

IV

Reunión Nacional sobre Población



**Printed in Peru
Impreso en el Perú
Derechos reservados
Primera edición
Setiembre 1995**

Indice

Presentación

Introducción

Población y desarrollo sustentable

Dr. Jakob Simonsen 9

América Latina: La población y las políticas de población
entre Bucarest y El Cairo

Carmen Miró G. 18

El Programa de Acción de la Conferencia Internacional
sobre Población y Desarrollo

Pedro Pablo Villanueva 34

Supuestos básicos y perspectiva del Programa Nacional
de Población para el período 1995-2000

María Cristina López 44

Dinámica demográfica y políticas de población en el Perú

Carlos Eduardo Aramburú 60

Taller 1- Salud Reproductiva y Población

Salud reproductiva: acuerdos y obligaciones después de El Cairo

José Donayre V. 83

Algunas consideraciones sobre la salud reproductiva en el Perú

Delicia Ferrando 96

Avances del Ministerio de Salud en salud reproductiva, en el marco
del Plan de Acción de la Conferencia Internacional de El Cairo

John Nagahata S. 117

Comentarios	
<i>Daniel Aspilcueta Gho</i>	127
<i>Haideé Obando</i>	130
Conclusiones y recomendaciones	134

Taller 2 - Población, salud y medio ambiente

Población, desarrollo y medio ambiente	
<i>Pablo E. Sánchez Zevallos</i>	139
Medio ambiente, salud y población	
<i>María del Carmen Gastañaga</i>	156
Comentarios	
<i>Juan Palao Iturregui</i>	166
<i>Eduardo Gil Mora</i>	170
Conclusiones y recomendaciones	174

Taller 3 - Rol de la Mujer en el desarrollo

El rol de la mujer en el desarrollo	
<i>Violeta Sara- Lafosse</i>	181
Mujer y desarrollo	
<i>Susana Galdos Silva</i>	200
Comentarios	
<i>Nancy Palomino Ramírez</i>	214
Conclusiones y recomendaciones	218

Taller 4 - Migraciones y desplazados

Migración y cultura en el Perú contemporáneo	
<i>Teófilo Altamirano</i>	223
Desplazamiento: De la emergencia al desarrollo	
<i>Grimaldo Ríos Barrientos</i>	242
Comentarios	
<i>Ernesto Maguiña Salinas</i>	258
<i>Luis Pariona Arana</i>	262

<i>Oscar Galdo Gómez</i>	266
Conclusiones y recomendaciones	270

Taller 5 - Dinámica demográfica, niveles de empleo, crecimiento económico y desarrollo

Crecimiento económico y empleo productivo	
<i>Juan Nunura</i>	275
Población y empleo: Los retos del largo plazo	
<i>Jorge G. Bernedo Alvarado</i>	291
Comentario	
<i>Máximo Vega-Centeno</i>	311
Conclusiones y recomendaciones	315

Taller 6 - Educación en población

La educación en población en América Latina y el Caribe: Análisis y perspectiva en los albores del siglo XXI.	
<i>Martha Falconier de Moyano</i>	321
Educación en población en el Perú; estudios efectuados, balance y perspectivas	
<i>Arturo Portilla Valdivia</i>	349
Comentario	
<i>Carlos Manuel Indacochea</i>	374
Conclusiones y recomendaciones	378

Taller 7 - Comunicación en población

La comunicación en población: una estrategia para el desarrollo	
<i>Elsa Alcántara - Martín Guerra García</i>	383
Experiencias de comunicación en planificación familiar en el Perú	
<i>Carola La Rosa de Luque</i>	404
Comentarios	
<i>Ronald Velarde Valer</i>	413
<i>Max Tello</i>	417
Conclusiones y recomendaciones	421

Taller 8 - Investigación en Población

Investigación en población en América Latina: Experiencias y retos <i>José Miguel Guzmán</i>	427
Investigación en población en el Perú <i>Jorge del Carmen Ortiz Martínez</i>	450
Comentarios <i>Alberto Padilla Trejo</i>	475
<i>Miguel A. Ramos Padilla</i>	479
Conclusiones y recomendaciones	484

Panel - Políticas de Población para el futuro: Hacia el año 2000

Políticas de Población para el futuro hacia el 2000 <i>Juan J. Wicht</i>	489
Políticas de población en el Perú hacia el año 2000 <i>Julián Antezana Alvarado</i>	505
Comentarios <i>Roger Guerra - García</i>	516
<i>Julio Díaz Palacios</i>	521
Declaración	529
Directorio	531

Presentación

Desde 1979 y cada cinco años AMIDEP ha venido convocando a un selecto grupo de funcionarios públicos, líderes políticos, líderes de opinión, representantes de organismos no gubernamentales, de universidades y organismos internacionales para reflexionar, con heterogeneidad de criterios, sobre los avances en investigación, programas de acción y políticas de población en el país.

Las dos primeras reuniones nacionales se realizaron en la apacible ciudad de Tarma, que en ese entonces constituía un marco geográfico pertinente para incentivar el interés y el debate sobre lo poblacional. La tercera reunión se realizó en Ica, en 1989, y fue crucial para relevar la importancia de la variable población en la planificación del desarrollo a nivel nacional.

La IV Reunión Nacional sobre Población, realizada en Ica entre el 26 y el 29 de abril de 1995, fue una oportunidad para retomar la temática poblacional frente al desarrollo, sobre todo en el contexto de las reuniones mundiales: la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo, setiembre de 1994) y la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995) y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, setiembre 1995).

Todos estos eventos a nivel mundial y el de Ica 95 a nivel nacional, constituyen una valiosa fuente de información y reflexión tanto para los gobernantes, como los especialistas, fin a, encontrar nuevos caminos y propuestas para abordar la problemática de población en el marco del desarrollo sustentable, ad portas del siglo XXI.

Los objetivos de la IV Reunión Nacional sobre Población fueron:

- *Reflexionar sobre la situación de la población en el Perú y contribuir a avisorar y prever su óptimo desarrollo en el futuro.*
- *Contribuir mediante el alcance de diagnósticos y propuestas al proceso de preparación del próximo Programa Nacional de Población.*
- *Contribuir a un mayor conocimiento y toma de conciencia de lo poblacional entre líderes de las principales agrupaciones políticas del país, ante las elecciones generales de 1995.*

- Contribuir –a través de la repercusión del desarrollo y los logros de la reunión– a ampliar la toma de conciencia pública sobre la necesidad de lograr un crecimiento armónico de la población, los recursos y el cuidado del medio ambiente.
- Discutir el Plan de Acción de población, aprobado en la CIPD-94.

La IV Reunión Nacional sobre Población estuvo a cargo de una comisión organizadora constituida por la Junta Directiva, el equipo de comunicación y miembros voluntarios de AMIDEP, bajo la coordinación de la Directora Ejecutiva. Se contó con el valioso apoyo técnico y financiero del UNFPA, su director el doctor Pedro Pablo Villanueva, estuvo muy cerca de la organización y convocatoria, e incluso participó en una serie de reuniones previas con los expositores para orientar las ponencias.

La IV Reunión Nacional sobre Población, incluyó conferencias magistrales en la inauguración del evento, que enmarcaron la dinámica demográfica y las políticas de población; talleres temáticos seguidos por sus respectivos grupos de trabajo; un panel con propuestas de programas y políticas hacia el año 2015; y una sesión plenaria para la presentación de las conclusiones y recomendaciones.

En la IV Reunión Nacional sobre Población asistieron 148 personas: 38 del sector público, 45 de ONGs, 33 de universidades, 20 de agencias de cooperación internacional (8 del exterior) y 12 de los medios de comunicación. Cabe señalar, asimismo, que 56 de los participantes eran del interior del país. La presencia y activa participación de este valioso grupo multidisciplinario hizo posible que la IV Reunión de ICA cumpliera cabalmente con los objetivos trazados, de acuerdo a una autoevaluación anónima, recogida el último día del evento.

La publicación de los aportes de la IV Reunión Nacional sobre Población ha sido posible gracias al auspicio del fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID). Contribuyó también Pathfinder Internacional y USAID para la presencia de expositores extranjeros de reconocido prestigio, así como la participación de personas estudiosas de lo poblacional del interior del país. AMIDEP agradece a estas instituciones por el apoyo y confianza que nos brindaron para realizar esta reunión, cuyos resultados son importantes insumos para el diseño de programas y políticas de población para el futuro.

Elsa Alcántara
Directora Ejecutiva
AMIDEP

Introducción

En la década pasada, el Perú atravesó una severa crisis económica y social que afectó fundamentalmente a los estratos más vulnerables de la población. En los tres últimos años de la década del 80 se agudizó la recesión y el proceso inflacionario en el país. En 1988, el PBI disminuyó en 8,3%, en 1989 en -11,7% y en 1990 en -5,4%. En esos mismos años, la hiperinflación fue de 1722,3%, 2775,3% y 7649,7% respectivamente. Paralelamente, la violencia subversiva ocasionó pérdidas humanas y económicas irreparables al país. Todo ello incidió en la disminución de los niveles de vida de la población, generándose un clima de inestabilidad social y económica.

La población peruana, en esta etapa de crisis económica y social, continuó en crecimiento. Cada año la población se incrementó en 419 mil habitantes, en promedio, y la población en edad de trabajar anualmente aumentó en 332 mil personas. En este contexto, de paralización productiva, hiperinflación, violencia subversiva y de mayor demanda de servicios por crecimiento poblacional, se acentuó el deterioro de las condiciones de vida de la población.

En los últimos 3 años, se ha revertido esta situación. El clima económico y social ha mejorado. Hay cambios realmente positivos en el proceso de pacificación, en la estabilidad inflacionaria y la recuperación productiva del país. Por ejemplo, en el período 1992-94, la actividad productiva aumentó en 17,2%, y en los primeros siete meses de 1995 está creciendo en 8,7%. La inflación en 1992 fue 56,7%, bajó en 1993 a 39,5% y finalizó en 1994 con 15,4%. La velocidad promedio mensual en lo que va del año es menor de un punto inflacionario. Los indicadores sociales también registran comportamientos favorables.

Los objetivos de la política gubernamental se orientan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población actual. Por ello, para el último lustro

de este milenio, el Gobierno ha considerado como prioridad fundamental, la lucha contra la pobreza. Este gran objetivo nacional, del cual todos somos partícipes, exige la necesidad de mantener un crecimiento económico compatible con el crecimiento demográfico y la recuperación de la brecha de pobreza de los años anteriores.

En este contexto, el crecimiento poblacional plantea diversos retos, como son, atender la demanda de servicios básicos, la generación de nuevos puestos de trabajo y una preocupación permanente por mejorar las condiciones de vida.

El logro del mejoramiento de las condiciones de vida de la población implica el conocimiento de la dinámica poblacional, sus componentes, fecundidad, mortalidad y migración; el conocimiento de los problemas del niño, mujer, anciano, desplazados, mortalidad materna, planificación familiar, etc. Todo ello en su interrelación con el medio ambiente y la actividad económica. Asimismo, implica la participación de todas las entidades públicas, organismos no gubernamentales nacional e internacionales, sector privado, que intervienen en el desarrollo económico y social.

La IV Reunión Nacional sobre Población, realizada en este contexto económico y social, constituye un foro de singular importancia, tanto por el contenido de su temática y calidad de sus participantes como por la oportunidad de su realización. Por ello, merece destacar el esfuerzo de organización de la Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población (AMIDEP) y el auspicio del Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP) y Pathfinder International (AID).

El tema central del evento, la Población en el Marco del Desarrollo Sustentable, concita el interés nacional, ya que, además de efectuar un diagnóstico de la tendencia en el crecimiento poblacional y de sus componentes, también analiza los factores que condicionan la dinámica poblacional y sus perspectiva de crecimiento futuro. En el evento, se ha puesto énfasis en el Plan de Acción propuesto en el Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, realizada en El Cairo en Setiembre de 1994.

El documento que estamos presentando, debe constituirse en una obligada herramienta de análisis por su amplitud temática y riqueza de contenido. Recoge las ponencias, comentarios y conclusiones de cada Taller realizado en la IV Reunión Nacional de Población. Incluye, además, temas de

actualidad tales como Salud Reproductiva y Población, Población, Salud y Medio Ambiente, Dinámica Demográfica y Políticas de Población y Desarrollo en el Perú, Rol de la Mujer en el Desarrollo, Migraciones y desplazados. Además, sobre Empleo, Crecimiento Económico y Desarrollo, Educación y Población, Investigación en Población y Comunicación en Población. Muy brevemente se sintetizará los aspectos más relevantes de cada tema.

En el Perú existen significativos avances en la ejecución de los programas de planificación familiar y de salud reproductiva. Así se reveló durante el Taller en la presentación de las ponencias y comentarios sobre Salud Reproductiva y Población. Sin embargo, aún existen situaciones por resolver, como el reconocimiento a los derechos de la mujer, particularmente a sus derechos reproductivos.

Un estudio reciente realizado por el INEI mostró que en el Perú, de 3 millones 160 mil mujeres unidas, 2 millones 400 mil demandan los servicios de planificación familiar. Estas cifras ilustran la importancia que tiene la planificación familiar en el país, de allí la acertada sugerencia de que el Ministerio de Salud y los Organismos No Gubernamentales, incorporen servicios de salud reproductiva con un carácter focalizado y con prioridad en las zonas rurales.

Todo proyecto o programa de desarrollo que implique el uso de tecnologías modernas que modifiquen o afecten el medio ambiente, deben incorporar estudios sobre el impacto ambiental. Estos conceptos fueron destacados durante el desarrollo del Taller, en el tema Población, Salud y Medio Ambiente.

El Desarrollo Sustentable con Equidad, se dijo, constituye la expresión más apropiada para definir mejores condiciones de vida, que signifique una relación equilibrada entre la población y los recursos naturales. En cuanto a Salud y Medio Ambiente, la reunión reconoció que debe tenerse en cuenta que las ciudades al crecer rápidamente, se encuentran con grandes problemas ambientales, relacionados con el acceso a los servicios básicos de salud, educación y saneamiento.

La IV Reunión de Población, como un preámbulo a la Conferencia de Beijing, abordó el Rol de la Mujer en el Desarrollo, tema de mucho interés tendiendo en consideración que concierne a la mitad de la población de cualquier país del mundo.

De las exposiciones y comentarios, se concluyó que el desarrollo humano, además del bienestar general de la población, comprende el equilibrio armónico de las relaciones entre el hombre y la mujer en los diferentes niveles y sectores de la sociedad. En tal sentido, se debatió sobre la necesidad de que las mujeres aumenten su autonomía. Uno de los enfoques precisó que las mujeres debían poseer autoridad, libertad e igualdad de oportunidades en cada uno de los contextos sociales, donde no sólo sea valorada por su rol reproductivo, sino que también por su contribución al sostenimiento del hogar y a la formación compartida de cada uno de sus hijos.

Es conveniente puntualizar que de acuerdo a los resultados del último Censo Nacional de 1993, un millón 350 mil mujeres de 12 años y más han alcanzado instrucción superior y un millón 110 mil son jefas de hogar. Asimismo, dos millones 100 mil mujeres de 15 años participan en la actividad económica del país.

La Migración Interna en el país es un proceso poblacional de carácter cuantitativo y cualitativo, que involucra aspectos económicos, sociales y culturales. Así enfatizaron los ponentes y comentaristas del Taller sobre Migración y Desplazados, luego de evaluar los cambios en la distribución espacial de la población en los últimos cincuenta años.

Otro aspecto de suma importancia que trataron, fue el análisis de los desplazados por la violencia interna que ha caracterizado al país en los últimos 13 años. Esta violencia política significó la destrucción material, desarticulación de la organización social, ruptura de la capacidad productiva y agudización del deterioro de las condiciones de vida de la población en los lugares de refugio, hechos que han generado complejos problemas de índole familiar, social, económico, jurídico, psicológico, etc.

Se ha estimado que los desplazados sobrepasan las 600 mil personas y que los departamentos más afectados fueron: Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Junín, y en menor magnitud Ancash, Huánuco, Cerro de Pasco, Ucayali, Puno, Cusco y Cajamarca entre otros.

Ante este panorama y en el marco del concepto del retorno voluntario, el gobierno creó el proyecto de Apoyo a la Repoblación PAR, a cargo del INADE, con el propósito de apoyar a las poblaciones desplazadas y, básicamente, promover y establecer las bases del desarrollo rural en comunidades afectadas por la violencia.

El problema de la migración requiere del concurso multisectorial y multidisciplinario de organismos y agentes especializados, a fin de lograr un desarrollo equitativo y sustentable cuyo horizonte sea de largo plazo.

El crecimiento poblacional constituye un aspecto fundamental para preveer los niveles del crecimiento económico, como la generación de nuevos puestos de trabajo, en el marco de la distribución equilibrada de los recursos económicos y sociales. Así se concordó en el Taller sobre Dinámica Demográfica, Niveles de Empleo, Crecimiento Económico y Desarrollo. Donde se analizó la evolución del crecimiento económico y su interrelación con la problemática del empleo en el país. Entre los factores determinantes del crecimiento económico se destacó la importancia de la inversión y exportaciones como factores claves en las actuales condiciones de desarrollo.

Se remarcó que la recesión productiva y los cambios en la estructura del empleo se expresan en un sistemático empobrecimiento de la fuerza laboral, reflejado en una expansión del sector informal urbano, en una mayor número de asalariados precarios y en el bajo ingreso real por trabajo.

Ante el pleno reconocimiento que el acelerado crecimiento poblacional acentúa el problema del empleo actual y de los próximos años, debido a que la PEA futura ya nació, en el Taller se dan sugerencias de corto, mediano y largo plazo. En el corto y mediano plazo, destacan: El desarrollo de programa especiales de empleo, la generación de un sistema de créditos para la pequeña y mediana empresa, el reconocimiento del aporte económico de la mujer y la recalificación de los trabajadores desempleados, entre otras.

La educación en población, debe ser una actividad educativa abierta a la familia, a la comunidad y a la sociedad, y sus representantes deben participar en la definición de los objetivos, conceptos, contenidos y preparación de los programas. A esta conclusión, en síntesis, se llegó después de analizar los antecedentes del tema y los diferentes enfoques que se le había dado a lo largo del tiempo.

Además, se manifestó que era necesario un enfoque integral del tema poblacional con el medio ambiente, desarrollo sustentable, familia y sexualidad, enfatizándose que todas estas acciones se ejecuten a nivel descentralizado.

En el desarrollo de este Taller, se señaló que pasar del plano conceptual a la acción curricular, requiere de la decisión política de funcionarios, docentes y autoridades educativas, debidamente sensibilizados respec-

to a la importancia del tema.

Asimismo, la necesidad del desarrollo de metodologías apropiadas para la educación formal y no formal, e incorporar el tema en los procesos de reforma de la educación.

De otro lado, se aceptó que la difusión de los temas y conductas poblacionales no llega con mucha facilidad a los grupos objetivo de la población peruana. Al parecer, las estrategias que se viene utilizando no son las más eficientes y adecuadas. No sólo se trata de la generación y distribución de folletos, materiales impresos y esporádicamente de reuniones-talleres, sino de mecanismos efectivos que logren una internalización del mensaje que lleve a cambios de actitudes y comportamientos.

Este análisis, uniformemente compartido por los asistentes al taller, en el Tema Comunicación en Población, motivó la necesidad de desarrollar programas y proyectos que se basen en la investigación y técnicas de comunicación modernas, como estrategia, lo cual permitirá optimizar el impacto de las intervenciones y la utilización racional de recursos técnicos y financieros.

Es imposible pensar en proyectos sociales sin pasar a través de los medios de comunicación y su enorme poder motivador. Esta fue la idea central de las ponencias y comentarios de este taller.

En el tema referido a la Investigación en Población, la IV Reunión reseñó el camino recorrido por la investigación demográfica, con una visión panorámica de lo acontecido en América Latina y particularmente en el Perú, a fin de entender la evolución y situación actual de la investigación demográfica.

Se planteó la idea, de que dentro de la investigación, el dato demográfico debe estar asociado a lo que es política social, ya que generalmente los estudios han sido de carácter descriptivo, por tanto, no orientados a la búsqueda de soluciones a los problemas del País.

Se destacó la necesidad de la investigación aplicada para el monitoreo y evaluación de programas, focalizada en divisiones político-administrativas concretas, por lo que era necesario fortalecer o implementar sistemas de generación continua de datos, con el suficiente nivel de desagregación, que permitan identificar la localización de los problemas. Sólo así se podrá implementar estrategias focalizadas en la solución de los problemas poblacionales.

Finalmente, en el Panel sobre Políticas de Población, se debatió con especial énfasis los objetivos y metas que deben alcanzarse, en el mediano y largo plazo, para lograr el equilibrio entre la población y el desarrollo. Es decir, avanzar en la disminución de la tasa de crecimiento poblacional, fomentar la racional distribución de la población en el territorio nacional, mejorar las condiciones de vida de la población en el territorio nacional, mejorar las condiciones de vida de la población en el territorio nacional, mejorar las condiciones de vida de la población y promover la equidad en la relación hombre y mujer. Por lo que, se consideró imperativo la plena integración de los factores demográficos en las estrategias de desarrollo en todos los niveles y regiones del país.

Se destacó que, para el logro de una Política de Población coherente y eficiente, es necesario considerar mecanismos como la voluntad política, la participación de la comunidad, la incorporación del sector no gubernamental y el sector privado. Sólo así se enfrentará con éxito, el gran desafío de aumentar la cobertura y la eficiencia de la política y programa nacional de población en los próximos cinco años.

Con la seguridad que esta publicación, representa un valioso aporte al conocimiento de la población y al desarrollo de nuestro país, como Jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática, me complace presentarla a la comunidad nacional e internacional para su conocimiento y estudio, con el pleno reconocimiento institucional a cada uno de los distinguidos profesionales que han contribuido con sus ponencias y comentarios.

Econ. Félix Murillo Alfaro
Jefe Instituto Nacional de Estadística
e Informativa



Población y desarrollo sustentable

Dr. Jakob Simonsen

Representante Residente PNUD - Perú

Antes de comenzar, permítanme agradecer a la Dra. Elsa Alcántara, Directora Ejecutiva de la Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población-AMIDEP, así como al Pathfinder Fund, USAID y al Fondo de Población de las Naciones Unidas-FNUAP por invitarme a participar en esta importante reunión.

Asimismo, me siento muy agradecido por la invitación como Coordinador Residente y Representante del UNFPA y ex-funcionario de esta agencia, porque me permite re-encontrarme con amistades que trabajan en el campo de lo poblacional, entre ellos la Dra. Carmen Miró, Dra. Martha Moyano, Dr. José Donayre y, particularmente, el Dr. Pedro Pablo Villanueva, por quien siento una profunda alegría al haber asumido el cargo de Director del Fondo de Población de las Naciones Unidas para Paraguay, Perú y Chile, con sede en Lima.

El tema que se me ha asignado para esta conferencia es casi universal porque abarca una variedad de tópicos que van desde la economía, la sociedad y cultura, hasta las relaciones con la naturaleza.

En los predios de esta conferencia, se habla de la transición demográfica y es mi interés vincular esta transición -que es el centro de nuestras preocupaciones en estos días- con otras transiciones no menos profundas como son la transición económica y la transición a nivel de la naturaleza, es decir de los cambios en la Tierra. Se trata de los cambios que se dan a nivel mundial y local, cuya preocupación es el destino de la especie humana, la cual comprende también el bienes-

tar de las futuras generaciones.

Estas transformaciones nos plantean una serie de interrogantes sobre el tipo de economía que se está engendrando y sobre la manera en la cual no se debe incidir en patrones de producción y consumo, que, además de ser muchas veces irracionales, resultan carentes de equidad y dañinos para la salud humana y de la Tierra, es decir, insostenibles.

Hablar de **población** no es sólo hablar de una **variable** que es a la vez variable independiente y dependiente del desarrollo, sino que es hacer referencia a la **sustentabilidad de la vida humana en la Tierra**.

En este sentido, cabe indicar que el concepto de **desarrollo humano sostenible (DHS)**, se refiere al desarrollo producido por y para la gente, cuyo indicador de éxito no es coincidentemente el de las tasas de crecimiento del producto nacional bruto-PNB, sino el mejoramiento de los niveles sociales de vida de la gente, sin hipotecar la vida de las generaciones futuras. El DHS pone al hombre en el centro, es decir que es pro-bien, pro-empleo, pro-naturaleza y pro-equidad.

Como se sabe, este concepto resulta de la unión de diversos aspectos como son la educación, la salud, la libertad, la participación y la equidad.

Si bien el desarrollo humano sostenible es un concepto de carácter global, éste se plasmará en los diversos pueblos a través del **desarrollo sostenible local**, porque es el ámbito en el cual el ser humano se desenvuelve y donde se define la suerte de su gestión.

A mi modo de ver, el Perú no escapa a los tiempos de cambio y también está marcado por las tres transiciones a que he hecho alusión.

En términos específicos, hablar de población y desarrollo sustentable en el Perú supone poner en agenda el desarrollo del interior del país, como condición para armonizar la dinámica demográfica de crecimiento poblacional y migración, con la dinámica de ocupación del espacio en el ámbito rural-urbano. Esta conjunción posibilitará la generación de formas de producción y consumo en armonía con el medio ambiente, lo que constituye uno de los ejes principales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD en el Perú durante los próximos años, tal como los

describiré luego.

Deseo referirme a estas ideas en base a los acuerdos adoptados en diversas conferencias convocadas por las Naciones Unidas, como son la AGENDA 21, producida en la Cumbre de Río y los acuerdos de la Cumbre de Desarrollo Social, realizada recientemente en Copenhague. Como ustedes saben, la temática poblacional tratada el año pasado en El Cairo va en la misma línea y espero que lo mismo ocurra en la IV Conferencia sobre la Mujer.

Voy a tratar brevemente los siguiente tópicos:

- Las políticas y la integración de la relación entre población y desarrollo, teniendo en cuenta las siguientes cuestiones:

- 1.- El medio ambiente
- 2.- Los nuevos paradigmas económicos
- 3.- Los patrones de producción y consumo
- 4.- El tema de género - rol de la mujer
- 5.- La participación

A nivel de Perú, quiero hacer referencia a la forma en la cual el PNUD está visualizando su contribución con el desarrollo del interior del país.

Sin embargo, es necesario recordar que la elaboración de las políticas se confronta hoy con nuevos escenarios institucionales, sociales y ambientales, y como se señala en los principios acordados en la CIPD en El Cairo, al formularlas se debe tener en cuenta, cuatro principios:

«Los seres humanos son el elemento central del desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza. La población es el recurso más importante y más valioso de toda nación. Los países deberían cerciorarse de que se dé a todos la oportunidad de aprovechar al máximo su potencial. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento adecua-

dos.

Promover la equidad y la igualdad de los sexos y los derechos de la mujer, así como eliminar la violencia de todo tipo contra la mujer y asegurarse de que sea ella quien controle su propia fecundidad es la piedra angular de los programas de población y desarrollo.

El desarrollo sostenible, como medio de garantizar el bienestar humano compartido en forma equitativa por todos hoy y en el futuro, requiere que las relaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo se reconozcan cabalmente, se gestionen de forma adecuada y se equilibren de manera armónica y dinámica. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todos, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles, así como promover políticas apropiadas.

Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las diferencias de niveles de vida y de responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.»

1. En cuanto a las políticas y el medio ambiente, debemos tener en cuenta -como señala la CEPAL en su publicación «Población, Equidad y Transformación Productiva», preparada para la Conferencia de América Latina y el Caribe sobre Población y Desarrollo, 1995- «que el análisis de la interacción entre las tendencias demográficas y el patrimonio natural debe ser abordado con un enfoque más amplio, dinámico y detallado que el derivado de la sola capacidad de sustento.
 - **Más amplio**, porque es necesario incluir los principales factores determinantes del deterioro de los ecosistemas. Como los seres humanos repartidos a lo largo del globo no tienen una relación homogénea con el medio ambiente, se debe considerar la presión de la población sobre los recursos naturales, lo cual servirá de base a las políticas demográficas relativas al medio ambiente. Es evidente que la cantidad de gente y la tasa de crecimiento de la población implican exigencias sobre el patrimonio natural, cuya

envergadura se liga, entre otros factores, a los patrones de producción y de consumo de la población. Estos difieren entre los países (y también dentro de ellos), como lo ilustra un agrupamiento de naciones según el nivel de desarrollo socio-económico. Alrededor de 1985, los países más desarrollados, que albergaban a un 25% de la población mundial, produjeron casi el 75% de los desechos materiales de la humanidad.

- **Más dinámico**, porque el monto máximo de población sostenible - que se vincula con el territorio que requiere con las exigencias de materia y energía que impone y con la magnitud de residuos que genera - es mutable en el tiempo, en virtud del descubrimiento de nuevos recursos, los avances tecnológicos, los cambios culturales y las alzas de la productividad.
- **Más detallado**, porque el patrimonio natural varía notablemente en el territorio, sus pautas de explotación, como la capacidad de absorción de los residuos. Difiere sensiblemente entre las distintas regiones y la población misma, y se distribuye de manera muy desigual.

Las visiones generales pueden resultar engañosas en un marco tan heterogéneo.

2. En cuanto a la **economía**. Si bien no están claras las características que tendrá la economía en el siglo 21, sabemos que las modificaciones que estamos viviendo tienen como piedra filosofal un nuevo paradigma, en el que son fundamentales: el mercado y las decisiones individuales. No escapa a nadie que el correlato de estos cambios también se está dando a nivel de la política en cuanto a las características del Estado y las formas de representación de la comunidad.

También, emerge claramente de lo expresado en el primer punto, la importancia que tiene la cuestión económica de los patrones de producción y consumo insostenibles. Este tema ha sido una preocupación central de la Agenda de Río en el Capítulo 4 «El cambio de los patrones de consumo». La Agenda 21 propone estudiar y analizar los patrones insostenibles de producción y

consumo para desarrollar políticas nacionales y promover cambios en esos patrones.

En cuanto a los vínculos entre las tendencias demográficas y el desarrollo sostenible, en la Conferencia de la Tierra en Río se postuló los siguientes objetivos:

- a. Incorporar estas tendencias en el análisis del ambiente y el desarrollo.
- b. Comprender mejor las interrelaciones entre la dinámica demográfica, la cultura, los recursos naturales y los sistemas que sostienen la vida.
- c. Evaluar la vulnerabilidad humana en áreas ecológicamente sensibles y centros urbanos, para determinar las prioridades de acción a todo nivel, teniendo en cuenta las necesidades definidas por la comunidad.

3.- Resulta obvio que las relaciones entre población, desarrollo y ambiente no se pueden trabajar a nivel general, sino fundamentalmente a nivel país e intra país, a nivel local.

En medio de cambios tan profundos que afectan las formas de organización familiar, así como el papel de la mujer, se puede percibir de un lado cambios en muchos valores de las culturas prevaletentes, y de otro, la aparición de nuevos valores emergentes, algunos de los cuales fueron puestos de lado en aras de un modelo de desarrollo no-sostenible.

En el centro de este proceso se encuentra la cuestión de género, que implica la equidad entre los sexos. Esta igualdad implica el derecho de la mujer de conocer su organismo y de regular su fecundidad.

Es pertinente concluir que la cuestión poblacional está en el centro de las preocupaciones por el desarrollo humano sostenible.

4.- Ahora bien, refiriéndome al Perú, este concepto de desarrollo humano sostenible (DHS) ha sido utilizado como el principal indicador de la evaluación de medio término del programa del

PNUD. Deseo hacer referencia a algunas de nuestras conclusiones: «En 1990, al asumir el poder el Presidente Fujimori, el país requería cambios profundos que aseguraran la gobernabilidad y la democracia en un camino cierto y válido hacia el desarrollo humano sostenible. Así, durante los primeros tres años del V Programa el rol de PNUD en el Perú fue de asesor y facilitador en el proceso de cambios profundos ocurridos en el país en el tránsito de la inseguridad humana hacia la seguridad humana, que marcaron a su vez, los cuatro primeros años del gobierno, que condujo al país durante la fase de emergencia para consolidar una situación que permita enfrentar una futura etapa de desarrollo a construirse sobre las bases de pacificación y estabilidad económica, política y social.

- 5.- El Plan de Acción futuro, evidencia que no hay cambios en las cuatro áreas temáticas originalmente planteadas para el V ciclo, sino apenas una modificación de facetas y énfasis que son:

Desarrollo social

Superada la fase de emergencia social es preciso abordar el tema del desarrollo local sostenible, donde destaca el perfeccionamiento de la participación de la comunidad en la priorización de proyectos, lo cual supone esfuerzos especiales en el tema de educación y salud, también el tema de las comunidades nativas, la alimentación, los niños abandonados, la perspectiva de género y en términos generales, la definición de la política social a mediano plazo.

Desarrollo sostenible y medio ambiente

A través del apoyo para la creación de la autoridad nacional del medio ambiente, la creación de programas para la conservación de la biodiversidad, la protección del medio ambiente, la suportabilidad del ecoturismo, la protección de la capa de Ozono y la preparación de una cartera de inversiones para un futuro financiamiento de la cooperación financiera internacional, lo que supone una modificación del rol del PNUD, pasando de la asesoría

y/o creación de conciencia, hacia el apoyo a las iniciativas de gestión y su implementación.

Desarrollo sostenible local del interior del país

Si bien es notable la recuperación que ha tenido el sector productivo durante los últimos años, para la segunda fase del Programa es necesario realizar un conjunto de acciones destinadas a fortalecer la producción al interior del país, de forma tal que produzca un desarrollo sostenible local y fomente la creación de empleo productivo, enfocado primordialmente a las personas desplazadas, a las poblaciones indígenas del interior y en general, a las zonas de extrema pobreza, con programas a gran escala en agricultura sostenida y para la alimentación, promoción de cultivos andinos, generación de mercados con aprovechamiento del potencial productivo nacional, apoyo a los gobiernos locales, sustitución de cultivos de coca, apoyo a la pequeña y micro-empresa y, ocupación racional del espacio nacional, de forma tal que surja una capacidad de respuesta civil a los problemas nacionales.

Segunda fase del Programa de Reforma del Estado

Vistos los logros que se han alcanzado en el fortalecimiento de la capacidad gerencial y reducción del Estado, en el proceso de privatización, en la conformación del equipo técnico para la negociación de la re-inserción económica y financiera, en las reformas sectoriales, para la segunda fase será necesario poner énfasis en la institucionalización del nuevo Estado, especialmente la descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, la modernización judicial y las reformas educativas.»

- 6.- Deseo reiterar que el secreto de todos estos temas está en la dinámica poblacional, que no puede ser vista más solamente como un conjunto de estadísticas, o como una variable social que hay que atender con métodos de planificación familiar -aunque este tema sigue siendo legítimo y necesario- sino que las interrelaciones entre la población con el medio ambiente y desarrollo son relaciones

concretas, de carácter bio-social.

Este será viabilizado concretamente por la participación -a nivel local- de la comunidad interesada en lograr las mejores condiciones de vida para las generaciones presentes y venideras.

En este sentido, la elaboración de las políticas reclamadas por las cumbres debe tener una raíz local. Otro nombre para el desarrollo del interior es pues, el desarrollo local sostenible y a esa tarea debemos abocarnos en todos los campos en los que hay que formular políticas.

América Latina: La población y las políticas de población entre Bucarest y El Cairo

Carmen Miró G.
Centro de Estudios Latinoamericanos
«Justo Arosemena» Panamá

1. El marco demográfico antes de la Conferencia Mundial de Población de 1974

En 1970, los 20 países que componen América Latina tenían una población cercana a los 275 millones de personas, más de la mitad de los cuales residían en Brasil y México. Perú ocupaba el quinto lugar en habitantes, antecedido por Argentina y Colombia.

Para entonces, sólo 10 países habían entrado en una franca transición demográfica que avanzaba a distintos ritmos; Uruguay, Argentina, Chile y Cuba fueron los pioneros, seguidos por Colombia, Brasil, Costa Rica, Panamá, Perú y la República Dominicana.

La tasa anual de crecimiento demográfico en el período 1960-65, que marca un punto de inflexión en la trayectoria de la dinámica demográfica, había llegado al nivel máximo de 28.08 por mil, pero todavía cinco países (Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela) tenían tasas de crecimiento superiores al 30 por mil. Dos, que presentaban tasas de crecimiento relativamente bajas, unían a una elevada fecundidad, una alta mortalidad. Era notable que ambos (Bolivia y Haití) tuvieron en 1970-75, esperanzas de vida al nacimiento (e.) por debajo de los 50 años.

Como es sabido, la transición demográfica se inicia con el descenso de la mortalidad, que en la mayoría de los países de América Latina comenzó desde antes de la década del 50, en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Ya en el período 1950-55, el promedio de e_0 rondaba los 52 años. En vísperas de Bucarest se le habían agregado 9.5 años, elevándose, entonces, ese índice, a más de 61 años; en Cuba, éste excedía los 71 años. Todos los que en la actualidad experimentan una transición demográfica avanzada, tenían una e_0 en 1970-75 que excedía de 65 años. Llama la atención el caso del Perú, donde hasta el período de 1980-85 el e_0 se mantuvo por debajo de los 60 años. Las ganancias en la e_0 mantuvieron un paso acompasado en todos los países, pero es notable que la brecha entre los valores más altos y más bajos apenas hubiera disminuido cuatro años. Resulta positivo apreciar que la ganancia en años de vida es casi el doble en el caso del país menos favorecido, en comparación con el de más alto nivel de e_0 , como un examen de las cifras que se citan a continuación revelan:

1950-55	1970-75	Diferencia
e_0 más alta: 66.27 años (Uruguay)	71.03 (Cuba)	4.76 años
e_0 más baja: 37.56 años (Haití)	46.74 (Bolivia)	9.18 años
Brecha: 28.71 años	24.29	

A la transición de la mortalidad se agregó, más tarde, la de la fecundidad, fenómeno que registra su punto de inflexión en 1960-65. En ese período, la Tasa Global de Fecundidad (TGF) de la región había llegado a casi 6 hijos (5.98), con enormes disparidades entre países. En Honduras, Nicaragua y República Dominicana, las mujeres tenían en promedio más de 7 hijos, mientras que en Argentina y Uruguay ese promedio era menos de la mitad, alrededor de 3 hijos. Por otro lado, sólo tres países (Cuba, Chile y Panamá) tenían índices de la TGF inferiores al promedio regional. Perú, conjuntamente con Paraguay, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Guatemala, rondaban el nivel de 7

hijos.

Hacia el período 1970-75 esta situación había variado de manera importante: el promedio de la TGF para la región había bajado a 5 y sólo en un país (Honduras) este índice era de más de 7. El número de países con tasas inferiores al promedio regional había aumentado a nueve. Una comparación por grupos ayuda a apreciar mejor los cambios que se produjeron:

Nivel de la TGFL	1950-55	1970-75
Menos de 4.50	2	5
4.50 - 5.99	3	7
6.00 - 6.49	2	5
6.50 - 6.99	10	2
7.00 y más	3	1

Al mismo tiempo que se modificaba la fecundidad y la mortalidad y, como consecuencia de ello, el ritmo de crecimiento demográfico, se daba una importante transformación en la distribución de la población en el territorio de cada país, palpable en la concentración de habitantes en las áreas urbanas. Ya para 1970 más de la mitad (58 por ciento) de la población de la región residía en áreas urbanas. Como en el caso de otras características demográficas, se daban grandes disparidades entre países en cuanto al grado de urbanización alcanzado. Así, mientras que en Uruguay 8 de cada 10 habitantes residían en áreas urbanas, en Haití la proporción era de sólo 2 de cada 10. Los países de América del Sur, en especial Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, han sido los de más rápida urbanización con más de tres cuartos de su población viviendo en ciudades en 1970. El proceso ha sido algo más lento en los países de América Central y el Caribe, donde en general entre dos tercios y más de la mitad de la población todavía habitaba, en aquel año, en áreas rurales.

Al momento de la Conferencia de Bucarest el proceso de urbanización continuaba presentando las mismas tendencias del pasado reciente. Esta situación fue objeto de preocupación durante las deliberaciones sobre el Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP);

por ello, repetidamente muchos países latinoamericanos han expresado, en las encuestas que realiza las Naciones Unidas para darle seguimiento a ese Plan, que desearían modificar las mencionadas tendencias.

Conviene advertir que una descripción tan resumida de las tendencias generales de la dinámica demográfica, necesariamente oculta algunos aspectos importantes que influyen de manera significativa en el desarrollo de nuestras sociedades. Debe resaltarse, en primer lugar, que los indicadores promedio de nivel nacional que han sido citados aquí no permiten notar las grandes disparidades que en el comportamiento demográfico existen entre sectores sociales de un mismo país y que en gran medida apuntan hacia la existencia de injusticias sociales. Situaciones de este tipo son las que llevan a hablar de «problemas de población» cuando más bien se trata de poblaciones con problemas. Es una distinción que cabe tener presente cuando se proponga adoptar «políticas de población».

2. Las principales características de la evolución demográfica entre 1970 y 1990

En los veinte años transcurridos entre la Conferencia de Bucarest y la de El Cairo, la dinámica demográfica de América Latina sufrió cambios fundamentales, que en teoría deberían haber contribuido a disminuir los problemas que se asocian con el crecimiento de la población. Parece existir una apreciación generalizada de que estos problemas más bien han aumentado, aunque es claro que difícilmente puedan atribuirse exclusivamente al comportamiento demográfico de la población. Se reconoce la existencia de otros factores de orden económico, social y político.

Los cambios en la dinámica demográfica en las dos últimas décadas han sido de tal magnitud que llevaron a una importante revisión de las proyecciones de población hechas en años precedentes. En todos los casos se disminuyó las magnitudes de las poblaciones anteriormente estimadas. Ello se debió principalmente a que los demógrafos no llegaron a prever la velocidad a la que descendería la fecundidad, declinación que necesariamente llevó a una no prevista disminución de la tasa de crecimiento. Así, por ejemplo, en 1971 CELADE proyectó que la población de la región en el año 2000, sería

de 641 millones. Las más recientes proyecciones estimaron que sólo llegará a ser de 571 millones; es decir, de 130 millones menos. La tasa de crecimiento se calcula ahora para el período de 1990-95 en 18.13 por mil, es decir una baja de 27 por ciento con respecto a la de 1970-75. Esto, como resultado de un descenso de más de 39 por ciento en la TGF en el mismo lapso. Las mujeres de la región tienen ahora en promedio tres hijos, en lugar de los cinco que tenían hace veinte años.

El hecho de que el descenso en la tasa de crecimiento demográfico no responda en su totalidad a la declinación de la fecundidad se debe a que la mortalidad no ha continuado menguando al ritmo acelerado que traía en años anteriores. Esto, desde luego, es un comportamiento lógico y hasta cierto punto anticipado. Aunque la e_0 en América Latina está todavía lejos de acercarse al límite biológico, en cierta medida sí se acerca al límite social. Uno de los conjuntos de edad que más afecta el nivel de la e_0 es el de los infantes. En nuestro caso, son aún muchas las muertes infantiles que podrían prevenirse, pero ello depende de ciertas situaciones sociales que todavía no hemos podido superar. Cómo erradicar, por ejemplo, la desnutrición infantil; cómo aumentar la asistencia profesional al parto; cómo ampliar la cobertura de la atención prenatal. Estos son sólo ejemplos en el caso de la mortalidad infantil. También inciden en la e_0 las muertes de adolescentes, grupo que presenta una serie de problemas que no siempre los servicios de salud están en condiciones de atender, tales como embarazos precoces, consumo de drogas, accidentes y violencia, para citar sólo tres.

