995-2000, aumentaría en todos los departamentos, destacando Huancavelica, Apurímac, Cusco, Ayacucho y Puno que actualmente tienen los niveles más elevados de mortalidad. No obstante, dichos departamentos continuarán con los valores más bajos de la esperanza de vida al nacer en el quinquenio 1995-2000.

El resto de los departamentos se estima que tendrán una ganancia media anual menos que el promedio nacional.

##### **b) Proyecciones de la Fecundidad:**

Las proyecciones oficiales del Instituto Nacional

de Estadística en 1983, contemplan cuatro hipótesis de fecundidad: alta, media, baja y constante que representan los extremos de la escala que enmarca el posible comportamiento de las variables demográficas.

Las hipótesis media y baja son las más probables. La primera fue recomendada por el I.N.E. por considerarse más plausible, supone un ritmo igual al observado en Lima Metropolitana en las dos décadas anteriores a 1980. Según esta hipótesis el número promedio de hijos por mujer TGF disminuirá de 5.2 en 1980 a 3.2 en el año 2000, totalizando un descenso porcentual de 36%.

La hipótesis baja expresa una disminución más acentuada de la fecundidad (46% entre 1980 y el año 2000), con un TGF de 2.8 hijos por mujer hacia el año 2000.

A nivel de departamentos también se supone un descenso sostenido de la fecundidad. En el quinquenio 1995-2000 Callao, Lima y Tacna tendrían las tasas de fecundidad más bajas del país, con menos de tres hijos por mujer. En el otro extremo, Huancavelica, Moquegua y Apurímac tendrían las tasas más elevadas.

#### **Resultado de las Proyecciones**

Si la hipótesis de descenso de la mortalidad se cumpliera y si la fecundidad descendiera como lo propone la hipótesis media, la población del Perú sería de 28 millones de habitantes en el año 2000. Si el descenso de la fecundidad fuese más acelerado, la población nacional llegaría al finalizar el presente siglo a 27 millones de habitantes.

Por otro lado, si se cumplen los supuestos de mortalidad, fecundidad y migración considerados en la elaboración de las proyecciones departamentales, el crecimiento observado en el periodo 1940-1981 continuará con una leve acentuación hasta 1990.

Hacia el año 2000 la mitad de la población nacional residiría según los estimados en cinco departamentos: tres del litoral (Lima, Piura y La Libertad) y dos andinos (Cajamarca y Junín). En el otro extremo, Madre de Dios con una población de 90 mil habitantes seguiría siendo (como hasta hoy) el departamento menos poblado en el país. Cabe destacar también que el número de departamentos con más de un millón de habitantes se duplicaría en el 2000 al pasar de cinco a diez. En esa categoría estarían en orden descendente: Lima, Piura, La Libertad, Cajamarca, Junín, Cusco, Puno, Ancash, Arequipa y Lambayeque.

#### **III. Reflexión Final**

Se deduce de esta exposición que gracias a los

avances de la medicina y la tecnología, el Perú ha experimentado en las últimas décadas un acelerado crecimiento de su población, y que ésta ha de continuar aumentando en cifras absolutas hasta avanzado el siglo XXI.

Lo anterior dificulta enormemente la aspiración de mejorar el nivel de vida de los peruanos, incluida una oportunidad de trabajo debidamente remunerado. Por ello, creo acertada la decisión del actual gobierno de poner en práctica una política de población, que entre otros objetivos, busca disminuir la tasa de crecimiento de nuestra población.

Esta decisión respaldada en el consenso de la población, como lo evidencian recientes encuestas que revelan apoyo del 90% de la población\*, ha de encontrar la desafortunada y tradicional oposición de los sectores ultraconservadores, y quizás de la extrema izquierda. Al respecto, es pertinente recordar que

la Constitución del Perú ampara la paternidad responsable, y que por definición, toda política de población conlleva la decisión de afectar su tamaño, composición y distribución a fin de adecuarlos a los objetivos de la política de desarrollo.

Chile decidió disminuir la velocidad de crecimiento de su población hace 25 años; México lo acordó hace ya 15 años. Parece que por fin nuestro país se dispone a hacerlo, y ello requiere de la comprensión y participación de todos los peruanos.

Es significativo que una Ley de Política de Población elaborada y promulgada por un régimen constitucional 1980-1985 entre en plena aplicación por el actual, en cabal expresión de que las decisiones de esta magnitud trasciendan el corto período de un mandato presidencial, y debe estar por encima de discrepancias político-ideológicas.

\* Encuesta Bits & Bytes, Feb 1991.