En 1990, prácticamente todos los países de la región habían entrado al proceso de transición demográfica, el que, en algunos casos, se desenvuelve de manera acelerada. En Cuba, por ejemplo, ya la fecundidad está bajo el nivel de reemplazo (TGF 1.87). Uruguay y Chile se aproximan a ella. Es más, se estima que de seguir la tendencia actual, para el período 2015-2020, es decir dentro de 20 años, 11 países de la región y ella misma, en promedio, tendrán niveles de fecundidad bajo el nivel de reemplazo. Según las proyecciones, Perú sólo llegaría a ese nivel en el período siguiente (2020-2025).

Como se comentó anteriormente, el descenso de la mortalidad, a pesar de que ha disminuido su ritmo, ha colocado la e_0 de varios países de la región en niveles que registran algunos países desarrollados: Costa Rica y Cuba con más de 75 años y otros seis países (Argentina,

Chile, México, Panamá, Uruguay y Venezuela) con más de 70 años de e₀. Perú continúa estando bajo el promedio regional (64.60 años).

Toda esta evolución demográfica aceleró la transformación de la estructura por edades: proporcionalmente, menos menores de 15 años y más de los grupos de 15 a 59 y 60 y más.

La urbanización continuó a pasos acelerados y, en 1990, entre las 20 ciudades más grandes del mundo, cuatro pertenecían a América Latina.

Las disparidades de los indicadores demográficos entre grupos sociales persisten y se asocian, cada vez más, a desigualdades en el acceso a los beneficios del progreso y el desarrollo. Ciertos círculos sostienen que las nuevas políticas neo-liberales han agudizado los problemas.

Gracias a la labor de la CEPAL, que en años recientes ha dado mayor reconocimiento al estudio de aspectos relacionados con la dinámica demográfica y su relación con fenómenos económicos, sociales y ambientales, los países de la región llegan a El Cairo después de haber examinado en varias reuniones regionales la temática de población. Tanto así, que en la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo adoptan lo que denominaron un Consenso, que se refiere a puntos importantes de la agenda sobre población, aún pendientes. En esa Conferencia también se acuerda preparar un Plan Regional que, en efecto, se formula, dando lugar al Plan de Acción sobre Población de América Latina y el Caribe.

3. Los debates sobre políticas de población en América Latina alrededor de 1970

Como ya se señaló anteriormente, la tasa de crecimiento de la población llegó a su máximo nivel en el período 1960-65. La continua expansión de esta tasa a través de los años anteriores, había llevado a una duplicación de la población en 25 años, entre 1940 y 1965. Esta creciente población, con una estructura por edad muy joven y con tendencia a concentrarse en ciudades, combinada con una expansión de sus aspiraciones sociales, comenzó a plantear demandas que la mayor parte de los gobiernos de América Latina no estaban en condiciones de enfrentar satisfactoriamente.

Es entonces cuando irrumpe en la región la proposición que nos

viene desde fuera de que la adopción del control de la natalidad podría constituirse en la solución a los problemas que se suponían planteados por el elevado crecimiento de la población. Erróneamente se asimilaba el concepto de política de población con el control natal y se daba paso así a la reanudación de una controversia que la publicación del Ensayo sobre la Población de Malthus había atizado siglo y medio antes.

Los gobiernos, preocupados por no mezclarse en lo que podría tildarse como intromisión foránea en un delicado asunto de exclusiva decisión soberana, y tratando de evitar problemas políticos internos por la oposición que cualquier decisión en este delicado terreno levantaría en la jerarquía de la Iglesia Católica y en los grupos izquierdistas locales, rehuyeron tomar posiciones en relación a la adopción de políticas explícitas tendientes a disminuir la tasa de crecimiento de la población.

Mientras tanto, en casi todos los países, funcionaban programas de planificación familiar de carácter privado, que obviamente lo hacían con la anuencia explícita o tácita del gobierno respectivo. Pocos años más tarde, ante la demanda que esos programas fueron generando en ciertos sectores femeninos, un buen número de gobiernos dieron cabida a programas de planificación familiar en los servicios estatales. Sólo dos países de la región (Argentina y Uruguay) decidieron no brindar esos servicios, en consonancia con su declarado propósito de estimular el crecimiento de sus respectivas poblaciones.

La adopción oficial de estos programas no implicaba que los gobiernos hubieran tomado una posición controlista frente al crecimiento de la población. Los programas se justifican como instrumentos para proteger la salud de las madres y disminuir la incidencia del aborto, contribuyendo, además, a reducir la mortalidad materna.

Se comenzaba a reconocer, sin embargo, que era necesario encontrar medios que permitieran armonizar las tendencias demográficas y las del desarrollo económico y social, lo que no podía lograrse con la sola aplicación de programas de planificación familiar. Para ello, era indispensable adoptar una política de población con objetivos más amplios. Paralelamente, diversos foros latinoamericanos intentaban esclarecer el sentido que se debía dar al concepto de política de población, plano en el que se avanza logrando lentamente un consenso.

México es el primer país que, en 1973, adopta una Ley General

de Población cuyo objetivo era el de «regular los fenómenos que afectan a la población ... con el fin de lograr que participe justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social». Personalmente, siempre me ha parecido una excelente contribución a esclarecer el sentido de una política de población, la enunciada por el Perú, mediante Decreto Legislativo que, hace diez años, estableció, entre otras definiciones, que «la política nacional de población tiene por objeto planificar y ejecutar acciones del Estado relativas al volumen, estructura, dinámica y distribución de la población en el territorio nacional», agregando que entre los objetivos de la Ley está el de «promover una equilibrada y armónica relación entre el crecimiento, estructura y distribución territorial de la población, y el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta que la economía está al servicio del hombre».

Se percibe en estas disposiciones la influencia del PAMP adoptado en Bucarest, cuyo párrafo 14 establece «que las variables demográficas influyen sobre las variables del desarrollo y, a su vez, están sujetas a la influencia de éstas». En general, ésta ha sido la orientación que han adoptado los países latinoamericanos que han enunciado políticas de población. También, acogiendo recomendación del PAMP, numerosos gobiernos establecieron comisiones, consejos, comités o departamentos con funciones de «integrar» la consideración del factor demográfico en los planes sectoriales y globales del desarrollo. Difícil es afirmar que esto se haya logrado.

4. El significado de la Conferencia de Bucarest y el PAMP; su revisión en la Conferencia de México, 1984.

La Conferencia de Bucarest marcó sin duda un hito en el reconocimiento por los gobiernos miembros de las Naciones Unidas de la importancia de la influencia de los factores demográficos en los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de la población. Las conferencias mundiales de población, celebradas en Roma en 1954 y en Belgrado en 1965, tuvieron un carácter eminentemente científico y no político, y los que participaron, lo hicieron a título personal y como estudiosos interesados en la temática de población. La de 1974, en cambio, es la primera de naturaleza gubernamental, en la que los participantes representaban a sus respectivos gobiernos, y las posi-

ciones por ellos enunciadas debían entenderse como las oficiales del gobierno respectivo. Aunque la Secretaría de la Conferencia distribuyó oportunamente documentos que examinaron aspectos cuantitativos y técnicos relacionados con la situación demográfica mundial, regional y nacional, ellos no se constituyeron en temas centrales de debate en la Conferencia. El documento que concentró el mayor interés y ocupó el mayor tiempo de los delegados, fue el PAMP. La Secretaría aportó a las discusiones un proyecto que levantó considerable polémica, principalmente, porque se proponían metas en cuanto al crecimiento demográfico, mortalidad y fecundidad a ser alcanzadas en determinados plazos. Las deliberaciones en el grupo de trabajo cambiaron radicalmente la naturaleza del Plan originalmente propuesto, causando una cierta desilusión entre países desarrollados, particularmente los Estados Unidos, cuya delegación insistía en la necesidad de fijar metas, llegando a proponer en el grupo de trabajo que se declarara, como una de ellas, que la fecundidad mundial alcanzara el nivel de reemplazo en el año 2000, meta que hoy, según las proyecciones hechas, sólo alcanzarían tres países de América Latina (Brasil, Cuba y Uruguay).

Argelia -delegación con un fuerte liderazgo entre los países en desarrollo-, que presidió las deliberaciones del grupo de trabajo, logró que el Plan reconociera la interrelación existente entre población y desarrollo. En la práctica se diluyó mucho el concepto de política de población y de alguna manera se dio paso a una posición que bien podría tildarse de pro-natalista.

No obstante sus limitaciones, el PAMP movilizó el interés de los gobiernos sobre la temática de población y en el caso de América Latina condujo, entre otras medidas, como ya se señaló antes, a la creación de instancias especiales dentro las administraciones públicas para ocuparse de los aspectos demográficos en el contexto del desarrollo. Si bien no puede decirse que con carácter generalizado los países de la región hayan adoptado políticas explícitas de población, no hay duda de que hoy se presta mayor atención al impacto de los fenómenos demográficos en las posibilidades que tienen las poblaciones, principalmente los grupos postergados, de mejorar su calidad de vida. Con la colaboración de la CEPAL los gobiernos han intentado extender a este campo la aspiración de alcanzar la equidad que tanto ha tratado de promover en lo económico.

Se pensó que la Conferencia Internacional de Población de México, en 1984, contribuiría a ampliar y darle mayor concreción a las recomendaciones adoptadas en Bucarest. En efecto, varias de las recomendaciones de México ampliaron el tratamiento de temas, como los relacionados con la situación de la mujer en la sociedad, incluyendo su acceso a la planificación familiar.

Sin embargo, la Conferencia de México abrió nuevos frentes de confrontación. La delegación de los Estados Unidos, sorprendentemente, tomó la posición de que los problemas de población podrían resolverse en sociedades que se apoyaran en la «creatividad de individuos privados trabajando en una economía libre» -el epítome, diría yo, de la doctrina neo-liberal aplicada a lo demográfico-. Además anunció que su país no daría asistencia financiera a actividades que en sus programas prestaran asistencia para abortos, con lo que se cortaron los aportes al Fondo de Población de Naciones Unidas que prestaba apoyo a China, incluyendo al aborto entre los servicios que presta a su población femenina.

También se ha considerado que el propio México, que después de la Conferencia de Bucarest dio renovado ímpetu a su política de población y apoyó decididamente las actividades del Fondo de Población en la región, tomó una posición menos comprometida en esta Conferencia.

El Vaticano, que en Bucarest se había abstenido de sumarse al consenso sobre el PAMP, hizo lo mismo en México, no sólo porque no aprobaba métodos no naturales de planificación familiar, sino porque no le parecían adecuadas las recomendaciones sobre sexualidad y paternidad, que singularizaban a «individuos» y «parejas», cuando debían referirse a «parejas casadas».

En resumen, puede decirse que en México se avanzó, pero poco.

5. Los debates post-Bucarest con influencia en las cuestiones sobre población y en la adopción de políticas.

En el campo internacional se dieron algunas reuniones que han tenido un impacto importante en la discusión sobre las cuestiones relativas a la población. Se examinan, a continuación, algunas que se consideran de mayor impacto.

Como se mencionó anteriormente, la creciente urbanización en

la región plantea problemas adicionales que, indudablemente, tienen relación con el crecimiento absoluto y relativo de las poblaciones residentes en áreas urbanas. Pero los problemas no se limitan exclusivamente a las áreas urbanas, sino que tienen repercusiones en las rurales, de donde proceden parte importante de los contingentes que nutren el crecimiento urbano.

De la Conferencia sobre Población y el Futuro Urbano celebrada en Roma, en 1980, varias son las conclusiones de valor para los planificadores en el campo de población, pero, sobre todo para nuestra región, una de las más importantes es la que advierte que «el proceso de urbanización sólo podrá ser manejado ahí donde también se manejen, por medio de medidas económicas, sociales, políticas y culturales, los factores demográficos que contribuyen a este proceso... Debemos combinar población con recursos en ciudades, regiones, países, y en última instancia en el mundo entero».

Como podemos apreciar no se propone actuar exclusivamente sobre el factor demográfico, lo que necesariamente ampliaría el campo de las llamadas «políticas de población».

Otra instancia que ha tenido considerable influencia en el campo de población, ha sido la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, llamada también la Comisión Brundtland, cuyo informe se recogió en el libro «Nuestro Futuro Común». Aunque en 1972 ya la Conferencia sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, había lanzado las primeras ideas sobre la necesidad de proteger nuestro Planeta Tierra, el Informe Brundtland le dio gran importancia a la relación entre población y los recursos naturales, y la necesidad de alcanzar lo que en el Informe se denominó «el desarrollo sustentable». Sus recomendaciones sobre población van mucho más allá de lo que hasta ese momento habían recogido otros foros internacionales.

No cabe duda de que muchos de sus planteamientos fueron retomados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, celebrada en 1992 en Río de Janeiro. Sin embargo, en lo que respecta a población, se considera que la reunión de Río le atribuyó poca importancia. El capítulo quinto de la Agenda 21, sobre «Dinámica demográfica y sustentabilidad», no sólo se considera poco efectivo, sino que en algunos aspectos se estima que constituye un retroceso, respecto a medidas ya aprobadas por los gobiernos en otras reuniones internacionales.

Lo que sí es claro es que después de los ejercicios que los países latinoamericanos debieron hacer para preparar los informes nacionales para Río, el medio ambiente y el desarrollo sustentable han recibido nuevo reconocimiento como ingredientes que deben ser tomados en cuenta en las políticas de población o en las medidas que se adopten y que tiendan a influir sobre el comportamiento demográfico de la población.

6. Contenido y significado de la Conferencia de El Cairo y del Plan de Acción propuesto en ella.

Ya se ha señalado en este documento que en vísperas de la Conferencia de El Cairo, la población de la mayoría de los países de América Latina se encontraba, en general, en un proceso de transición demográfica, moderada en algunos casos, y avanzada en otros, habiéndola completado dos países (Cuba y Uruguay).

Sin embargo, nuevos y crecientes problemas abrumaban a las sociedades latinoamericanas: pobreza, desempleo, delincuencia y violencia, discriminación contra la mujer, abandono de niños, deterioro de la organización familiar, excesiva destrucción de recursos naturales y creciente deterioro del ambiente natural. Muchos de estos problemas tenían manifestaciones peculiares en las áreas urbanas y rurales.

Por éstas y otras razones, los gobiernos acogieron con gran interés la primera conferencia mundial sobre población, cuya agenda no sólo contenía el indispensable complemento de «desarrollo», sino que, además, proponía la discusión de numerosos otros temas que, hasta entonces, no habían sido incluidos tan explícitamente en conferencias de población anteriores.

Los temas considerados más importantes fueron examinados en reuniones de expertos. En efecto, con anticipación a la Conferencia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas convocó a seis grupos de expertos para analizar en detalle los siguientes temas:

1. población, ambiente y desarrollo,
2. políticas y programas de población,
3. población y mujer,
4. planificación familiar, salud y bienestar familiar,
5. crecimiento de la población y estructura demográfica,
6. distribución de la población y migración.

Todos estos temas, entre otros, que fueron discutidos en mesas redondas, se integraron en los 16 capítulos del denso documento que la Secretaría presentó en El Cairo y que, a pesar de la extensión de la Conferencia, no llegaron a ser examinados con el detenimiento necesario.

Siempre se tuvo la impresión de que después de las varias conferencias mundiales sobre población y otros temas relacionados estrechamente con la temática poblacional, la de El Cairo daría la oportunidad para que los gobiernos llegaran a un consenso definitivo y final sobre población y desarrollo. Sin embargo, no fue así, principalmente, porque las deliberaciones se alargaron y complicaron, dado que surgió nuevamente la oposición de el Vaticano que en esta ocasión había llevado a cabo una intensa, y evidentemente efectiva, campaña contra la Conferencia y su documento básico. Esta llegó al extremo de que el propio Papa escribiera a Jefes de Gobierno, para alertarlos sobre el peligro que entrañaban para el futuro de la familia -y de los valores morales en que ésta se apoya-, los planteamientos contenidos en el Plan de Acción, particularmente, en el Capítulo sobre derechos reproductivos, salud reproductiva y planificación familiar.

La agresiva campaña de el Vaticano llevó a muchos países, entre ellos no pocos latinoamericanos, a cambiar sus posiciones frente al Plan de Acción sometido a la Conferencia, el que corrió el riesgo de no ser adoptado.

Afortunadamente, a pesar de la declaración de el Vaticano, opuesto a determinadas partes del Plan, éste fue aprobado por consenso.

Indudablemente, el Plan está destinado a convertirse en guía obligada de nuestros gobiernos para acciones en los múltiples campos examinados en él, por la cobertura que da a la discusión de aspectos cruciales de las interrelaciones entre población y desarrollo sustentable, y las recomendaciones que contiene sobre cada uno de los temas objeto de examen.

Por eso resulta muy importante conocer cómo ha estado interpretando el Fondo de Población de las Naciones Unidas, cuya Directora Ejecutiva actuó como Secretaria General de la Conferencia, los mandatos contenidos en el Plan.

La lectura de un reciente documento emanado del Fondo, da lugar a la preocupación, porque éste parece haber interpretado el

deber de dar prioridad a los siguientes temas:

1. salud reproductiva y planificación familiar,
2. género y población, y
3. desarrollo sustentable.

Si he interpretado correctamente el reciente documento y el orden en que se citan los temas representa la jerarquía de importancia que el Fondo atribuye a cada tema, tendríamos que concluir que, a pesar del monumental esfuerzo que significó organizar la Conferencia y ampliar el ámbito de discusión de los problemas de población, estamos frente a un planteamiento sumamente restringido que se propone apoyar prioritariamente «más de lo mismo», lo cual restringe el documento de El Cairo a la apreciación de sólo una parte de las acciones que deben adoptarse.

La reacción de los países a El Cairo es, quizás, a menos de ocho meses de la celebración de la Conferencia, prematuro evaluarla. Se nota, sin embargo, que varios países de la región han continuado, precisamente, con el apoyo del Fondo, prestando importante atención a sus programas de salud reproductiva, principalmente de los adolescentes, y, más significativo aún, han comenzado a prestar atención a tres áreas para las que se incluyeron recomendaciones en el Plan de Acción. Me refiero a la de desarrollo sustentable y la relacionada con población y el medio ambiente, así como la de género y población.

7. Las perspectivas

Después de 25 años de constante debate del tema, son relativamente pocos los países de América Latina que tienen reales políticas de población. Sin embargo, no cabe duda de que todos reconocen hoy la importancia de la influencia de los factores demográficos sobre los programas con contenido económico, social y ambiental. Se acepta que la pobreza, el desempleo, la desigualdad social, en general, y la destrucción y deterioro del capital natural de la nación, sólo pueden ser mitigados, y eventualmente erradicados, mediante la adopción de medidas de distinta naturaleza, entre las cuales son importantes las destinadas a eliminar las disparidades entre los indicadores demográficos de distintos grupos sociales y disminuir el crecimiento de la

población, ordenando también, de manera más equilibrada, su distribución en el territorio nacional.

Es cierto que las tasas de crecimiento demográfico han disminuido en, prácticamente, todos los países de la región, con excepción de Bolivia, Guatemala y Haití; y, en algunos casos, la tasa se ha reducido a menos de la mitad (Brasil, Cuba y Uruguay). Sin embargo, el incremento en el número absoluto de habitantes hace aumentar las demandas que las actuales condiciones económicas y sociales y el modelo de desarrollo prevaleciente hacen casi imposible atender. En Perú, por ejemplo, se estima que en los próximos 10 años se agregarán casi 5 millones de habitantes a la población.

Un informe publicado en 1991 por la CEPAL señala que «las cifras disponibles muestran una asociación entre el lugar que los países ocupan en la transición demográfica y la situación de pobreza que enfrentan». El reto de la Región es cómo salir de una situación de desigualdad social, manteniendo e intensificando el proceso de transición demográfica que, entre otras consecuencias, tuvo la virtud de disminuir algunas de las presiones que pudieron haber agudizado aún más el deterioro que experimentan algunos grupos de las sociedades latinoamericanas.

Ya la CEPAL ha planteado a los países de la Región sus propuestas de Transformación Productiva con Equidad, recomendando algunos lineamientos de políticas básicas destinadas a apoyar los objetivos propuestos. Aún no se ha agregado a esos lineamientos los relativos a lo que, de manera muy liberal, podría designarse como política de población.

No se trata de proponer el dictamen de nuevas leyes o decretos similares, agregados a los que, en general, no han pasado de ser meros ejercicios retóricos. Lo que se propone es que cada gobierno defina y adopte claramente una posición frente a cómo aspira que evolucionen los componentes de la dinámica demográfica en el país, y haga que se adopten acciones que conviertan en hechos esa posición. Esto, en parte, podría lograrse, si en las acciones que se busca cumplir a nivel sectorial (hacienda pública, bienestar y seguridad social, recursos naturales, educación, salud, desarrollo, empleo, etc.), los objetivos específicos del sector buscasen armonizar dichas acciones con la declarada posición oficial sobre la evolución deseada de la dinámica demográfica.

En el campo demográfico, como en muchos otros, el Estado tiene la obligación de definir aquellas metas cuyo logro se considera indispensable para asegurar el máximo bienestar a la mayoría de la población, lo que, desde luego, tiene que hacerse, en el marco de un estricto respeto a los derechos humanos ampliamente reconocidos. En lo que respecta a la intervención del Estado en este campo, debe tenerse como guía la posición de la CEPAL, en el sentido de que éste «debe asumir un papel, tanto en promover un debate entre los distintos estratos de la sociedad que persiga una plataforma mínima de acuerdos tendientes a facilitar el proceso de desarrollo, como en asumir las responsabilidades resultantes de ese debate» (CEPAL, 110, p. 99).

En América Latina y El Caribe -quizás en ningún otro campo de la acción social- parecen coincidir las declaradas percepciones de un buen número de gobiernos sobre el ritmo del crecimiento demográfico, el nivel de la tasa de fecundidad, el de la esperanza de vida y los patrones de distribución de la población en el territorio, con las aspiraciones expresadas por la propia población a través de encuestas, organizaciones comunales y sociales, y en general, medios masivos de comunicación. «La plataforma mínima de acuerdos», a que se refiere la CEPAL, está realmente muy avanzada en el campo demográfico. Es cuestión de que los gobiernos pasen de la declaración de percepciones a la adopción de acciones.

El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo

Pedro Pablo Villanueva
DIRECTOR DEL FNUAP
Perú, Paraguay y Chile.

I. Antecedentes: Las Conferencias Intergubernamentales sobre Población

La primera gran reunión intergubernamental sobre Población, la «Conferencia Mundial sobre Población», se realizó en Bucarest en 1974, habiendo sido precedida por dos conferencias de carácter técnico sobre este tema, en Roma-1955 y en Belgrado-1965. En Bucarest, se enfrentaron frontalmente dos posiciones (pro-natalista y anti-natalista) con respecto al control de la natalidad y al rol de la variable población en el proceso de desarrollo.

La segunda conferencia intergubernamental, la «Conferencia Mundial de Población», se realizó en la ciudad de México en 1984. Ya en esos momentos muchos países habían adoptado políticas de población y programas de planificación familiar. Un aspecto distintivo con relación a la Conferencia de Bucarest, fue la atención concedida a la situación y el papel de la mujer en el proceso de desarrollo.

Diez años después, en 1994, se realizó en El Cairo la tercera gran conferencia intergubernamental sobre población, titulada «Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo» (CIPD). Por primera vez en el propio título de la conferencia se reflejaba el consenso

internacional sobre la relación existente entre las variables demográficas y el desarrollo económico y social. La Conferencia de El Cairo estuvo precedida por innumerables reuniones técnicas especializadas sobre los temas principales de la Conferencia y por reuniones regionales preparatorias, en las cuales se discutieron las especificidades de la situación poblacional en cada una de las regiones. La reunión preparatoria para América Latina y el Caribe se realizó en México en Abril de 1993, de donde surgió el documento titulado «Consensus Latino-Americano y del Caribe sobre Población y Desarrollo».

Por primera vez, también, en la Conferencia de El Cairo se analiza la estrecha relación existente entre la dinámica poblacional, el desarrollo económico, los recursos naturales y los patrones no sostenibles de producción y consumo, situándose al ser humano y al concepto de desarrollo humano sostenible en el centro de las discusiones de la Conferencia.

II. La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo

Del 5 al 13 de setiembre de 1994, más de 10,000 personas procedentes de 180 países se congregaron en El Cairo para la celebración de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. En ella se reunieron las opiniones, ideas y experiencias de casi todos los países del mundo.

El incuestionable gran éxito de la CIPD puede atribuirse al número sin precedentes de países, organizaciones y personas participantes; a los nuevos enfoques y temas abordados; a la elaboración de un Programa de Acción para los próximos 20 años y la propuesta de mecanismos de seguimiento e implementación del Plan de Acción a nivel nacional; a los avances en cuanto a metas específicas a ser alcanzadas, incluyendo los niveles de financiamiento necesarios para apoyar las actividades de población tanto por parte de los países en desarrollo como de los países donantes; y en gran parte al espíritu amplio de inclusión y convocatoria de la Conferencia. El 60% de las delegaciones oficiales contó entre sus miembros con representantes de ONGs, proporción sin precedentes en una reunión intergubernamental.

En la Conferencia de El Cairo se acordó una estrategia integral y detallada en materia de población y desarrollo para los próximos 20 años, el Programa de Acción (PA) de la CIPD. El Programa de Acción representa la culminación de mas de tres años de intensas deliberaciones y negociaciones, no solo entre los gobiernos, sino tambien con las ONGs.

III. Un nuevo paradigma de población y desarrollo

El Programa de Acción de la CIPD refleja la evolución ocurrida en la percepción de las cuestiones de población durante los últimos dos decenios. El Programa de Acción coloca los derechos y el bienestar de los seres humanos explícitamente en el centro de todas las actividades de población y desarrollo sostenible. En el Programa de Acción de la CIPD, el debate y las medidas propuestas no se refieren a cantidades de población ni a metas demográficas.

El Programa de Acción se basa en sólidos conceptos de derechos humanos:

- * La igualdad de la mujer
- * La libertad de elección
- * La educación para todos
- * La erradicación de la pobreza
- * El derecho al desarrollo

El programa de Acción parte de la premisa de que los objetivos de desarrollo - entre ellos la pronta estabilización del crecimiento demográfico - solo pueden lograrse si las políticas y programas de población, se basan en los derechos humanos y en las necesidades y aspiraciones de cada mujer y cada hombre, y se conciben en el contexto más amplio de políticas y estrategias de desarrollo económico y social. Se considera que el desarrollo centrado en el ser humano - en el sentido de efectuar inversiones en las personas, en general y en particular, en salud, educación y promoción de la equidad y la igualdad de la mujer - es la base para un crecimiento económico sostenido y un desarrollo

sostenible; un desarrollo humano sostenible.

El Programa de Acción abandona el enfoque centrado en la fecundidad para sustituirlo por un enfoque que integra la salud reproductiva, la planificación familiar y la educación y que incluye además, una amplia gama de cuestiones tales como el desarrollo económico, la dinámica demográfica, la preservación de los recursos naturales y la igualdad y equidad de género.

Asimismo, el Programa de Acción aborda en forma integral la relación entre población y desarrollo humano sostenible agrupando las cuestiones esenciales en 16 capítulos que incluyen: los principios básicos en los cuales se basa el Programa de Acción; la relación entre población, crecimiento económico sostenido y desarrollo sostenible; la igualdad y equidad entre los sexos y empoderamiento de la mujer; la familia; crecimiento y estructura de la población; derechos reproductivos y salud reproductiva; salud, morbilidad y mortalidad; distribución de la población, urbanización y migración interna; migración internacional; población, desarrollo y educación; tecnología, investigación y desarrollo; actividades nacionales; cooperación internacional; colaboración con el sector no gubernamental; y actividades de seguimiento e implementación de los acuerdos de la Conferencia.

En el Programa de Acción se establece que las cuestiones de población no pueden considerarse en forma aislada sino que deben abordarse en el contexto amplio del desarrollo humano sostenible. Del mismo modo se afirma que las cuestiones de población son parte integrante de los aspectos de desarrollo y se reconoce la necesidad de que diversas instituciones públicas, no gubernamentales, privadas y comunitarias, participen en este proceso.

En relación con los derechos humanos, el Programa de Acción plantea que:

- * El derecho al desarrollo es universal e inalienable, y debe alcanzarse para satisfacer las necesidades de las generaciones presente y futuras.
- * La familia es la unidad básica de la sociedad y como tal es preciso fortalecerla.

- * Toda persona tiene derecho a la educación, que deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de los recursos humanos, de la dignidad humana y del potencial humano, prestando especial atención a las mujeres y las niñas.
- * Al considerar las necesidades de los indígenas, en materia de población y desarrollo, es necesario reconocer y apoyar su identidad, su cultura y sus intereses y promover su participación plena en la vida económica, política y social del país, especialmente en lo que afecte a su salud, educación y bienestar.
- * Todas las parejas e individuos tienen el derecho de decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento entre sus hijos y de tener la información, la educación y los medios para ésto.
- * Todas las personas tienen el derecho de tomar decisiones sobre su vida reproductiva, libres de discriminación, coerción y violencia.

En relación con el desarrollo sostenible el Programa de Acción plantea que:

- * La pobreza sigue siendo el mayor reto para los esfuerzos de desarrollo. La erradicación de la pobreza contribuirá a disminuir el crecimiento poblacional y lograr una temprana estabilización en la población.
- * La integración de la dimensión de población en las estrategias de desarrollo económico y social contribuirá al alivio de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de las personas.
- * El desarrollo sostenible como vía de garantizar el bienestar humano, compartido de forma equitativa por todos, hoy y en el futuro, requiere que las relaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo se reconozcan cabalmente, se gestionen de forma adecuada y se equilibren de manera armoniosa y dinámica.
- * Los esfuerzos para reducir el crecimiento poblacional, para reducir la pobreza, para lograr progreso económico, para mejorar la protección ambiental, y para reducir los patrones de producción y consumo no sostenibles, se refuerzan mutuamente.

En relación con el empoderamiento de la mujer, el Programa de Acción plantea que:

- * La plena y equitativa participación de la mujer en el desarrollo es un fin importante en sí, y una condición necesaria para el desarrollo humano sostenible.
- * La educación es uno de los medios más importantes para el empoderamiento de la mujer, para que participe plenamente en el proceso de desarrollo.

En el Programa de Acción se hace hincapié en que los hombres tienen un papel fundamental que desempeñar en la promoción de la equidad y la igualdad entre hombres y mujeres, en el fomento de la plena participación femenina en el desarrollo y en el mejoramiento de la salud de la mujer.

Muchas recomendaciones en el Programa de Acción están encaminadas a fortalecer y apoyar a las familias y a todos sus miembros, incluyendo a los niños, jóvenes y adolescentes de ambos sexos, así como a los ancianos. En el Programa de Acción se reconoce que la introducción de la educación en población y la educación sexual y para la vida familiar, contribuye a elevar la calidad y pertinencia de la educación y por tanto la preparación para la vida. Se reconoce también que los adolescentes necesitan servicios de asesoramiento y educación sexual a fin de protegerlos contra los embarazos no deseados y las enfermedades de transmisión sexual, y que sus padres y profesores deberían participar en esas actividades.

El Programa de Acción concede también especial atención a los migrantes internos y desplazados y a los migrantes internacionales, así como a la necesidad de aliviar la presión resultante de la rápida urbanización sobre la infraestructura de servicios sociales y el medio ambiente local.

IV. Metas de la Conferencia

La Conferencia estableció y/o retomó de otras conferencias internacionales anteriores metas en las siguientes áreas interrelacionadas: mayor acceso a la educación, en particular para las niñas y jóvenes adolescentes; reducción de las tasas de mortalidad; y mayor acceso a servicios de calidad de salud reproductiva, incluidos los de planificación familiar, con vistas a disminuir la demanda insatisfecha existente. Las metas aprobadas en la CIPD son las siguientes:

- * Reducción de la mortalidad materna al 50% de los niveles de 1990, hasta el año 2000, y otro 50% hasta el año 2015
- * Reducción de la mortalidad infantil a 30/1000 y la mortalidad de niños menores de 5 años a 45/1000 para el año 2015
- * Esperanza de vida al nacer mayor de 70 años para el año 2005 y mayor de 75 años para el año 2015
- * Acceso universal a la educación, en particular a la educación primaria y técnica, especialmente para las niñas y jóvenes adolescentes
- * Satisfacer las demandas insatisfechas en salud reproductiva y planificación familiar para el año 2000
- * Los recursos financieros estimados para apoyar las actividades de población en los países en desarrollo ascienden a 17 billones para el año 2000 y 21.7 billones para el año 2015. De este total, los países en desarrollo deberán aportar hasta las dos terceras partes de estos recursos y la comunidad donante de países industrializados, la tercera parte restante.

La Conferencia demostró las ventajas de la acción y el costo de la falta de acción. La implementación del Programa de Acción en los próximos 20 años permitirá:

1. Colocar, finalmente, a la mujer en la corriente principal del desarrollo; proteger su salud; promover su educación; y estimular y recompensar su contribución económica;

2. Asegurar que todos los embarazos sean deseados y que todos los hijos sean hijos deseados;
3. Disminuir la incidencia del aborto y consecuentemente, la mortalidad materna;
4. Proteger y promover la salud sexual y reproductiva del adolescente y promover su comportamiento responsable, disminuyendo los embarazos precoces;
5. Combatir el HIV/SIDA;
6. Promover la educación para todos y cerrar la brecha educacional entre sexos;
7. Proteger y promover la integridad de la familia.

V. La Implementación de la Conferencia

La preparación de la Conferencia y su realización en El Cairo en septiembre del año pasado, constituyeron dos etapas que culminaron exitosamente. No obstante, nuestro trabajo no terminó en El Cairo, sino más bien, la Conferencia marcó el inicio de una nueva fase para enfrentar el reto que representa la nueva relación población-desarrollo humano sostenible. El Programa de Acción de la Conferencia representa un marco de referencia importante para enfrentar ese reto en los próximos 20 años.

La comunidad internacional (tanto países en desarrollo como países industrializados) ya está respondiendo a las recomendaciones hechas en El Cairo. Se ha iniciado un gran número de actividades para crear conciencia y sensibilizar sobre los asuntos tratados en el Programa de Acción. Además, numerosos países están examinando sus políticas y programas para asegurar que estén de acuerdo a las recomendaciones de El Cairo, dentro del contexto de los objetivos y prioridades nacionales de desarrollo y de acuerdo al contexto socio-político-cultural nacional. Los comités nacionales creados para la Conferencia han comenzado a diseñar estrategias para la implementación del Programa de Acción a nivel nacional.

En varios países las discusiones están en marcha y las instituciones están siendo reestructuradas en respuesta al Programa de

Acción -incluyendo recomendaciones para integrar la salud materno-infantil y programas de planificación familiar, y para fortalecer el rol de las ONGs y grupos comunitarios en la formulación de programas y proyectos de población y desarrollo. Nuevos recursos financieros se están movilizando en apoyo a las actividades de población.

Dentro del Sistema de Naciones Unidas, muchas de las agencias y organizaciones especializadas están formulando e implementando estrategias en respuesta al Programa de Acción de la CIPD. Un Equipo de Trabajo Interagencial se ocupará del desarrollo de políticas y de la coordinación interinstitucional a este respecto. La Comisión de Población de las Naciones Unidas está siendo reorganizada, pasando a ser la Comisión de Población y Desarrollo de las Naciones Unidas.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas está examinando y revisando estructuras institucionales, lineamientos de política, prioridades de política de investigación y políticas operacionales. El objetivo es incrementar y enfocar la asistencia para mejorar la capacidad nacional para implementar programas de población y desarrollo. El UNFPA está apoyando una amplia variedad de iniciativas globales, regionales y nacionales para asegurar una efectiva implementación y operacionalización del Programa de Acción.

La contribución del UNFPA en apoyo a las acciones que desarrollen los gobiernos para la implementación a nivel nacional de los acuerdos y recomendaciones de la Conferencia, se realizará en correspondencia con los principios y objetivos del Programa de Acción de la CIPD, incluyendo:

- * Que los seres humanos son el centro del desarrollo sostenible;
- * Que los objetivos y políticas poblacionales son parte integral del desarrollo cultural, económico y social, cuya finalidad es mejorar la calidad de vida de todas las personas;
- * Que la igualdad de género, la equidad y el empoderamiento de la mujer, y la eliminación de toda clase de violencia contra la mujer, incluyendo el respeto de sus derechos reproductivos, son pilares de los programas de población y desarrollo;
- * Que no habrá paz sin desarrollo, ni desarrollo sin equidad y sin la

plena participación de la mujer;

- * Que todas las parejas e individuos tienen el derecho básico de decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento entre sus hijos y de tener la información, la educación y los medios para ésto;
- * Que los programas de apoyo a la salud sexual y reproductiva deben proveer la más amplia gama de servicios sin ejercer ninguna forma de coerción, teniendo en mente que una decisión libre e informada es básica para que estos programas tengan éxito en el largo plazo;
- * Que las metas gubernamentales en salud sexual y reproductiva y planificación familiar se deben definir en términos de necesidades insatisfechas de información y servicios.

Como resultado, el Programa contribuirá a un crecimiento poblacional más lento y balanceado resultante de decisiones personales y de la parejas. Asimismo, contribuirá a la erradicación de la pobreza y a un desarrollo económico compatible con las demandas de la sustentabilidad, y en el cual, el ser humano sea el foco de las acciones del desarrollo, es decir, a un desarrollo humano sostenible.

La CIPD fue parte de una serie de conferencias de las Naciones Unidas que determinarán el temario de desarrollo social en el mundo para el siglo XXI. En particular, el hincapié que hizo la CIPD en los derechos reproductivos y el papel central de la mujer en el desarrollo fue reafirmado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en marzo de 1995 y será reiterado en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Supuestos básicos y perspectivas del Programa Nacional de Población para el período 1995-2000

María Cristina López
Consejo Nacional de Población
(CONAPO)

Vigencia de la Ley de Política de Población

El artículo sexto de la vigente Constitución Política de 1993 ha mantenido el rango constitucional de la Política Nacional de Población, amparando explícitamente los programas que aseguran el cumplimiento del objetivo central de promover la paternidad y maternidad responsables en base a la libre decisión de las familias y personas.

Como lo reconoce el **Informe Nacional sobre Población y Desarrollo** (Presidencia del Consejo de Ministros, 1993), «el contenido de política que enmarca al plan nacional de acción para el futuro se basa fundamentalmente en la Ley de Política Nacional de Población y en el Programa Nacional de Población 1991-1995 en el marco de la Constitución Política del Estado.

«La Ley de Política Nacional de Población es un instrumento normativo de plena vigencia, actual y futura, y se constituye en el principal medio de orientación de las futuras acciones en materia de población y desarrollo. Su contenido no sólo es fruto del consenso social y político, sino que asume una concepción integral del problema poblacional en relación a las distintas esferas del desarrollo nacional».

La Ley de Política Nacional de Población tiene como objetivos:

1. Promover una equilibrada y armónica relación entre el crecimiento, estructura y distribución territorial de la población, y el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta que la economía está al servicio del hombre.
2. Fomentar y asegurar la decisión libre, informada y responsable de las personas y de las parejas sobre el número y espaciamiento de los nacimientos, proporcionando los servicios educativos y de salud necesarios para contribuir a la estabilidad y solidaridad familiar y mejorar la calidad de vida.
3. Lograr una reducción significativa de la morbi-mortalidad, especialmente, de la madre y del niño, mejorando los niveles de salud y de vida de la población.
4. Lograr una mejor distribución de la población en el territorio en concordancia con el uso adecuado de los recursos, el desarrollo regional y la seguridad nacional.

La ley plantea, además, cinco políticas instrumentales para el logro de sus objetivos, como son: (1) fortalecimiento de la familia, (2) educación en población, (3) salud y población, (4) comunicación social, y (5) descentralización y distribución poblacional. Ellas sirven, también, como marco básico de orientación de los programas ejecutados.

El Programa Nacional de Población 1991-1995 aplicó a este periodo de ejecución los lineamientos de la ley, constituyendo un conjunto de objetivos y estrategias explícitas agrupadas en ocho sub-programas, sustentado en un diagnóstico socio-demográfico global previo. Su formulación ha sido un avance importante en la medida en que introdujo varias innovaciones, como, por ejemplo, la relación entre población y pobreza y población y medio ambiente. El programa engloba un conjunto de intervenciones coordinadas a nivel multisectorial que, a su vez, están conformadas por un tejido de acciones relacionadas entre sí. El fin de estas intervenciones ha sido contribuir a acelerar algunas tendencias socio-demográficas prevalentes y a atenuar otras, propósito en el cual ha logrado algunos avances.

Balance del programa

Marco conceptual. Desde una perspectiva amplia de desarrollo humano sostenible, la dinámica de población es una de las variables independientes. Desde la perspectiva del sector población las variables independientes -o que influyen y determinan su dinámica- son las vinculadas a acciones en salud reproductiva, descentralización, educación en población, comunicación, mejoramiento de la condición social de la mujer y el trabajo especializado con la juventud. Es difícil precisar la medida exacta en que los logros en estas acciones se reflejan en la estructura y dinámica de población, por lo que es más pertinente evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos específicos del programa y sub-programas.

La evaluación, por tanto, debiera diferenciar tres niveles que corresponden a: (1) objetivos-marco, (2) objetivos propiamente dichos (o endógenos) y (3) las metas.

Se puede entender por objetivo-marco aquel cuyo cumplimiento no depende única o principalmente de las acciones previstas en el programa, aunque éste sí puede contribuir a su realización. Este tipo de objetivos son difícilmente evaluables y, en tal sentido, difieren de los otros objetivos y metas.

Un objetivo propiamente dicho es aquel alcanzable, principalmente, en base a las acciones reunidas en el programa. Una meta es el producto inmediato del programa y de los proyectos que ampara, implicando por lo general una cuantificación.

Un ejemplo de objetivo-marco en el Programa Nacional de Población 1991-1995 es el de «mejorar la calidad de vida de los peruanos, sobre todo de los sectores de menores ingresos, y la libertad de las personas, mediante programas y acciones relativas al crecimiento, distribución y condiciones de vida de la población». Seguramente las acciones del Programa deberán y podrán contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, pero esta mejora dependerá de varios otros factores y no sólo de los previstos en el programa.

Otro caso de objetivo-marco sería «contribuir a la conservación y utilización racional de los recursos naturales del Perú por parte de

la población». No es necesario discutir o aclarar el término «utilización racional» para percibir que las limitadas acciones previstas en investigación y difusión o las imprecisas acciones orientadas a «una mejor distribución y equilibrio entre población y medio ambiente», no serían razonablemente suficientes para lograr tal objetivo. Los impactos en la tasa de crecimiento demográfico o en la de fecundidad, objetivos explícitos de los dos últimos programas de población, deberían ser concebidos como objetivos-marco. Esto se discutirá más adelante.

Objetivos principales. El Programa Nacional de Población 1991-95 planteó varios objetivos-marco, pero, además, sustentó algunos objetivos operativos, factibles de alcanzar con las líneas de acción previstas.

En orden de mayor a menor grado de logro programático, ellos fueron: (1) reducir la fecundidad, mejorando simultáneamente la salud materna; (2) descentralizar la política de población; (3) mejorar la información y comprensión de los fenómenos poblacionales; (4) propiciar la participación igualitaria de la mujer; y, (5) promover acciones integrales en favor de la juventud. Además de estos objetivos explícitos, el programa propuso una estrategia operativa que suponía: (6) alcanzar sus objetivos, mediante una estrategia operativa que incluye la coordinación intersectorial, la concertación con el sector privado y un plazo de cuatro años de ejecución. (Objetivos distintos a los aquí enumerados, no fueron mencionados por tratarse de objetivos del tipo marco -definido arriba- o de objetivos subordinados a los mencionados objetivos propiamente dichos).

Uno de los objetivos, aún no suficientemente logrado, es el de ayudar a hombres y mujeres a alcanzar la fecundidad deseada, preservando la salud de sus grupos más vulnerables. Es cierto que se ha estimulado la demanda de servicios por acción de agentes privados y que el sector público ha ampliado su oferta de servicios en salud reproductiva y planificación familiar, pero, evidentemente, las altas tasas de aborto inducido no han sido abatidas en zonas urbanas, y los servicios son insuficientes en las rurales.

Para lograr descentralizar la política de población, el CONAPO

debió haber asumido un rol ejecutor en el desarrollo de recursos humanos en población y en la generación y consolidación de consejos regionales de población. Las acciones de sensibilización y capacitación muestran logros importantes en, al menos, cinco ámbitos regionales (Inka, RENOM Arequipa, Loreto y La Libertad) donde están en proceso de consolidación sendos consejos regionales y se viene mejorando la capacidad local de formulación de programas y proyectos en población. Aún así, la brevedad del plazo fijado, la debilidad político-institucional y la limitación de recursos conducen a que el objetivo en sí continúe vigente para un próximo periodo.

La información y comprensión de los temas poblacionales viene mejorando a nivel del público en general y es visiblemente mayor la calidad y número de análisis y datos socio-demográficos, sin embargo, no se ha desarrollado la importante línea de investigación sobre población y medio ambiente. Se han dado pocos avances, y hasta estancamiento, en la discusión de temas de población en ámbitos escolarizados, en la que resalta, sin embargo, la puesta en marcha de la educación para la salud, en el marco de un convenio técnico entre los sectores salud y educación para 1992-1997.

Una circunstancia que puso a prueba el avance de la opinión pública sobre temas de población, así como la influencia y eficacia de las correspondientes acciones de comunicación, fue el intenso debate que se dio con ocasión del programa de acción de la Conferencia de El Cairo y el rol de la representación peruana en los eventos preparatorios. Se evidenció la necesidad de fortalecer esta importante área y efectuar algunas innovaciones para hacer más efectivas las acciones.

Existen algunos logros en el mejoramiento de la salud y, en especial, de la educación de la mujer, pero éstos son claramente insuficientes y desvinculados a las acciones de capacitación y de servicios a la mujer propuestas en el programa. Se está lejos de haber erradicado e, incluso, disminuido la violencia contra la mujer -aunque debe destacarse la ley aprobada recientemente a este respecto como parte del esfuerzo de los grupos civiles feministas-. Hasta el momento han sido infructuosos los intentos de desarrollar servicios a la juventud o de generar una institucionalidad juvenil, y se ha carecido de proyectos

que impulsen las acciones propuestas en el programa sobre este importante tema.

En cuanto a la estrategia operativa se refiere, es posible afirmar que lo que más ha funcionado y en lo que se ha logrado avances sin precedentes es en la coordinación y conjunción de esfuerzos de los sectores público y privado, incluyendo ámbitos regionales. En cambio, ha sido difícil avanzar sostenidamente en la necesaria coordinación intersectorial, un mal casi crónico en la administración pública, que está empezando a ser superado en el trabajo con algunas regiones. Por otra parte, lo mencionado esquemáticamente en relación a los objetivos sustantivos, mostraría que algunos de ellos fueron muy ambiciosos en relación a las fuerzas reunidas y el plazo de ejecución previsto.

El Programa raras veces llegó a cuantificar las acciones previstas como metas, derivando implícitamente esta tarea a proyectos de incierta formulación y ejecución, a tal punto, que en donde se omitió diseñar e impulsar proyectos se ha carecido no sólo de acciones, sino, incluso, de una estimación de su magnitud y costos mínimos -se debe reconocer que la reducida asignación de recursos ha sido un importante factor limitante-. Un examen de los logros, avances y debilidades, indica que ellos son fuertemente dependientes de la mayor o menor capacidad institucional de formular proyectos convincentes, con acciones y metas que den concreción a los objetivos y estrategias planteadas en el programa 1991-1995.

La cuantificación de objetivos. Se ha evitado la aplicación del concepto 'metas' para los indicadores demográficos y los de impacto en general, proponiendo, en lugar de ello, reservar ese término para la denominación de los resultados inmediatos o acciones impulsadas por el programa y los proyectos que ampara.

La historia del establecimiento de metas de impacto y la predicción de tendencias demográficas en los últimos programas de población ha sido poco afortunada. El programa de 1987-1990 propuso una macro-meta resumen de 2.2% en la tasa de crecimiento anual de la población para 1990, y el de 1991-1995 (libro azul) propuso lograr un

crecimiento natural (migración excluida) de 2.1% para 1995. La verdad que mostró el censo de 1993 es que el crecimiento promedio entre 1981 y 1993 fue de 2.0%. Es decir, que ambas metas, la de 1990 y 1995, habrían sido prácticamente superadas o alcanzadas a la mitad del periodo (1987).

Asimismo, ambos programas propusieron una meta de impacto en la tasa de fecundidad nacional de 3.7 en 1990, 3.3 en 1995 y 2.5 hijos por mujer en el 2000. Estas gruesas predicciones -más que metas propiamente dicho- también fueron superadas por la realidad, como lo muestra la ENDES II que detectó un nivel de 3.5 para alrededor de 1990 y el Censo que arroja un estimado de 3.4 para los 12 meses anteriores a julio de 1993. Nótese de paso que el nivel alcanzable en el año 2000 está por encima de la actual fecundidad deseada de dos hijos por mujer, de acuerdo a encuestas realizadas en el ámbito femenino.

Otra meta mal cuantificada ha sido la prevalencia anticonceptiva que los programas establecieron en 32% de las MEF para 1991 y 40% para 1995. La primera fue explosivamente superada por la realidad captada por la ENDES, en 36% de MEF que usaron métodos en 1991-1992.

Se puede alegar que los programas son tan exitosos que suelen superar con creces todas las metas que se han impuesto. La verdad es que las optimistas predicciones no previeron suficientemente que la población iría más allá de sus deseos y actitudes reproductivas.

Por otro lado, en el marco del nuevo escenario conceptual, retlejado en el documento de El Cairo y la discusión generada con ocasión de ello, se ha optado por subordinar la perspectiva estatal, macro-económica, a la perspectiva individual cuando se trata de programar acciones en población. El establecimiento de metas de tasa de crecimiento, tasa global de fecundidad o tasa de prevalencia anticonceptiva, podría haber proyectado una imagen contraria y hasta dar argumentos a sectores interesados en debilitar las acciones en población. Existen, ciertamente, metas de impacto que pueden concitar unanimidad, como serían la mortalidad infantil y materna o la prevalencia de atención al parto, lo cual aconsejaría su inclusión si se insiste en establecer otras metas que son relativamente controversiales.

Es por ello que podría resultar claramente más productivo concentrarse, en el futuro, en metas de resultados inmediatos o de acciones, que, además, pueden ser más útiles para un monitoreo y seguimiento de las actividades y del mismo programa.

El Programa Social y el Programa Nacional de Población

De acuerdo al documento **Lineamientos Básicos de la Política Social** aprobado por el Consejo de Ministros a fines de 1993, «... el objetivo general más importante de la nueva política social peruana es el de **promover la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país(...)**. El programa de acciones tendrá como eje fundamental la localización del gasto social en los sectores de extrema pobreza. Para ello se diseñará programas especiales que aseguren el mejoramiento en la calidad del gasto social básico[...]. Se contempla la puesta en marcha de actividades de baja complejidad en salud, educación, justicia, inversión social y apoyo alimentario».

El art. 21 de La Ley N^o 26404 Ley de Presupuesto del Sector Público para 1995 (Título III Reformas Estructurales) dispone que los pliegos Educación, Salud, Poder Judicial y otros continúen con la mejora de la calidad de los servicios sociales teniendo en cuenta los Lineamientos Básicos de Política Social arriba mencionados y tomando como base el Plan y los programas de mejora de la calidad.

La Resolución Suprema N^o 069-95-PCM (4-03-95) aprueba el Reglamento Funcional y las Orientaciones para el Plan de Mejora del Gasto Social Básico. El plan ampara mejoras en la producción de los servicios sociales; el mejoramiento de la capacidad de dirección, coordinación y apoyo; actividades de desarrollo no rutinarias orientadas a la calidad y eficiencia; y proyectos de inversión social. El párrafo sexto del Anexo de la R.S. dispone que:

«El Plan de Mejora del Gasto Social Básico debe incluir todos los aspectos vinculados a lo social, establecidos en los Lineamientos de la Política Social, tales como población, empleo, consumo y acumulación, familia, hogar, uso del tiempo y cultura, seguridad social, justicia, protección y seguridad al consumidor.

«Según la experiencia obtenida durante 1994, es necesario incluir también programas y actividades en las siguientes áreas: Coordinación intersectorial, administración general e información para el desarrollo; análisis económico-social; administración financiera; inversión social adicional (proyectos integrales de desarrollo local en área rural, generación de empleo e ingreso en área urbana)»

Concurrentemente, desde 1993 el CONAPO ha sustentado la necesidad de insertar el programa y las actividades de población en el conjunto de la política social vigente, y ha reconocido que, siendo esta inserción conceptualmente correcta y políticamente realista, no resultaría fácil ponerla en marcha. No obstante, existe una buena base y punto de partida en las coordinaciones entre los responsables del Consejo Nacional de Población y la Secretaría Técnica Ad-hoc para Asuntos Sociales del CIAS (Comisión Interministerial de Asuntos Sociales).

¿Cómo puede el nuevo Programa de Población contribuir al logro del objetivo central de la política y el programa social, que es promover la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país y la satisfacción de necesidades básicas indispensables para un desarrollo integral de los individuos, de las familias y de la comunidad?

Una obvia contribución radica en la capacidad del Programa de Población de lograr lo más pronto posible la estabilización de la población. Los Lineamientos Básicos de la Política Social (LPS) fijan, inicialmente, para el año 2040 esta estabilización, aun cuando lo deseable para el país y las personas sería lograrlo antes. A su vez, esto permitirá disminuir los requerimientos de inversión privada y pública y del gasto social. Los LPS estiman que, dado el crecimiento de la PEA y las demandas de empleo adecuado, recién en el año 2030 se estabilizarían los crecientes niveles de inversión necesarios para generar empleo adecuado. Y sólo entre el 2005 y el 2010 empezaría a disminuir el nivel de gasto social -cercano a los 3000 millones de dólares anuales en la primera prioridad-, necesario para brindar atención básica a los sectores que no acceden a un empleo adecuado. Mientras más pronto se establezca el nivel de inversión requerido y empiece a disminuir el

del gasto social, mayores serán las oportunidades de mejorar el bienestar y la calidad de vida de todos los peruanos.

Como parte de esta perspectiva macro, debe agregarse la capacidad no desdeñable del programa para promover una más adecuada distribución espacial de la población, con el fin de aminorar la excesiva presión demográfica sobre ciertos eco-sistemas frágiles -lo cual compromete el bienestar de las futuras generaciones-, y de disminuir los desequilibrios económicos y sociales intrarregionales que afectan la igualdad de oportunidades para los habitantes de la áreas de sierra y selva, principalmente.

Pasando de la legítima perspectiva macro-económica, a una de tipo personal y familiar, es dable destacar que el nuevo programa de población puede contribuir, en el corto plazo, a mejorar las condiciones de vida de la población en pobreza y extrema pobreza, precisamente la más vulnerable a los efectos adversos de una alta fecundidad y mortalidad, especialmente, materna e infantil. Esto supone fortalecer, mejorar y ampliar diversos tipos de servicios con enfoque de población, tomando en cuenta los servicios meramente informativos y los formativos, y considerando, principalmente, los preventivos, pero en algunos casos los reparativos (como en los casos de violencia contra la mujer). Asimismo, se propone la inclusión de los servicios de carácter tanto transitorio como permanente, ya sea por crearse o los existentes, atravesando éstos los sectores de educación, salud, justicia y alimentación, ya sea insertando en ellos un componente de población o poniendo énfasis en la materia.

El tipo de servicios con enfoque de población que necesita la población más vulnerable de la sociedad por su situación de pobreza, es el vinculado a los siguientes aspectos: Mejoramiento de la condición social de la mujer y la promoción de la equidad entre los géneros; servicios especializados para la promoción de una conducta de vida responsable entre los jóvenes con un enfoque preventivo; servicios para mejorar la salud reproductiva de la familia; y servicios educativos, escolarizados y no-escolarizados, con énfasis en población, ambiente y paternidad responsable, incluso en el nivel primario.

Es responsabilidad tanto del CONAPO como de los Consejos

Regionales de Población, cooperar con los sectores públicos permanentes y transitorios y estimular un acercamiento colaborativo con instituciones del sector privado, a fin de que este tipo de servicios pueda ser diseñado, aceptado y financiado en el marco del Plan y los Programas de Mejora del Gasto Social Básico. Idealmente, con el transcurso de los siguientes ejercicios presupuestales y en la medida que se demuestre que las acciones y servicios con enfoque de población logran optimizar la calidad, eficiencia e impacto de los servicios sociales para promover la igualdad de oportunidades, se podrá ir más allá y establecer en el futuro una línea orgánica de programación en población dentro de los planes de mejora del gasto social. Complementariamente, se continuará canalizando recursos de la cooperación externa en población para fortalecer e innovar distintos tipos de servicios y los mecanismos que les sirven de soporte en áreas como programación, evaluación y gestión.

Perspectivas del programa

Proyecciones y posibles impactos. Recientemente, el CONAPO encargó la realización de dos proyecciones de población hacia el año 2015, basadas en una hipótesis realista que no suele ser considerada en las proyecciones tradicionales. La hipótesis considera que los progresos en fecundidad refuerzan los de mortalidad y viceversa, por lo que en una proyección el progreso simultáneo de ambos factores es mayor que en la otra. La pregunta que trató de responder el ejercicio fue cómo se reflejarían los distintos y simultáneos niveles de progreso socio-demográfico en el volumen, crecimiento y estructura de la población.

Previsiblemente, la primera respuesta que se obtuvo es que las diferencias comparativas en volumen y crecimiento de población obtenidos durante cada quinquenio son relativamente pequeñas (cuadros 1 y 2). No es una diferencia espectacular que el crecimiento anual entre el 2000-2005 sea 482 mil (primera proyección) o 419 mil nuevos habitantes (segunda proyección), o que la población total llegue a 27.1 millones y 26.7 millones en la primera y segunda proyección, respectivamente. Es decir, no hay una gran diferencia en la

cantidad de población total -la que se agrega cada año-, cuando progresan simultáneamente la fecundidad y mortalidad aunque en dos distintos niveles.

Lo que resulta importante es la diferencia sustancial de calidad de vida de la población que se refleja en las dos proyecciones. Los componentes del crecimiento -nacimientos y defunciones- están situados en dos niveles cualitativamente distintos de calidad de vida, reflejados en que cada año hay una reducción de casi 80 mil nacimientos no deseados y 16 mil muertes evitadas, de las cuales casi 7 mil (41%) son defunciones evitadas de menores de un año (cuadro 1, columna 4), según la segunda proyección. Es indudable que el mayor progreso de la segunda proyección sólo se puede lograr disminuyendo las distancias sociales y interregionales que prevalecen hoy día en fecundidad y mortalidad.

Estas distancias serían aun más reducidas en el periodo 2015-2020, en donde, en lugar de 16 mil muertes evitadas anualmente, se llegaría a 24.6 mil. Este dato incluye 8 mil vidas infantiles salvadas cada año como resultado del progreso socio-demográfico, siendo éste el periodo en el que las mujeres alcanzan su actual fecundidad deseada (2 hijos por mujer) sólo según la segunda proyección. Para ese quinquenio, las diferencias en la calidad de vida de la población son también acompañadas de diferencias importantes en el tamaño total de la misma, pues este indicador alcanza en la segunda proyección 1.2 millones menos que en la primera (cuadro 2, columna 4).

Lecciones. Lo que el ejercicio anterior enseña es que la disminución de las desigualdades extremas -condición necesaria para un desarrollo en democracia-, dependerá de lo que hagamos como país y como personas en los próximos cinco años desde el campo particular de población, satisfaciendo criterios tanto políticos como éticos, tanto gubernamentales como familiares y personales.

El nuevo programa de población debe ser concebido como una línea dentro del programa social vigente, lo cual implica participar con un enfoque de población en el diseño, aceptación y financiamiento de servicios a la población y los sistemas que les sirven de apoyo. El

esfuerzo del CONAPO se halla en esta dirección, y como parte de él debe convocar y convencer, en primer lugar, a la misma población para recabar su apoyo; en segundo lugar, a los responsables de las decisiones políticas para mejorar su comprensión e incrementar su apoyo continuado a las acciones en este campo; y, por último, a las instituciones y personas para lograr su participación en el diseño y ejecución del nuevo programa. No está demás reiterar que éste deberá ser un programa nacional y no sólo, ni principalmente, del CONAPO.

Los objetivos no deberán focalizarse en alcanzar un determinado nivel en las variables demográficas como en el pasado, sino tomar éstas sólo como una orientación que permita establecer órdenes de magnitudes y tendencias sociales deseables. El foco de atención debe ser la contribución del programa a los objetivos de la política social, la promoción de la igualdad de oportunidades -o reducción de desigualdades extremas- y un mayor acceso a servicios de calidad adecuada.

Prioridades. Entre las prioridades para el quinquenio 1995-2000 están el tomar en cuenta las líneas de programación que han logrado institucionalizarse o han evidenciado mejores posibilidades de ejecución, e introducir las correcciones que aconseja la experiencia ganada y los cambios en el contexto político y normativo. Se puede adelantar que las líneas que están llamadas a cumplir un rol especialmente importante y de mutuo refuerzo son las de educación y comunicación en población, promoción de la equidad entre los géneros y atención a la salud reproductiva de la familia.

Considerando el peso importante de la población juvenil (33%) y las conductas de riesgo, tanto personales como colectivas, en que pueden incurrir adolescentes y adultos jóvenes, se justifica continuar una línea de programación que comprometa especialmente a los sectores Salud y Educación. El Informe Nacional sobre Población y Desarrollo propuso dos líneas adicionales de trabajo: Atención a la Tercera Edad y Retorno de Desplazados, las que deberán ser tomadas en cuenta.

La línea de descentralización de la política de población deberá

continuar en ejecución, dado que el trabajo desplegado en las primeras regiones está aún en sus comienzos y las regiones nuevas están solicitando ser consideradas. La diseminación de capacidades de planeamiento estratégico y de formulación de proyectos, que es un componente importante de esta línea, deberá continuar y ampliarse como una forma concreta de facilitar la ejecución de los programas.

Hay que destacar, por último, la particular importancia del cumplimiento de las acciones de educación en población, tomando en cuenta, en principio, el énfasis de la política social vigente. Desde el punto de vista de la promoción de la equidad entre géneros, un componente esencial será el incremento de la valoración y autoestima en la mujer peruana, para el cual el instrumento clave son los servicios educativos y de capacitación. Para desarrollar una mejor conciencia sobre la influencia de la dinámica poblacional sobre el medio ambiente, serán igualmente importantes acciones de educación y capacitación. En los servicios de salud reproductiva y en los de atención y orientación a la juventud, la educación e información sobre paternidad responsable ya es, y deberá continuar siendo, un componente fundamental.

Cuadro 1

PERU: Indicadores de las Proyecciones de Población al 2000-2005

INDICADORES DE POBLACION	PROYECCIONES		DIFERENCIAS
	PRIMERA	SEGUNDA	
Población (miles)	27078.8	26717.3	361.5
Crecimiento natural anual (miles)	482.2	418.6	63.6
Nacimientos anuales (miles)	620.7	541.1	79.6
Defunciones anuales (miles)	138.5	122.5	16.0
Defunciones infantiles (miles)	25.8	19.2	6.6
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	2.74	2.39	0.35
Tasa de mortalidad inf. (defunción x 1000 n.v.)	41.52	35.50	6.02
Población entre 0 a 4 años (miles)	2976.5	2652.5	324

FUENTE: PERU, Proyecciones de Población a Nivel Nacional y Departamental. Período 1990-2015. Consejo Nacional de Población, Lima, Diciembre de 1994.

Cuadro 2

PERU: Indicadores de las Proyecciones de Población al 2015-2020

INDICADORES DE POBLACION	PROYECCIONES		DIFERENCIAS
	PRIMERA	SEGUNDA	
Población (miles)	33553.2	32312.0	1241.2
Crecimiento natural anual (miles)	419.3	368.8	50.5
Nacimientos anuales (miles)	595.3	520.2	75.1
Defunciones anuales (miles)	176.0	151.4	24.6
Defunciones infantiles (miles)	18.4	10.4	8.0
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	2.20	1.97	0.23
Tasa de mortalidad inf. (defunción x 1000 n.v.)	30.870	20.00	10.87
Población entre 0 a 4 años (miles)	2880	2541.5	338.5

FUENTE: PERU, Proyecciones de Población a Nivel Nacional y Departamental. Período 1990-2015. Consejo Nacional de Población, Lima, Diciembre de 1994.

Dinámica demográfica y políticas de población en el Perú

Carlos Eduardo Aramburú
Pathfinder International

I. Introducción

El presente trabajo plantea una visión general de la dinámica poblacional peruana desde 1940, con especial énfasis en el período 1980 - 1995 (o más bien 1981 - 1993, fechas de los dos últimos censos). Asimismo, pretende realizar algunas reflexiones en torno a la formulación y ejecución de políticas y programas de población, en especial, lo referente a la posición peruana en la conferencia del Cairo. Los ejes de nuestra presentación serán dos: el primero, enfatiza las dimensiones en números absolutos de la dinámica poblacional, pues con demasiada frecuencia el análisis demográfico prioriza la interpretación en base a tasa, promedios y otras medidas estadísticas. Sin embargo, lo que cuenta desde la perspectiva de las políticas sociales y económicas son las tendencias de los números absolutos pues estos miden la dimensión de la demanda social por atender.

El segundo eje es la hipótesis de la continuidad; las décadas del 60 y el 70 pueden caracterizarse como de cambio demográfico acelerado, tanto en la fecundidad y mortalidad como en la urbanización, como resultado de las migraciones internas. Durante la década del 80 se empiezan a dar signos de estabilización, tanto en el crecimiento poblacional como en el descenso de la mortalidad y en la desaceleración

del descenso de la fecundidad. Asimismo, se aprecia un fenómeno de urbanización secundaria en todo el país. Finalmente, como lo revelan los datos censales de 1993, la mayor parte de las variables poblacionales muestran una continuidad en relación a las tendencias del período 1972-1981. En otras palabras, la dinámica demográfica peruana, como la política, se ha vuelto conservadora.

Debido a que en esta reunión reconocidos expertos tratarán en detalle diversos aspectos específicos de la temática poblacional, evitaré en esta ponencia abundar sobre éstos.

II. Dinámica demográfica: del cambio a la continuidad

1. El crecimiento de la población

Según los resultados oficiales del censo de 1993, la población peruana, en junio de ese año, era de 22'639,443 habitantes. En junio de 1994 se habrían superado los 23 millones y en junio de 1995, tendríamos unos 23.5 millones de habitantes. En términos RELATIVOS, la tasa de crecimiento poblacional entre 1981 y 1993 es similar a la del período 1940-1961 (un 2% anual). En términos ABSOLUTOS, el crecimiento poblacional de la última década ha sido el mayor de toda la historia registrada del Perú. En otras palabras, si bien es cierta la tendencia al descenso en la tasa de crecimiento anual -de su nivel más alto de 2.8% en la década del 60, al 2% en la del 80-, los números absolutos indican que durante los últimos 12 años la población creció en unos 406,434 habitantes por año; unos 70,000 habitantes más por año que los que se añadían a la población total durante la década de mayor crecimiento relativo (1961-72). (Ver Cuadro 1).

Es probable que esta tendencia al crecimiento absoluto se mantenga hasta poco después del 2000 debido al momentum poblacional y a la disminución de la velocidad del descenso en la fecundidad. En otras palabras, el problema del crecimiento absoluto de la población no ha sido superado aún y persistirá por lo menos por una década más.

2. Distribución urbano/rural

El rápido proceso de urbanización ha sido documentado en diversos trabajos (Ver Población: Presente y Futuro del Perú, INTERCAMPUS, Oct. 1991). Simplificando, puede sostenerse que el período 1940-1960 se caracteriza por el explosivo crecimiento de la capital; en la década del 60, las ciudades de la Costa (Chimbote, Trujillo, Chiclayo y Arequipa) empiezan a mostrar un rápido proceso de crecimiento, y en la década del 70, se urbanizan tanto la Sierra como la Selva. El censo del 93 revela que ha continuado el proceso de concentración urbana: del 59.5% de la población total en 1972, al 65.2% en 1981, alcanzando el 70.1% para 1993. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la población urbana ha venido descendiendo desde la década del 70, desde más del 5% anual en los 60, a 3.6% en los 70 y a un 2.8% en el último período intercensal. En términos RELATIVOS, la velocidad de la urbanización se ha reducido a niveles inferiores a los observados aún en las décadas del 40 y 50. En términos ABSOLUTOS, el crecimiento urbano durante los últimos 12 años ha sido mayor -en más de 1.3 millones de personas- que durante la década del 70, y ha superado, por poco más de un millón de personas, al crecimiento urbano registrado durante los 60, la década de mayor velocidad en el proceso de concentración urbana (ver Cuadro 2).

En cuanto a la población rural, la imagen de estancamiento que se obtiene al analizar las tasas de crecimiento y peso porcentual, es inexacta, pues en términos ABSOLUTOS la población rural también creció, durante el último período intercensal, más que durante las décadas del 60 y del 70. La imagen aceptada de un despoblamiento del campo es, en este sentido, falsa.

3. Patrones de urbanización

El Cuadro 3 resume las tendencias en el crecimiento de las 30 ciudades más importantes del país entre 1981 y 1993. En términos relativos, la población de estas 30 ciudades creció en 42.1% durante este período. Asimismo, 23 de estas ciudades presentan tasas de

crecimiento mayores a la de Lima. Estas tendencias en las tasas enmascaran, sin embargo, lo que ha constituido una constante en el proceso de urbanización del Perú: la fuerte primacía urbana de Lima-Callao. Efectivamente, si analizamos las cifras ABSOLUTAS del Cuadro 3, comprobamos que la diferencia en el tamaño poblacional entre Lima-Callao y la segunda ciudad mas grande -Arequipa- se ha mantenido casi exactamente igual entre 1981 y 1993. En ambas fechas la población de Lima-Callao es 10 veces mayor que la de Arequipa. La diferencia entre ésta y la tercera ciudad del país, Trujillo, también se ha mantenido, básicamente, igual en estas dos fechas. Adicionalmente, es revelador comprobar que, del total del crecimiento urbano registrado en el último período intercensal (3'276,619) para estas 30 ciudades, más del 53% ha sido absorbido por Lima-Callao.

Resumiendo, pese al proceso de urbanización secundaria, debido al crecimiento explosivo de ciudades como Pto. Maldonado (7.8% anual), Abancay (7.4% anual), Tarapoto (6.9% anual), Pucallpa, Huánuco (5.6% anual) y otras, en el último período intercensal, éste no ha modificado en lo esencial el carácter fuertemente primado del proceso de urbanización peruana; Lima-Callao es y seguirá siendo, de mantenerse estas tendencias, un reflejo del centralismo económico y político, y testigo elocuente de la ausencia real de un proceso de descentralización.

4. Migración

En el censo de 1993 casi cinco millones de personas, el 22% de la población censada, declaró residir en un departamento diferente al de su nacimiento; éstos fueron clasificados como migrantes de toda la vida. Respecto de 1981, éstos representan un poco más de 1.2 millones de personas adicionales con status de migrantes de toda la vida. La migración interna en el país es otra de las dimensiones que revela una continuidad en los patrones demográficos. Tenemos así, que Lima y Callao captaron al 56% de todos los migrantes internos al 93. Ello no hace sino reforzar el patrón de primacía urbana señalado líneas arriba y la persistencia de la dirección hacia la capital de los flujos migratorios

internos iniciados en la década del 40. La otra cara de la moneda revela también una preocupante continuidad; todos los departamentos «expulsores» de población son andinos: Cajamarca, con un saldo migratorio negativo de 405,436 habitantes; Ayacucho con 279,385; Puno con 261,463; y Ancash con 247,104. La subversión ha venido a sumarse a la pobreza y al abandono para reforzar estas tendencias que ya llevan mas de cinco décadas en nuestro país.

5. Estructura por sexo y edad

Respecto de la composición por sexo, el censo del 93 no revela cambios significativos en relación al del 81; la tasa de masculinidad se ha mantenido en alrededor de 98.8 varones por cada 100 mujeres. Asimismo, la mayor presencia de varones se aprecia en los departamentos de la Amazonía, sometidos a procesos de colonización (Amazonas, Loreto, San Martín y Ucayali), o en aquellos que son centros de actividad minera/pesquera/industrial y, por tanto, focos de atracción de migrantes varones (Moquegua, Tacna y Tumbes).

En cuanto a la estructura por edades, se aprecia continuidad en la estructura joven de la población peruana, con el 37% menores de 15 años. En términos RELATIVOS, este grupo de edad ha venido descendiendo del 44% en 1972, al 41% en el 81 y a la cifra ya señalada para 1993. Asimismo, en términos relativos, la población que se considera en edad laboral (15 a 64 años) ha crecido del 52% al 58%, entre el 72 y el 93, y también aumentó la proporción de mayores de 65 años del 3.9% al 4.6% durante este mismo período. ¿Significa ello que la población del Perú ha envejecido?

Si revisamos los datos del Cuadro 4 en base a cifras absolutas, comprobamos que la población menor a los 14 años creció en 1'142,760 niños y jóvenes, entre 1981 y 1993; la población de mayores de 65 años creció también, pero sólo en 333,439 personas, es decir, una cifra tres veces y media inferior al crecimiento absoluto de los menores de 14 Años. En términos absolutos, entonces, el grupo de mayor crecimiento fue el comprendido entre los 15 y 64 años, el cual aumentó en casi 3.6 millones durante el último período intercensal. Más específicamente,

el grupo etéreo de mayor crecimiento absoluto es y ha sido desde la década del 70, el de los jóvenes entre 15 y 25 años de edad. Las implicancias de estas tendencias son claras y apuntan a una creciente presión sobre el mercado de trabajo y sobre la capacitación profesional y laboral y asimismo, sobre los recursos y servicios; se trata de crear puestos de trabajo aceleradamente, de ampliar las oportunidades de educación para el trabajo y de atender las necesidades de salud de parejas jóvenes, sobre todo en lo referente a salud materno-infantil y planificación familiar. Nos parece que las políticas vigentes no han asumido con suficiente claridad y decisión la atención de este grupo poblacional mayoritario compuesto por jóvenes adultos.

6. Mortalidad y fecundidad

Como es bien conocido, la mortalidad ha venido descendiendo desde mitad de siglo a ritmo acelerado. La TBM se ha reducido a la tercera parte entre 1950 y 1990 (de 21.6 defunciones/1000 hab. a 7.5 defunciones/1000 hab). Ello ha determinado que la esperanza de vida al nacer se eleve de unos 44 años, en la década de los 50, hasta casi 67 años de vida promedio, en 1990-95. La mortalidad infantil, más sensible a las condiciones socio-económicas, se ha reducido en menor proporción que la mortalidad general; 2.3 veces durante el mismo período (Cuadro 6). Sin embargo, persisten, en esta década, las brechas entre regiones (como correlato de pobreza), por niveles educativos y por grados de urbanización. Así tenemos, que la mortalidad infantil, según la ENDES 1991/92, era de 48/1000 nacidos vivos en el área urbana, y casi dos veces más alta en el área rural: 90/1000 nacidos vivos. Las tabulaciones especiales publicadas por Pathfinder International, en 1994, revelan que en departamentos pobres y ruralizados, como Huancavelica, la mortalidad infantil se estima en 106.6/1000, nivel comparable al de los países más pobres del Africa. Por el contrario, en Lima y Callao la TMI es de 23 a 26/1000; menos de la cuarta parte de la mortalidad infantil en zonas rurales. Asimismo, entre las mujeres analfabetas, la mortalidad de sus hijos menores de un año era de 102/1000, en tanto que, entre aquéllas con educación

superior, era de sólo 21/1000. Como es conocido, la ENDES 91-92 también revela que la mortalidad infantil es 15% mayor entre los varones; 74% más alta entre las madres añosas (40 a 49 años) que entre las de 20 a 29; que se duplica cuando el nacimiento es de paridez 7 o mayor, en relación al primer nacimiento; que es más de tres veces mas alta en intervalos intergenésicos menores de 2 años, que entre los de 4 o más años; y que se triplica en los casos de ausencia de atención prenatal y cuidado profesional durante el parto. No hay nada nuevo en este trágico rostro de la estadística de la muerte infantil; en esta persistencia de las brechas de mortalidad, se constata también una lamentable continuidad.

La fecundidad en el Perú, como también lo han señalado innumerables estudios (ver entre otros, Ferrando, D. y Aramburú, C. «La Transición de la Fecundidad en Perú», IUSSP, 1990), ha venido descendiendo desde la segunda mitad de los 60. Entre 1965-70, descendió en un 0.8% por año, de una TGF de 6.8 a 6.5 hijos por mujer en ese quinquenio. Entre 1970 y 1975 la velocidad del descenso se duplicó a más del 1.6% anual, descendiendo la TGF hasta 6.0 hijos por mujer; y en la década del 80, la velocidad del descenso aumentó en tres veces y media respecto de la mitad de los 60, alcanzándose una TGF de 4.65 en el quinquenio 80-85 y una de 4.0 hijos por mujer, en la segunda mitad de la década de los 80. La ENDES 91/92 estima una TGF de 3.5 para el inicio de esta década. El descenso de la fecundidad ha sido diferencial por estrato socio-económico, como lo reveló el estudio antes citado. Ya a inicios de los 60, los sectores alto y medio de Lima tenían una TGF inferior a 4, en tanto que en los sectores rurales de Sierra y Selva la TGF era de 7.6 y 9.0, respectivamente. En la década del 60, el mayor descenso de la fecundidad se encuentra entre los sectores urbanos de la Costa (de una TGF de 6.4 en 1961, a 5.2 en 1972) y de la Selva (de una TGF de 8.3, a 6.9 en el mismo lapso). En la década del 70, todos los sectores urbanos populares experimentan descensos rápidos de la fecundidad que varían entre el 20% y el 29%, con excepción de los sectores urbanos de la Sierra y de todos los sectores rurales, entre los que el descenso promedio es de sólo un 10%.

Dos factores merecen resaltarse: el primero, constatar que el

descenso de la fecundidad se aceleró y generalizó durante los años de crisis económica, la cual golpeó más a los sectores populares urbanos; el segundo, que, en ausencia de cambios significativos en la nupcialidad, el principal determinante de este rápido descenso en la fecundidad es la anticoncepción. En ese estudio encontramos una correlación inversa muy significativa entre el nivel de fecundidad y el uso de anticonceptivos modernos ($r^2 = 0.82$).

Pese al rápido descenso de la fecundidad, persisten diferencias importantes según regiones, en el grado de urbanización y nivel educativo de las mujeres (Cuadro 5). La ENDES 91/92 revela que la fecundidad rural es más del doble que la urbana (TGF de 6.3 vs 3.1); que en Lima ésta es casi la tercera parte que en la Selva y Sierra rural (TGF de 2.1 en Lima y mayor de 6.2 en Selva y Sierra rural); y que las mujeres analfabetas siguen teniendo una fecundidad pre-transicional (TGF=7.1), en comparación con las mujeres que gozan de educación superior -entre quienes la fecundidad ha caído incluso por debajo de los niveles de reemplazo (TGF=1.9)-. Como en el caso de la mortalidad, pese al indudable proceso de modernización cultural y económica, y a los logros de los programas de planificación familiar, la sociedad peruana sigue estando dividida por brechas profundas de pobreza y acceso diferenciado a los servicios, que las tendencias demográficas no hacen sino confirmar.

Los retos para las políticas y programas de población son, entonces, de un lado, tener muy presente que en términos absolutos las tendencias poblacionales de rápido crecimiento poblacional, primacía urbana y explosión de la fuerza laboral, se mantendrán o agravarán durante la próxima década; y, del otro, que los objetivos de las políticas de salud, educación y los programas de planificación familiar deberán ser el reducir las brechas de mortalidad y fecundidad, cuya persistencia obstaculiza el proceso de desarrollo con equidad. Dedicaremos los siguientes párrafos a analizar las fluctuaciones en estas políticas.

III. Las políticas de población: avances y retrocesos.

La historia y cronología de la política y programas de población en el Perú es bien conocida. Su destino azaroso y lo accidentado de su camino ha sido evidente para quienes hemos sido testigos y participado directamente en sus avances y retrocesos. Nuestra intención en esta sección de la ponencia es intentar resumir esa historia y su cronología, y, además, reflexionar sobre los factores, tanto coyunturales como estructurales, que pueden ayudarnos a entender las causas de estos avances y retrocesos, y quizás con ello, a evitarlos en el futuro.

1. Un breve recuento

En el país ha existido una larga tradición de estudio e interés por lo poblacional desde los años 60 con el Centro de Estudios de Población y Desarrollo y los trabajos del entonces INE. Es indudable que los resultados del censo del 61, que se realizó luego de más de dos décadas de silencio estadístico, nutrieron este creciente interés por lo poblacional, revelando el inicio de cambios profundos en la dinámica demográfica del país—como la urbanización, el aumento del crecimiento poblacional, el descenso de la mortalidad, etc.—, como respuesta a un reciente y creciente proceso de modernización. Con el gobierno militar, sobre todo en su primera fase (1968-1975), se vivió un retroceso en lo que a preocupación e interés oficial por lo poblacional se refiere. Una visión optimista de que los cambios estructurales (la llamada «revolución peruana») iban a resolver en plazo corto los problemas de desempleo, concentración urbana, éxodo rural, etc., llevaron a minimizar, e incluso a prohibir, programas privados de planificación familiar así como los esfuerzos iniciales en el Estado por entender y actuar sobre lo poblacional. Es pertinente recordar, sin embargo, que, en 1974, Perú participó en la Conferencia Mundial de Población en Bucarest y que durante la segunda fase se dieron los Lineamientos de Política de Población (1978), los que, lamentablemente, nunca fueron puestos en práctica. Es también importante resaltar que durante la década del 70 son las iniciativas de sectores académicos (el Programa

de Ciencias Sociales en la Univ. Católica) y ONGs -entre las que cabe resaltar el rol pionero de AMIDEP-, las que asumen el reto de seguir trabajando en lo poblacional, la primera desde la perspectiva de la docencia e investigación y la segunda en esto último, pero, sobre todo, en una fructífera labor de difusión de lo poblacional al interior del país. Asimismo, es destacable la labor de investigación realizada por instituciones como INANDEP y IEPO. Estoy convencido que fueron estos esfuerzos de la sociedad civil y del sector privado los que, aunados a la información proporcionada por el INE, a través del Censo de 1972 y la ENAF de 1977, fueron creando la masa crítica de profesionales comprometidos, no sólo con conocer mejor la realidad poblacional del país, sino con hacer algo para actuar sobre ella. Un primer fruto concreto de estos esfuerzos fue el reconocimiento en la Constitución de 1979 del amparo del Estado a la paternidad responsable.

Con el segundo gobierno de Belaúnde (1980-85), se dieron los primeros pasos para institucionalizar estos esfuerzos e inquietudes; se creó el Consejo Nacional de Población en 1980, y su primer presidente, el Dr. Carlos Muñoz trabajó y logró la formulación de la Ley de Política Nacional de Población, en julio de 1985, la que, bueno es recordarlo, fue formulada y aprobada por las distintas fuerzas políticas presentes en el Congreso en ese momento. Como concesión a la Iglesia, y para evitar que se pusiera en riesgo el conjunto del contenido de la ley, se declararon prohibidos como métodos de planificación familiar la esterilización voluntaria y el aborto. Esta asociación de ambos procedimientos como «ilícitos», ignora sus diferencias fundamentales y ha dificultado el acceso a uno de los métodos anticonceptivos más seguros y aceptados entre las usuarias peruanas. Durante este período, se revitalizó también el programa oficial de planificación familiar. Según la ENPA de 1981, el 32% de las usuarias obtenían métodos anticonceptivos de los servicios públicos de salud, sobre todo del MINSA (28% de todas las usuarias). El sector privado, sobre todo el sector comercial (farmacias), atendían a la mayoría de las usuarias (64%).

Por una lamentable coincidencia, la Ley de Política Nacional de

Población fue aprobada en julio de 1985, mes de elecciones, durante el que la atención pública y los medios masivos prácticamente ignoraron este hecho histórico.

En el quinquenio siguiente (1985-90), pese a una primavera inicial en la que el presidente García declaró su apoyo a un programa nacional de planificación familiar, en la práctica, la incompetencia de muchos funcionarios encargados de ejecutar la política de población, en especial aquellos a cargo del CNP, y la crisis económica y de credibilidad del régimen aprista a partir de 1987, debilitaron la ejecución de esta política y la puesta en práctica de sus diferentes programas. Pese a este retroceso, que implicó que el CNP se convirtiese en una dependencia del MINSA en 1987, el programa nacional de planificación familiar siguió adelante, contando sobre todo con los recursos de donantes extranjeros (AID y UNFPA), logrando alcanzar una cobertura del 48% de las usuarias según la ENDES de 1991/92. Notable es el repunte del programa del IPSS, que del 1% de cobertura en 1981, pasa al 12.3% para esa fecha.

En el último quinquenio, 1990-1995, se revitalizó momentáneamente el CNP y, en forma más consistente, el Programa Nacional de Planificación Familiar desde el MINSA y el IPSS. El presidente Fujimori dio un apoyo claro y decidido a la planificación familiar. En noviembre de 1992, el MINSA formuló el Programa Nacional de Atención a la Salud Reproductiva de la Familia, que fijaba metas cuantitativas de crecimiento poblacional y de cobertura anticonceptiva. Estos fueron claros avances en la suerte desigual que había sufrido la ejecución de la política y los programas de población en el país. Sin embargo, el apoyo presidencial a estos programas fue decayendo en la medida en que éste se aliaba con sectores conservadores de la Iglesia Católica y la atención pública se volcaba al problema del terrorismo y la inflación. El Programa Nacional de Población 1991-95, formulado por una comisión multisectorial, liderada por el CNP, a principios de 1991, fue aprobado en las reuniones sobre asuntos económicos de los Ministros, pero jamás promulgados por la Presidencia, debido al bloqueo de asesores cercanos al Presidente, de orientación católica conservadora. Felizmente, el programa de planificación familiar había adquirido

para entonces una dinámica propia y, no sin contratiempos temporales, ha seguido avanzando para ampliar su cobertura, incluso en ámbitos rurales. La financiación externa ha seguido jugando un papel clave en la viabilización de estos esfuerzos.

El capítulo más reciente en esta accidentada historia es la posición oficial del Perú ante la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de El Cairo de 1994. Pese a los esfuerzos del CNP, de muchas ONGs y del UNFPA -quienes en comisiones trabajaron y prepararon una propuesta sólida y técnicamente fundamentada para ser presentada por la delegación oficial peruana ante el foro del Cairo-, a último momento se cambió la composición de la delegación oficial y el discurso de la jefe de delegación guarda poca coherencia con el documento técnico que había sido enviado con anticipación a la organización de la conferencia. En una campaña de desprestigio del CNP, orquestada por sectores católicos reaccionarios cercanos al poder, quienes aprovecharon la inminencia de las elecciones en las que el presidente Fujimori postulaba para la reelección, se consiguió bloquear, en parte, el esfuerzo previo.

En síntesis, el discurso oficial del Perú en la Conferencia de El Cairo fue otro de los retrocesos a los que han estado sometidas las políticas y programas de población en nuestro país. Para finalizar este breve trabajo quisiera plantear e intentar responder a las siguientes interrogantes: ¿son estas marchas y contramarchas producto del azar político y la coyuntura, o responden a factores estructurales más profundos relacionados con la estructura del Estado y el rol y fragilidad de las organizaciones de la sociedad civil? De las respuestas a estas interrogantes depende, no sólo la suerte futura de los programas y la política de población, sino también la evolución del tipo de democracia y sociedad que buscamos construir.

2. Coyuntura vs. estructura

El recuento anterior de las vicisitudes de la política y programas de población en el país, desde los 60, da la impresión que han sido factores puramente coyunturales los que han impedido -o en su caso,

favorecido- la formulación de leyes y la ejecución de programas y proyectos de población. Sin embargo, detrás de estos factores, aparentemente azarosos e irrepetibles, encontramos dimensiones político-estructurales que es necesario señalar para entender mejor el proceso político peruano y las dificultades para llevar adelante políticas innovadoras, como es el caso de la política poblacional, entre otras. Seguidamente quisiéramos señalar algunos de los factores estructurales más importantes que explican los avances y retrocesos de los programas y políticas de población.

a) La estructura del Estado

El Estado peruano tiene una estructura básicamente sectorial; la intervención del Estado se diseña a partir de áreas o campos de competencia (salud, educación, trabajo, economía, defensa, etc.) que además se enmarcan en un modelo centralista y presidencialista. Las políticas multisectoriales, como la de población, no encuentran lugar en esta estructura sectorializada y terminan siendo fragmentadas entre los diferentes sectores (educación y salud, por ejemplo) o colocadas en el limbo de la oficina del Primer Ministro, que agrupa a otros huérfanos, como los programas de inversión social, fomento municipal, descentralización, etc. Estos programas multisectoriales enfrentan serias limitaciones en su capacidad operativa pues la acción del Estado en el país responde a los Ministerios sectoriales. En los últimos años, se ha vivido una constante tensión y esquizofrenia entre la imperiosa necesidad de ejecutar políticas y programas multisectoriales, y la anquilosada y rígida estructura sectorializada del Estado peruano. Los esfuerzos para llevar adelante los programas multisectoriales de acción directa, como los de inversión social y de focalización del gasto en salud, han renunciado a modificar y modernizar la estructura ministerial y se han convertido, en la práctica, en programas paralelos y, en casos, competitivos a las acciones ministeriales. Otra debilidad adicional, es que la financiación de estos programas paralelos puede ser efímera y evitar su institucionalización. De lo que se trata, y esto significa un cambio profundo y complejo pero necesario, es de

reformular la estructura del Estado peruano para adecuarla a las demandas de la sociedad y los tiempos que vivimos.

b) El rol de la Iglesia Católica

En muchos países de América Latina, la Iglesia Católica funciona como un partido político, sólo que con más organización, persistencia e influencia. La naturaleza laica del Estado es una realidad sólo en el papel; en la práctica pocos gobiernos pueden darse el lujo de oponerse abiertamente, y por mucho tiempo, a la presión de la jerarquía católica y a la de sus activistas más conservadores, que, generalmente, son más papistas que el Papa. Su oposición y bloqueo a los programas de población es bien conocida y no necesita ser reiterada aquí. Como las instituciones militares, la Iglesia adquiere mayor fuerza y peso en el devenir político cuando los partidos políticos pierden fuerza y vigencia, como en la coyuntura actual del Perú. Los gobiernos que carecen de una base política sólida se ven, así, en la necesidad de buscar alianzas tácticas con los militares o con la iglesia, desvirtuando en muchos casos sus propias agendas políticas, en caso las tuvieran. Una democracia orgánica requiere de instituciones sólidas y legítimas, que representen a los diferentes sectores y corrientes de opinión de la sociedad civil, para evitar que sus demandas y reclamos se manejen al antojo de los gobiernos de turno. La reconstrucción de los partidos políticos es una tarea nacional impostergable que recién empieza, luego de la debacle electoral de este mes. En esta labor de reconstrucción, será indispensable superar la fragilidad de partidos o movimientos políticos que han dependido de líderes únicos, cuya vigencia y caudal electoral es intransferible, buscando no sólo nuevos y renovados líderes, sino programas e idearios más sólidos y acordes con la nueva estructura social del Perú.

c) El rol de la Sociedad Civil

Como se ha señalado en el breve recuento histórico sobre la ley y programas de población, los grupos organizados de académicos y

ONGs tuvieron un papel protagónico en los inicios de la investigación, debate y formulación de las primeras acciones en población. Tengo la impresión, sin embargo, que últimamente, como parte de la crisis en las instituciones de la sociedad civil señalada anteriormente, estos grupos han perdido influencia y capacidad de diálogo fuera de sus limitadas fronteras de expertos o activistas en población. Hace ya muchos años que nos reunimos las mismas personas, para discutir, entre nosotros, en un cenáculo cerrado que tiene débil repercusión hacia afuera. No sólo se han debilitado nuestros interlocutores, sino que es mi temor, y espero no ser injusto, al plantear que las duras condiciones económicas del país, en la última década, han forzado a las ONGs involucradas en población, a priorizar la supervivencia propia, reduciendo su apertura y colaboración con otras instituciones concernidas con el desarrollo social del país. Podríamos calificar este proceso como uno de segmentación y fragmentación institucional. El reto futuro es el de ir construyendo hacia afuera y priorizando el diálogo con los no-especialistas para recuperar la influencia y capacidad de presión social. Es obvio que la fuerte dependencia de estas ONGs de la financiación externa, pesa y seguirá pesando en hacer viable esta estrategia. Sin embargo, es posible avanzar, si el énfasis es el desarrollo de vínculos, la formación de consorcios y la colaboración con otras instituciones académicas, de desarrollo, de comunicación y políticas.

En suma, en el campo poblacional, como en el resto de las organizaciones de la sociedad civil, el reto es el del fortalecimiento institucional mediante la cooperación y la apertura, para construir una democracia real en donde el ejercicio del poder no se limite a participar en elecciones cada cinco años. De no ocurrir ello, el espectro del autoritarismo y la arbitrariedad, a pesar del crecimiento económico, seguirá pendiendo sobre nuestras cabezas como una espada de Damocles.

Cuadro 1

Perú : Población total y tasa de crecimiento en los censos del presente siglo

AÑO	POBLACION TOTAL	INCREMENTO INTERCENSAL		INCREMENTO ANUAL (Hab.)	TASA DE CRECIMIENTO (Promedio Anual)
		Absoluto (Hab.)	%		
1940	7023111				
		3397246	48,8	161774	1,9
1961	10420357				
		3701207	35,5	336473	2,8
1972	14121564				
		3640667	25,8	404519	2,6
1981	17762231				
		4877212	27,5	406434	2,0
1993	22639443				

Fuente: INEI - Censos Nacionales de 1940, 1961, 1972, 1981 y 1993.

Cuadro 2

Perú : Población censada, urbana, rural y tasa de crecimiento en los censos del presente siglo

AÑO	POBLACION			INCREMENTO INTERCENSAL		TASADE CRECIMIENTO INTERCENSAL (Promedio Anual)	
	TOTAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL
1940	6207967	2197133	4010834				
1961	9906746	4698178	5208568	2501045	1197734	3,7	1,2
1972	13538208	8058495	5479713	3360317	271145	5.1	0,5
1981	17005210	11091923	5913287	3033428	433574	3,6	0,8
1993	22048356	15458599	6589757	4366676	676470	2,8	0,9

FUENTE: INEI - Censos Nacionales de 1940, 1961, 1972, 1981 y 1993.

Cuadro 3

Perú : Población censada y crecimiento de las 30 ciudades más pobladas: 1981 - 1993

RANGO	CIUDAD	POBLACION CENSADA		INCREMENTO INTERCENSAL		TASA DE CRECIMIENTO (Promedio anual)	CRECIMIENTO ABSOLUTO ANUAL
		1981	1993	ABS.	%		
	TOTAL	7789543	11066162	3276619	42.1	3,0	273,052
+ 1'000	LIMA	4573227	6321173	1747946	38.2	2,8	14,351
1'000,000	AREQUIPA	446942	619156	172214	38.5	2,8	14,351
500,001	TRUJILLO	354301	509312	155011	43.8	3,1	12,918
500,000	CHICLAYO	279527	411536	132009	47.2	3,3	11,001
	IQUITOS	178738	274759	96021	53.7	3,6	8,002
250,000	CHIMBOTE 1/	216579	268979	52400	24.2	1,8	4,367
	HUANCAYO	164954	258209	93255	56.5	3,8	5,918
	CUSCO	184550	25568	71018	38.5	2,8	7,771
	TACNA	98532	174336	75804	76.9	4,9	6,317
250,000	PUCALLPA	89604	172286	82682	92.3	5,6	3,890
	ICA	114786	161406	46620	40.6	2,9	3,885
	SULLANA 1/	112770	147361	34591	30.7	2,3	2,883
100,001	JULIACA 1/	77150	142576	65426	84.8	5,3	5,452
	HUANUCO	61812	118814	57002	92.2	5,6	4,750
	CHINCHA ALTA 1/	75685	110016	34331	45.4	3,2	2,861
	AYACUCHO	69533	105918	36385	52.3	3,6	3,032
	CAJAMARCA	62259	92447	30188	48.5	3,4	2,516
	PUNO	67397	91877	24480	36.3	2,6	2,040
100,000	TALARA 1/	57015	82228	25213	44.2	3,1	2,101
	TARAPOTO 1/	34979	77783	42804	122.4	6,9	3,567
50,001	TUMBES	47936	74085	26149	54.5	3,7	2,179
	CERRO DE PASCO	66373	62749	3624	-5.5	0,5	-302
	HUARAZ	44814	66888	22074	49.3	3,4	1,839
	ABANCAY	19863	46997	27134	136.6	7,4	2,261
Menos de	MOQUEGUA	22224	38837	16613	74.8	4,8	1,384
	HUANCAVELICA	21137	31068	9931	47.0	3,3	828
50,000	PTD. MALDONADO	12693	31249	18556	146.2	7,8	1,546
	MOYOBAMBA	14376	24800	10424	72.5	4,6	869
	CHACHAPOYAS	11853	15785	3932	33.2	2,4	328

1/ A EXCEPCION DE ESTAS CIUDADES EL RESTO SON CAPITALES DE DEPARTAMENTO.
FUENTE: INEI - CENSOS NACIONALES DE 1993.

Cuadro 4

Perú : Distribución relativa de la población censada según sexo y grandes grupos de edad: 1972, 1981 y 1993

GRANDES GRUPOS DE EDAD	DISTRIBUCION PORCENTUAL					
	1972		1981		1993	
POB. TOTAL	13,538,208	100.00	17,005,210	100.00	22,048,356	100.0
0 - 14	5,949,596	43.9	7,012,616	41.2	8,155,376	37.0
15 - 64	7,065,041	52.2	9,299,914	54.7	12,866,861	58.4
65 y más	523,571	3.9	692,680	4.1	1,026,119	4.6

FUENTE: INEI - CENSOS NACIONALES DE 1972, 1981 y 1993.

Cuadro 5

Perú : Evolución de la Fecundidad por características seleccionadas

Características	Tasa Global de Fecundidad			Promedio de Nacidos Vivos ¹
	ENAF 1977 - 78	ENDES 1986	ENDES 1991 - 92	
Area de Residencia				
Urbana	4.5	3.1	2.8	4.5
Rural	7.4	6.3	6.2	7.3
Región Natural				
Lima Metropolitana	3.4	2.5	2.1	3.6
Resto Costa	4.9	3.8	3.3	5.4
Sierra	6.7	5.4	4.9	6.1
Selva	7.3	6.0	5.1	6.9
Nivel de Urbanización				
Lima Metropolitana	ND	ND	2.1	3.6
Otras ciudades grandes	ND	ND	3.2	4.9
Resto urbano	ND	ND	6.2	7.3
Rural	ND	ND	6.2	7.3
Nivel de Educación				
Sin educación	ND	6.6	7.1	7.4
Primaria	ND	5.0	5.1	6.1
Secundaria	ND	3.1	3.1	3.8
Superior	ND	1.9	1.9	2.7
Total	5.3	4.1	3.5	5.1

FUENTE: ENDES 1991 - 1992

ND = No disponible - ¹ Promedio a mujeres 49 - 49 según endes 1991 - 1992

Cuadro 6
Perú : Indicadores de Mortalidad, por Quinquenios. 1950 - 1995

INDICADORES	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995
MORTALIDAD									
Muertes Anuales: (en miles)	176	183	188	192	181	177	166	159	155
Tasa Bruta de Mortalidad (por mil)	21.58	19.71	17.56	15.59	12.75	10.87	9.04	7.74	6.85
Esperanza de Vida al Nacer (en años)									
Ambos sexos	43.90	46.28	49.13	51.50	55.52	58.53	61.55	64.37	66.74
Hombres	42.86	45.11	47.82	50.07	53.88	56.68	59.46	62.08	64.40
Mujeres	45.00	47.50	50.50	53.00	57.25	60.48	63.75	66.77	69.20
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (por mil nacidos vivos)									
Ambos sexos	158.62	148.21	136.09	126.28	110.28	99.07	81.64	68.91	55.45
Hombres	166.42	155.59	142.97	132.76	116.10	104.59	87.89	74.73	61.77
Mujeres	150.44	140.47	128.86	119.47	104.16	93.27	75.07	60.96	48.82

FUENTE: INEI, Dirección Técnica de Demografía.



IV

Reunión
Nacional
sobre
Población

Taller 1

**SALUD REPRODUCTIVA
Y POBLACION**



Salud reproductiva: acuerdos y obligaciones después de El Cairo

José Donayre V.
Consultor en Población UNFPA

El resultado de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1), que se realizó en setiembre de 1994, tiene antecedentes históricos que explican la naturaleza de los cambios propuestos como una evolución lógica de carácter conceptual y programático. Al mismo tiempo, tiene importantes implicaciones para la estructuración y la conducción de los programas a desarrollarse en el futuro.

Desde los últimos años de la década de los 50 y los primeros de la década siguiente, los programas de planificación familiar tuvieron un corte vertical y estuvieron caracterizados por un énfasis singular en la contracepción. Sus resultados se midieron por el número de aceptantes nuevas, y su efectividad principalmente por medio de las tasas de continuación y el número de nacimientos evitados.

A pesar de los argumentos a favor del enfoque vertical, según los cuales cualquier expansión a asuntos contiguos llevaría a una dilución del esfuerzo contraceptivo, los años 70 trajeron la convicción de que, conceptualmente, la asociación de la planificación familiar con las acciones de salud materno-infantil respondía a una relación natural (2), y podrían tener éxito en tanto que ambas se dieran sin desmedro de una de ellas. En sentido programático, reconociendo que la plani-

ficación familiar y la contracepción dentro de ella constituían parte consubstancial de la salud materno-infantil, se consideró que tales programas podían ser realizados con ventaja mutua, siguiendo un patrón adecuado de integración. Los programas integrados han constituido, así, el modelo predominante de aplicación en los programas nacionales en todas las culturas y sistemas de salud del mundo.

Las evidencias ventiladas durante la transición del modelo original al modelo integrativo, más complejo y de mayor amplitud, se refieren a las interrelaciones entre la fecundidad y la salud materna e infantil. En los últimos 25 años se ha consolidado la evidencia de que la fecundidad a intervalos muy cortos y a edades inconvenientes de la madre, repercute en forma desfavorable tanto en la salud y bienestar de la madre, como en la del recién nacido (3), manifestándose, no solamente, en una mayor incidencia de muertes fetales en embarazos con un intervalo menor de un año, sino en una mayor mortalidad conforme aumenta el número de nacimientos. Otra evidencia comprobada es que los nacimientos con escaso intervalo tienen un impacto negativo en la supervivencia y la calidad de vida del niño anterior.

En último término, esto significa una mortalidad mayor en niños nacidos antes del año del embarazo anterior, debido a la reducción del peso al nacer, a la interrupción de los efectos beneficiosos de los períodos de lactancia y a la incapacidad de las familias de atender a muchos niños simultáneamente. Los programas integrados se evalúan tanto por los avances en la disminución de la fecundidad, como a través de la mejoría en las condiciones de salud de la madre y el niño, y sus respectivas tasas de mortalidad.

Las ganancias en las tasas de prevalencia de anticonceptivos tienen la misma significación que la reducción de la morbilidad y la mortalidad infantil y materna, y muchos programas han demostrado los efectos positivos de la planificación familiar sobre la salud de la madre, como en el caso de sostenidas reducciones de la incidencia del aborto inducido, y sobre la del infante y el niño, como en el caso de la mejoría de los índices de nutrición. Estas interrelaciones que, a priori, aparecen como muy lógicas, son hoy aceptadas como un hecho incontrovertible.

La conferencia recogió los estudios, que a partir de México en 1984 se hicieron más demostrativos, acerca de la importancia de la condición de la mujer en todo el espectro de los problemas relacionados con la fecundidad, la morbi-mortalidad y la formación de la familia, a través de uno de los seis Grupos Técnicos que analizó la relación entre mujer, población y desarrollo. No solamente las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas (4), sino muchas otras, tanto a nivel internacional (5), como a nivel nacional en muchos países, adoptaron enfoques que tomaban como punto de partida la situación de la mujer en la sociedad para determinar la dirección de sus acciones.

Dado que la conferencia, a diferencia de las anteriores, incorporó el desarrollo socio-económico como objeto esencial de sus deliberaciones, se examinaron los problemas demográficos en ese marco y en la línea de los derechos de la mujer y de la equidad entre los sexos. En este marco, la conferencia propone el reconocimiento de una serie de derechos intensamente interrelacionados, partiendo del concepto que existe un derecho a la salud, derecho que lleva a los gobiernos a proveer servicios gratuitos, o cuasi-gratuitos, a la población de sus países, en la misma forma que brindan oportunidades para la educación y establecen la obligatoriedad de la educación básica hasta determinados grados de instrucción, según cada país.

De este concepto parte el derecho a la salud reproductiva, cuyos componentes fueron desarrollados por la Organización Mundial de la Salud, tema que alcanzó carácter central en las discusiones de la conferencia. Mas aún, se le relacionó con el derecho a la salud sexual que, a pesar que originalmente fue tratado por separado, se le consideró parte de la salud reproductiva y, por tanto, parte del derecho a ella. Así, se afirmaron una serie de derechos afines y se avanzó la noción de los derechos reproductivos, en una forma tal que se respetan las condiciones éticas, culturales y religiosas de los estados.

Caracterización de la salud reproductiva

El Programa de Acción de la Conferencia, desde el párrafo 7.2, titulado Derechos Reproductivos y Salud Reproductiva, opta por una

perspectiva social y considera que aquella está constituida por «...un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuando y con que frecuencia»

Además, relaciona la salud reproductiva al derecho del hombre y la mujer a la información, así como a los servicios y métodos de planificación familiar y atención de la salud, que les permitan evitar los riesgos del embarazo y el parto, y les brinden la máxima posibilidad de una descendencia sana. Configurada así la salud reproductiva, la atención correspondiente se define como «... el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud y al bienestar reproductivos al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva. Incluye también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual»

Acciones en el sector Salud

Dentro del enfoque de la atención primaria del sector salud, en lo que se refiere a la salud reproductiva (Cuadro 1), aceptada por la Conferencia, se considera una larga lista de acciones a desarrollarse, que se pueden resumir en cinco, y que tienen carácter básico por su incidencia en la salud reproductiva. Estas son:

1. Planificación familiar

Además de la conducción de programas que aseguren la calidad de los servicios, su diseño e implementación requerirán ser trazados desde la perspectiva de la salud reproductiva, constituyéndose sus pautas en sus principales elementos de motivación y persua-

sión, tanto a nivel de los profesionales de la salud como a nivel político.

Deberán, en esta forma, incluir plenamente al hombre y hacer a la mujer un participante directo en su formulación y su conducción, de modo tal que se eleve la sensibilidad de quienes están encargados de la oferta de servicios, a los temas de género y de la condición de la mujer. Deberán dirigir su atención mayor a los grupos familiares y humanos más vulnerables, entre los cuales debe alcanzar niveles de prioridad la atención de los adolescentes. Para ello, tendrá que asegurarse no sólo la receptividad de los servidores de salud a esta población normalmente marginada de los servicios, sino, también, la participación de los adolescentes en su planeamiento, diseño y operación, en razón de que es considerable la experiencia que indica que los más efectivos programas para adolescentes son aquellos conducidos por sus propios pares.

2. Salud materna

El objetivo general de los programas de salud reproductiva es cubrir en su totalidad el ciclo vital de la mujer, desde la etapa previa a la menarquia, hasta la post-menopausia. De allí la insistencia en desarrollar programas específicos para los adolescentes, para quienes se ha abierto un vacío de atención entre la labor pediátrica y la dirigida al adulto, que no ha sido totalmente resuelto por las más recientes especializaciones de la medicina de adolescentes. Conforme la menarquia se ha hecho más temprana y los problemas derivados de la práctica sexual prematura se han manifestado en forma epidémica, tanto en países desarrollados como en aquellos en desarrollo, se ha creado un amplio campo de preocupación social sin un correlato de servicios comprehensivos y eficientes.

La alarmante frecuencia de los embarazos en adolescentes, su frecuente epílogo de abortos, la pérdida dramática de oportunidades educacionales y las consecuencias para la salud de la madre y del niño, grafican aún más que las consecuencias de la alta paridad y la reducción de los intervalos genésicos en mujeres mayores, requieren la necesidad de dirigir urgente atención preventiva a estos hechos,

enfaticando las medidas de promoción y conservación de la salud. Cuando se trata de adolescentes, los servicios especiales de salud reproductiva requieren la participación de los padres, quienes deben asumir sus responsabilidades, al mismo tiempo que ejercen sus derechos como progenitores.

3. Aborto

El estudio más reciente sobre el aborto en el Perú (6), que es parte de un estudio comparativo en seis países de la región, indica que de 905,400 embarazos ocurridos en 1989, 271,150 terminaron en abortos inducidos, dando la tasa más alta (5.19 por cada 100 mujeres en edad reproductiva) de los seis países materia del estudio. La significación de estas cifras en términos de sufrimiento materno, de morbilidad y mortalidad materna e infantil, y de trastorno intrafamiliar y social, no puede escapar a nadie. Por lo tanto, frente a disposiciones legales (7) que sólo permiten el aborto cuando es el único medio para salvar la vida de la madre o evitar un mal grave y permanente, o limitan la pena a un máximo de tres meses si el embarazo es producto de violación o inseminación artificial no consentida o conlleva taras físicas o psíquicas al niño por nacer, la opción fundamental es la prevención del aborto.

Adoptar el enfoque de salud reproductiva en estas condiciones significa desarrollar acciones específicas de información y consejería dirigidas a los adolescentes; a la población en riesgo de embarazo; a las parejas, previamente a la unión, durante la etapa previa al aborto como tal y posteriormente a él, con el objeto de prevenir su repetición. Deberá asegurarse la práctica de la planificación familiar con los métodos más efectivos, teniendo en cuenta que ésta, a través de la prevención de los embarazos no deseados, es la forma más eficiente de evitar el aborto.

Los efectos de la planificación familiar en la reducción del número de abortos han sido demostrados en todos aquellos países donde estos programas han alcanzado una cobertura alta. Es el caso de Chile, que a mediados de la década de los años 60 introdujo el uso de

anticonceptivos eficaces y redujo sus tasas de aborto notablemente (3). Es, también, el caso de México, que con tasas de prevalencia de uso de anticonceptivos de 63.1% en 1992, ha visto reducirse la frecuencia del aborto inducido (8) hasta una tasa total que se estima en 0.4 para 1995.

4. Infecciones del tracto reproductivo

Los agentes de salud responsables requerirán adiestramiento en prevención, diagnóstico y tratamiento de este tipo de infecciones, que incluyen al VIH/SIDA, considerando que los principales factores que están detrás de ellas son de carácter social y de conducta. El énfasis en los jóvenes, aún antes que inicien su práctica sexual, para crear alertas ante las enfermedades sexualmente transmitibles y la infección por el VIH/SIDA, es de la mayor importancia preventiva. Igualmente, la creación de responsabilidad en el joven con respecto a estos y otros temas afines, como el respeto por la mujer, ha de demandar la utilización de técnicas de información y comunicaciones sensibles a las realidades culturales y sociales de cada país.

5. Infertilidad

La reducción de la incidencia de la infertilidad y sub-fertilidad secundarias tiene un importante elemento preventivo. La detección temprana de la tuberculosis y las enfermedades de transmisión sexual requiere cambios de conducta que resulten en actitudes sexuales desprovistas de riesgos, para las que la información y la educación son fundamentales, particularmente en los adolescentes, especialmente los hombres.

Para instrumentar acciones en estas cinco áreas, en forma coherente dentro del sector salud, son necesarias ciertas modificaciones en su operación, en atención a que el enfoque de salud reproductiva no significa meramente una asociación libre de acciones que pudieran estar llevándose a cabo en forma separada, sino un compromiso esencial con los objetivos a los que ella propende y hacia los cuales deben orientarse todas las acciones en conjunto.

En primer lugar, se requiere el ajuste de las estructuras burocráticas dentro de un programa específico de carácter horizontal, que establezca las prioridades y una dirección unificada que conduzca sus acciones de acuerdo a esas prioridades. Los programas de planificación familiar, así como los de maternidad sin riesgo, de sobrevivencia de los niños y de salud materno-infantil, que tienen ya una experiencia de trabajo conjunto, deben asociarse a aquellos relacionados con las enfermedades de transmisión sexual y los de lucha contra el VIH/SIDA. El objetivo no es solamente aligerar el mecanismo burocrático y hacerlo coherente con los propósitos de la salud reproductiva, sino incorporar a todos ellos dentro de una concepción unitaria.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, es necesario reevaluar las normas de atención en cada campo, de modo de hacerlas consistentes con los objetivos generales, eliminando incongruencias y duplicidades.

Finalmente, al nivel operativo la adopción del enfoque de salud reproductiva exige que los servicios a ser prestados se consoliden en el punto final de la oferta, es decir, el del agente de salud primaria, siguiendo los modelos de asociación de acciones o de propósitos múltiples más apropiados a la realidad de las comunidades a ser servidas.

Para que todas estas fases esenciales en la aplicación del enfoque de salud reproductiva sean cumplidas a cabalidad, es necesario dar al adiestramiento la más alta prioridad. Además del adiestramiento de carácter técnico, que es en sí mismo fundamental, es necesario contar con contenidos que aseguren la adopción individual, por todos los servidores de salud, del sentido conceptual de la salud reproductiva, es decir, del conocimiento que la salud es un elemento constitutivo de los complejos problemas que afectan a la mujer en situación de desventaja social y a sus hijos, problemas que tienen relación directa con las condiciones de pobreza y las formas de discriminación de género prevalentes en la sociedad.

El reconocimiento de la centralidad de la condición de la mujer en todo el proceso será tan valioso como el desarrollo de las capacidades técnicas que el enfoque requiere. El reconocimiento que el sector Salud

tiene sólo un rol parcial en el esquema de acciones que propone el enfoque, debe determinar las modalidades más efectivas de asociación e integración con otros esfuerzos encaminados a satisfacer las necesidades de la mujer y la familia.

Acciones externas al sector Salud

La noción de que la salud, en la definición que afirma su contenido de bienestar al mismo tiempo que se refiere a la ausencia de enfermedad y otras dolencias, no solamente depende de las acciones del sector salud como tal, ha constituido un rasgo tradicional que ubica a la salud en un contexto más amplio. El Plan de Acción de la conferencia expande este concepto al relacionar los problemas de población y salud con el desarrollo económico y social, en sentido programático, y al centrar sus recomendaciones en la recuperación de la situación de la mujer y en la obtención de niveles de equidad con el hombre. Es importante señalar que, si bien el documento final de la Conferencia persigue estos objetivos, en parte por su relación con los patrones de fecundidad, con lo importante que ello resulta, éstos son subsidiarios al objetivo esencial de asegurar la plena participación de la mujer en el desarrollo y de hacerla partícipe de sus frutos en condiciones de igualdad.

En el capítulo correspondiente del Plan de Acción (párrafo 4.4) se sugieren a los gobiernos medidas encaminadas a estos objetivos, ubicando a la salud reproductiva precisamente dentro de ese marco (Cuadro 2). Además, añade otros objetivos dirigidos a eliminar todas las formas de discriminación contra las niñas, aumentando la conciencia pública acerca de su valor en la sociedad y mejorando su bienestar. De estas medidas debe subrayarse la importancia que tiene para la salud reproductiva, en particular, la participación activa de la mujer en todas las fases de sus programas, el asegurar su acceso a la educación y su permanencia en ella, el facilitar el logro de su autonomía económica y la eliminación de la pobreza que las afecta desigualmente.

Estas recomendaciones demandan no solamente el mejoramiento de las condiciones sociales que, en conjunto, faciliten la emer-

gencia de la mujer, sino una atención especial, a través de programas específicamente diseñados a favor de ella. Ese es el espíritu del acuerdo de El Cairo, que relacionando los procesos demográficos con el desarrollo los ubica en sentido programático, en último término, a nivel de la relación entre los derechos y la condición de la mujer y la fecundidad.

BIBLIOGRAFIA

1. Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. A/Conf: 171.13, Naciones Unidas, 1994
2. WHO Expert Committee on Maternal and Child Health. The organization and administration of maternal and child health services. WHO, 1969. Technical Report Series No. 528
3. Family Planning: Its impact on the health of women and Children Centre for Population and Family Health. Columbia University. 1981
4. Women's health: across age and frontier. WHO, 1992
5. Reproductive Health: A strategy for the 1990s. The Ford Foundation. 1991
6. Aborto Clandestino: Una realidad latinoamericana: The Alan Guttmacher Institute, 1994
7. Nuevo Código Penal. Libro Segundo. Parte Especial. Delitos. Título I. Delitos contra la vida, el cuerpo y la salud. Perú, 1984.
8. Mendoza, D. Impacto Demográfico del Aborto Inducido en México. IMSS, México, 1991.

CUADRO 1

CAPITULO VII

DERECHOS REPRODUCTIVOS Y SALUD REPRODUCTIVA

A. Derechos Reproductivos y Salud Reproductiva

Párrafo 7.6.

«...La atención de la salud reproductiva en el contexto de la atención primaria de la salud debería abarcar, entre otras cosas:

- Asesoramiento, información, educación, comunicaciones y servicio en materia de planificación familiar.
- Educación y servicios de atención pre-natal.
- Partos sin riesgos y atención después del parto, en particular para la lactancia materna y la atención de la salud materno-infantil.
- Prevención y tratamiento adecuado de la infertilidad.
- Interrupción del embarazo de conformidad con lo indicado en el párrafo 8.25*, incluida la prevención del aborto y el tratamiento de sus consecuencias.
- Tratamiento de las enfermedades del aparato reproductor, las enfermedades de transmisión sexual y otras afecciones de la salud reproductiva.
- La información, educación y asesoramiento sobre sexualidad humana, la salud reproductiva y la paternidad responsable.

* Párrafo 8.25.

«En ningún caso se debe promover el aborto como método de planificación de la familia.....Se debe asignar siempre máxima prioridad a la prevención de los embarazos no deseados y habría que hacer todo

lo posible por eliminar la necesidad del aborto....En los casos en que el aborto no es contrario a la ley, los abortos deben realizarse en condiciones adecuadas. En todos los casos, las mujeres deberían tener acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos. Se deberían ofrecer con prontitud servicios de planificación de la familia, educación y asesoramiento post-aborto que ayuden también a evitar la repetición de los abortos.»

CUADRO 2

CAPITULO IV

IGUALDAD Y EQUIDAD ENTRE LOS SEXOS Y HABILITACION DE LA MUJER

A. Mejoramiento de la condición de la mujer

Párrafo 4.4

«Los países deberían adoptar medidas para habilitar a la mujer y eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres a la brevedad posible:

- a) Creando mecanismos para la participación igual y la representación equitativa de la mujer en todos los niveles del proceso político y de la vida pública en cada comunidad y sociedad, y facultando a la mujer para que articule sus inquietudes y necesidades.
- b) Promoviendo la realización plena de la mujer mediante la educación, el desarrollo de sus aptitudes y el empleo, y atribuyendo la mayor importancia a la eliminación de la pobreza, el analfabetismo y la mala salud de las mujeres.
- c) Eliminando todas las prácticas que discriminan contra la mujer; ayudando a la mujer a establecer y realizar sus derechos, incluidos

- los relativos a la salud reproductiva y sexual.
- d) Adoptando medidas apropiadas a fin de aumentar la capacidad de la mujer para obtener ingresos fuera de las ocupaciones tradicionales, lograr la autonomía económica y asegurar la igualdad de acceso de la mujer al mercado de trabajo y a los sistemas de seguridad social.
 - e) Eliminando la violencia contra la mujer.
 - f) Eliminando las prácticas discriminatorias de los empleadores contra la mujer, tales como las que exigen prueba del uso de anticonceptivos o la declaración de embarazo.
 - g) Haciendo posible, mediante la aprobación de leyes y reglamentos y la adopción de otras medidas apropiadas, que la mujer combine las funciones de dar vida, lactar y criar a sus hijos, con la participación en la fuerza de trabajo;

Algunas consideraciones sobre la salud reproductiva en el Perú

Delicia Ferrando
Pathfinder International

I. Planeamiento de la problemática básica

1.1 Definición de salud reproductiva

El informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (NN.UU., Oct. 1994) señala que la salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias del sistema reproductivo, sus funciones y procesos. Entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos de procrear o de contraer enfermedades de transmisión sexual. En este entendido, los servicios de salud reproductiva deberían -idealmente- incluir información y servicios de planificación familiar, educación y servicios de atención pre-natal, obstétrica y de post-parto, información y educación sobre paternidad responsable, prevención y tratamiento de la infertilidad, de las infecciones del aparato reproductivo y de las enfermedades de transmisión sexual, información y educación sobre sexualidad humana y salud sexual. Esta última entendida de acuerdo al texto del mencionado Informe en su objetivo general de contribuir al desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no solamente el asesoramiento en

materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual (NN.UU., 1994).

El concepto de salud reproductiva está indefectiblemente ligado a nociones de derechos reproductivos, los mismos que en El Cairo fueron definitivamente consagrados como parte de los derechos humanos reconocidos por las leyes nacionales. Los derechos reproductivos se basan en la facultad elemental que asiste, sin excepción, a todos los individuos y parejas de decidir libre y de forma responsable el número de sus hijos y el momento de tenerlos, y de disponer de información, consejería y servicios para lograrlo. Los derechos reproductivos se ejercen a través de la planificación familiar, mediante el uso de métodos -tradicionales o modernos- para espaciar o limitar los nacimientos.

1.2 Situación de la salud reproductiva en el Perú

De acuerdo a las proyecciones oficiales del INEI Cuadro 1, en el Perú de 1995 hay poco más de 6.1 millones de mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años) que representan algo más de la cuarta parte de la población total y el 51.5% del total de mujeres. El 55% de mujeres en edad fértil es actualmente unida, pero un 15% adicional, aun cuando no tiene una pareja viviendo con ella, es sexualmente activa; con ello, el porcentaje de mujeres expuestas al riesgo de embarazo representa el 70% del total de mujeres en edad fértil -4.3 millones-, que requieren información, educación y servicios de salud sexual y reproductiva.

1.2.1 Problemas de la salud reproductiva

a) Enfermedades de transmisión sexual

A pesar de los avances de la medicina en el control de enfermedades, las transmitidas sexualmente son relativamente frecuentes y constituyen un serio problema de salud reproductiva. Las ETS incluyen a las enfermedades venéreas clásicas y a un grupo creciente de síndromes y entidades clínicas que tienen en común el ser transmiti-

das como consecuencia de la actividad sexual. Muchas de ellas son ignoradas por la persona portadora ya que no le presta la debida importancia a los síntomas clínicos, por falta de responsabilidad, falta de asistencia médica o por indiferencia.

Las ETS tienen efectos dramáticos en la salud de quienes las padecen -que van desde la infertilidad hasta la muerte-, pero también afectan su salud mental, al constituir una limitación seria para disfrutar de una vida sexual placentera. Lamentablemente, la información estadística disponible en el Ministerio de Salud es incompleta y no actualizada, por lo que no es posible elaborar un perfil de las ETS en el país a partir de su prevalencia e incidencia. De acuerdo a los casos registrados para el primer semestre de 1994, las más frecuentes son las enfermedades gonococicas y la candidiasis, además de la sífilis; sin embargo, los médicos especialistas destacan que, por lo menos, entre un 30% y un 40% de pacientes, atendidas en los consultorios de ginecología de los establecimientos públicos de salud, están afectadas por cualquiera de las siguientes dolencias: tricomoniasis, vaginosis bacteriana, enfermedad inflamatoria pélvica, uretritis no gonococica y otras enfermedades relacionadas, condilomas y neoplasia cervical intraepitelial (MINSa, 1992b). La tasa de incidencia por 100 mil habitantes en el primer semestre de 1994, fue de 56.63 en el caso de la candidiasis, de 10.89 en el de la gonorrea, de 4.66 en el de la sífilis, de 8.93 en el de otras venéreas y de 2.29 en el caso del SIDA. (MINSa, 1995). Estos datos de incidencia dicen poco de la verdadera dimensión de las ETS. Por ejemplo, se registraron apenas 516 casos de SIDA en el primer semestre de 1994, mientras que los investigadores señalan que éstos fluctúan entre 3,000 y 5,000 y que el de los infectados (seropositivos) puede llegar a 50 mil casos (Gotuzo, E., 1995).

Cuadro 1

Distribución de las mujeres en edad fértil

		En Millones
MUJERES EN EDAD FÉRTIL (MEF)	(100%)	6.1
MEF UNIDAS	(55%)	3.4
MEF SEXUALMENTE ACTIVAS	(70%)	4.3
MEF SEXUALMENTE ACTIVAS QUE CONSTITUYEN		
LA DEMANDA INSATISFECHA:	(34%)	1.5
• Usa Ritmo o Retiro	(16%)	0.7
• No usa anticonceptivos	(14%)	0.6
• Embarazada sin desearlo	(4%)	0.2

b) Aborto

Para interpretar los indicadores sobre aborto inducido es necesario revisar las tendencias del nivel de la fecundidad, de la prevalencia de uso de anticonceptivos y de la demanda de anticonceptivos.

Como dan cuenta las encuestas demográficas, en los últimos tiempos se han modificado fuertemente las aspiraciones de los individuos y de las parejas sobre el número de hijos que desean tener, inclinándose, la gran mayoría, por la familia pequeña. En el Perú, el promedio de hijos por mujer se redujo prácticamente a la mitad entre 1969/70 y 1991/92 al disminuir de 6.5 a 3.5. En cifras absolutas la reducción fue de tres hijos y, aún así, este promedio (de 3.5) todavía resulta superior, en un hijo, al número ideal de hijos de 2.5 que registró la ENDES II (INEI, 1992).

Cuadro 2.

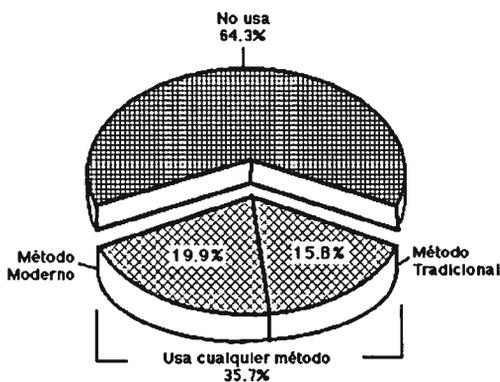
Evolución de la fecundidad y del uso de métodos anticonceptivos

FUENTE	TGF	USO ACTUAL DE METODOS (MEF)				NUMERO IDEAL DE HIJOS
		Total	Modernos		Tradicionales	
1969/70 (PEAL/PECFAL)	6.5	12	5	7		
1977/78 (ENAF)	5.3	19 (31)	6 (11)	13 (20)		3.8
1981 (ENPA)	4.1	25 (41)	10 (17)	15 (24)		2.9
1986 (ENDES II)	4.1	28 (46)	14 (23)	14 (23)		2.7
1991/92 (ENDES II)	3.5	36 (59)	20 (33)	16 (26)		2.5

() Mujeres Unidas en Edad Fértil (MUEF)

Paralelamente al deseo de tener menos hijos, ha aumentado la motivación por usar métodos anticonceptivos y, obviamente, la prevalencia anticonceptiva, como puede verse en el Cuadro 2; pero ésta es todavía bastante baja, sobre todo en relación a los métodos modernos. Del total de mujeres en edad reproductiva, poco más del 64% no usa ningún método para protegerse de un posible embarazo, el 15.8% usa un método tradicional y el 20% uno moderno. Gráfico 1. Entre las mujeres unidas, el uso actual es de 59%, correspondiendo 33% a los métodos modernos y 26% a los tradicionales. El uso actual no corresponde al conocimiento de métodos, el cual parece no ser ya un problema importante para las mujeres peruanas. En efecto, cerca del 96% de MEF conoce algún método anticonceptivo, el 85% está informada acerca del DIU y la píldora, y el 80% sobre la esterilización femenina. El conocimiento de otros métodos modernos supera el 70%, incluso en las zonas rurales. El método más utilizado actualmente en el país -tanto entre las unidas como en el total de mujeres en edad fértil- es el ritmo, seguido del dispositivo intrauterino, la esterilización femenina y la píldora (INEI, cit),

Gráfico 1
Perú: Uso de anticonceptivos (ENDES 91/92)



Cuadro 3

Evolución del uso de métodos anticonceptivos 1969 - 1991
Mujeres en Edad Fértil

METODOS	1969/70	1977/78	1981	1985	1991/92
Total	12.0	19.0	25.0	28.0	36.0
Modernos	4.6	6.1	10.4	14.1	19.9
Píldoras	1.4	2.5	3.0	4.0	3.6
DIU	0.5	0.6	2.4	4.4	7.8
Inyección	-	0.3	1.2	0.9	1.1
Vaginales	0.5	0.6	0.6	0.7	0.6
Condón	1.4	0.3	0.6	0.4	1.9
Esterilización					
Femenina	0.9	1.8	2.4	3.7	4.7
Masculina	-	-	-	-	0.1
Tradicional	7.4	12.9	14.6	13.9	15.8
Ritmo	3.2	6.7	10.4	10.8	12.5

Fuente: A. Padilla (1994)

Esta mezcla de métodos revela que la planificación familiar en el país es una responsabilidad que recae principalmente sobre la mujer, quien la asume muchas veces con escasa información sobre el uso correcto o sobre sus efectos secundarios. Por ello, se producen frecuentes interrupciones de uso, reinicios o cambios de método. La ENDESII revela que en el Perú, el 17% de las mujeres que usa cualquier método reversible queda embarazada dentro de los 12 meses de haber iniciado su uso; el porcentaje de falla de método en el primer año se da en el siguiente orden: ritmo 32%, retiro 27%, vaginales 22%, píldora 6% y DIU 1.2% (Padilla, 1994).

El uso de métodos de planificación familiar también se ve afectado por otros factores como la disponibilidad y accesibilidad a los servicios de planificación familiar y de métodos, las actitudes personales hacia la planificación familiar y los patrones culturales. Por ejemplo, es frecuente el temor de acudir a un establecimiento de salud y es bastante común el miedo a los efectos secundarios de los métodos modernos, de los que, en su mayor parte, se cree que ocasionan serios problemas de salud, principalmente cáncer.

Los obstáculos humanos y técnicos que influyen en el uso de métodos y en el uso eficaz se conjugan en lo que se conoce como «necesidad insatisfecha» (Cuadro 1), que se estima en 34% -alrededor de 1.5 millones- para las mujeres en edad fértil, sexualmente activas. Este porcentaje incluye a las mujeres que están «expuestas» al riesgo de embarazo: mujeres en edad reproductiva que tienen relaciones sexuales y que no desean tener más hijos o no lo desean pronto, pero que no usan anticonceptivos; usan un método tradicional (ritmo o retiro) o están actualmente embarazadas sin haberlo deseado. Muchas de estas mujeres optan por el aborto como solución a un embarazo no planeado.

Como se sabe, el aborto inducido, es decir, la interrupción voluntaria del embarazo antes de la viabilidad del concebido, es un fenómeno bastante antiguo y vigente en casi todas las sociedades y América Latina no es una excepción. Como se sabe, en todos los países de la región menos en Cuba, es castigado por la ley, salvo por causas médicas muy estrictas; entonces, su práctica es clandestina. Por ello,

los intentos de estimación de su magnitud y características son actividades complejas y poco exitosas al tropezar con trabas bastante serias de orden estadístico, ético, moral, social y psicológico, que también afectan la discusión del problema, la torna improductiva y no contribuye a solucionarlo, sino a provocar una gran confusión en la opinión pública.

El debate en torno a este problema es cíclico y ha alcanzado su máxima expresión el año pasado con motivo de la celebración de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo convocada por las Naciones Unidas. A propósito de este evento, el aborto pasó a formar parte de la agenda diaria del debate público, porque se pensaba erróneamente que en esa cita mundial se iba a aprobar la legalización del aborto, y se tergiversó el verdadero sentido e interés de la Conferencia. Pasada la reunión, la discusión ha cesado y las noticias en la prensa escrita también, salvo durante el mes de marzo de este año cuando aparecieron algunas notas, a propósito de la publicación de la Encíclica por el Papa Juan Pablo II.

Pero el año 1994 no sólo fue pródigo en discusiones y debates sobre el aborto, sino, también, muy fructífero académicamente. La mayoría de las investigaciones procede del campo de las ciencias sociales y no del de la salud, como para demostrar que el aborto trasciende largamente el ámbito médico y abarca la esfera social y psicológica. Es cierto que su impacto, a simple vista más notable, es en la salud y en la vida de las mujeres más pobres, a pesar que su práctica, parece extendida por igual en los distintos sectores sociales de la población.

No se dispone de información oficial sobre la incidencia del aborto, pero se ha tratado de efectuar algunas aproximaciones. Así, en 1994 se publicó un estudio del Instituto Alan Guttmacher, cuyo objetivo principal fue obtener mejores y más confiables estimaciones nacionales sobre la magnitud del aborto inducido en seis países de América Latina, basándose en datos sobre egresos hospitalarios por complicaciones de aborto, en una encuesta de opinión a profesionales de la salud realizada especialmente, y en las Encuestas Demográficas y de Salud Familiar (DHS) para examinar el contexto dentro del cual

se toman las decisiones reproductivas.

El supuesto básico es que debido a que los casos de hospitalización representan solamente una pequeña parte de todos los abortos inducidos, las estadísticas hospitalarias deben ser ajustadas para incluir a las mujeres que se practicaron un aborto pero que no fueron internadas en un establecimiento de salud. Esto se hizo formulando algunos supuestos sobre las probabilidades de complicación y de hospitalización.

El trabajo comprendió tres aspectos principales:

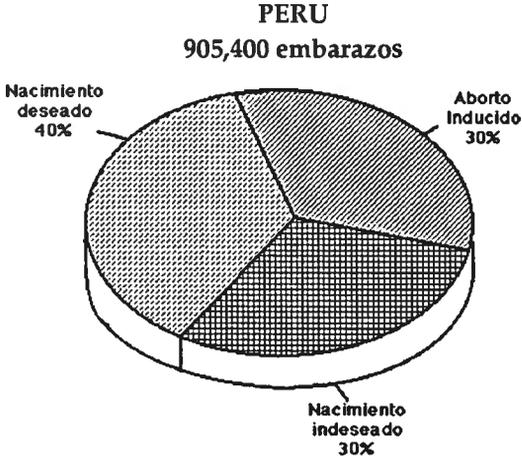
- El primero y más importante fue obtener estadísticas nacionales sobre el número de mujeres hospitalizadas debido a complicaciones de aborto. A partir de ellas, y utilizando hipótesis sobre la proporción de mujeres hospitalizadas por aborto del total de mujeres que abortaron, se estimó la magnitud del aborto. Las estimaciones logradas se basan en un supuesto moderado de que uno de cada cinco abortos, resultara en complicaciones serias que requirieran de hospitalización.
- El segundo fue encuestar a una muestra de 40 profesionales para recoger sus opiniones acerca de los proveedores de servicios de aborto por grupos de mujeres y las complicaciones en cada caso. Esta información fue útil para validar los supuestos en relación a la proporción de abortos que termina en hospitalización.
- El tercer aspecto del trabajo fue analizar las encuestas Demográficas y de Salud Familiar (DHS) para entender mejor las aspiraciones de fecundidad y las motivaciones para el uso de anticonceptivos. Esta información sirve para explicar por qué las mujeres se ven obligadas a abortar y estimar la proporción de mujeres que lo hacen.

Las estimaciones para el Perú corresponden a 1989, año más reciente del que se dispone de información, y éstos son algunos resultados:

- El **Gráfico 2** revela que en el país el 60% del total de embarazos no sería planificado; de éstos, un 30% produciría nacimientos no deseados y otro 30% terminaría en aborto inducido.

Gráfico 2

Resultado de los embarazos (AGI, 1992)



- La columna final del Cuadro 4 muestra que la incidencia del aborto es elevada en los seis países estudiados, donde entre 3 y 5 mujeres de cada cien abortan cada año. Las mujeres peruanas tienen mayor probabilidad de provocarse un aborto en una proporción de 5.2 por cada cien cada año. Esta cifra parece elevada si se la compara con la tasa para los Países Bajos de 0.5%, Canadá 1.2% y Estados Unidos 2.7%.
- El número absoluto de abortos inducidos anualmente en el país se estima en 271 mil, valor intermedio entre un mínimo de 163 mil y un máximo de 380 mil; mientras que una estimación para 1987 (Henshaw, 1990) indica que en todo el mundo se producen entre 26 y 31 millones de abortos inducidos legalmente y entre 10 y 22 millones de abortos clandestinos. Igualmente, que actualmente el 40% de la población del mundo vive en países donde el aborto inducido es una práctica legal y otro 25% en países que lo autorizan sólo si la vida de la madre corre peligro.

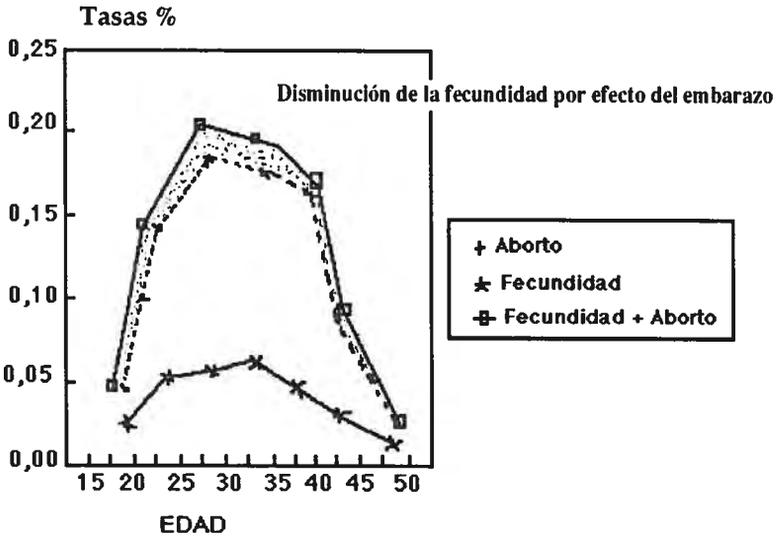
Cuadro 4

País y año	Total estimado de abortos inducidos*	Proporción por cada 100 nacidos vivos	Tasa anual por cada 100 mujeres de 15 a 49 años
Perú, 1989	271,150	43	5.19
Colombia, 1989	288,400	35	3.37
Chile, 1990	159,650	55	4.54
México, 1990	533,100	21	2.33
Brasil, 1991	1'442,350	44	3.65
Rep. Dom., 1992	82,500	39	4.37

* Casos hospitalizados ajustados, multiplicados por cinco.

- Obviamente, el aborto influye en el nivel de la fecundidad y en el país, quizás de una manera importante. El Gráfico 3 muestra un el impacto del aborto en las tasas específicas de fecundidad.

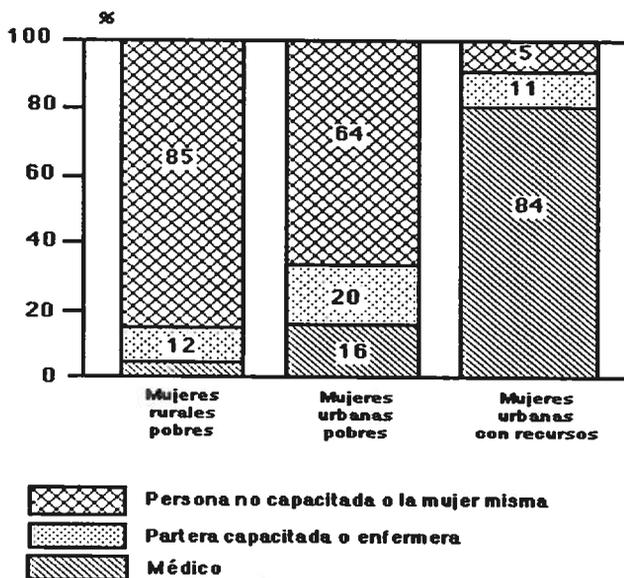
Gráfico 3.
Tasas específicas de fecundidad y aborto



- La encuesta a profesionales de la salud revela la proporción de mujeres que va a cada uno de tres tipos de proveedores de aborto

Gráfico 4.

Tres grupos, tres proveedores de aborto (AGI, 1992)

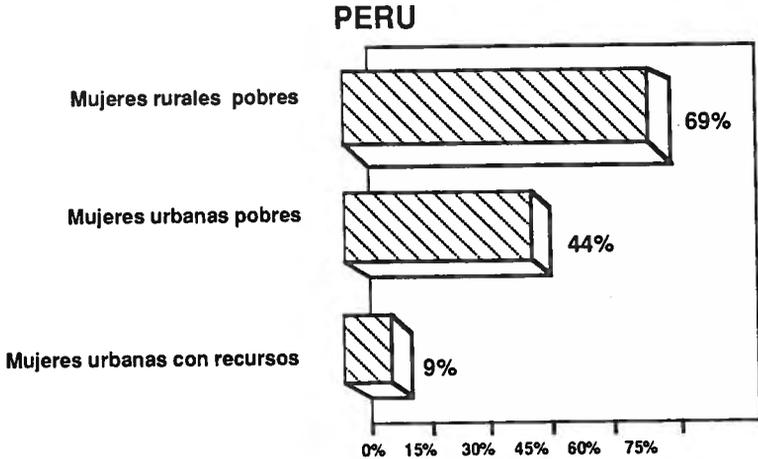


Según ellos un 85% de mujeres rurales va a una persona empírica o se practica el aborto ella misma; una cifra algo menor (64%), pero igualmente elevada, corresponde a las mujeres pobres urbanas; en cambio, cerca el 84% de mujeres económicamente pudientes recurre a personal de salud capacitado: médicos, obstetricas o enfermeras.

- Los profesionales estiman que 47 de cada 100 mujeres que se someten a aborto sufren complicaciones; los porcentajes señalan un orden del 69% entre las rurales pobres, de 44% entre las urbanas pobres y de 9% entre las urbanas con altos ingresos.

Gráfico 5

De cada 100 abortos, ¿Cuántos se complican?
(AGI, 1992)



Las complicaciones médicas varían de una complicación menor a una severa, con riesgo para la vida de la mujer. En general, la probabilidad de complicaciones se considera mucho más elevada si la mujer se provoca el aborto ella misma o una persona empírica, que si lo hace un profesional de salud. También hubo coincidencia en que aun tratadas por un profesional, las mujeres pobres, rurales y urbanas, corren más riesgo de complicación que las mujeres de altos ingresos. Se sugieren, aquí, diversas explicaciones; por ejemplo, que las mujeres pobres pueden padecer precarias condiciones de salud, por anemia o desnutrición, anteriores al aborto, algunas pueden estar debilitadas por intentos previos de abortos con métodos tradicionales; es muy frecuente que no cumplan con la medicación prescrita, los médicos, obstetrices y enfermeras que

trabajan en sectores de bajos ingresos pueden tener menos capacitación técnica y usar métodos de mayor riesgo en condiciones no del todo higiénicas y es más factible que, en comparación con las mujeres de mayores ingresos, las mujeres pobres busquen la interrupción del embarazo cuando éste está más avanzado.

- Debido a que, en general, las mujeres ahora están mucho más familiarizadas con los riesgos del aborto clandestino y con el tipo de complicaciones y su seriedad, buscan atención médica usualmente en los hospitales del sector público, antes que la complicación ponga en riesgo su vida. Además, está aumentando el uso de antibióticos como una precaución que ayuda a reducir las posibilidades de infección.

Finalmente, el acceso a proveedores capacitados se ha incrementado, aunque practicarse un aborto por un profesional, médico, obstetriz o enfermera es todavía una elección relativamente cara en algunos sectores.

- No todas las que sufren complicaciones requieren hospitalización; se ha estimado que, de 100 abortos provocados, 20 se hospitalizan, lo cual representa sólo una pequeña parte del total de abortos practicados, que es, en realidad, la parte visible de un número mucho mayor de casos. En el estudio de AGI se ha supuesto que una de cada cinco mujeres que ha tenido un aborto inducido será hospitalizada. En total se registran 55 mil hospitalizaciones en el país cada año, por complicaciones de aborto. Claramente, la morbilidad y las consecuencias en la salud del aborto clandestino son problemas graves. El número de casos hospitalizados es digno de enfatizar ya que empieza a dar una idea de las implicaciones financieras y de salud pública del aborto inseguro. Sólo para citar un ejemplo, Li y Ramos estimaron que el Instituto Materno Perinatal destina, anualmente, el 13% de su presupuesto total para el tratamiento de aborto incompleto (Li y Ramos, 1993).
- Según el Censo de Infraestructura Sanitaria del MINSA, los egresos del servicio de Obstetricia representan casi la tercera parte del total de egresos en 1991, considerando, además, los servicios de Medicina, Cirugía, Pediatría y Ginecología.

- Entre las mujeres que no se hospitalizan por aborto, se cuenta a aquéllas que no sufren complicaciones, a las que las sufren pero van a las farmacias o a los consultorios privados para atenderse, y a un número desconocido de mujeres que muere como consecuencia del aborto sin haber recibido nunca tratamiento en un establecimiento de salud.
- La tasa de complicación está en relación directa con el método o técnica utilizada para practicarse el aborto. Según las personas entrevistadas, las mujeres usan una amplia variedad de técnicas para provocar un aborto que van desde procedimientos modernos, eficaces y seguros (como la dilatación quirúrgica, el curetaje y la aspiración por vacío realizada en consultorios médicos o en clínicas especiales) a un amplio surtido de métodos populares aplicados por las propias mujeres o por personal no capacitado y que representan un serio peligro para la salud de la mujer -y que son los que probablemente originan los casos que terminan en hospitalización-.

Como se ha visto, a pesar de sus limitaciones de cobertura y de calidad de información, las estadísticas hospitalarias son, en ausencia de otras fuentes confiables y de alcance nacional, una valiosa fuente para aproximarse a una medición nacional del aborto. Combinándolas con otros datos se llega a estimar que el aborto inducido ilegalmente es un acontecimiento bastante más frecuente que lo que algunas autoridades de salud y líderes de opinión quisieran aceptar. Más aún, a juzgar por la magnitud y las características de los procedimientos a los que se someten los distintos grupos de mujeres, es un grave problema de salud pública que afecta más a las mujeres de sectores populares, entre quienes muy pocas tienen acceso a servicios seguros de aborto o de tratamiento de aborto incompleto. Si la alta incidencia de abortos clandestinos es reconocida e igualmente reconocido y aceptado su impacto sobre la salud de la mujer, parecería que los esfuerzos deberían concentrarse en cómo manejar este problema particularmente, favoreciendo el acceso a servicios y a métodos de planificación familiar.

c) Mortalidad materna

La Organización Mundial de la Salud (WHO) ha estimado que anualmente se producen alrededor de 500 mil muertes por causas relacionadas con el embarazo y el parto, y que cerca del 99% ocurre en los países en desarrollo. De esas muertes, es sabido que entre el 23 y el 41% resultan de complicaciones de abortos ilegales practicados por personal sin capacitación, aunque un dato más conservador, derivado de estadísticas hospitalarias, señala que entre el 20 y el 25% de muertes maternas es atribuible a aborto inseguro.

En el Perú se calcula que cada año fallecen entre 1800 y 2000 mujeres como consecuencia de complicaciones del embarazo o del parto. La tasa de mortalidad materna de 261 por 100 mil nacimientos vivos (Vallenas, G. 1993); es una de las más elevadas de la región después de Bolivia (480) y Paraguay (380). La edad promedio de las mujeres fallecidas por causas maternas durante los años 1990/91, en Lima Metropolitana, fue de 29 años (Lip y Col.); es decir, una edad en la que la mujer es clave para el desarrollo de la familia y la sociedad. Los indicadores de atención pre-natal y del parto en el país son bastante deficientes. En efecto, la tercera parte de los nacimientos ocurrieron sin haber tenido atención pre-natal y algo más del 54% ocurrió fuera de un establecimiento de salud (ENDES II).

Existen cuatro condiciones que hacen a la mujer especialmente susceptible a la muerte o a las enfermedades relacionadas al embarazo. Estas son: los embarazos precoces, tardíos, numerosos o demasiado frecuentes. De acuerdo a las defunciones registradas por el Ministerio de Salud (Cuadro 5), el aborto practicado en malas condiciones es la tercera causa más importante de muerte materna después de la hemorragia y la toxemia, pero algunos especialistas destacan que, en realidad, puede ser la segunda o quizás la primera causa, dado que en los certificados de defunción, por lo general, se anota la causa final de la muerte y no la básica, de modo que muchas de las muertes reportadas por hemorragia o sépsis, pueden ser consecuencia de complicaciones de aborto.

Cuadro 5

Mortalidad materna por causas 1986 - 1990

	%
TOTAL	100.0
HEMORRAGIA	50.2
TOXEMIA	13.4
ABORTO	13.1
PROBLEMAS OBSTETRICOS	6.1
COMPLICACIONES DEL PUERPERIO	17.2

*Ministerio de Salud. Oficina de Estadística e Informática. Defunciones Registradas 1986 - 1990
Lima, Octubre 1992*

II. Interpretación crítica de lo acontecido en este tema y perspectivas para el corto y mediano plazos.

Aunque se aprecia avances de la política oficial en el campo de la población y en particular en el de la salud reproductiva, es necesario advertir que ésta es todavía errática e incoherente en muchos aspectos:

- Existe una Ley Nacional de Población aprobada hace una década y un Consejo Nacional de Población que tiene como misión normar y coordinar todas las actividades en materia de población; sin embargo, desde mediados de 1991 este Consejo no tiene un presidente titular, sino sólo interino (a), lo que dificulta el cumplimiento cabal de la misión del Consejo, revelando que para el gobierno no sería un asunto prioritario el de la población. Esto parece confirmarse al comprobar que pese a estar finalizando el cuarto mes del año 1995 aún no ha sido promulgado el Programa Nacional de Población 91-95, el mismo que, después de su revisión, ha sido nuevamente remitido a la Presidencia del Consejo de Ministros.

- En el campo de la población, pero particularmente en el de la salud reproductiva, como no ocurre en otras áreas, las autoridades políticas parecen hacerse eco de las posiciones extremas y malintencionadas de grupos minoritarios, pero influyentes, que lo llevan a mostrar inconsistencias en el nivel interno y externo. El Perú es signatario de dos documentos aprobados por unanimidad por los países de la región y de la sub-región: el Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo y la Declaración Andina sobre Población y Desarrollo, que fueron debatidos, analizados y aprobados como parte de las actividades previas a la Conferencia del Cairo. Sin embargo, la propuesta oficial que se llevó a esta cita mundial representó una alianza con los grupos más conservadores allí presentes, llegándose a objetar el término de salud reproductiva y repitiendo, hasta el cansancio, que el Perú lucha por el respeto a la vida, como si todos los compromisos adquiridos antes de esa cita internacional y que resume el trabajo de muchos meses de la Delegación Peruana, presidida por el Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, no significara, exactamente, el más irrestricto respeto por el derecho a la vida y a la salud.
- Las normas y reglamentos en materia de población que emiten los diversos organismos del Estado se elaboran sin coordinación interinstitucional, sin tener en cuenta las estrategias y metas del Programa Nacional de Población y, por supuesto, sin coordinar con el Consejo Nacional de Población.
- En el terreno más concreto de la salud reproductiva, si bien existen normas escritas y documentos publicados (MINSA 1992 a, MINSA 1992 b) que contienen metas, estrategias y actividades a desarrollar por el sector público en materia de salud reproductiva y de planificación familiar, mucho de lo escrito es sólo declaración sin aplicación práctica.
- La política gubernamental en el campo de la salud reproductiva prioriza, en su ejecución, el aspecto clínico y médico (Manual de Salud Reproductiva), restándole importancia a aspectos tan importantes como la información, educación y comunicación en

salud sexual y reproductiva. A este respecto, se camina muy lento en el cumplimiento de las estrategias y actividades contenidas en el Manual de Salud Reproductiva y en el Programa Nacional de Atención a la Salud Reproductiva de la Familia, en la Declaración Andina y en el Consenso Latinoamericano, que señalan claramente la institucionalización de un sistema de Información, Educación y Comunicación Social en salud sexual y reproductiva en la educación formal y no formal, trabajando conjuntamente el sector público y el sector privado.

- La educación sexual es un tema respecto al cual las autoridades políticas tienen una posición ambigua, por lo que no es asumido como una tarea prioritaria y necesaria para mejorar la salud sexual y reproductiva de los peruanos. Mientras las autoridades y la opinión pública en general sigan cargando de contenidos éticos y morales los temas de la sexualidad y de la educación sexual -y no consideren legítima su práctica sexual-, difícilmente se podrá pensar en estrategias y programas para prevenir problemas tan graves como el embarazo indeseado, el aborto y las enfermedades de transmisión sexual.
- Una parte importante del trabajo en el área de la salud sexual y reproductiva corresponde al sector privado que actualmente trabaja coordinadamente con el sector público para llevar adelante los programas de salud reproductiva y de planificación familiar del Ministerio de Salud y del IPSS. Estos programas, que cuentan para su ejecución con el apoyo sustantivo de recursos provenientes de la cooperación externa, están orientados no solamente a las áreas urbanas, sino que, haciendo un esfuerzo notable, están llegando a las áreas rurales y a mujeres de menores ingresos. Pero, pese a su importancia, parece no existir un apoyo político claro a estos programas, lo cual repercute en su eficiencia.

Finalmente, quisiera hacer algunas reflexiones sobre qué hacer en esta materia en el corto plazo:

- Trabajar integralmente el tema de la salud reproductiva no solamente desde el punto de vista médico-clínico, sino también desde

el punto de vista ideológico, que haga posible la generación de una corriente de opinión y acción que desmitifique (en los profesionales de la salud, autoridades y público en general) el tema y haga más eficientes los programas. En ese entendido, la atención en salud reproductiva debería propender a lograr que las personas no se enfermen por tener relaciones sexuales y que las mujeres no se enfermen o mueran como consecuencia del embarazo y del parto.

- Parece fundamental fortalecer los programas de salud reproductiva y de planificación familiar, estimulando la voluntad política para llegar a las áreas rurales y sectores de menores ingresos del país, aumentando la disponibilidad y la accesibilidad a los servicios.
- Fortalecer la consejería en materia de salud reproductiva porque, al parecer, es el flanco débil de los programas el tropezar con actitudes, creencias y opiniones de los potenciales usuarios que son difíciles de cambiar; las campañas de IEC resultan apenas un esfuerzo en un contexto de mensajes totalmente contradictorios.
- Trabajar básicamente en el marco de los compromisos a los que se comprometió el gobierno en materia de salud sexual y reproductiva para aspirar al logro del desarrollo con equidad social y de género.
- Apoyar el trabajo académico en materia de salud sexual y reproductiva como un insumo importante para el diseño de políticas y estrategias de atención en este campo.
- Propender a un mejoramiento de las estadísticas de salud reproductiva para una adecuada interpretación de las tendencias.

BIBLIOGRAFIA

- Barrig, M. El Aborto en Debate. Entrevista a líderes de opinión. Lima, 1993.
- Declaración Andina sobre Población y Desarrollo. Lima 03 de Diciembre de 1993 Cardich, Rosario. Visiones del Aborto. Lima, 1993.
- FNUAP, Experiencias en Población en América Latina y el Caribe: Perspectiva histórica y desafíos actuales. Conferencia regional

latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo. México, 1993.

- Gotuzo, E. Declaración a la Rotativa del Aire. Noticioso de la 1 p.m. de Radio Programas en Abril de 1995.
- Henshaw, S.K. Induced Abortion: A World Review. Family Planning Perspectives, Vol.22 (76-89) Number 2, March/April 1990
- INEI, Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1991/1992, 1992.
- Li, D. y Ramos, V. Costo Social y Económico del aborto en mujeres de contextos diferentes. En Aproximaciones al Aborto: Barrig y Col. Lima, 1993.
- Lip, Bueno, Gonzáles, Maraví, Solís, Lozano, Mimí, Palomino. Mortalidad Materna. Dos estudios en la Provincia de Lima. UPCH, FNUAP. Sin fecha.
- MINSA, Manual de Salud Reproductiva: Métodos y Procedimientos. Lima, 1992a
- MINSA, Programa Nacional de Atención a la Salud Reproductiva de la Familia 1992-1995". Lima 1992b
- MINSA, Informe de Registro Diario- HIS, Oficina de Estadística e Informática, Cifras preliminares para el primer semestre de 1994. Abril, 1995.
- Naciones Unidas. Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. A/CONF.171/13. Octubre, 1994.
- Padilla, A. La dinámica del uso de la Anticoncepción en el Perú. Macro International INC. Maryland USA., 1994
- Valenas, S. Algunas Consecuencias sociales del Aborto. En Aproximaciones al Aborto: Barrig y Col. Lima, 1993.
- Vallenias, S.- FOMCIENCIAS. Inventory and Analysis of Social Science research in Reproductive Health in Peru.
- Vallenias, G. Mortalidad Materna en el Perú. AMIDEP, CONAPO. Convenio de Apoyo a la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES II). UNICEF-OPS-FNUAP., 1993.

Avances del Ministerio de Salud en salud reproductiva, en el marco del Plan de Acción de la Conferencia Internacional de El Cairo

John Nagahata S.
Dirección de Programas Sociales
del Ministerio de Salud

El gobierno peruano, a través del Ministerio de Salud, ha venido desarrollando esfuerzos importantes para mejorar el estado de la salud reproductiva de los hombres y mujeres del país. Esta tarea es consecuencia de la importancia que el Gobierno asigna al desarrollo humano y de la parcial responsabilidad social que compete al Estado en el cuidado y el fortalecimiento del capital humano de la nación. En este proceso, el cuidado de la salud en general, y de la salud reproductiva en especial, adquiere prioritaria importancia como parte del proceso de construcción social.

A continuación resumiré parte de los avances realizados en diversas áreas del cuidado de salud reproductiva en el último quinquenio, y luego señalaré algunos lineamientos y propuestas del nuevo «Programa de Salud Reproductiva de las Personas 1995 - 2000».

Salud reproductiva (planificación familiar)

Desde el año 1992, el Ministerio de Salud viene realizando sus actividades de prestación de servicios de planificación familiar en el

marco del «Programa Nacional de Atención a la Salud Reproductiva de la Familia 1992-1995».

Este programa tiene como propósitos fundamentales el contribuir al crecimiento racional de la población peruana y mejorar la salud reproductiva de las personas. Sus objetivos y metas son:

- Apoyar la libre opción de las personas a planificar su familia, permitiendo el acceso a los métodos anticonceptivos
 - Desarrollar acciones de prevención y promoción con el grupo adolescente
 - Apoyar las acciones de detección precoz del Cáncer Cérvico-Uterino
 - Apoyar el diagnóstico y tratamiento de la pareja infértil
- Promover el control prenatal en los grupos de riesgo.

En el último decenio, y particularmente en estos últimos cinco años, el programa ha crecido en forma sostenida y segura. Actualmente ha fortalecido y ampliado la red de servicios para la atención a la salud reproductiva a nivel nacional. Es para todos evidente que se han mejorado las áreas de gestión, capacitación, supervisión, y de información, educación y comunicación.

El fortalecimiento del programa nacional, ha permitido un incremento evidente en la provisión de casi todos los métodos anticonceptivos ofrecidos a través de la red de servicios del Ministerio de Salud. Este incremento ha sido mucho mayor y más consistente en la provisión de métodos modernos y seguros. De esta manera, el Ministerio de Salud ha logrado un crecimiento de 300 por ciento en el número de APP ganados en 1994 (383,560 app) respecto a lo obtenido en 1990 (128,459 app).

Por otra parte, el apoyo institucional y político logrado por el esfuerzo del programa puede evidenciarse siguiendo la evolución financiera de los recursos asignados al mismo y su fuente de procedencia. Así, durante el año 1994, tanto el aporte de las Agencias de Cooperación Internacional (US\$ 389,140), como el del Tesoro Público (US\$ 738,745), fueron muy limitados. Al respecto debemos señalar que

el esfuerzo nacional representa un aporte importante si tenemos en cuenta la situación económica del país en esos años.

En el presente año 95, como consecuencia de la recuperación económica, el aporte del Tesoro Público se ha incrementado substancialmente (US\$ 758,756) y se consiguió, también, obtener un mayor aporte de las Agencias de Cooperación Internacional (US\$ 956,952). Es importante señalar que las mayores fuentes de recursos financieros externos son USAID y el FNUAP; por el lado del Estado, el aporte financiero viene vía las partidas asignadas al gasto social (Programa de Salud Básica para Todos y Programa de Fortalecimiento de Servicios de Salud).

Este aporte financiero ha permitido al programa iniciar, en el año 1994, siete de los 32 proyectos regionales y sub-regionales de planificación familiar en apoyo al Programa Nacional, acorde con la política de descentralización que viene ejecutando el Ministerio de Salud. Estos proyectos son financiados por el UNFPA por un período de tres años, y sus principales líneas de acción son: equipamiento de los servicios, actividades de capacitación, supervisión y apoyo logístico.

El programa promueve la investigación en salud reproductiva a través de siete proyectos con universidades en Cajamarca, San Martín, Amazonas, Lima, Ayacucho y Tacna. Así mismo, se encuentran en su fase final tres investigaciones relacionadas a niveles de fecundidad, demanda y fecundidad de adolescentes con el INEI.

Los avances de este programa se reflejan claramente en los resultados obtenidos por la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES II 1991-1992), la cual encuentra un crecimiento poblacional de 2.0 por ciento, una reducción de la tasa global de fecundidad a 3.5 hijos por mujer; y un predominio del uso de anticonceptivos de 36 por ciento en las mujeres en edad fértil, y de 59 por ciento en las mujeres unidas en edad fértil. La misma fuente señala, además, que el Ministerio de Salud es la primera fuente de suministro de métodos anticonceptivos modernos a la que recurren los hombres y mujeres del Perú.

Salud del adolescente

El aporte financiero del proyecto del FNUAP «Salud Reproductiva del Adolescente PER/94/PO3», ha permitido ejecutar e iniciar las actividades de siete centros de atención a la salud reproductiva del adolescente (CESRA) en los siguientes establecimientos:

- CS de San Fernando (Universidad Nacional Mayor de San Marcos-UNMSM)
- Escuela de Obstetricia (UNMSM)
- Facultad de Obstetricia de la Universidad de San Martín de Porras
- C.S. de Magdalena del Ministerio de Salud.
- C.S. de Vitarte del Ministerio de Salud.
- C.S. de la Facultad de Ciencias de la Univ. Nacional de Cajamarca
- Facultad de Obstetricia de la Univ. San Cristóbal de Huamanga

El trabajo intersectorial ha permitido que el equipo técnico de estos centros sea conformado por profesionales en el área, financiados por las instituciones responsables de los mismos. El proyecto del FNUAP financia únicamente un coordinador, quien recibe una remuneración de acuerdo a los niveles del sector Salud.

Los centros están destinados a prestar acciones preventivas y de promoción para preservar la salud reproductiva de los adolescentes en el ámbito de su comunidad y cultura, utilizando, para ello, las agrupaciones comunitarias existentes (clubes, organizaciones juveniles, etc), y desarrollando acciones de consejería en sexualidad responsable, salud reproductiva y metodología anticonceptiva. El proyecto contempla que sean los mismos adolescentes quienes participen en la elaboración de sus materiales educativos y programen actividades de acuerdo a sus intereses.

El proyecto propone que los siete centros orienten y presten consejería a 52,400 adolescentes de ambos sexos que habitan en las áreas del mismo. Se espera, además, que unos 25,000 adolescentes puedan optar libremente por el uso de los servicios de salud

reproductiva y planificación familiar del Ministerio de Salud.

El programa de atención a la salud escolar y adolescente en convenio con el Ministerio de Educación ha logrado promover acciones educativas de prevención y promoción de la salud integral, incluyendo, en la curricula de los niveles inicial, primario y secundario, cursos de línea en educación para la salud. Igualmente, ha conseguido instalar servicios diferenciados de atención integral al adolescente en la red de establecimientos del Ministerio de Salud.

Uno de los mas importantes logros del programa es el desarrollo de un programa intersectorial dirigido a la prevención del maltrato infantil, donde las acciones de tratamiento, evaluación y seguimiento la realiza el personal profesional en los Hospitales del Ministerio de Salud. En caso de mayor complicación, el caso social se deriva a la Fiscalía de la Nación .

Salud materno-perinatal

El programa materno-perinatal ha incrementado en forma importante la cobertura de atención prenatal, control puerperal y de parto institucional, registradas en el último quinquenio. Así, de 1990 a 1994, el número de gestantes controladas se incrementó de 169,151 a 407,339; el número de controles puerperales realizados pasó de 64,054 a 188,651; y el número de partos atendidos ascendió de 94,174 a 235,074, en 1994.

Otros importantes logros del trabajo interdisciplinario, interprogramático e intersectorial que desarrolla este programa son: la vacunación antitetánica en gestantes, mujeres en edad fértil y adolescentes, destinada a disminuir la frecuencia del tétanos neonatal; así mismo, la capacitación a parteras tradicionales, para mejorar la atención del parto y el control prenatal en zonas rurales dispersas e inaccesibles.

Es importante señalar que estas acciones son financiadas casi totalmente por recursos provenientes del Tesoro Público y que la prioridad del programa es lograr el acceso universal a un parto institucional gratuito o de bajo costo, que permita iniciar la vida de todos peruanos con el principio básico de la equidad.

Programa de Salud Reproductiva 1996 - 2000

Al inicio de mi gestión, 12 de abril del presente año, encontré que en el Ministerio de Salud se iniciaba un proceso de racionalización estructural de los programas de salud, que permitirá, por un lado, la integración y fortalecimiento de los programas dedicados a la atención de las enfermedades y epidemias y, por el otro, la priorización, fortalecimiento y consolidación de los programas destinados a preservar la salud de la madre y el niño.

Como parte de esta última tarea, la Dirección de Programas Sociales, integrado por los programas de Planificación Familiar, Salud, Mujer y Desarrollo, y Salud Escolar y Adolescente, incorpora, en un principio, los programas Materno-Perinatal y de Control de Cáncer de Cuello Uterino, iniciando la articulación funcional que permitirá fortalecer y consolidar acciones para la atención integral a la salud reproductiva de los hombres y mujeres del Perú, cualesquiera sea su edad.

La integración en proceso responde a un esfuerzo deliberado por mejorar la eficiencia de los programas del Ministerio de Salud y al proceso de racionalización administrativa que nos lleva a identificar la Dirección de Programas Sociales como único punto focal e interlocutor válido del Ministerio de Salud para todas las acciones, programas y proyectos en salud reproductiva y población.

Debe entenderse que esta integración se da para poder utilizar al máximo las potencialidades de los escasos recursos humanos disponibles. El proceso de integración interna será progresivo y comenzará por la conjunción de las actividades de capacitación y supervisión de los programas de planificación familiar y materno-perinatal.

La primera actividad integrada de estos programas será la próxima «Reunión Nacional de Evaluación, Programación y Elaboración del Plan Operativo 1995». De la misma manera, se ha iniciado la aplicación de un plan integrado de capacitación y supervisión, y la unificación de los coordinadores subregionales de estos programas (actualmente, sólo quedan por unificar 8 de los 32 coordinadores subregionales).

Otra acción inmediata ha sido la adjudicación de los recursos disponibles financieros, de infraestructura y recursos humanos en cada programa, a un fondo común, independientemente del origen de los mismos. Este proceso se ha iniciado ya, mediante la unificación del personal, equipos y materiales médicos y de oficina disponibles. Es probable que esta acción favorezca inicialmente al programa materno-perinatal, pero estamos seguros que el beneficio mayor será recibido por los usuarios de los servicios de salud reproductiva, a nivel nacional.

La acción conjunta del personal profesional de ambos programas y la posibilidad de compartir sus experiencias y funciones, fortalecerá la capacidad de respuesta de la Dirección de Programas Sociales. Un ejemplo de ello es la posibilidad real de hacer operativas las acciones de prestación de servicios a través de los departamentos y servicios asistenciales de ginecología y obstetricia, los cuales muchas veces se encontraban ajenos y aislados de las coordinaciones de los responsables de los programas a nivel nacional, subregional, o de las unidades territoriales de salud.

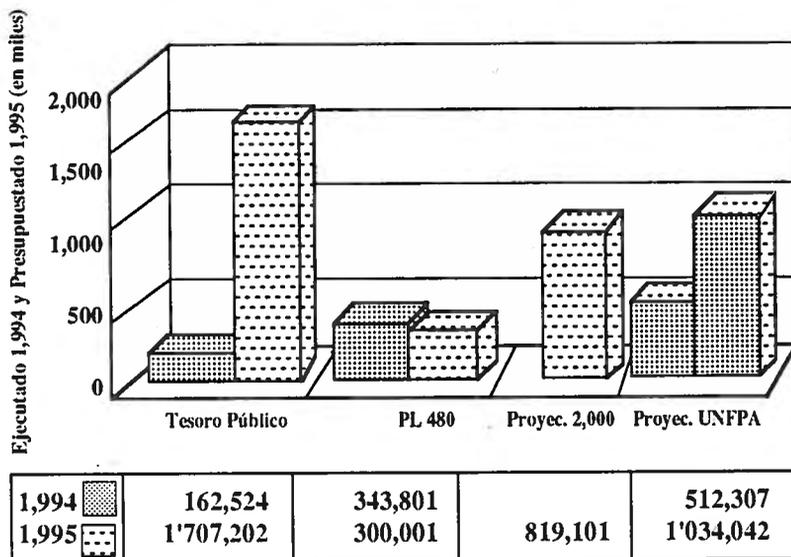
Por último, debo señalar que hemos iniciado el proceso de elaboración del nuevo *Programa de Salud Reproductiva 1996-2000*, proceso que esperamos sea lo más participativo posible. Este programa incluirá acciones integradas de regulación voluntaria de la fecundidad, salud del adolescente, salud materno-perinatal, prevención del cáncer ginecológico, diagnóstico y tratamiento de la pareja infértil, y diagnóstico y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual, incluyendo el VIH-SIDA.

El programa propuesto será destinado a consolidar y hacer autosostenidos los logros alcanzados por el Ministerio de Salud en el área de planificación familiar, mejorando y ampliando la atención a otros aspectos del cuidado de la salud reproductiva, como eje indispensable para el desarrollo humano y de una construcción social con identidad propia a cada conjunto social.

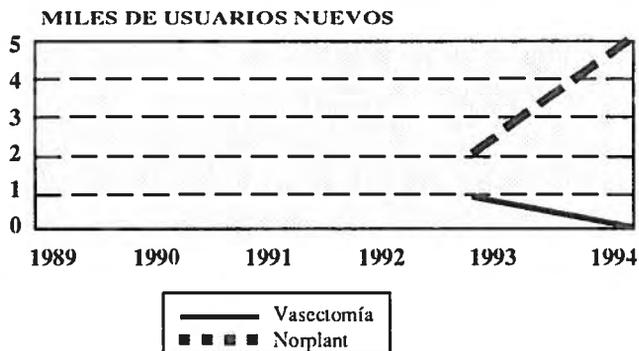
La elaboración final, la ejecución y el éxito de este nuevo programa dependerá del compromiso y esfuerzo responsable, individual y colectivo, que todos los presentes y nuestras instituciones

podamos brindar al Ministerio de Salud en los cinco años que nos separan del año 2000.

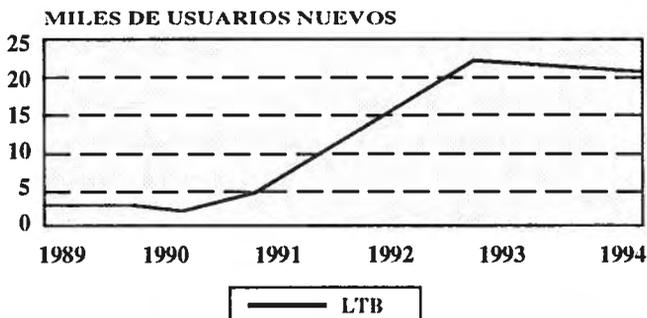
**FUENTES DE FINANCIAMIENTO DIRECTAS
DEL PROGRAMA DE PLANIFICACION FAMILIAR
(en nuevos soles)**



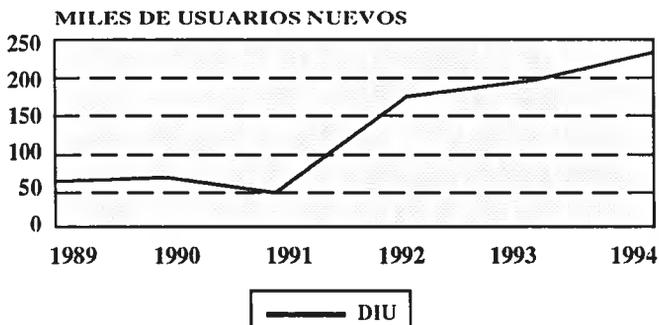
VASECTOMIA - NORPLANT



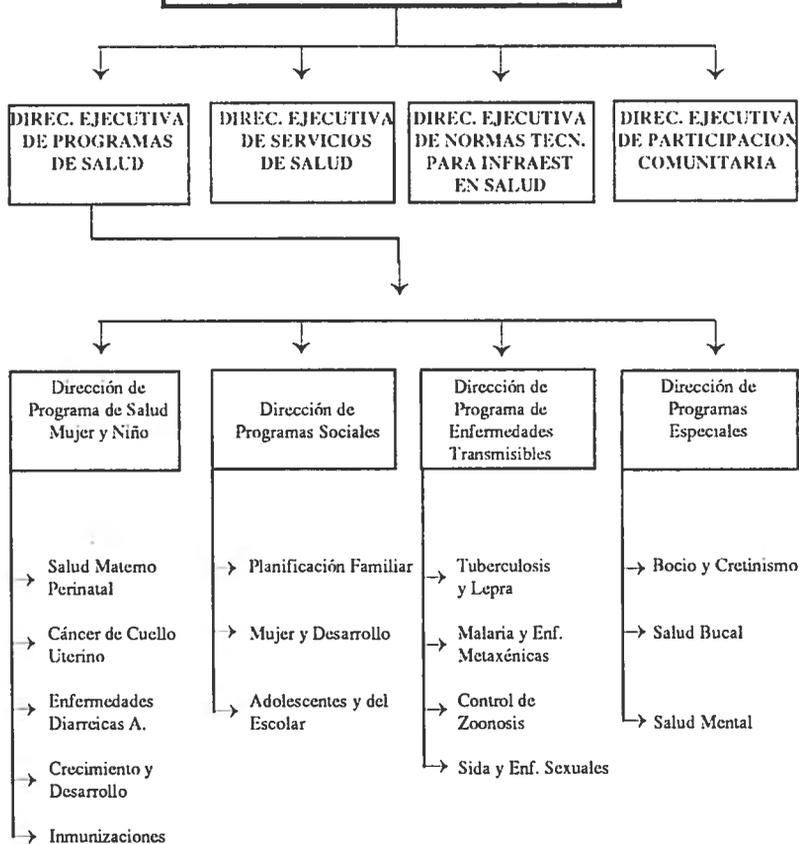
LTB



DIU



DIRECCION GENERAL DE SALUD DE LAS PERSONAS



Comentario

Dr. Daniel Aspilcueta Gho

I. Salud reproductiva y obligaciones después de El Cairo

(Dr. José Donayre)

Nos hace recordar que los acuerdos de El Cairo son resultados de un proceso en el cual van madurando conceptos y enfoques de los programas de salud y población. En los años 1950-1960 los programas son verticales, con énfasis en la anticoncepción. En los años 1970 se planteó que una asociación natural era con la salud materno-infantil. Estos programas integrados predominaron.

Desde la Conferencia de México a la de El Cairo se destacó la importancia de la condición de la mujer en el espectro de problemas afines a la fecundidad.

En El Cairo, a diferencia de las anteriores, se incorporó el desarrollo socioeconómico, el derecho a la salud, derechos reproductivos, la salud sexual, entre otros. Esto significa que la salud reproductiva va más allá del sector Salud y parte del bienestar social. Esto es importante porque compromete a varios sectores comprendidos en el desarrollo social y pasa a ser un problema multisectorial.

Acciones en el Sector Salud:

1. **Planificación Familiar:** Incorporando al hombre y atendiendo a los adolescentes.
2. **Salud Materna:** Desde la menarquia hasta la menopausia, atendiendo a los adolescentes.
3. **Aborto:** Un reciente estudio muestra que de 905,400 embarazos aproximadamente 271,000 terminaron en aborto inducido; esto es grave y la opción fundamental es la prevención. Para ello es

fundamental acciones de educación y consejería, y de aumento en la tasa de uso de anticonceptivos.

4. **Infecciones del tracto reproductivo:** Debemos recordar el gran número de contagiados por infecciones del aparato reproductor, las ETS y el creciente número de infectados de VIH. Hoy, la «cultura del silencio» en los sectores más pobres del país se ha vuelto «normal» los dolores pélvicos, los «descensos» (leucorrea) y la dispareunia. Las mujeres pobres conviven con ello y se considera que es «parte de ser mujer». El amplio enfoque de salud reproductiva nos debe hacer atender estas demandas.
5. **Infertilidad:** Debemos reducir la incidencia de infertilidad y subfertilidad; si tenemos en cuenta su estrecha relación con la Tuberculosis y con las ETS.
Esto es un desafío para el sector salud ya que el caso no se trabaja en este tema y hay grandes necesidades no atendidas.

II. Algunas consideraciones sobre la salud reproductiva en el Perú. (Lic. Delicia Ferrando)

Esta exposición nos hace recordar las definiciones de salud reproductiva y el significado de los derechos reproductivos y derechos humanos, su situación en el Perú, la participación del hombre y las necesidades insatisfechas, que llega a un millón quinientas mil mujeres en edad fértil -claro debo reclamar a los demógrafos que consideren a los hombres en edad fértil en sus cálculos-; expone la dimensión del problema de las ETS y la falta de estadística en el MINSA sobre este importante tema. Luego, trata sobre el aborto; para entenderlo debemos reconocer que el promedio de hijos por mujer descendió de 6.5 a 3.5 hijos por mujer en un período de 22 años (un récord); pero el número ideal de hijos es 2.5. Aunque la demanda por métodos modernos es creciente, la mezcla y accesibilidad a éstos presentan limitaciones y deficiencias, y la tasa de continuidad es baja. Por ello, debemos entender que tras el descenso en la fecundidad existe una «cultura de la muerte» ya que el aborto inducido y el infanticidio han sido y son una real «solución» para un importante sector de la población. Se

presentó un estudio donde se muestra que de los 905,400 embarazos en 1992 el 30% culminaron en nacimientos indeseados y otro 30% terminaría en aborto inducido.

III. Avances del Ministerio de Salud en Salud Reproductiva, en el marco del plan de acción de la CIPD de El Cairo (Dr. John Nagahata).

Debemos destacar los objetivos del programa que incluyen la libre opción de las personas a planificar, permitiendo el acceso a los métodos anticonceptivos. Además, desarrollar acciones preventivo-promocionales con el grupo adolescente; apoyar acciones de detección precoz del cáncer-uterino; apoyar el diagnóstico y tratamiento de la pareja infértil; promover el control prenatal en los grupos de riesgo. Se expuso que se ha fortalecido y ampliado la red de servicios a nivel nacional. Este fortalecimiento permite mostrar grandes avances tanto en la provisión de métodos ofrecidos como de la mezcla, obteniéndose un incremento del 300 por ciento de los APPs producidos en 1994 (383,560) en relación a los de 1990 (128,459). Además, hay que resaltar que el financiamiento tanto internacional USAID y FNUAP como la contribución del Tesoro Público, se ha incrementado, permitiendo atender más proyectos regionales como subregionales.

El Programa de Salud del Adolescente es un importante avance, que realiza actividades en siete centros programados dando consejería a 52,400 adolescentes y se espera que, de ellos, usen los servicios de salud reproductiva unos 25,000. Esto muestra que este sector casi olvidado está siendo atendido, y es de esperar que se amplíen a las principales ciudades y se atiendan sus necesidades, ya que este es un grupo de alto riesgo en embarazos indeseados y ETS.

Estas exposiciones nos mostraron las nuevas tendencias internacionales, los grandes desafíos del país, así como las respuestas del MINSA; debemos reconocer que hay inmensas necesidades insatisfechas en salud reproductiva -tarea que nos debe mantener ocupados en los próximos años- y deseo, como todos, el éxito en los programas y el correspondiente impacto en la población que tanto lo necesita.

Comentario

Haideé Obando

Felicito las brillantes exposiciones de los doctores José Donayre, Delicia Ferrando y John Nagahata, cuyas ponencias sirven de marco a este comentario.

Tanto el Dr. Donayre como Delicia Ferrando, se refieren al Programa de Acción de la CIPD y, principalmente, al concepto de salud reproductiva ligada estrictamente con los derechos reproductivos, como «un estado general de bienestar físico mental y social y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias del sistema reproductivo, sus funciones y procesos. Entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria, y sin riesgos de procrear y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia» por lo que, idealmente, los servicios de salud reproductiva deberían incluir información y servicios de planificación familiar, atención pre-natal, obstétrica y de post-parto, información y educación sobre paternidad responsable, prevención y tratamiento de la infertilidad, de las infecciones del aparato reproductivo, enfermedades transmisibles sexualmente (ETS) e información y educación sobre sexualidad humana y salud sexual.

Asimismo, Delicia Ferrando nos muestra la situación de la salud reproductiva en el Perú y sus principales problemas:

ETS: Las mujeres están más expuestas a este tipo de enfermedades de transmisión sexual, siendo las de mayor frecuencia la gonorrea y trichomoniasis, enfermedad pélvica inflamatoria (EPI), neoplasia cervical, etc., del mismo modo los varones y, principalmente, los jóvenes.

Aborto: No se tiene información oficial, sólo aproximaciones de

mujeres que sufren complicaciones y acuden a hospitales. De ellas, el 69% es de procedencia rural, 44% urbana, 9% con recursos, estimándose 271 abortos inducidos cada año en nuestro país. Tanto el Dr. Donayre como Delicia Ferrando enfatizan que: «La incidencia del aborto inducido está integralmente ligada a la entrega de servicios de planificación familiar. El número de abortos puede reducirse en forma considerable, asegurando el acceso a métodos anticonceptivos seguros, aceptables, eficaces de buena calidad, que incluya una elección anticonceptiva adecuada».

Mortalidad materna: La OMS informa que aproximadamente cada año se producen 500 muertes por causas relacionadas con el embarazo y el parto, 99% en países en desarrollo; entre ellas 23 a 41% por complicaciones de abortos ilegales practicados por personas sin capacitación. En el Perú se calcula que cada año fallecen 2,000 mujeres, lo que representa una tasa de mortalidad materna de 300 por 100 mil nacimientos vivos.

Los problemas de salud reproductiva de la mujer son afectadas por el no acceso a los medios de protección del embarazo y de las infecciones de tracto reproductivo (ITRs), así como la no posibilidad de contar con servicios de diagnóstico y de medicina curativa; se ha estimado que si todas las mujeres que desean controlar su fertilidad tuvieran acceso a anticonceptivos seguros y eficaces, la mortalidad materna se reduciría en un 50% ya que disminuiría el impacto, tanto del embarazo/parto, como del aborto en condiciones de riesgos; también disminuiría la morbi-mortalidad infantil, porque habría menos nacimientos de alto riesgo.

Los expositores coinciden en la necesidad de un mayor acceso a servicios de salud reproductiva de la mujer, el varón y, principalmente, adolescentes, quienes idealmente debieran contar con una amplia gama de servicios, incluyendo atención ginecológica de rutina, cuidado perinatal, planificación familiar, detección del Cáncer, servicios de ETS/SIDA, nutrición y otros servicios adecuados a su edad y circunstancias, enfatizando la información, educación, comunicación y

consejería. Sin embargo, la realidad económica de muchos programas de salud a menudo son un obstáculo para que se puedan entregar todos estos servicios.

Los servicios de planificación familiar constituyen un mecanismo especialmente adecuado para mejorar la salud reproductiva de las mujeres. Estos servicios, por sí solos, ayudan a que la mujer logre sin problemas sus metas productivas y previenen la morbi-mortalidad materna en forma significativa.

El Ministerio de Salud y las organizaciones privadas de planificación familiar deberían incorporar progresivamente servicios de salud reproductiva en programas de planificación familiar en zonas rurales, de bajos y/o ningún ingreso, donde se proporcione a los usuarios: DIUs, inyectables, condones, etc., a través de consultorios básicos, postas de salud, promotores voluntarios, y también considerar ampliar sus servicios de salud reproductiva mediante:

- . El incentivo de la lactancia materna, como un medio de mejorar la salud del niño y de espaciar los nacimientos.
- . El fortalecimiento de la capacidad de consejería en ETS/SIDA, de todos los trabajadores de planificación familiar.
- . El incremento de alternativas anticonceptivas disponibles para clientes con riesgo de contraer ETS/VIH.
- . Ofrecer diagnóstico del ETS (sífilis, gonorrea) y dar tratamiento a las infectadas.
- . Ofrecer diagnósticos de embarazo.
- . Proveer diagnóstico y tratamiento de las ITR más frecuentes, por ejemplo, tricomoniasis, secreciones vaginales, etc.
- . Proveer asesoría para el reconocimiento de los períodos de fertilidad e infertilidad.
- . Establecer vínculos de referencia con los proveedores de parto sin riesgo, por ejemplo, hospitales, centro de salud, clínicas privadas, etc.
- . Cuidados post-parto y servicios de ITR/VIH.

El hacer accesible a las mujeres servicios de salud reproductiva

y una amplia diversidad de métodos anticonceptivos, así como otros servicios conexos a lo largo de su vida reproductiva, puede tener un importante y positivo beneficio sobre su salud. Para ellos será muy valioso que los sectores comprometidos de gobierno y privado continúen coordinando y potenciando acciones que conlleven al logro de un estado general de bienestar físico, mental y social de nuestra población.

Conclusiones y recomendaciones

Moderadora: Magdalena Chú

Relator: Antenor Guerra-García

Diagnóstico y conclusiones

1. Uno de los problemas fundamentales de salud reproductiva en el país, es la persistencia de altas tasas de mortalidad materna, debido, fundamentalmente, a complicaciones de embarazo y parto, así como a consecuencias de abortos inducidos.
2. A pesar de que el aborto es la segunda causa de mortalidad materna en nuestro país, no se ha tomado medidas para prevenirlo, ni para tratar adecuadamente los casos complicados, siendo la mayoría de mujeres que llegan con aborto incompleto a los establecimientos, maltratadas por el personal de salud.
3. Se observa falta de decisión política para ejecutar los programas de salud reproductiva. A nivel de proveedores, los servicios no tienen buena calidad de atención y no alcanzan la cobertura necesaria, originando una demanda insatisfecha en la población.
4. Los programas de salud reproductiva priorizan el aspecto curativo de la salud reproductiva y restan importancia a la prevención. La organización de estos programas descuidan los aspectos culturales de la población y no enfocan a la pareja ni a los jóvenes.
5. Faltan programas de educación sexual que ayuden a las personas a reconocer y ejercer sus derechos reproductivos, a evitar conductas de riesgo que afecten su salud sexual y reproductiva, y a vivir responsablemente su sexualidad.

6. Algunos sectores de la Iglesia Católica aún plantean barreras para organizar programas de educación sexual y servicios de salud reproductiva.
7. El varón no participa en forma activa en los programas de planificación familiar, así como no colabora con la mujer en la crianza de los hijos, ni en las tareas del hogar.

Recomendaciones:

1. Insistir ante los poderes del Estado para que den mayor apoyo a la ejecución de los programas de salud reproductiva.
2. Mejorar los sistemas de capacitación y formación de los recursos humanos en salud, mediante un esfuerzo multisectorial e interinstitucional. A las universidades les compete el rol más importante en estas acciones.
3. Institucionalizar la educación sexual, que es una de las mejores medidas preventivas de la salud sexual y la salud reproductiva, sobre todo en los jóvenes.
4. La educación sexual debe completar el enfoque de género, fomentar la autoestima desde la niñez y la equidad en las relaciones entre los sexos.
5. Las ONGs deben compartir con el Estado su experiencia de trabajo en salud reproductiva y en la temática de género.
6. Mejorar la calidad de los servicios de salud reproductiva, tanto en la infraestructura e insumos, como en el personal calificado. El personal de salud debe ser capacitado y sensibilizado para dar un trato más humano a las usuarias de estos servicios, sobre todo a las mujeres que llegan con complicaciones de aborto.
7. En la organización de los servicios de salud reproductiva debe considerarse los siguientes aspectos:
 - a) La diversidad cultural y regional del país
 - b) Las diferentes poblaciones objetivos: adolescentes, jóvenes y adultos
 - c) El enfoque de género.
8. Mejorar la atención profesional del parto, tanto a nivel comunitario

- como institucional. En este sentido, es importante capacitar al personal que presta el servicio desde la comunidad, como son las parteras y los técnicos sanitarios.
9. Mejorar el manejo médico y humano de las complicaciones del aborto y del aborto incompleto. Para lo cual, se requiere ejecutar adecuadamente los protocolos existentes, los sistemas de alarmas y potenciar la capacidad de los hospitales de provincia.
 10. Plantear estrategias para motivar la participación del varón en los programas de planificación familiar, en las tareas domésticas de la familia y en la crianza de los hijos.
 11. Fomentar y ejecutar investigaciones de salud reproductiva, sobre todo de sus aspectos sociales, cuyos resultados apoyen el mejoramiento en la calidad de los servicios y en la formulación y ejecución de programas de educación sexual.
 12. Potenciar a los Gobiernos Locales para que trabajen los aspectos preventivos del programa de salud reproductiva.
 13. Dar una mayor difusión al Programa de Acción de la CIPD, el CONAPO podría tener un rol orientador y ejecutor.

IV

Reunión
Nacional
sobre
Población

Taller 2

POBLACION, SALUD Y
MEDIO AMBIENTE



Población, desarrollo y medio ambiente

Pablo E. Sánchez Zevallos
Universidad Nacional de Cajamarca.

I. Introducción

Población y desarrollo son dos aspectos que deben ser analizados en conjunto, a fin de comprender mejor los procesos de interdependencia ecológica -especialmente, los que se refieren a la disponibilidad, cada vez menor, de recursos naturales como agua, alimentos y energía- y el desenfrenado crecimiento poblacional que se observa, principalmente, en los países pobres y con recursos naturales escasos, lo que ocasiona la destrucción de su medio ambiente por el efecto de sobrecarga en el uso de éstos, generando graves procesos de desertificación y contaminación.

Esto nos induce a hacer el mayor esfuerzo posible para tratar de comprender la interdependencia de la sociedad y la naturaleza, proponiéndose el desarrollo sustentable con equidad, como la estrategia más adecuada para mejorar las condiciones de vida del hombre sobre la Tierra.

El factor poblacional es el elemento determinante en el mantenimiento del balance que siempre debe existir entre la demanda -mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales- y la oferta de los recursos que brinda la naturaleza, que pueden ser incrementados y mejorados por la acción inteligente del hombre.

El conjunto funcional y equilibrado entre estos dos grandes factores hace posible el desarrollo del ecosistema del lugar, región o

país donde vive un determinado pueblo y que se ha dado en llamar desarrollo sustentable o sostenido en el tiempo.

II. El problema poblacional

En la Conferencia de la Tierra (Río de Janeiro, Junio 1992) se afirmó que el rápido crecimiento demográfico rompe el equilibrio ecológico.

Sabemos que en cada segundo que pasa llegan tres nuevos seres a poblar la tierra. Si este ritmo continúa, la población humana se incrementaría en 259,200 habitantes por día y en un año la población aumentaría en 94'608,000. Esto significa, que por cada día hay el equivalente de una nueva ciudad de más de 200,000 habitantes y que cada año la población del mundo se incrementaría en casi cuatro veces la población del Perú.

Por otro lado, se calcula que para el año 2056 la población del mundo se habría duplicado, es decir, que 60 años habrían sido suficientes para duplicar una población de 5,744'800,000 a 11,488'000,000 de habitantes, población que ha demorado miles de años en constituirse y llegar a la abultada cifra actual.

Los análisis serios sobre la disponibilidad de recursos naturales y los posibles aportes de la tecnología moderna, no llegarían a cubrir las necesidades de esta enorme población mal distribuida sobre la Tierra, lo que, sin duda, incrementaría la pobreza en niveles alarmantes en los próximos años.

Como el crecimiento poblacional no se detendría en el año 2056, en los próximos años la población se duplicaría o triplicaría en cada vez menor tiempo, pues basta recordar que del siglo pasado a nuestros días la población requirió de alrededor de un siglo para duplicar la población.

En el Perú, el problema es aún más grave porque el ritmo de crecimiento es mayor. Así podemos ver, que del Censo de 1940 al Censo de 1993 la población se ha triplicado en el número de sus habitantes.

Debemos indicar, que no en todas partes del mundo ni tampoco

en los diferentes lugares de nuestro país el problema poblacional es igual; así, mientras en el Lejano Oriente, como es el caso de Bangladesh, la densidad de la población es de 800 habitantes por Km², en el Africa, Ruanda, es de 280 habitantes por Km², en Nigeria de 120 habitantes por Km², y en nuestro Perú -si tomamos en cuenta la extensión total del territorio, que comprende el gran desierto costero, el semidesierto de la sierra y las extensas zonas de la selva que no pueden ser habitadas y muy poco aprovechadas- tenemos 18 habitantes por Km².

De acuerdo a la información del Anuario Estadístico de 1994, en nuestro territorio sólo disponemos de 2'561,000 Has. de tierras agrícolas, lo que equivale a 25,610 Km²; si a ello agregamos 12'000,000 de Has. de pastoreo que hacen 120,000 Km², más 10'000,000 de Has. de bosques aprovechables que son 100,000 Km², tendríamos, aproximadamente, 245,610 Km² de área realmente aprovechable. Esto dividido entre 22'640,000 habitantes resulta en 92 habitantes por Km², densidad poblacional que está entre las más altas del mundo y que es agravada, porque las hectáreas agrícolas de la sierra son de baja productividad, así como las praderas de la Puna, salvo áreas excepcionales en pocos lugares y en pocas extensiones. De igual manera, el bosque aprovechable en la selva no es homogéneo y, dentro de él, son pocas las especies aprovechables y su extracción se hace difícil por lo inaccesible del área; no son comparables a los productivos bosques de las zonas templadas del Hemisferio Norte o de los bosques templados chilenos y argentinos.

En cuanto al área agrícola, la carga actual de la población es de 861 habitantes por Km² de tierra agrícola, pero si logramos incorporar mediante irrigaciones, prácticas de conservación de suelos y aguas, carreteras y otro tipo de acondicionamiento, el doble de área en nuestro país, haría un total de 51,920 Km² que reduciría el índice a 436 habitantes por Km² de área agrícola. Estas cifras es conveniente tomarlas en cuenta, porque fácilmente se confunde extensión territorial total con extensión territorial con aptitud agraria o agrícola. De allí la causa de habernos convertido en un país importador neto de alimentos y por lo que será prácticamente imposible restablecer un equilibrio que fue roto hace muchos años por el crecimiento desenfrenado de la

población y la pobre tecnología agraria.

Muchos se preguntarán, ¿cómo es que podemos seguir subsistiendo aún con la pobreza existente? La única respuesta es que disponemos de uno de los más ricos mares que bañan nuestras costas y que aún no lo aprovechamos en forma racional ni de forma eficiente, pues, mientras Chile tiene una eficiencia de dos a uno, el Perú tiene de tres a uno; esto quiere decir, que por tres Kg. de pescado -peso seco- sólo obtiene un kilo de harina de pescado comercial y, éste, con bajo nivel de calidad.

Por otro lado, la transformación industrial de nuestra pesca es incipiente y en el gobierno anterior se permitió que las grandes flotas pesqueras industriales del mundo exploten irracionalmente nuestros recursos marinos; recordemos los convenios con la Unión Soviética, con Polonia y con Cuba.

Este maravilloso recurso marino, al ser depredado, está sujeto a la peor agresión contaminante que, de continuar, puede terminar con la vida en el mar. Basta observar la cantidad de desechos que arrastran los desagües de Lima y de otras ciudades costeras, cargados de detergente y de los más nocivos productos químicos y minerales que son activos venenos para las especies vivas del mar. Jacques Costeau, en uno de sus documentales muestra enormes extensiones marinas, verdaderamente desérticas, que van aumentando debido a la depredación y a la contaminación.

Otro de los recursos que nos permite importar alimentos, son los diversos minerales y metales preciosos, así como el petróleo, producto que también se está agotando. De ese modo, nos resta, como uno de los pocos recursos, el turismo; considero que la gran diversidad geográfica y ecológica, sus maravillosos contrastes y el rico patrimonio histórico y cultural que poseemos puede convertirse en uno de los más importantes generadores de divisas. Además, debemos convertirnos, como nuestros antecesores incas, en los más avanzados y modernos agricultores, alcanzando, en la poca área disponible, el más alto rendimiento.

No olvidemos, que al no disponer de grandes extensiones agrícolas los incas transformaron las empinadas laderas serranas en

verdaderos jardines de la más alta productividad, por lo que son considerados como los más grandes seleccionadores de plantas alimenticias -que hasta ahora no han sido superadas en valor nutritivo- y cuyos productos siguen vigentes, como es el caso del maíz de Urubamba, de papas y de tubérculos nativos.

En América Latina, somos unos de los países con más baja relación de área cultivada por habitante. Se calcula que en el Perú se cultivan 0.11 Has. por habitante, que es alrededor de 900 m² por habitante, y que una familia de siete personas en el Perú, disponen de, solamente, algo más de media hectárea de área agrícola por familia; en el caso de Chile, cada habitante tiene media hectárea de cultivo; el Ecuador tiene más de dos hectáreas por habitante; Uruguay tiene seis hectáreas por habitante; Argentina tiene doce hectáreas por habitante; y Bolivia tiene más de una hectárea por habitante.

El problema, como podríamos ver, es grave en cuanto a los alimentos, pero es igualmente grave si nos referimos a la disponibilidad de agua dulce que fluye por ríos, riachuelos y manantiales, y que se usa con fines domésticos, agrícolas e industriales. Estos son cada vez más escasos y debido a la erosión se van haciendo cada vez más estacionales. En muchos casos, son verdaderas cloacas, como ocurre con el río Rimac, que, más que agua, conduce abundantes desechos venenosos con lo cual se riega cultivos alimenticios y se contamina el mar.

Se constata así, el irracional manejo de todos nuestros recursos naturales, con lo cual la población humana se estaría autodestruyendo.

El problema poblacional no puede desligarse de la educación y la capacitación, a fin de hacer tomar conciencia de nuestro medio ambiente, de nuestros recursos naturales y de las posibilidades de desarrollo o de vida que existe en cualquier lugar de la tierra y, especialmente, en nuestro país.

Es la educación, el más grande e importante instrumento que debemos usar para conseguir un auténtico equilibrio entre la población humana y la naturaleza, pues el hombre no puede generar o respetar lo que no conoce y no sabe de los maravillosos beneficios que los otros seres vivos que habitan la tierra le brindan, así como los diversos elementos abióticos que rodean a todos los seres vivos. Es

necesario por lo tanto, como se ha establecido en la Agenda 21 de la Conferencia de la Tierra como derecho del hombre, tener acceso a una adecuada educación ecológica.

III. Los recursos naturales

Todos los seres vivos, especialmente el hombre, viven y se desarrollan gracias al agua, a la energía del sol y a los diferentes elementos que le brinda la superficie de la Tierra llamado «suelo». Sin embargo, vemos como diversos grupos humanos ejercen sobre la superficie de la Tierra el más grave efecto destructivo, eliminando, así, los bosques y pastizales hasta convertirlos en zonas desérticas. Con el pretexto de mejorar aparentemente sus condiciones de vida remueven peligrosamente los suelos y los ensucian con toda clase de desechos posibles, los que, con el avance de la tecnología, van siendo cada vez más mortales; vemos por ejemplo, que el detergente más moderno posee potentes biosolventes, que si bien es cierto, deja a la ropa cada vez más limpia y blanca, cuando llega al agua y al suelo va a causar graves alteraciones en la estructura de las moléculas orgánicas y del agua misma, que pierde su tensión superficial. Esto le da una gran capacidad disolvente que desordena y descompone las moléculas de los aminoácidos, proteínas y grasas, impidiendo que estas sustancias se integren adecuadamente dentro de las estructuras orgánicas de los seres vivos, que presentan graves alteraciones y llegan, finalmente, a la muerte.

Muchos cursos de agua, antes ricos, ahora turbios, son verdaderos desiertos acuáticos. En otros casos, el efecto de ciertos compuestos en el agua, como el exceso de fósforo, permite el crecimiento unilateral y agresivo de cierto tipo de algas filamentosas y otras que cubren peligrosamente los lechos de los ríos o la superficies de las aguas, rompiendo el equilibrio ecológico y, en muchos casos, afectando gravemente la vida de muchos otros seres benéficos que antes habitaban estos lugares.

La FAO, en 1991, informa que en la década de los ochenta se han destruido bosques en el mundo a una tasa de 17'000,000 de Has. por

año, es decir, 32 Has. por minuto. En el Perú, los especialistas manifiestan que se destruyen más de 300,000 Has. de bosques anualmente y, además, se ha constatado que de los árboles talados se pierde, en un mal proceso, de transformación más del 75% de la madera.

IV. El desarrollo sustentable con equidad

Conceptos fundamentales a tener en cuenta:

Cuenca hidrográfica

Se define con este nombre a un espacio geográfico que está limitado por las líneas de cumbres de las cordilleras o por los divortium acuorum de las colinas y ondulaciones geográficas, cuyas inclinadas laderas o suaves pendientes permiten el flujo del agua de la lluvia hacia un solo curso de agua, formando una quebrada, un riachuelo, un río, una laguna, un lago o un mar.

Los excedentes del agua de una cuenca hidrográfica se unen para formar un solo curso y, por lo tanto, todo curso de agua tiene siempre una cuenca bien definida en cada punto de su recorrido.

Ecología

Es la ciencia que estudia las relaciones e interrelaciones entre los diferentes seres del mundo biológico y el medio ambiente estacional que le da sustento.

Biotopo

Es el espacio geográfico ocupado por una comunidad biótica que se encuentra en constante relación de interdependencia con otras, conformando una unidad que es el Ecosistema.

Ecosistema

Es la unidad ecológica que tiene su propia dinámica y puede subsistir y evolucionar en forma autónoma. Involucra la totalidad de los organismos de un área determinada (Biotopo). Es un sistema relativamente estable, generado por las interrelaciones de las comu-

nidades bióticas interactuantes sobre el medio inanimado, dentro del cual se desarrolla, actuando todo el sistema como un **conjunto funcional**.

Eco-desarrollo sustentable

Es una estrategia necesaria para el desarrollo orgánico, autónomo, independiente y deliberado, basado en el establecimiento de una sociedad justa, capaz de generar los recursos necesarios para su existencia y mantener un equilibrio dinámico entre los recursos que se producen y los que se consumen dentro de sus ecosistemas. Esto sólo es posible si se maneja racionalmente dichas estructuras biológicas productivas en su conjunto y dentro de un nuevo **pacto de reciprocidad entre la sociedad y la naturaleza**.

Medio ambiente

El medio ambiente lo podemos entender como la totalidad de los elementos naturales dentro de un área geográfica, con sus características físicas, biológicas, climáticas y sociales, así como con sus cualidades; todo esto, comprendido dentro de un ecosistema que se interrelaciona y autoregula con otros en una región o país.

Por lo tanto, el medio ambiente comprende la fisiografía del suelo -dentro de él, el complejo suelo superficial y el subsuelo-, el aire, la temperatura, la humedad, la luminosidad, la precipitación -que conforman el clima-, las plantas, los animales y las masas de agua -los océanos, los lagos, los ríos, los estanques, los manantiales, los nevados, etc-. Del mismo modo, comprende la sociedad humana con su cultura y costumbres, que acciona sobre el conjunto, mejorando, contaminando o, simplemente, alterando las cualidades de los diversos elementos de su ecosistema.

Generalidades

La palabra **sustentable** deriva del verbo **sustentar**, que significa soportar, mantener o sostener. Evitar que una estructura se caiga o, mejor, que una estructura funcional y equilibrada pueda mantenerse

en el tiempo y sin deteriorarse y, más bien, mejorarse.

Al término «desarrollo» se le asigna una acepción socio-económica que se refiere al mejoramiento permanente de las condiciones de vida de un grupo social o de una sociedad que vive en un espacio geográfico o ecológico definido.

Este concepto es, por lo tanto, más amplio que el de crecimiento, pues, en todo caso, desde el punto de vista biológico, el crecimiento es parte del proceso de desarrollo. Veamos ligeramente este concepto:

El término desarrollo en biología es el proceso de vida de un ser, desde su nacimiento hasta su muerte, dentro del cual se realiza como ser vivo y se propaga a través de sus hijos, de sus semillas o gérmenes.

Por ejemplo, el desarrollo de un árbol. Se inicia con la germinación de la semilla en un suelo fértil, la aparición de la plántula y el crecimiento de la misma, formándose el tronco, las ramas y las semillas. Hasta este momento, la planta sólo ha crecido. Para que complete su desarrollo los frutos tendrían que dar semillas viables que, depositadas en buen suelo y buenas condiciones de clima, generen muchas otras plantas semejantes, continuando el mismo proceso.

Un ejemplo similar lo podemos encontrar, cuando en un lugar determinado se va a construir una infraestructura física productiva - podría ser el caso de un hotel-, para lo cual se acumula gran cantidad de arena, agua, cemento y otros materiales, que, sólo acumulados, pueden generar un proceso de crecimiento, pero sin diferenciación. Necesitaríamos, por lo tanto, que estos materiales se vayan convirtiendo en estructuras, como ladrillos, y éstos, en paredes y cuartos; así mismo, el cemento, el agua y el fierro transformarse en columnas y vigas. En esta forma, se va generando un adecuado y armonioso conjunto que hará de este hotel el lugar más placentero, que luego de construido y bajo una buena administración, pueda servir adecuadamente a los visitantes que dejarán con gusto su dinero y harán del conjunto una estructura funcional rentable. Esto permitirá, en el futuro, construir otro u otros hoteles similares o mejores, hasta llegar a tener una floreciente red hotelera, lográndose así el desarrollo de estas estructuras y su conjunto funcional.

Por ello, habría que diferenciar bien el concepto de **desarrollo**

económico del de crecimiento económico (también el concepto de desarrollo económico se vuelve limitado, cuando se refiere solamente al aspecto de la economía, sin relacionarla con el bienestar permanente de la sociedad y menos al medio ambiente y a sus recursos naturales).

Estos conceptos, trataron de mejorarse a fines de la década de los años 80 y se habló de crecimiento económico con justicia social y de crecimiento con sustentabilidad, que no lograron legitimizarse, porque sólo el crecimiento económico no consiguió generar abundancia permanente de bienes a la sociedad y, menos aún, eliminar la pobreza que se incrementa en el mundo entero, principalmente, en los países pobres.

El término **equidad** se refiere a la aplicación de la justicia en su máxima expresión innata que, incluso, puede estar sobre el derecho civil, cuyas leyes son dadas por los Estados, muchas veces obedeciendo intereses personales o de grupos. Mediante la equidad se modera el exceso o la rigidez de las leyes; es el derecho común que se hace más comprensible cuando nos ocupamos del uso racional de los recursos naturales con un criterio de permanencia de los mismos y, más que nada, de una justa distribución de los excedentes, pues los recursos existentes no son patrimonio de la actual generación, sino, más bien, de las futuras generaciones.

Desarrollo sustentable con equidad

Este concepto es, con seguridad, la expresión más apropiada para definir las mejores condiciones de vida de una sociedad con su medio ambiente, manteniendo una adecuada relación de equilibrio que asegure la permanencia de los principales recursos naturales en el tiempo.

La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en el Informe sobre nuestro futuro común, define el desarrollo sustentable como «un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias».

Otro concepto de la misma Comisión, que fue discutido en la

Conferencia de la Tierra (junio 1992), plantea que el desarrollo sustentable con equidad consiste en mejorar las condiciones de vida sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan.

Es conveniente por lo tanto, que entendamos que el desarrollo sustentable con equidad es una posibilidad real de los pueblos, lejos del subjetivismo y falsas posiciones que dan a los países del Tercer Mundo sólo la posibilidad de una economía de supervivencia y que hacen inviable su desarrollo. Cuando podamos asegurar que sí se hace una adecuada gestión de los recursos naturales y se respeta permanentemente el equilibrio entre la sociedad y la naturaleza, podremos alcanzar, en cualquier lugar de la Tierra, las mejores condiciones de vida que una familia o un grupo social demandan.

Planteamos, así mismo, que para hacer aplicable el desarrollo sustentable con equidad, se tiene que visualizar con claridad los objetivos de vida de cada grupo o de cada sociedad en íntima interdependencia con su medio ambiente o la naturaleza que lo rodea; incluso las normas éticas y morales de esa sociedad no sólo se deben referir al hombre mismo sino también a los animales, a las plantas, al aire, al agua y a la tierra, que son partes de él mismo.

De otro lado, la preocupación de la sociedad deberá estar orientada, principalmente, a la generación de recursos naturales renovables y, sobre los excedentes producidos, a planificar su desarrollo sustentable, en vez de agotar los recursos existentes. Insistimos en que la sociedad actual sólo tiene prestado este espacio terrestre a las generaciones futuras y que, por lo tanto, en la adecuación de este espacio, su función deberá ser **construir sin destruir** o, en último caso, **construir ecosistemas más que destruir**.

Finalmente, es también importante recordar que nada de esto tendrá valor si se pierde de vista el objetivo fundamental que es conseguir, para la especie humana y su sociedad, las mejores alternativas de vida, respetando siempre sus hábitos, sus costumbres y su cultura.

Recordemos, además, que todos los pueblos, especialmente aquellos que se les sindicó como menos desarrollados, han aportado, y aún aportan, valiosos instrumentos de desarrollo que deben ser

valorados, rescatados e integrados a la estrategia planteada.

Es destacable los valiosos aportes en técnicas y diversas prácticas agrarias de la cultura andina, además de su filosofía que alude a este concepto a tal punto que podríamos asegurar que el desarrollo sustentable con equidad ya fue concebido y aplicado por los antiguos pueblos del Ande. No podemos dejar de reconocer, también, que iguales aportes existen en las culturas mesoamericanas, especialmente Mayas y Aztecas, así como en los pueblos asiáticos.

El triángulo del conflicto

En la naturaleza, el equilibrio es lo que mantiene el desarrollo sustentable de un conjunto vivo, pues cada vez que se incrementa la oferta de recursos es posible el aumento de nuevas demandas por parte de los seres. Cuando hay un incremento desmesurado de una especie, inmediatamente aparecen los predadores naturales que restituyen el equilibrio.

Por sus características propias, el hombre no respeta los equilibrios naturales, justificándose con razones técnicas y sociales que no son muy significativas. Esto hace prevalecer la propuesta unilateral humana sobre los equilibrios medio ambientales, generándose conflictos que, si no son convenientemente abordados, suscitan el enfrentamiento, donde siempre habrá un vencedor y un perdedor. Inicialmente, el perdedor será la naturaleza, pero, a la larga, la sociedad en su conjunto, pues la naturaleza o el medio ambiente terminará negándole el agua, el aire adecuado, la tierra y todo cuanto hace posible su vida. Para graficar lo expuesto, se muestra esta situación con el llamado Triángulo del Conflicto del Desarrollo (Ver figura N_01).

Conflicto

Es conveniente manifestar que la acepción que se tiene de la palabra «conflicto», no es solamente la de un combate o de una situación sin salida, sino, más bien, la de la presencia de una confrontación. Esta nos facilitará el conocimiento de los diversos elementos

del conflicto, a fin de eliminar o disminuir sus causas y sus defectos, sacándole el máximo provecho permanente -incluso de las potenciales energías de los elementos en pugna-, y obteniendo una mayor fuerza para construir mejores condiciones de vida para la sociedad humana y alcanzar el ansiado desarrollo sustentable con equidad o el ecodesarrollo que planteamos.

Explicación del triángulo

El sentido de las flechas del triángulo nos indica el incremento de las siguientes variables. Así, en cuanto al **crecimiento económico**, la flecha nos señalará el mayor crecimiento, en cuanto a los **recursos naturales**, el mayor uso de los mismos y, en cuanto a la **equidad**, la mejor equidad dentro de la sociedad.

En nuestro triángulo se puede observar como se interrelaciona el crecimiento económico, el desarrollo sustentable, íntimamente dependiente de los recursos naturales, y la equidad como símbolo de la justicia social.

Si vemos la relación entre crecimiento económico y los recursos naturales, se aprecia que hay un efecto negativo del crecimiento industrial sobre el medio ambiente y los recursos naturales, por su secuela de desechos y contaminación que se dispersan, sobre todo, en recursos tan valiosos como el agua, el suelo y el aire. Además, muchos recursos que se emplean en la industria son agotables.

En la línea A-B, que relaciona crecimiento económico con recursos naturales, se tiene que, a medida que se incrementa el desarrollo económico, se reducen o afectan los recursos naturales; lo justo sería que el crecimiento económico se basara más en una mayor eficiencia de transformación de los recursos y en un uso racional de los mismos, manteniendo siempre el equilibrio entre la generación de recursos renovables y el aprovechamiento de los mismos.

En cuanto a la relación entre la equidad y el uso racional de los recursos, debemos establecer que no habrá equidad en la distribución de los mismos si los recursos naturales fundamentales son muy escasos, y, en este caso, la disponibilidad de los mismos no cubrirá las

necesidades de la sociedad, especialmente, en lo que se refiere al agua, a la energía y a los alimentos. Debe existir, por ello, un permanente equilibrio entre las necesidades de la población y los recursos naturales. No es posible una sobrecarga poblacional en un espacio que no la pueda sustentar, porque esto generará depredación, primero, y, luego, destrucción del espacio y emigración automática de la población, como ocurre en muchos lugares de la sierra (línea A'-B').

Es conveniente indicar que estos recursos se hacen aún más escasos o se deterioran, por la irracional explotación de la actividad industrial, especialmente, la explotación minera y la transformación metalúrgica; se debe tener mucho cuidado en que este tipo de empresas empleen tecnologías avanzadas que minimicen el impacto ecológico. Estas ya son disponibles, pero no se emplean, porque a muchos empresarios les interesa tener grandes ganancias económicas, sin importarles el deterioro ambiental.

De otro lado, falta un marco legal que adecue la explotación industrial a un mínimo impacto ecológico o que, en todo caso, haga cumplir las exigencias que se establecen en los códigos, leyes y reglamentos respectivos.

El punto de equilibrio estaría dado por un racional crecimiento económico, un eficiente uso de los recursos naturales, que no se vean afectados por una sobreexplotación industrial, y un uso equitativo de los disponibles recursos naturales. La sociedad deberá encargarse de generarlos o regenerarlos, antes que de degradarlos o destruirlos; este punto lo encontramos en la intersección de las líneas C-D y C'-D'.

El ecosistema de la cuenca hidrográfica

La Cuenca Hidrográfica es el espacio que recoge el agua de las precipitaciones pluviales, la energía radiante y que, de acuerdo a las características fisiográficas, geológicas y ecológicas del suelo, almacena, distribuye y transforma el agua y la energía en los más complejos y variados recursos naturales. Estos son los que determinan el grado de desarrollo de la cuenca hasta llegar a su clímax, en donde alcanza su mayor acumulación energética, y que, finalmente, está al servicio de

la sociedad humana para su uso racional permanente o su destrucción.

Geomorfología de una cuenca hidrográfica

Las cuencas hidrográficas están en constante modificación. Su grado de alteración depende de la intensidad de la erosión de los suelos -debido a las lluvias, a los procesos de deglaciación, etc.-, de la cobertura vegetal, de su geología y, especialmente, de la acción de la sociedad humana que, en su afán de un «mejor acondicionamiento», no repara en destruir el ordenamiento natural, que es el más armónico y permanente dentro de un ecosistema.

En la aplicación de la estrategia del desarrollo sustentable, la cuenca hidrográfica es considerada como la unidad de acción y dentro de la cual es posible aplicar plenamente la estrategia mencionada.

Ecosistema cuenca

La cuenca hidrográfica debe ser considerada como una gran casa, dentro de la cual todos los elementos tienen su «sitio». Hay cosas que están en la cocina, otras en el dormitorio, la sala, el patio o el baño, pero todo esto está armoniosamente ubicado e intercomunicado. Así, existe un ordenamiento natural, el cual, si ha desaparecido o es alterado, debe ser readecuado o regenerado, tratando siempre de que este ordenamiento, en función de la sociedad humana, no afecte la armonía de la naturaleza. Dentro de este acondicionamiento es lícito desarrollar un adecuado sistema vial que facilite el ordenamiento, así mismo, un apropiado sistema de captación, almacenamiento y distribución del agua, que es el elemento vital y ordenador por excelencia.

También, debe ser seriamente tomado en cuenta el elemento suelo o mamapacha, que debe ser, más que sólo conservado, criado o desarrollado, cuidando de atender, permanentemente, la salud del mismo.

V. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

1. En el Perú existe un peligroso desequilibrio que se va acentuando entre el incremento de la población consumidora y la oferta de recursos naturales.
2. En la ciudadanía peruana no se tiene una clara conciencia acerca de la gestión de los recursos naturales, especialmente, de su uso y manejo sustentable; además, existe confusión entre el grave deterioro de los recursos y los efectos de contaminación ambiental; en nuestro país, el más grave es el primero.
3. Posemos deficientes políticas y estrategias sobre planificación familiar, que no permiten alcanzar una adecuada y equitativa organización social y el desarrollo sustentable.
4. Aún no se ha establecido un adecuado sistema de educación ecológica o medio ambientalista, y lo que se ha avanzado no es suficiente por el enfoque discursivo, y menos práctico, que se asigna a los problemas ambientales.
5. Existe un deficiente marco legal, que no ayuda a la conservación y uso racional y apropiado de todos los recursos naturales, y, sobre todo, leyes que no se ajustan a las condiciones ecológicas y ambientales nuestras y copian simplemente los problemas de otros países, a veces, totalmente diferentes.

Recomendaciones

1. Se debe elaborar para el país, para las regiones y para los municipios programas específicos de desarrollo rural sustentable con equidad, para lo cual es necesario la participación de todos los sectores y la población organizada en acciones de verdadera concertación. En Cajamarca, se tiene una importante experiencia de desarrollo, que se está ejecutando mediante las llamadas Mesas de Concertación Interinstitucional, lideradas por el Municipio.
2. Que, mediante todos los procesos de comunicación y educación

del país, se programe un adecuado sistema de información sobre una propuesta de desarrollo sustentable donde el problema poblacional esté claramente expuesto, así como la gestión de los recursos naturales que están en estrecha relación con la sociedad y su desarrollo.

3. En el Perú, debe establecerse un Programa de Planificación Familiar más intenso y apropiado a las diferentes zonas geográficas y ecológicas de nuestro país, pues el nuestro está marcado por una gran heterogeneidad geográfica, ecológica, económica y cultural.
4. No obstante existir un movimiento ecologista y medio ambientalista, éste no es suficiente y adolece de fuertes distorsiones que están haciendo del movimiento ecológico una moda que luego pasará sin mayor efecto en nuestra sociedad, pues a todo se le asigna la palabra *ecológico*, incluso, en aspectos que nada tienen que ver con ello. El insistir en esta moda puede ser contraproducente para el auténtico movimiento.

Así, se habla de moda ecológica, detergentes ecológicos, música ecológica, colores ecológicos, perfumes ecológicos, etc..

Además, aún no se ha establecido dentro de la currícula de estudios una adecuada inserción de conceptos y prácticas, salvo acciones puntuales como las Escuelas Azules desarrolladas en Cajamarca y la Escuela, Ecología y Comunidad Campesina de los Proyectos FAO Holanda y FAO Suiza. Esperamos que muy pronto, en la realidad educativa, se incida más en los mensajes y prácticas que faciliten la comprensión del problema ambiental.

5. En el Perú es conveniente revisar el Código del Medio Ambiente y adaptarlo mejor con la población y su cultura; luego de ello, se deberá dar leyes específicas de protección, conservación y uso de los recursos naturales por la población.

Por otro lado, las diversas regiones del país deben retomar su capacidad legislativa y dar dispositivos legales que impliquen la conservación de los recursos naturales y su uso racional. De igual manera, los municipios, en concordancia con la Ley Municipal, deben asumir la gestión ambiental en sus ámbitos respectivos, mediante proyectos de desarrollo sustentable con equidad.

Medio ambiente, salud y población

María del Carmen Gastañaga
Ministerio de Salud.

I. Introducción

El interés actual en el medio humano ha surgido en un momento en que los países en desarrollo se dedican, cada vez más, a alcanzar la meta del desarrollo. El interés en las cuestiones relacionadas con el ambiente ha tenido su origen en los problemas experimentados por los países industrialmente adelantados. Estos problemas son el resultado de un nivel elevado de desarrollo económico. La creación de una gran capacidad de producción en la industria y en la agricultura, el crecimiento de sistemas complejos de transporte y comunicaciones y la rápida evolución de los conglomerados humanos han causado daños y perturbaciones en el medio humano. Estas perturbaciones han llegado a alcanzar tales proporciones que en muchos sitios constituyen ya un grave peligro para la salud y el bienestar humano.

La incorporación al concepto del desarrollo de la cuestión del ambiente, al igual que la inclusión de otras metas sociales, plantea problemas importantes que tienen que ver con la planificación y con la formulación de las políticas de desarrollo. En la medida en que los objetivos ambientales apoyan o refuerzan el crecimiento económico, y esto puede demostrarse, se podría establecer con mayor facilidad el lugar que les corresponde en el orden de prioridades. Es cierto que los problemas ambientales de los países en desarrollo tienen, en gran

medida, su origen en la falta de desarrollo, pero también es cierto que los problemas que surgen del proceso de desarrollo son igualmente evidentes en estos países, en un grado que depende del nivel relativo de desarrollo que hayan alcanzado. Es más, cabe esperar que, a medida que el proceso de desarrollo vaya avanzando, este último tipo de problema irá asumiendo creciente importancia.

Los mensajes generales de muchos estudios científicos, así como de reuniones políticas de alto nivel, incluyendo la Cumbre de Río, de donde me he permitido tomar algunos de sus planteamientos para difundirlos, son muy claros: las actuales tendencias de desarrollo del Ser Humano y, por lo tanto, de nuestro planeta Tierra, no son sostenibles.

II. Dinámica demográfica y desarrollo sostenible

La población total del país, según el Censo 1993, es de 22,128,466 habitantes, representando la población urbana el 70.1% del total, con una tasa de fecundidad de 3,5 hijos/mujer. En el marco socio-cultural existente, según el mismo Censo y estudios sobre Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en el país el 53.9% de los hogares presentan al menos una NBI. La necesidad que más afecta a los hogares es la carencia de servicios de desague u otros sistemas de eliminación de excretas, lo que incrementa el riesgo de contraer enfermedades por escasez de salubridad, situación que compromete la salud y vida de las personas, en especial de los niños.

Para 1992, la tasa de analfabetismo global fue de 15% en las áreas rurales y alrededor del 7% en las áreas urbanas, su distribución por sexos fue de 3.8% para hombres y 9.7% para mujeres. La proporción de hogares con niños que cursan el 1º grado de instrucción y tienen desnutrición crónica es de 48.3%.

Hay una relación sinérgica entre las tendencias y los factores demográficos y el desarrollo sostenible. La combinación del crecimiento de la población mundial y la producción con modalidades de consumo no sostenibles, causa presiones cada vez más graves sobre la capacidad de la tierra para sustentar la vida. Esos procesos interactivos

afectan el uso de la tierra, el agua, el aire, la energía y otros recursos. Si la gestión no es correcta, las ciudades que crecen rápidamente tropiezan con grandes problemas ambientales. El aumento del número y tamaño de las ciudades exige que se preste mayor atención a cuestiones de gobierno local y gestión municipal. Los factores humanos son elementos fundamentales para el examen de esta intrincada red de relaciones, que deberían tenerse en cuenta adecuadamente al formular políticas amplias para el desarrollo sostenible.

En esas políticas se debería prestar atención a las relaciones entre las tendencias y factores demográficos, la utilización de los recursos, la difusión adecuada de tecnología, y el desarrollo. En las políticas de población debería reconocerse, también, la influencia de los seres humanos sobre el medio ambiente y el desarrollo. Es necesario aumentar la comprensión de este aspecto entre los responsables de la adopción de decisiones en todos los niveles y proporcionar mejor información, en la que se puedan basar las políticas nacionales e internacionales, así como brindar un marco conceptual para interpretar esa información.

Es menester desarrollar estrategias para mitigar, tanto el efecto adverso de las actividades humanas sobre el medio ambiente, como el efecto adverso de las modificaciones del medio ambiente sobre las poblaciones humanas. Se espera que la población mundial sobrepase los 8,000 millones de habitantes para el año 2020. El 60% de la población mundial vive ya en las zonas costeras, y el 65% de las ciudades con una población de más de 2,5 millones de habitantes están ubicadas a lo largo de las costas del mundo.

Por lo general, en los planes existentes de fomento del desarrollo sostenible se reconoce que las tendencias y los factores demográficos son elementos que tienen una influencia crítica en las pautas de consumo, en la producción, en los estilos de vida y en la sostenibilidad a largo plazo. No obstante, en el futuro será necesario prestar más atención a estas cuestiones al formular políticas generales y al elaborar planes de desarrollo. Se deberían combinar las cuestiones ambientales y de población en una visión integrada del desarrollo, cuyos objetivos primordiales fueran la mitigación de la pobreza, la garantía de los

medios de subsistencia, la buena salud, la calidad de vida, el mejoramiento de la condición de la mujer, el aumento de sus ingresos y el acceso a su enseñanza y a la capacitación profesional, así como la realización de sus aspiraciones personales y el reconocimiento de los derechos de los individuos y las comunidades.

Los gobiernos deberían tomar medidas activas a fin de ejecutar programas para establecer y reforzar los servicios de salud preventivos y curativos, que incluyeran servicios de salud reproductiva seguros y eficaces, centrados en la mujer, así como servicios asequibles y accesibles, según procediera, de planificación responsable del tamaño de la familia, en consonancia con la libertad, la dignidad y los valores personales, y teniendo en cuenta las consideraciones éticas y culturales.

III. Salud humana

La salud y el desarrollo tienen una relación directa. Tanto el desarrollo insuficiente que conduce a la pobreza, como el desarrollo inadecuado que redundaba en el consumo excesivo, combinados con el crecimiento de la población mundial, pueden redundar en graves problemas de salud, relacionados con el medio ambiente, en los países desarrollados y en los países en desarrollo. En nuestro caso debemos abordar las necesidades de atención primaria de salud de nuestra población, ya que se integran con el logro de los objetivos de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta las cuestiones del medio ambiente. La vinculación de las mejoras de carácter sanitario, ambiental y socio-económico, exige la ejecución de actividades intersectoriales.

3.1 Atención primaria de la salud

La salud depende, en último término, de la capacidad de controlar la interacción entre el medio físico, el espiritual, el biológico, el económico y el social. No es posible lograr un desarrollo equilibrado sin una población saludable. Todos conocemos las precarias condiciones socio-ambientales a las que está sometida gran parte de la población, sobre todo en las zonas de extrema pobreza, es por eso que se

deberá descentralizar la atención primaria de salud, mediante sistemas locales de salud, integrando las acciones de atención de las personas con las de atención al medio.

Los medios más eficaces para reducir los riesgos a los que están expuestas las unidades familiares dentro de su entorno socio-ambiental inmediato son, sin duda, el aumento de los ingresos y la mejora del nivel de educación de sus miembros. Los mayores ingresos permitirán introducir mejoras en sus hogares, entre ellas los servicios de agua y desagüe. Al mejorar su nivel de educación, mejora también su higiene y aumenta su receptividad a los programas de salud ambiental.

3.2 Enfermedades transmisibles

Con los adelantos que se han hecho en materia de vacunas y de agentes químicos terapéuticos se ha logrado mantener, en algo, bajo control muchas enfermedades transmisibles. Sin embargo, aún quedan enfermedades transmisibles importantes respecto de las que es absolutamente necesario tomar medidas de control ambiental. La mayoría de afecciones requieren de un control que depende esencialmente de la calidad de saneamiento básico (agua, excretas y suelos); de la calidad de alimentos y del nivel de educación sanitaria de la población.

Es así que en las zonas donde existe pobreza, que se evidencia en viviendas inadecuadas y sin servicios básicos, en botaderos diseminados por todos lugares y en falta de educación sanitaria, vamos a encontrar una serie de patologías, siendo éstas, en orden de importancia: infecciones respiratorias; enfermedades diarreicas agudas; cólera; parasitosis; tifoidea; malaria; etc. Las dos primeras son el principal motivo de consulta y muerte en menores de 1 año.

A través del tiempo, el nivel estable, e incluso ascendente, de las enfermedades transmisibles relacionadas con el medio, transmite un complejo ambiental e institucional más difícil de abordar por la multiseccionalidad involucrada. El mayor costo de las acciones de control, en comparación con el método vacunal, y, especialmente, el poco interés puesto en ellas, así como el escaso valor concedido en

todos los niveles a la prevención y la incapacidad de enfrentar adecuadamente los complejos problemas del «medio», amplían las explicaciones de la situación descrita.

3.3 Saneamiento básico

Las malas condiciones de existencia de millones de habitantes de las zonas urbanas y periurbanas están destruyendo su salud, sus valores sociales y sus vidas. La capacidad de la sociedad para satisfacer las necesidades humanas no han ido aumentando en la misma medida que la población y muchas personas están malviviendo con escasos ingresos, mal alimentadas, mal alojadas y con servicios deficientes. Con muchísima frecuencia el crecimiento poblacional va acompañado de efectos destructivos del medio ambiente físico y de la base de recursos necesaria para el desarrollo sostenible.

El hacinamiento de la población y el alojamiento inadecuado son factores que contribuyen al aumento de incidencia de enfermedades de las vías respiratorias, de la TBC, meningitis y de otras enfermedades.

Cambiar lo anterior es tener que mejorar el saneamiento básico, y esto dependerá de la acción coordinada de todos los niveles del gobierno, de los sectores Salud, Educación, del sector empresarial, de las ONGs, y otros.

Las prioridades sanitarias son :

- Educación sanitaria masiva
- Ampliación y mejoramiento de los servicios de saneamiento
- Control de la contaminación de los cursos y cuerpos de agua
- Control de la contaminación del mar
- Control de la contaminación fecal de alimentos
- Control de residuos y efluentes de centros de atención de salud
- Control de plagas

3.4 Grupos de riesgo

Además de cuidar de la satisfacción de las necesidades básicas

de salud, hay que poner especial empeño en proteger y educar a los grupos vulnerables, especialmente a los niños, a los jóvenes adultos, a las mujeres, a las poblaciones indígenas y a los muy pobres, como medida indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible.

Los recién nacidos y los niños : Los menores de 15 años constituyen alrededor de una tercera parte de la población mundial. De ellos, mueren por lo menos 15 millones al año debido a traumatismos o asfixia durante el parto, infecciones respiratorias agudas, malnutrición, enfermedades diarreicas o transmisibles; es decir, por accidentes o enfermedades que se podrían evitar.

**MORTALIDAD INFANTIL EN LA NIÑEZ,
SEGUN REGIONES 1991-92**

(Tasa por mil)

REGION	(1)	(2) 1/	(3)	(4)	(5)
TOTAL	30	34	64	30	92
Andrés A. Cáceres	28	35	63	40	100
Arequipa	13	23	36	11	47
Chavín	23	35	58	25	82
Graú	39	41	80	34	111
Inca	43	60	104	39	138
José C. Mariátegui	49	51	101	37	133
La Libertad	281	241	521	341	84
Loreto	34	55	89	52	137
Los Libertadores					
Wari	44	30	73	42	112
Nor Oriental del Marañón	28	33	61	30	89
San Martín	39	46	85	37	119
Ucayali	36	47	84	55	134
Lima	17	14	30	10	40

1/ Calculada como la diferencia entre la tasa de mortalidad infantil y la neonatal.

- (1) Mortalidad Neonatal: comprende los primeros 25 días nacido.
- (2) Mortalidad Postneonatal: entre el primero y el undécimo mes de vida.
- (3) Mortalidad Infantil: entre 0 y 11 meses de vida.
- (4) Mortalidad Postinfantil: entre el primero y cuarto años de vida.
- (5) Mortalidad en la Niñez: comprende los primeros 5 años de vida.

Nota: Todas las tasas están basadas en más de 500 casos.

FUENTE: INEI - ENDES, 1991 - 1992.

DIEZ PRIMERAS CAUSAS DE MORTALIDAD INFANTIL REGISTRADA (1991 - 1992)

CAUSA	1990	1990	1991	1991
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
TODAS LAS CAUSAS	13,529	100.00	11,511	100.00
Causas perinatal.	4,734	34.99	3,731	
I.R.A.	4,022	29.73	3,561	
E.D.A	1,476	10.91	1,277	
Defic. nutrición	666	4.92	456	
Enf. endocrinas, metabolismo	472	3.49	237	2.06
Otras enf. bacter.	372	2.75	322	2.80
Anomalías cong.	357	2.64	396	3.44
Enf. del corazón	193	1.43	159	1.38
Enf. sist. nerv.	130	0.96	137	1.19
Enf. apar. diges.	108	0.80	92	0.80
Resto de causas	999	7.38	1,143	9.93

FUENTE: Ministerio de Salud, Oficina de Estadística e Informática 1991 - 1992

Los jóvenes: son particularmente vulnerables a los problemas asociados con el desarrollo económico que suelen debilitar las formas tradicionales de desarrollo social indispensables para el desarrollo sano de los jóvenes. La urbanización y los cambios de costumbres sociales han aumentado el uso indebido de drogas, los embarazos no deseados y las enfermedades venéreas, incluido el SIDA.

La mujer: En nuestro país sigue siendo precario el estado de salud e la mujer, incluso se ha acrecentado su pobreza, su malnutrición y su llegada a los servicios de salud. La Mayoría de las mujeres sigue careciendo de oportunidades de educación básica y de los medios para promover su salud, ejercer un control responsable de su función reproductora y mejorar su condición socioeconómica.

**DEFUNCIONES MATERNAS REGISTRADAS,
SEGUN CAUSAS (1981 - 1992)**

CAUSA	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TOTAL 1/	591	618	649	697	514	439
Aborto	53	71	58	62	57	34
Causas Obstét. directas	532	541	581	623	449	399
Causas Obstét. indirectas	6	6	10	12	8	6

1/ Complicaciones del embarazo, parto y puerperio

FUENTE: Ministerio de Salud - Oficina de Estadística e Informática 1991 - 1992

3.5 Contaminación ambiental y salud.

En muchos lugares del país, es tal la contaminación del medio ambiente en general (aire, agua, tierra, etc), que se está minando la salud e muchas personas. Esto se debe, entre otros factores, a los cambios anteriores y actuales en las modalidades de consumo y producción, a los estilos de vida, la producción y utilización de energía, la industria, el transporte, etc., que no tienen en cuenta la protección del medio ambiente. Además, en el análisis reciente de la OMS se establece claramente la interdependencia entre la salud, el medio ambiente y el desarrollo y se revela que en la mayoría de los países no se produce la integración de esos aspectos, por lo que se carece de un mecanismo eficaz de lucha contra la contaminación.

Principales fuentes de contaminación en el Perú:

Industria Minera, Otras industrias (químicas, frenos, baterías, etc.)
Cemento, Transporte (aéreo, marítimo y terrestre), Parque Automotor
Hábitos de la población y Residuos sólidos.

Comentario

Juan Palao Iturregui

Considero importante, en el caso de Gastañaga, haber tomado en cuenta la Carta de la Tierra, que en la Cumbre de Río se convirtiera en la Declaración de Río. Allí se resumen las visiones, principios y políticas a las que llegaron, por consenso, los variados sectores de la sociedad mundial con filosofías distintas de vida.

Gastañaga y Sánchez en sus introducciones nos plantean cómo la incorporación de los aspectos medio ambientales y otras metas sociales al concepto desarrollo, plantea nuevos retos tanto a los países desarrollados y en desarrollo. En ambos casos se trata de propuestas de desarrollo no sustentables. Frente a estos retos es importante hacer conocer que las formas de apoyo bilateral que se establecían anteriormente entre ambos tipos de países, para dar tratamiento a estos asuntos, no ha dado buenos resultados. La tendencia actual es pasar de la bilateralidad, que implicaba cierto tinte de «caridad», al concepto de «trabajo asociativo», que implica, más bien, acción conjunta por ser problemas de carácter global. Lo que se hace allá afecta aquí y viceversa.

En ambas ponencias se hace alusión al concepto de «necesidades básicas insatisfechas». Nos preguntamos, por ejemplo, qué es la salud, qué es el equilibrio ecológico. Sin embargo habría que profundizar, un poco más, qué conceptos se han desarrollado sobre el tema. Sería interesante hacer una relectura sobre necesidades básicas a la luz de nuevos indicadores para su medición. Generalmente, la forma cómo se hace un análisis de necesidades y los instrumentos que se utilizan para ello, en la actualidad, desemboca en un listado de acciones y requerimientos de bienes económicos que, se supone,

deben resolver esos problemas. Sin embargo, con análisis de este tipo, a la fecha, las alternativas de solución no han tenido mucho éxito.

Se propone que los diagnósticos amplíen sus dimensiones de análisis y mejoren sus instrumentos para hacerlo. Una forma de proceder es identificando las necesidades existenciales de la persona priorizando las variables del ser, tener, hacer e interactuar, y cruzarlas con las necesidades axiológicas de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, libertad, recreación, participación, identidad y creación. Un análisis de necesidades nos mostrará que el adagio popular «no sólo de pan vive el hombre» es realmente sabio.

Paralelamente a lo anterior, se hace necesario reflexionar y debatir sobre los siguientes conceptos: i) considerar a las necesidades humanas como atributos esenciales relacionados a la evolución humana, ii) a los satisfactores como formas de ser, tener, hacer e interactuar, relacionadas a estructuras, y iii) a los bienes económicos como los objetos relacionados a momentos históricos particulares.

Es sólo en algunas regiones que resultan marginadas por la crisis -y en aquellos grupos que desafían los estilos de desarrollo que prevalecen hoy en día-, que se originan procesos autónomos, donde los satisfactores y bienes económicos se subordinan, una vez más, a la actualización de las necesidades humanas. Es en estos sectores que nosotros podemos encontrar ejemplos de comportamientos sinérgicos, que ofrecen una respuesta potencial a la crisis que se presenta como telón de fondo en nuestras vidas.

Ambos expositores mencionan que la relación sinérgica entre las tendencias de los factores demográficos y el desarrollo sostenibles están causando presiones graves sobre la capacidad de la tierra para sustentar la vida.

En este punto es bueno recordar que el taller o grupo de trabajo, deliberadamente, se ha denominado «Salud y Medio Ambiente». Ello debe hacernos pensar en las interrelaciones que guardan los variados convenios mundiales que elaboran, firman y ratifican nuestros gobiernos. Mientras el Convenio sobre Población enfatiza, como es obvio, asuntos de población, el Convenio de Lucha Contra la Desertificación y Sequía, incide básicamente en la sostenibilidad del

uso y manejo racional del agua, la tierra y medio ambiente en sus sistemas agrícolas y pastorales.

El reto que se presenta aquí es armonizar la voluntad política para orientar el gasto público de acuerdo a los verdaderos intereses de la población y los mandatos que con carácter de obligatoriedad tienen los convenios.

En ambos casos se ha hablado de planes de desarrollo nacional y la necesidad de coordinación intersectorial en conexión con la salud humana y la producción y conservación de la base de los recursos. Pablo Sánchez menciona que debe hacerse mediante «una acción inteligente».

Sin embargo, en ambos casos no se desarrolla cómo deben implementarse estos planes. Es bueno recordar que en el Convenio de Lucha Contra de Desertificación y Sequía se menciona que el principio fundamental para preparar programas de acción nacional es, «promover la preparación de las comunidades de base y fomentar la participación de variadas personas y organizaciones para discutir qué es lo que debe hacerse».

El asunto de la participación en la toma de decisiones es otro tema clave dentro de los derechos de la sociedad urbana y rural. El tipo de educación, más enfocada a transmisión de información de datos, hace que la población tenga conocimientos estáticos y tenga dificultades en su aplicación, es decir, que no tengan la precisión adecuada para utilizar principios a nivel operativo en la vida misma. Ello conlleva a mantener los esfuerzos de conocimiento y creatividad a nivel de actividades de sobrevivencia, lo que en otras palabras llamamos pobreza en la subsistencia, en la protección, en lo recreativo, en lo creativo e incluso, en lo afectivo y educativo.

Esta situación se agrava aún más cuando la pobreza llega a lo participativo y a la libertad de las personas. Las formas de educación no conllevan a desarrollar actitudes ni valores que permitan desarrollar una conciencia social y política; de este forma, se agudiza el paso hacia una participación plena que permita dialogar e interactuar en diversos niveles: local, regional, nacional y mundial.

Una propuesta para salir adelante debe combinar, por un lado,

el desarrollo de capacidades para generar y aceptar conocimientos de diversas fuentes y corrientes, y, por el otro lado, el desarrollo de mecanismos adecuados para hacer crecer paulatinamente la conciencia social y política a ser utilizados en contextos interculturales como el andino. De esta manera puede haber una posibilidad para proponer en las instancias respectivas para qué y cómo debieran usarse los recursos en el marco de planes de acción local, regional o nacional.

En resumen, se debe pensar en mejorar la metodología de planificación que vaya «de abajo hacia arriba» y producir planes tipo proceso y no planes de «arriba hacia abajo», tipo documento estático, que no captan los intereses y expectativas de la población.

En el desarrollo de la salud humana se enfatiza básicamente actividades, variables e indicadores que se conocen como atención primaria de la salud, enfermedades transmisibles, saneamiento básico, contaminación ambiental y salud, etc.

Sobre este punto, habría que añadir y pensar en otras que incluyan la protección del aire, ambiente y el clima, la protección del agua, la prevención, recogida, transporte y eliminación de desechos, reciclado de desechos y otros residuos, protección del suelo y aguas freáticas, lucha contra el ruido, protección de la naturaleza y el paisaje, lucha contra la desertificación (degradación de las tierras o pérdida del potencial productivo en zonas áridas, semi-áridas y áridas subhúmedas) y los efectos de la sequía, y otras medidas de protección ambiental, investigación y desarrollo.

Para hacer operativas y concretas estas medidas el gobierno debe mejorar sus Sistemas de Cuentas Nacionales (SCN) que incluyan y consideren indicadores para las actividades sugeridas. Sólo así habrá posibilidad de orientar el gasto público para resolver necesidades sentidas de la población y plantear un desarrollo sustentable.

Además de lo expresado para el rol de las ONGs, deberá incluirse la necesidad de formación/capacitación de equipos multidisciplinarios de acompañamiento para facilitar la participación de la población en las políticas de planificación y toma de decisiones, implementación y revisión de los planes y programas.

Comentario

Eduardo Gil Mora

A la ponencia de Pablo Sánchez

Se sustenta que existe y que es evidente la interdependencia ecológica. En efecto, esta interdependencia constituye un proceso causal que mantiene el equilibrio existente en los ecosistemas donde la población halla los recursos naturales y extrae los elementos para satisfacer sus necesidades vitales. Sin embargo, debido a los actuales estilos de desarrollo vigente, esta interdependencia se viene debilitando, conduciendo a un deterioro ambiental; en esta relación recursos naturales-ecosistemas-comunidades humanas, juegan papel importante algunas variables tales como:

- a) La población, en términos de la planificación familiar en su crecimiento, su distribución espacial y el apropiado uso de los recursos naturales.
- b) La tecnología utilizada debe ser la apropiada, a fin de que no abuse o subutilice el recurso y no conduzca al deterioro del medio ambiente.
- c) Todo programa o proyecto debe tener, necesariamente, los estudios de impacto ambiental a los efectos de introducir la variable ambiental en las políticas de desarrollo y proponer medidas de mitigación en favor del medio ambiente.
- d) Los estilos de desarrollo imperantes tienen que ser revisados y replanteados, de modo que sean ambientalmente compatibles, socialmente justas, económicamente viables y políticamente aceptables.

El expositor afirma que «la carga actual en términos de habitantes y suelo agrícola es de 861 hab/km² y que de ser ampliada podría ser de 436/km². Esta relación es importante en el Perú, un país con alta población en la zona andina; gran parte de la solución del hambre, pobreza y desnutrición estará precisamente en la actividad agrícola y los políticos y nuevos gobernantes deben de considerar muy en serio este importante aspecto.

Permítaseme comentar información referente a la Región Inka: Sólo el 4.0% del territorio regional tiene uso agrícola (Cusco 2.51%; Apurímac 4.24% y Madre de Dios 5.42%). Los suelos con amplitud de riego alcanzan al 0.39% y anualmente se pierden debido a la erosión hídrica 14 toneladas de suelo fértil.

Lo anterior significa que se debe manejar el recurso hídrico para beneficio, haciendo que las lluvias sean útiles y evitando que no produzca erosión; al respecto, es necesario «cosechar el agua» puesto que, por ejemplo, en el Cusco llueve grandes cantidades sólo 3 meses al año (enero a marzo). Sin embargo, esta lluvia aún no es convenientemente utilizada a pesar de que las características topográficas, geológicas y de permeabilidad son óptimas.

La zona andina de nuestro país ha recibido escasa atención durante la época de la República. En la zona andina, se originan casi todos los ríos que irrigan el desierto costero; se hallan las pasturas que sustentan a más del 40% de la ganadería nacional; se halla la mayor proporción de los suelos agrícolas; se hallan las minas que generan las divisas al país; se domesticaron recursos genéticos importantes que dan la alimentación al país y al mundo; sin embargo, se le otorga escasa atención en el presupuesto de las inversiones.

Frente a este panorama, el uso de los recursos marinos de la costa no es la única respuesta, como plantea el Ing. Sánchez; nada hay que quitarle a los esfuerzos para utilizar apropiadamente los recursos marinos, por el contrario hay que incentivarlos; pero hay que brindarle toda la atención necesaria al desarrollo de la zona andina y de la amazonia de nuestro país, porque, de lo contrario, la litoralización de la población peruana será mas aguda.

Se hace necesario e importante puntualizar que la ampliación

de la frontera agrícola no sólo debe ser entendida como el «ganar mayor número de hectáreas para la agricultura», sino debe ser entendido como el incremento de la producción «protectora del ecosistema», creando, para ello, mecanismos de producción que contaminen menos y que hagan posible que la actividad agrícola sea sustentable en el tiempo.

En lo que se refiere a la amazonia, ésta no debe ser manejada con criterios occidentalizados de agricultura; la realidad es completamente distinta; los «aguajales» y «shebonales» así como las qochas y lagos poseen una productividad importante que, adecuada y convenientemente manejados, pueden proporcionar alimento para la población. Se requiere introducir prácticas agroforestales y planes de manejo tanto de la vegetación, fauna y recursos hidrobiológicos.

A la ponencia de María de Carmen Gastañaga

Es importante señalar, que estamos asistiendo a una galopante urbanización de la población peruana (70.1% según el censo de 1993), caracterizada por una alta tasa de necesidades básicas insatisfechas, que conducen a situaciones de pobreza extrema y a connotaciones medio ambientales importantes tales como la carencia de servicios básicos (agua, desagüe, adecuada eliminación de desechos sólidos). Es decir, que la pobreza material genera modelos de conducta ambientalmente dañinos; pero esta pobreza es consecuencia del subdesarrollo, o más bien de los estilos de desarrollo impuestos.

Bien sostiene la Dra. Gastañaga, que sería necesario prestar atención a los problemas ambientales que tienen vínculo con la salud. En efecto, la mayoría de las enfermedades que forman la base de la pirámide de la mortalidad infantil es ambiental; por consiguiente, su disminución no es complicada y posible de realizar a través de actividades de saneamiento, educación, atención primaria, etc. Nada debe hacerse para detener la implementación de los grandes hospitales que atienden enfermedades congénitas y degenerativas; pero debe de impulsarse y elevarse el presupuesto para la implementación de Centros de Salud que detengan las enfermedades de tipo ambiental.

A pesar de los esfuerzos desplegados por las instituciones de gobierno y las privadas, se observa un alarmante déficit de agua potable en el sector rural; por ejemplo, en comunidades rurales de la Región Inka, alrededor del 88% de las familias carecen de instalaciones de agua de calidad potable y, en lo referente a sistemas de desagüe o la instalación de letrinas sanitarias, sólo alrededor del 8% de las viviendas poseen una letrina sanitaria; por lo tanto, se observa una alta incidencia de enfermedades, debida a la contaminación fecal y diseminación de enfermedades de tipo hídrico.

Conclusiones y recomendaciones

Moderadora: Laura Madaleingoitia

Relatora : Sandra de Rivero

Diagnóstico y problemática

- 1.1. Es necesario precisar y ponerse de acuerdo sobre la definición de algunos conceptos básicos, a partir de los documentos de las Naciones Unidas, en especial de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y del Plan de Acción del Cairo.
- a) El medio ambiente puede ser entendido como la totalidad de los elementos, con sus características físicas, biológicas, climáticas y sociales y sus cualidades, que se articulan entre sí, al interior de un ecosistema. El medio ambiente incluye, entonces, a la sociedad humana, con su cultura y costumbres, las que actúan sobre el conjunto y altera -positiva o negativamente- las cualidades de los diversos elementos del ecosistema.
 - b) Por su parte, el desarrollo sostenible entraña, entre otras cosas, la viabilidad a lo largo del plazo de la producción y el consumo, en relación con todas las actividades económicas, la utilización racional de los recursos, desde un punto de vista ecológico, y la reducción al mínimo de los desperdicios. La integración específica de la variable poblacional en las estrategias de desarrollo, acelerará el ritmo del desarrollo sostenible y del alivio de la pobreza, y, a la vez, contribuirá al logro de los objetivos demográficos y a un aumento de la calidad de vida de la población.
 - c) En este contexto, la dimensión étnico-cultural, así como la dimensión de género, adquieren una centralidad fundamental en la definición y operacionalización de ambos conceptos, de naturaleza esencialmente integradora.

- 1.2 El problema principal que se encuentra en el origen de los problemas ambientales es el modelo de desarrollo vigente, sus patrones de producción y de consumo, y la dinámica de crecimiento y distribución de la población.
- 1.3 Otro problema fundamental es el que se refiere a la metodología de acción del Estado, que va «de arriba a abajo», sin considerar las percepciones y opiniones de la población, ni sus formas de ver el mundo; ignorando, por completo, la participación de la población en los procesos y decisiones que la afectan.
- 1.4 El Perú es un país complejo, con una enorme diversidad regional y local, tanto en el plano geográfico, como étnico-cultural y económico-social. La estructura centralista y sectorializada del Estado, conduce a una mayor dispersión y desintegración. A ello, se agrega el tratamiento marginal que se le otorga a los temas de población y medio ambiente, agravados con la eliminación del sistema de planificación y la ausencia de una visión de largo plazo.
- 1.5 Existe un gran vacío en cuanto a la educación, capacitación y concientización de la población sobre sus derechos y sus deberes, en el campo ambiental y de manejo de los recursos naturales. Existe, así mismo, un desconocimiento profundo de las percepciones, actitudes y expectativas de la población.

II. Listado de problemas específicos

El grupo de Trabajo consideró que, en virtud del tema y del tiempo disponible, era imposible realizar una jerarquización de los problemas ambientales en el país, en consecuencia, se procedió a enumerar algunos de los problemas específicos más relevantes:

1. Erosión, desertificación y deforestación.
2. Contaminación y concentración urbana.
3. Ineficiente saneamiento ambiental.
4. Insuficiente educación ambiental.
5. Procesos de toma de decisiones excluyentes.

6. Falta de estudios de impacto ambiental de los proyectos de inversión y desarrollo.
7. Ausencia de un sistema de información estadística sobre población y medio ambiente.
8. Desconocimiento, incumplimiento y falta de concordancia en las normas legales y los compromisos internacionales.
9. Rápido crecimiento de la población.

III. Recomendaciones

1. Adecuar la legislación ambiental, a fin de contar con el marco legal apropiado que permita una relación armónica entre población y medio ambiente.
2. Mejorar sustancialmente la educación básica, en el plano nacional, regional y local. Incorporar la educación ambiental en los programas de educación.
3. Impulsar la promoción de acciones de salud y educación a nivel familiar y regional.
4. Las regiones deben retomar su capacidad legislativa y ampliar su participación en la formulación de políticas. Para ello, es necesario fortalecer la participación de la sociedad civil, para que se haga cargo de su problemática, participando directamente en la toma de decisiones.
5. Garantizar la participación de los diversos niveles de actores, tales como las instituciones gubernamentales, las organizaciones privadas, organizaciones de base en la comunidad urbana y rural, industria y universidad.
6. Fortalecer los mecanismos de consulta y representación que permitan recoger las aspiraciones, expectativas e intereses de la población, sobre salud y protección del medio ambiente, y trabajo.
7. El papel del Estado, en ese sentido, debe ser el de supervisar acciones. El Estado debe asumir, como responsabilidad específica, la protección del medio ambiente, desarrollando acciones preventivas contra la depredación de los recursos naturales y la contaminación ambiental.

8. Institucionalizar el CONAM y establecer mecanismos de coordinación con CONAPO.
9. Generar un sistema de seguimiento, control y evaluación de los impactos de las actividades de salud y protección ambiental y de uso y manejo de los recursos.
10. Diseñar un sistema de estadísticas de población y medio ambiente, que logre cuantificar y localizar la población en riesgo por el impacto directo e indirecto del manejo irracional del medio ambiente y de los recursos naturales.



IV

Reunión
Nacional
sobre
Población

Taller 3

ROL DE LA MUJER EN
EL DESARROLLO



El rol de la mujer en el desarrollo

Violeta Sara-Lafosse
Red Nacional de Promoción
de la Mujer

Abordar un tema acerca de la mujer es, indudablemente, ocuparse de algo que concierne a la mitad de la población de cualquier país o región. Es, al mismo tiempo, reconocer la situación de la dualidad humana, expresada en la existencia de dos géneros: femenino y masculino. Sin embargo, habitualmente el género masculino no es objeto especial de estudio; sólo el femenino, lo cual pone de manifiesto la existencia de una situación problemática particular o más aguda, que afecta específicamente a la mujer.

Dentro de ese contexto, tratar el tema del rol de la mujer en el desarrollo, tema recurrente en todas las reuniones que se ocupan de la población, supone que el rol masculino en el desarrollo se da en una forma más plena o efectiva, no significando problema. Pero mujer y varón viven juntos y trabajan, muchas veces, juntos. Es por eso necesario observar y descubrir cuáles son los obstáculos que impiden una participación plena de la mujer en el desarrollo y qué se ha hecho en nuestro país para superarlos.

Parte de esos obstáculos puede ser la creencia, enraizada en varones y mujeres, que sólo el varón está apto, por naturaleza, a participar en el desarrollo que implica el mundo de la política, las decisiones, el conocimiento científico, la técnica, etc. Está mentalidad lleva a una resistencia a lo que se supone invasión de espacios reservados tanto en el mundo masculino como en el femenino. Se está

frente a lo que se llama, acertadamente, estereotipos de género.

En el presente trabajo nos proponemos, primero, una revisión bastante somera de lo que se ha hecho desde los años '70 para lograr una mayor participación de la mujer en el desarrollo, tanto en el ámbito público como en el privado. En segundo lugar, analizar la propuesta de la Red Nacional de Promoción de la Mujer, desde la perspectiva del Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo - CIPD de El Cairo, y dar algunos alcances sobre el Proyecto de Plataforma de Acción hacia la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing.

I. Acciones conducentes a la participación de la mujer en el desarrollo

Es indudable que en la década actual se están dando los mayores avances en la participación de la mujer en el desarrollo y se está trabajando también en erradicar los estereotipos de género, como fruto de una exigencia moral y legal que rechaza la exclusión de las personas del disfrute total de sus derechos. Sin embargo, esos avances se han venido gestando y desarrollando en las dos décadas anteriores con mayor o menor participación estatal.

1.1 Acciones durante la década de los setenta

Los años setenta están marcados políticamente por el gobierno militar. Sin embargo es sólo durante el primer quinquenio que se van a producir las normas públicas favorables a la mujer y a la erradicación de los estereotipos de género. Estas surgen del sector Educación, en 1972, al disponerse en el artículo 11 de la Ley General que lo rige, que «La educación será orientada hacia la *revaloración de la mujer*, ofreciéndole las máximas oportunidades para un desarrollo personal libre y pleno, única base auténtica de su decisiva función familiar y de su participación creadora en el proceso de transformación y perfeccionamiento de la sociedad peruana»; y, en el artículo 15 de la misma ley, según el cual «Se fomentará la educación mixta o coeducación que

permite a los jóvenes de ambos sexos recibir enseñanza en los mismos centros educativos y según un régimen análogo en armonía con las condiciones reales de la vida social...»

La comisión creada para reglamentar esos artículos incluyó a representantes de la sociedad civil y de organismos internacionales: universidades, asociaciones de padres de familia, movimientos de Iglesia y UNESCO. El Reglamento del artículo 11 estipulaba la formación de un **Comité Técnico de Revaloración de la Mujer - COTREM**, dependiente de la Comisión respectiva formada por miembros de la Junta Permanente de Coordinación Educativa -JUPCE -organismo multisectorial de alto nivel. Lo interesante del citado Comité era su conformación, pues incluía representantes de las organizaciones femeninas.

Las organizaciones femeninas formadas al inicio de los '70, incluidas las feministas, respondieron a la oportunidad que se les ofrecía y se conformaron como un **Frente de Mujeres**, eligiendo una representante para que integrara el COTREM. Este Comité, también multisectorial, trabajó activamente durante el año 1973, en reuniones semanales, y elaboró el primer diagnóstico de la situación de la mujer y los primeros lineamientos de políticas de acción para la revaloración de la mujer a través de acciones educativas multisectoriales. El año 1974 se inició con la creación y funcionamiento de la **Comisión Nacional de la Mujer Peruana - CONAMUP**, como dependencia directa de la Presidencia de la República. Se desactivó así el COTREM, pero sus miembros fueron entonces destacados desde sus respectivos sectores para trabajar en forma permanente en la oficina de la CONAMUP.

Tanto desde el sector educativo como del CONAMUP se trabajó intensamente hasta agosto de 1975. En Educación se continuó con los especialistas en Revaloración de la Mujer que, en cada colegio de diferentes lugares del país, organizaban conferencias y paneles tanto para los estudiantes como para los padres de familia, con el propósito de debatir el tema y así sensibilizar a la población.

El CONAMUP, por su parte, elaboró en una de sus secretarías técnicas «Apuntes para un diagnóstico de la situación de la mujer en

el Perú» en los aspectos económico, educacional, jurídico, organizativo y de salud; hizo un análisis del impacto de las reformas en la condición de la mujer; y, estableció las líneas de acción específicas que debieran asumir los diferentes sectores de la actividad nacional. Se preparó así la Delegación Peruana a la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer en 1975. Simultáneamente, trabajó en la consolidación de empresas dirigidas por mujeres y en apoyar la organización de la Federación de Mujeres Campesinas. Con el cambio de gobierno se dio por concluido el destaque de los técnicos que habían venido de otros sectores, quedando sólo el personal de mecanógrafas y así fué languideciendo CONAMUP hasta desaparecer.

Liquidado el CONAMUP, es en el segundo quinquenio de los años '70 que van surgiendo las primeras **Organizaciones no Gubernamentales - ONGs** dirigidas por mujeres y orientadas a resolver la problemática de la mujer. También se afianzaron las investigaciones sobre la situación de la mujer, tanto en las universidades como en algunos centros del Estado como el Instituto Nacional de Investigaciones Educativas - INIDE y en el de Cultura-INC.

Por otro lado, también se dejó sentir la acción de las mujeres amas de casa de los barrios populares, en sus reclamaciones y luchas por conseguir del gobierno la instalación de los servicios básicos para los barrios, tales como instalación de alumbrado público, servicios de agua y desagüe, postas médicas, puestos policiales y otros. Finalmente, a raíz de los paros nacionales de los años '77 y '78, y como continuidad de las ollas comunes, se van forjando los primeros **comedores populares** organizados por las propias pobladoras de los barrios. Simultáneamente, en 1979 se culmina la nueva Constitución Política del Perú, que postula la igualdad de derechos para todos los peruanos sin discriminación por sexo.

1.2 Acciones durante la década de los ochenta

El primer quinquenio de los ochenta está marcado por políticas gubernamentales, que afectan a la mujer, en franco retroceso con relación a la anterior década. En 1983 se aprobó un nuevo Reglamento

para la Educación Secundaria que condicionaba la autorización y el funcionamiento de la coeducación a determinada infraestructura. Al mismo tiempo se dispuso que los colegios mixtos se dividieran en dos turnos, debiendo funcionar la sección de mujeres en la mañana y la de varones en la tarde. Se mantiene así, hasta nuestros días, una de las instituciones más eficaces para reforzar los estereotipos de género. En forma paralela, la Comisión Revisora del Código Civil culminó en 1984, después de 15 años de trabajo, el **Nuevo Código Civil** que reconoce a mujeres y varones iguales derechos ante la ley, plasmados en el Libro de Familia.

En 1984, el nuevo Concejo Provincial de Lima dispuso el otorgamiento de un vaso de leche diario a los niños en edad preescolar y para eso se organizaron en Lima los **Comités del Vaso de Leche**, formados a nivel barrial por madres de familia de escasos recursos económicos y con niños menores de 5 años, quienes se comprometieron a preparar diariamente el desayuno infantil con los insumos proporcionados por los municipios distritales. El mismo año el Ejecutivo dispuso que se transfiriera, del Ministerio del Interior a los Municipios Provinciales, la autorización para reglamentar las licencias especiales que permiten el funcionamiento de los prostíbulos. No se tuvo en cuenta la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer firmada por el Perú. Tampoco la tuvo en cuenta el Municipio de Lima, pero sí algunos de otras provincias.

En 1984 la Federación Metropolitana de los Comedores Populares realizó su primer acto público: una marcha hasta Palacio de Gobierno reclamando por el alza del costo de vida. El Concejo Provincial apoyó el esfuerzo de los comedores creando los Centros de Acopio para abaratar los alimentos, reduciendo los intermediarios. Ese mismo año la Primera Dama comenzó a inaugurar las **Cocinas Familiares**, en un intento de desestabilizar la organización popular de mujeres, sin lograrlo. Algo semejante hizo el gobierno elegido en 1985, creando los restaurantes populares y los **Clubes de Madres**.

Ambos intentos de competir con los Comedores Populares fracasaron porque no comprendieron que éstos son de los pocos esfuerzos de racionalización del trabajo doméstico. Como también lo

son de ruptura del aislamiento y de superación del trabajo artesanal, que caracteriza la cocina unifamiliar, para convertirla en una acción colectiva que, por la división del trabajo y las economías de escala, es de mayor productividad. En suma, es una experiencia singular de desarrollo que combina la producción de alimentos a escala industrial con el ejercicio democrático de las agentes productivas.

Durante los años '80 se multiplican, no sólo en Lima sino en todo el país, las ONGs de mujeres y que trabajan por el desarrollo con énfasis en el papel de la mujer. Estas instituciones asesoran a las organizaciones populares de mujeres. El movimiento feminista se desarrolla ampliamente teniendo como base varias de estas ONGs. Algunas de ellas realizan importantes investigaciones sobre diferentes aspectos de la condición femenina, que compiten con las que se realizan en el ámbito universitario. En este último se ofrecen cursos sobre la mujer en el Perú y el mundo.

En el Ministerio de Justicia se creó la **Oficina de la Mujer** la que logró organizar, en el segundo quinquenio, un seminario nacional sobre los derechos de la mujer y las políticas públicas. Es también en este período que el Instituto Nacional de Planificación comenzó a interesarse por el tema de la mujer. Por último, al final de la década, la Comisión Presidencial de Población diseñó el Programa Nacional de Población incluyendo como subtema la Promoción de la Mujer.

El **Programa Nacional de Promoción de la Mujer** pudo haber sido uno más de los elaborados por algunos funcionarios especializados con el apoyo de algunos consultores, pero no fué así. Surgió la original idea de que fuera elaborado por las propias mujeres mediante un sistema participativo y descentralizado. Se convocó, en primer lugar, a mujeres que tuvieran una trayectoria de trabajo con mujeres, sea en la investigación o en la acción. Este primer núcleo trabajó ideando el sistema que permitiría convocar a mujeres de todos los departamentos del Perú. Se elaboró un proyecto para hacerlo y obtener un financiamiento.

Obtenido el financiamiento, se visitaron los departamentos, convocando a quienes ya trabajaban con mujeres con el propósito de que eligieran entre ellas a quienes pudieran capacitarse en el recojo de

la información. En Lima se elaboraron las guías que permitirían recoger tanto los diagnósticos como las propuestas de acción. Así se tuvo en 1989 una reunión nacional de capacitación en el manejo de las guías. Las así capacitadas tuvieron que replicar esta capacitación en sus lugares de origen y supervisar el recojo de información en todos los grupos formales o informales de cada lugar, tanto en área urbana como rural. Las guías llenadas fueron recolectadas y enviadas a Lima para su consolidación y elaboración del programa en base a los diagnósticos y las propuestas allí encontradas.

1.3 Acciones durante el primer quinquenio de los noventa

Como evento final de la formulación del **Programa Nacional de Promoción de la Mujer** se tuvo, en el primer semestre de 1990, una Reunión Nacional, con dos delegadas elegidas entre las integrantes de cada núcleo departamental. En esa reunión se debatió y aprobó cada acápite del diagnóstico, cada objetivo, cada estrategia y cada línea de acción de las nueve áreas temáticas que comprendió el Programa Nacional de Promoción de la Mujer - PNPM.

Ante la proximidad de las elecciones y con el temor que el nuevo gobierno archivara el PNPM, las mujeres reunidas acordaron crear la **Red Nacional de Promoción de la Mujer - RNPM** como asociación civil cuyo objetivo principal sería trabajar por la implementación del PNPM. Se eligió una Directiva Provisional que en el plazo de un año debería elaborar el Estatuto y tramitar la formalización de la asociación. Mientras tanto se hizo entrega del PNPM al CONAPO para su aprobación a nivel oficial.

Sin embargo el hecho más impactante de 1990 fue el shock del mes de agosto. Puso de relieve la capacidad organizativa de las mujeres de los Comedores Populares Autogestionarios y su espíritu solidario. Se multiplicaron no sólo frente a la demanda creciente de nuevas socias en los comedores ya existentes, sino ante la necesidad de apoyar en la organización de las múltiples formas de preparación colectiva de los alimentos, que surgieron para paliar el hambre de la población. Los Clubes de Madres tuvieron que ampliar sus actividades,

incorporando la de preparación colectiva de alimentos. Otro aspecto importante de este proceso es, primero, la aparición y crecimiento paulatino, pero con fuerza, de los comedores populares en diferentes departamentos del Perú ; luego vendría la creación de la Comisión Nacional de Comedores, un verdadero logro.

En el ámbito universitario se inicia, en 1990, el Diploma de Estudios de Género, con dos semestres de estudio para graduadas de diferentes especialidades, mujeres y varones, capitalinas y provincianas, que desean profundizar sus conocimientos y sistematizar con coherencia sus experiencias de trabajo con mujeres o al servicio de ellas. Ya se han graduado tres promociones y está en preparación la cuarta matrícula.

II. La propuesta de la Red desde la perspectiva del Plan de Acción de la CIPD de El Cairo

En El Cairo por primera vez el tema de la mujer en el desarrollo es tratado desde la perspectiva de la relación entre los sexos y desde la exigencia de una equidad entre ambos. Otra novedad es el subtema de la niña, que va a permitir poner en evidencia la génesis de la construcción del género en todas sus dimensiones y, finalmente, el subtema del comportamiento masculino en términos de sus responsabilidades y participación en el ámbito doméstico. El capítulo del Plan de Acción que vamos a tratar es el relativo a «Igualdad y Equidad entre los Sexos» que consta, a su vez, de tres secciones: «Mejoramiento de la Condición de la Mujer», «La Niña» y «Responsabilidades y Participación del Hombre».

2.1 Mejoramiento de la condición de la mujer

El tratamiento de este tema es una exigencia del cuarto principio declarado en la Conferencia: «Promover la equidad y la igualdad de los sexos y los derechos de la mujer, así como eliminar la violencia de todo tipo contra la mujer y asegurarse de que sea ella quien controle su propia fecundidad son la piedra angular de los programas de población y desarrollo.»

2.1.1 Bases para la acción

La sección referida al Mejoramiento de la Condición de la Mujer empieza por reconocer que esta acción constituye en sí un fin de la mayor importancia, es decir, no es simplemente un medio para conseguir otros fines supuestamente superiores. Al mismo tiempo recuerda implícitamente uno de los aspectos del diagnóstico que vale la pena destacar en nuestro medio, y es el relativo a que «la experiencia demuestra que los programas de población y desarrollo tienen la máxima eficacia cuando, al mismo tiempo, se adoptan medidas para mejorar la condición de la mujer» (4.1). Lamentablemente encontramos a brillantes planificadores peruanos, para quienes «mejorar la condición de la mujer» no es una tarea de un programa de población. A lo más, aceptan un programa con mujeres cuyo efecto sea medible en tasas de fecundidad. Incluso, a la necesidad fundamental de la alfabetización, no le encuentran utilidad poblacional sino incluye conocimientos de anticoncepción.

2.1.2 Bases y objetivos

El acrecentamiento del poder de la mujer (empowerment), mal traducido como habilitación, supone que mujeres y varones sean reconocidos y se comporten como iguales en la vida social. El Plan de Acción reconoce entre las consecuencias negativas de la inequidad entre los sexos, que la mujer está *sobrecargada de trabajo* (4.1). Algo no señalado en el informe, pero que se desprende de lo que se afirma, es que, por oposición, el varón está aligerado de trabajo y que, en consecuencia, existe una relación de explotación de la mujer por el varón, la cual puede ser inconciente, pero no por eso menos real

La inequidad entre varón y mujer es uno de los primeros hechos que se presentan en el diagnóstico del PNPM. «La gran mayoría no encuentra en el marido una respuesta equitativa de compartir con ella las tareas domésticas. El resultado es una *sobrecarga de trabajo* en la mujer, reduciendo o anulando su tiempo libre, cotidiano o semanal, así como su descanso nocturno» (p. 20)

El segundo objetivo es potenciar a la mujer mediante su «plena participación en el proceso de formulación de políticas en todas las

etapas, y su intervención en todos los aspectos y actividades relacionadas con la población como formuladoras activas de las decisiones». No podemos hacer menos que recordar que el PNPM es el único en haber sido formulado en forma plenamente participativa y descentralizada.

Sobre la base de considerar a la educación como uno de los medios más importante para habilitar a la mujer con los conocimientos, aptitudes y la *confianza en sí misma*, el tercer objetivo se plantea «Asegurar que todas las mujeres, al igual que los hombres, reciban la educación necesaria para satisfacer sus necesidades humanas básicas y ejercer sus derechos humanos». En el contexto pluricultural peruano el PNPM plantea «adaptar contenidos y metodologías para la lecto-escritura a las diversas realidades socio-culturales de las regiones» (p.87), para evitar que las analfabetas se *traumaticen y acomplejen* sujetas a la castellanización violenta.

2.1.3 Medidas

El Plan de Acción presenta en primer lugar medidas de muy corto plazo, pero al mismo tiempo muy generales y con un mayor énfasis en lograr autonomía económica para la mujer. La más destacada es la primera, que plantea la creación de mecanismos para la participación igualitaria y la representación equitativa de la mujer. Nos parece importante que se tome en consideración el apoyo efectivo a los mecanismos que las propias mujeres crean como aprendizaje para tener una eficaz participación. Las otras medidas de corto plazo mencionan la educación, el empleo y la salud, eliminando las discriminaciones y la violencia contra la mujer.

Las otras diez medidas son de acción permanente y tienen mayores precisiones. Tres de ellas se relacionan a la vida familiar, tres a sus necesidades económicas y de empleo, y las restantes tratan el tema de la violencia y el de su participación y derechos políticos.

Las medidas de naturaleza política se centran sobre exigencias a los países para que cumplan con las convenciones internacionales como la *Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer* (4.5) y las últimas sobre Eliminación de la

Violencia y por los Derechos Humanos de la Mujer. Otra exigencia es la de velar porque sus prácticas se ajusten al *principio de la representación equitativa* de ambos sexos (4.8). Estas son también líneas de acción del PNPM que plantea la creación de mecanismos que velen por el cumplimiento de la *Convención* (p.102) y que garanticen la participación de la mujer con una *cuota mínima del 50%* en todos los niveles de decisión (p.103).

En relación a la actividad productiva de la mujer se plantea como primera medida que los gobiernos aseguren que la mujer pueda poseer en las mismas condiciones que el hombre, obtener *créditos* y ejercer sus derechos jurídicos de herencia (4.6). Luego se insta a gobiernos y empleadores para que no permitan la discriminación por sexo en el empleo, con miras a que se eliminen las disparidades de ingresos entre uno y otro sexo (4.7). Por último, en relación a los programas para las personas de edad, reclama la atención al hecho que la mayoría son mujeres, y éstas más pobres (4.14).

El PNPM plantea, en sus líneas de acción, medidas semejantes en relación al derecho de la mujer a los recursos naturales y al *crédito*, así como para eliminar toda forma de discriminación en el trabajo (p.77). Sin embargo, la realidad peruana exige tener en cuenta formas laborales, como el *trabajo a domicilio*, que no son controladas por el Estado por la existencia de normas obsoletas, como la exigencia de una denuncia antes de hacer una inspección en un centro de trabajo. El PNPM plantea el hacer inspectorías de oficio para evitar la omisión del cumplimiento de los derechos laborales de las trabajadoras (p.76). Otro grupo que merece la atención en nuestro medio es el de las *trabajadoras del hogar*, que la ley todavía no les reconoce la plenitud de sus derechos como trabajadoras (p.77-78).

Las medidas contra toda forma de violencia contra la mujer incluyen que «Los países deberían prohibir las prácticas degradantes como el tráfico de mujeres, adolescentes y niñas, y la explotación por medio de la *prostitución*, y deberían prestar especial atención a la protección de los derechos y la seguridad de las víctimas de esos delitos y de quienes estén en situaciones que se puedan explotar, como las mujeres migrantes, las empleadas domésticas y las escolares» (4.9).

Resulta escandaloso que en países como el nuestro no sólo no se prohíbe la explotación de la prostitución, sino que se la reglamenta de modo que los gobiernos locales puedan obtener ingresos de ella. Es igualmente sorprendente, y por demás desagradable, observar el trato que reciben las mujeres que realizan esta actividad, por parte de la policía y de los medios de comunicación quienes las consideran como si fueran delincuentes.

Para el PNPM la prostitución no sólo afecta a las mujeres que son sus víctimas, sino también a la juventud masculina y a las familias en general. Como líneas de acción plantea «Desarrollar programas de difusión masiva para lograr la toma de conciencia de la población acerca de la demanda de la prostitución y de las mafias que lucran con esta forma de esclavitud femenina» (p.71), y en forma general «Abolir la reglamentación de la *prostitución*» (p. 98). Este último planteamiento es una exigencia de ley dado que el Perú es firmante de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, en la cual se acuerda la abolición de la reglamentación de la prostitución como uno de los compromisos de los firmantes.

Otra medida del Plan de Acción contra la violencia es aquella en la que «Se insta a los países a que individualicen y condenen la práctica sistemática de la violación...y a que tomen medidas a fin de asegurar que se preste plena ayuda a las víctimas de tales abusos para su rehabilitación física y mental» (4.10). Es sumamente valiosa la medida que estamos comentando, porque no sólo reconoce el daño que causa la violación, sino que incluye el asegurar que se preste el remedio necesario. El PNPM se ha planteado la creación de Comisarías de la mujer, en cada distrito, como espacios abiertos a recibir las denuncias de las mujeres que sufren algún tipo de maltrato (p. 97). Esta línea de acción es una de las que más ha sido trabajada por la Red Nacional de Promoción de la Mujer en todo el territorio del país.

Una novedad del informe es el planteamiento de que «Se debería insistir en las responsabilidades de los hombres respecto de la crianza de los hijos y los quehaceres domésticos» (4.11). Podemos señalar que esta medida es coherente con la exigencia de igualdad y

equidad entre los sexos. Los resultados de múltiples estudios e investigaciones han puesto de manifiesto que no habrá cambios en la situación de la mujer mientras el hombre no comparta con ella las tareas cotidianas del hogar, sintiéndose corresponsable de ellas. Para apoyar que ambos puedan cumplir esas tareas «Se insta a los países a que apliquen programas y políticas que permitan a los empleados poder cumplir sus responsabilidades familiares y laborales mediante horarios de trabajo flexibles, licencias para padres y madres, servicios de guarderías y otros» (4.13). Como refuerzo de esta medida se plantea «alentar a los grupos activistas de apoyo a la mujer, quienes serían centros de campañas para lograr que la mujer tenga conciencia de sus derechos jurídicos, incluidos sus derechos en la familia» (4.12).

Para la Red ha sido muy alentador que se trate el tema de la equidad de género en relación a la vida familiar porque esa es una de las áreas temáticas del PNPM. Bajo el subtítulo de solidaridad en la realización de tareas domésticas está planteado «Capacitar a los maestros como principal apoyo para difundir una estructura familiar de tipo igualitario que enfatice la solidaridad de la pareja en la realización de las tareas domésticas como un modelo de democracia para los hijos» (p.71). Al mismo tiempo propone «Difundir, a través de los medios de comunicación masiva, los deberes y derechos de la pareja contenidos en el Código Civil, con el apoyo de instituciones privadas u otros sectores». Uno de los servicios que facilitaría este compartir, es el de la preparación de alimentos, por lo que el PNPM propone «Reducir los costos de los comedores populares a través de acciones coordinadas con los gobiernos locales y los productores agrícolas».

2.2 La niña

Esta es otra novedad de la Conferencia de El Cairo, el tema específico de la niña no había sido tratado antes pese a los problemas clamorosos de discriminación que se veían en algunos países. Uno de los Principios aprobados en la Conferencia incluye la siguiente proposición: «Los derechos humanos de la mujer y de las niñas y

muchachas son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales». En el Plan de Acción el término «niña» es equivalente al de «la menor de edad».

2.2.1 Bases y objetivos

Los datos que se tiene sobre la niñez cuando son diferenciados por sexo «sugieren que es posible que la preferencia por el varón esté restringiendo el acceso de las niñas a la alimentación, la educación y la atención de salud».

El primer objetivo hace referencia a la eliminación de prácticas desconocidas en nuestro medio, como el infanticidio femenino y el aborto selectivo de fetos de sexo femenino; sin embargo, es ocasión de reconocer la existencia de otras prácticas, igualmente graves, entre nosotros. Nos referimos al incesto y a la violación de niñas, prácticas bastante frecuentes en nuestro país, como puede comprobarse por los estudios que se han hecho sobre los datos estadísticos de los juzgados de menores, y por los múltiples testimonios de los trabajadores sociales. Estos últimos permiten conocer que la violación es tan extendida que ya parece natural que eso suceda en determinadas poblaciones y, por tal motivo, no se producen las denuncias correspondientes.

Una consecuencia inmediata es el daño psicológico de la pequeña víctima que va acompañado de minusvaloración cuando no encuentra protección ni suficiente afecto en la madre. Muchas de estas niñas pierden la autoestima indispensable que las proteja de caer en manos de otros explotadores sexuales. Es así como se explica la prostitución infantil o, más adelante, el embarazo precoz y la prostitución adolescente.

Los objetivos del Plan de Acción pueden resumirse en revalorar a las niñas y su autoimagen, mejorar su bienestar general y combatir la preferencia por el varón.

2.2.2 Medidas

La Conferencia de El Cairo, dada su ubicación en un continente donde es común la mutilación genital de las niñas, y muy próxima al

Asia, donde es muy conocido el infanticidio femenino, se preocupó en forma especial de recomendar medidas tendientes a eliminar esas prácticas. A éstas se añade la prevención del tráfico de niñas y la prostitución infantil. En nuestro país, ya hemos señalado el problema de la prostitución infantil, pero hay un tráfico de niñas y adolescentes muy común y del que muy poco se ha escrito o estudiado. Se trata del tráfico de niñas provincianas, generalmente campesinas y de la sierra, que son entregadas a familias urbanas para el servicio doméstico, sufriendo en él explotación y maltrato.

Las medidas referentes a la educación exhortan a diversificar la formación profesional y técnica de la adolescente y a eliminar los estereotipos de género en los maestros, los planes de estudio y los materiales informativos (4.19).

En el PNPM se plantea implementar la coeducación de manera progresiva en aquellos colegios que tienen el sistema separado por género y difundir sus beneficios (p. 89). La Conferencia de El Cairo no trata en forma específica de la enseñanza mixta, la que ya fue promovida por la Conferencia General de la UNESCO en su 15ª sesión de 1958, cuando aprobó la resolución en la que recomienda «Adoptar la práctica de la enseñanza mixta para asegurar la igualdad del acceso a la educación en nivel primario y secundario».

Dicha resolución fue hecha realidad en todos los países desarrollados y adoptada progresivamente por la casi totalidad de los países latinoamericanos. Por otro lado, ha sido estudiado en nuestro medio el efecto de las escuelas segregadas por sexo en el mantenimiento de estereotipo sexuales y en la dificultad que presentan los adolescentes de relacionarse con naturalidad y de hacer amistad con los del otro sexo.

2.3 Responsabilidades y participación del hombre

La inclusión de una sección sobre el comportamiento del hombre, en el capítulo relativo a la igualdad y equidad entre los sexos, es totalmente coherente con una perspectiva de género, en la cual se reconoce, por un lado, que la masculinidad es también una construc-

ción social; pero, al mismo tiempo, que la manera como ha sido construída es un obstáculo a la igualdad y equidad entre los sexos.

2.3.1 Bases y objetivos

Esta sección parte del reconocimiento de que «El hombre desempeña un papel clave en el logro de la igualdad de los sexos, puesto que, en la mayoría de las sociedades, ejerce un poder preponderante en casi todas las esferas de la vida» (4.24) y tiene como objetivo «alentar a los hombres a que se responsabilicen de su comportamiento sexual y reproductivo y a que asuman su función social y familiar» (4.25).

El PNPM describe, en su diagnóstico de la vida familiar, el autoritarismo marital expresado en su poder de decisión sobre el empleo de la mujer, sus estudios, su capacitación técnica, sus embarazos y su participación en grupos ajenos a la familia (pp. 20-21) y tiene entre sus objetivos «Erradicar el autoritarismo masculino y el maltrato que él ejerce sobre la mujer y los hijos.» y «Garantizar la vivencia de una sexualidad libre y voluntaria en la pareja que les permita realizarse plenamente como personas» (pp. 69-70)

2.3.2 Medidas

Entre las medidas se repiten algunas ya señaladas en la sección sobre el mejoramiento de la condición de la mujer, como son: la responsabilidad masculina en los quehaceres domésticos y la crianza de los hijos. Pero además hay una que parece responder especialmente a un problema peruano y latinoamericano: «Los gobiernos deberían adotar medidas para asegurar que los niños reciban apoyo financiero adecuado de sus padres, entre otras cosas, velando por que se cumplan las leyes relativas al pago de alimentos. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de modificar sus leyes y sus políticas para que los hombres cumplan sus responsabilidades y proporcionen apoyo financiero a sus hijos y a su familia» (4.28). Este mismo tema es nuevamente tratado en el Capítulo sobre La Familia; al referirse a las monoparentales se señala que las políticas de desarrollo deberían velar por «una obligación jurídica más estricta de cumplimiento de las obligaciones financieras del padre respecto a sus hijos» (5.4).

El PNPM se plantea como líneas de acción algunas que significan mejoras legislativas: «Crear una instancia de protección al menor la que, en caso de abandono paterno de los hijos, se encargue de ubicar al padre y de obligarlo en forma coactiva a entregar su aporte económico para el mantenimiento de sus hijos», «Simplificar los trámites de juicios de alimentos, señalando un máximo de quince días de plazo para la sentencia», «Exigir la indexación automática de las pensiones establecidas en los juicios de alimentos». (p.72). La urgencia de esta necesidad, sentida en forma uánime por las mujeres a nivel nacional, hizo que el PNPM lo propusiera en el informe peruano. No fue considerado pertinente en esa oportunidad, sin embargo ha sido recogido por la Conferencia de El Cairo en casi todas las medidas que tratan de las responsabilidades de los padres.

La última medida plantea, entre otras cosas, que «Los padres y las escuelas deberían velar porque se inculquen a los niños desde la más tierna edad actitudes de respeto por la mujer y la niña como iguales» (4.29). Sería oportuno interrogarse si esto es posible con una prensa que denigra cotidianamente a la mujer presentándola como objeto sexual en las primeras planas de los periódicos, en descarado estilo pornográfico. La escuela, por otro lado, mientras siga siendo segregada, no podrá inculcar en los niños que las niñas son iguales a ellos, dado que el aprendizaje de los niños es, básicamente, experimental.

III. Algunos alcances de la propuesta de la Red desde la perspectiva del Proyecto de Plataforma de Acción para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer

Entre la Propuesta de la Plataforma y el Programa Nacional de Promoción de la Mujer hay mucha mayor coincidencia dado que ambos instrumentos tratan íntegramente sobre el mismo tema, con la diferencia que uno tiene que ser un compromiso a nivel internacional y el otro es solamente nacional.

La propuesta para Beijing empieza con un Propósito Declarado que plantea 1) el objetivo de la Plataforma: Acelerar la eliminación de

los obstáculos a la igualdad de la mujer, 2) la naturaleza de la misma: Constituye un programa para proteger los derechos humanos de la mujer y 3) «pone de relieve el principio de la *responsabilidad compartida* y la asociación entre el hombre y la mujer como base para lograr la igualdad el desarrollo y la paz» (1).

En forma coherente con el principio señalado encontramos dentro de la descripción del Contexto Mundial que «El reconocimiento del papel de la mujer en la solución de los problemas mundiales supone claramente un mandato para establecer la igualdad entre hombres y mujeres y para que unos y otras compartan sus responsabilidades dentro de la familia y la sociedad» (19). La ausencia de esa responsabilidad masculina se hace notar cuando se describe otra situación: «los hogares que dependen del ingreso de las mujeres se cuentan entre los más pobres. La desintegración de las familias, la migración urbana, la guerra y los desplazamientos internos son factores que contribuyen al aumento del número de hogares encabezados por mujeres» (22).

En un tercer capítulo se enumeran las Esferas de Especial Preocupación sobre las cuales va a tratar la propuesta de Plataforma y en el cuarto, en cada una de las esferas se diagnostica el problema y se proponen objetivos estratégicos, sobre los cuales los participantes en el proceso han de adoptar medidas concretas.

Un análisis de la primera esfera titulada: Persistente y creciente carga de la pobreza que afecta a la mujer, nos muestra que quienes han elaborado la propuesta de Plataforma no han tomado en cuenta El Plan de Acción aprobado en la Conferencia de El Cairo y no toman en consideración el Principio de responsabilidades compartidas enunciado en el inicio de la presente propuesta.

Con excepción de la muerte o inhabilitación como resultado de acciones bélicas, la pobreza en la que se ven sumidas las familias encabezadas por mujeres es el resultado de irresponsabilidad del padre, quien no aporta como es debido para el mantenimiento de los hijos que él ha engendrado. No se menciona el hecho, o se lo asume como un dato incambiable, cuando se afirma que «el número de mujeres que viven en la pobreza...también se debe a la rigidez de las

funciones asignadas a la mujer por la sociedad» (41); pero no se señalan esas funciones ni se plantean correctivos a ellas. Fuera de esta discrepancia podemos afirmar que las otras siete áreas temáticas del PNPM corresponden a las diferentes esferas o problemas que son planteados por la propuesta de Plataforma.

Mujer y desarrollo

Susana Galdos Silva
Movimiento Manuela Ramos

Una breve historia: integrando la mujer al desarrollo.

El desarrollo ha sido entendido, durante años, como crecimiento económico, a partir del cual se podía lograr el bienestar de las personas. En este marco, en la década de los 50 se empieza a reconocer el rol de la mujer en el desarrollo y se formulan políticas que tenían como objetivo «integrarla al desarrollo». Estas aproximaciones han tenido diversas modalidades, así tenemos:

- **El enfoque de bienestar**, basada en la consideración de que las mujeres son receptoras pasivas del desarrollo y que la maternidad y la crianza de los hijos es su rol más importante. A estos programas les siguieron los de nutrición y, en la década de los 70, los de planificación familiar, no como un derecho de la persona a controlar su fecundidad, sino como un medio para frenar el crecimiento de la población y, por lo tanto, la pobreza.

El fracaso de estos programas hizo evidente que era necesario pensar en otras variables condicionantes de la fertilidad, de la salud y de la sobrevivencia infantil, como, por ejemplo, la educación. Cito algunos datos, para reforzar la idea:

Las mujeres analfabetas tienen una tasa global de fecundidad de 7.1; si asistieron los primeros años de escuela, su tasa de fecundidad

será de 5.1; si fueron a secundaria, será de 3.1; y si tuvieron estudios superiores, el promedio será de 1.9 (Fuente: Mujeres Peruanas, la mitad de la población del Perú a comienzos de los 90. Centro. Lima. Abril 1993).

Y en cuanto al uso de anticonceptivos, ocurrirá algo similar. Sólo el 34.9 % de las mujeres sin instrucción los usan. Entre las mujeres con educación primaria el uso aumenta a 51.3%, en las con nivel secundario llega al 65.6% y en las con estudios superiores al 73.3% (Fuente : INEI Encuesta demográfica y de salud familiar 1991,1992. Lima 1992)

No sólo la fecundidad tiene relación con el nivel de escolaridad, sino también la vida de los hijos. Las probabilidades de morir de los niños en los 5 primeros años (por mil) según nivel educativo de la madre son las siguientes: Sin instrucción 153, con primaria 120, con secundaria 52 y superior 25. (Fuente INEI Encuesta demográfica y de salud familiar 1981-1992 Lima, 1992)

Cuestionado el enfoque de bienestar, el grupo Mujeres en Desarrollo presiona hacia un enfoque de equidad, tratando de poner en ejecución otros programas que faciliten, no la incorporación de la mujer al desarrollo -pues se reconoce que siempre estuvo participando en él a través del trabajo como ama de casa, promotora comunal, madre de familia-, sino el que tenga igualdad de oportunidades y posibilidades. Algunos de estos nuevos enfoques son:

- El enfoque de equidad reconoce la participación de las mujeres en el desarrollo y da importancia especial a la independencia económica de la mujer. Es decir, que la mujer al trabajar y ganar un salario, estaría en igualdad de condiciones con el varón.
- El enfoque antipobreza supone que el origen de la pobreza en las mujeres se encuentra en que éstas no acceden a la propiedad privada y en la discriminación sexual en el mercado laboral. Busca, entonces, incrementar las opciones de empleo y ejecutar proyectos de generación de ingresos para mujeres.
- El enfoque de eficiencia tiene predominio, principalmente, en países en los cuales se dan políticas de ajuste estructural y que buscan

incrementar la productividad y la eficiencia como una manera de que la mujer participe en el desarrollo.

Todos estos enfoques y el avance teórico han hecho posible perfilar lo que actualmente llamamos:

Género y desarrollo (perspectiva de género)

Entendiendo que la persona es una unidad bio-socio-cultural, la categoría Género es utilizada para conceptualizar la construcción de roles sociales a partir de las diferencias sexuales, las relaciones sociales que se establecen entre los hombres y las mujeres, y toda la organización ideológica, social y económica que mantiene y refuerza lo que Marcela Lagarde llama «la organización genérica del mundo».

Desafortunadamente, esa organización genérica del mundo afecta más a las mujeres. En comparación con los hombres, hay más analfabetas, más desempleadas, las mujeres ganan menos salario por el mismo trabajo, trabajan más horas diarias, poseen sólo el 1% de la propiedad, etc.

Tal vez es por ello que se piensa, que la categoría género es aplicable sólo a las mujeres, encontrando, entonces, muchos proyectos que dicen que tienen perspectiva de género sólo porque trabajan con mujeres.

Trabajar desde una perspectiva de género significa analizar los roles y relaciones que se dan entre hombres y mujeres. A partir de esos análisis, se han empezado a trabajar otros conceptos como el de poder y autonomía. Regresaremos a ellos más adelante.

Tratemos de recordar lo difícil que ha sido trabajar socialmente algunas discriminaciones como, por ejemplo, la discriminación en función de la raza -los argumentos científicos, sociales, económicos, políticos, religiosos y otros más, que han servido para fundamentar la esclavización o la subordinación en función del color de la piel-. Aunque el racismo aún persiste, sin duda ahora está más camuflado. Algo similar está ocurriendo en relación al género. Muchas veces hay incapacidad para ver lo evidente: La construcción social de identidad

des femeninas y masculinas, con roles estereotipados que refuerzan relaciones de subordinación, dependencia e inequidad. Por muchos años, se dio también la dicotomía del mundo público -de las leyes- y el mundo privado -el íntimo, el de la pareja-. Fue muy difícil aceptar que uno y otro se refuerzan y que no bastan los cambios estructurales.

La propuesta de un cambio más integral se resume en la frase que acompañó marchas y demandas del movimiento de mujeres: «Lo privado es público».

Creemos que en esa «organización genérica del mundo» también los hombres pierden... Pierden humanidad pues se espera de ellos, poder, mando, autonomía, resistencia, fuerza, y sólo algunos logran recuperar espacios para la ternura, sensibilidad, llanto, dulzura, para disfrutar con la crianza de sus hijos, para descubrir la rutina de lo doméstico: cocinar, lavar, planchar, poder «sobrevivir» sin necesidad de depender de otra persona.)

Las políticas de desarrollo

En la agenda de los países, agencias y organismos internacionales, el deseo de mejorar la condición de la mujer ha estado presente. Y digo condición, y no situación, para asumir la distinción que Kate Young hace al respecto. «Por condición me refiero al estado material en el cual se encuentra la mujer: su pobreza, su falta de educación y capacitación, su excesiva carga de trabajo, su falta de acceso a la tecnología moderna, etc... Su situación supone su ubicación social y económica respecto a los hombres.»

Si analizamos, veremos que la mayoría de los enfoques mencionados anteriormente dan predominio a un solo rol de la mujer: Los de bienestar, al rol reproductivo; los de equidad, al rol productivo. Pero la mujer, especialmente la mujer pobre, cumple un triple rol: reproductivo, productivo y de gestión comunal, y no existe aisladamente sino en relaciones diarias y cotidianas con el varón, que refuerzan o transforman dichos roles.

Todas estas consideraciones han planteado la necesidad de tener una planificación de género, es decir, una planificación que

considere las necesidades específicas y señale la manera de satisfacerlas. En este camino se reconoce que las mujeres tienen **necesidades prácticas de género** derivadas de su rol reproductivo, que identifican fácilmente y que están referidas a la familia, los hijos, el trabajo doméstico y las tareas comunales. En otras palabras, están relacionadas a su **condición**. La mayoría de las políticas hacia las mujeres ha tratado de atender justamente esas necesidades prácticas.

Las mujeres también tienen **necesidades estratégicas**, es decir, aquellas derivadas de su **situación** en relación al varón, en relación al poder y su autonomía. Por lo general, la mujer no identifica fácilmente estas necesidades y son muy pocos los programas o proyectos que las atienden. Las políticas que promueven la igualdad, equidad y discriminación positiva están atendiendo necesidades estratégicas.

En el marco de desarrollo humano, la atención de las necesidades estratégicas permite no sólo mejorar el nivel socioeconómico de las mujeres, que ellas decidan sobre su fecundidad e incrementen su autoestima, sino que facilitan la incorporación del varón a la familia, a la atención de los hijos y a una mayor responsabilidad sexual. En esta medida es un mundo más compartido, más cálido, tierno y humano.

Desarrollo humano

Naciones Unidas, recogiendo los cuestionamientos y aportes a un concepto más humano de desarrollo, consolida el término **desarrollo humano** como el proceso que permite ampliar las oportunidades de las personas, señalando las relaciones entre crecimiento económico y preocupaciones sociales.

Define desarrollo humano como el desarrollo de las personas, con educación, salud, nutrición y bienestar; por las personas, participando en el planeamiento y aplicación de estrategias; y, para las personas, ofreciendo oportunidades y atendiendo las necesidades de todos.

Para lograr el desarrollo humano -precisa el informe- es necesario que las relaciones humanas sean equitativas y no hipotecables las oportunidades de las generaciones futuras. En otras palabras, ser

sostenible.

Dentro de este marco, uno de los indicadores se refiere, específicamente, a las disparidades o brecha varón/mujer en lo referente a alfabetismo, escolaridad, fuerza laboral y salarios, asumiendo que dichas disparidades dificultan el desarrollo humano.

En resumen, hablar de desarrollo humano, involucra una perspectiva de género: Es pensar en el desarrollo de los hombres y de las mujeres, con las necesidades específicas de unos y otras, por los varones y por las mujeres, que sean ellos y ellas las que participen desde el planeamiento hasta la ejecución de los proyectos, y para los varones y para las mujeres, posibilitando a ambos, oportunidades.

Y ahora, regreso a poder y autonomía

El movimiento de mujeres, desde hace años sintetiza en poder y autonomía las posibilidades de mejorar la condición y situación de la mujer y lograr la equidad entre los sexos.

A partir de académicas/os, investigadoras/es y de múltiples acciones del movimiento de mujeres, se ha logrado ir perfeccionando un enfoque más integral y efectivo, que permita dar poder y autonomía para lograr el desarrollo humano. De este modo surge el enfoque de «empoderamiento».

Enfoque de empoderamiento

Subraya la necesidad de que las mujeres aumenten su poder, pero, sobre todo, que aumenten su autonomía.

No se trata por lo tanto de incorporar a las mujeres al desarrollo, sino de que ellas generen su propio desarrollo, es decir un desarrollo por, para y de las mujeres.

Dicho enfoque precisa que autonomía, se refiere al hecho de poseer autoridad, libertad y oportunidad, para que cada individuo tenga control sobre su vida y su cuerpo. Esto significa: Autonomía física: Control total sobre el propio cuerpo, su fertilidad y sexualidad. No violencia.

Autonomía económica: Igual acceso y control sobre los medios de producción. **Autonomía política:** De expresión, de determinación, así como, de creación de organizaciones que puedan autodeterminar su dirección política.

Autonomía sociocultural: Derecho a la propia identidad, a la pertenencia y autoestima.

Por lo tanto, planificación con perspectiva de género implica tener en cuenta objetivos e indicadores relacionados al incremento del poder y de la autonomía de las mujeres... Y si trabajamos con hombres -que sería lo ideal-, tener indicadores del incremento de su participación en el hogar, de su responsabilidad en la reproducción, del incremento de la democracia en el hogar. Es decir, pasamos de Mujeres y Desarrollo a Género y Desarrollo. Esto involucra a ambos, varón y mujer, y a las relaciones que se establecen entre ellos. No se trata de quitar poder al varón, sino de incrementar el poder de la mujer para que tenga oportunidad y acceso. En este sentido, significa mejorar la calidad de vida de ambos.

¿Y qué pasó en El Cairo con el rol de la mujer en el desarrollo?

Pasó lo esencial: Los tres grandes temas de población, cuántos somos, en dónde estamos y cómo estamos, fueron trabajados con una perspectiva de género y en el marco del desarrollo humano sostenido y sustentable.

Resultado: Un plan de acción que subraya la calidad de vida como base para lograr un crecimiento y distribución racional y equilibrada de la población, así como, el uso de los recursos en el marco de la sustentabilidad y sostenibilidad.

La Conferencia de Población y Desarrollo fue muy clara en subrayar la necesidad de cambiar la situación y condición de la mujer como estrategia para facilitar el desarrollo humano.

Aún más, en el Plan de Acción concretiza artículos que hacen visible la discriminación femenina, propone acciones para lograr la equidad e incorpora al varón en los temas que hasta hace poco eran de responsabilidad de la mujer. Cito:

El capítulo cuarto tiene como título: **Igualdad y equidad entre**

los sexos y habilitación de la mujer

Aquí se señala con precisión que es necesario empezar por mejorar la condición y autoestima de las niñas, por asegurar su acceso a la escuela y a la nutrición y sobre todo, por mejorar el status que las niñas tienen en la sociedad, eliminando la discriminación hacia ellas y aumentando la conciencia pública de su valor.

Sobre la condición y situación de la mujer, precisa tres objetivos: lograr igualdad y equidad, basadas en la relación armoniosa entre hombres y mujeres, realizando, la mujer, plenamente sus posibilidades; participación plena de la mujer en la formulación de políticas y adopción de decisiones en los aspectos de producción, empleo, educación, salud, ciencia y tecnología, entre otras; y asegurar que las mujeres, al igual que los hombres, reciban educación necesaria para satisfacer sus necesidades humanas básicas y ejercer sus derechos humanos.

Y, desde una perspectiva de género que emociona, el capítulo incluye la participación masculina a través de un solo objetivo, que promueve la igualdad de los sexos en todas las esferas de la vida, incluida la vida familiar y comunitaria, y alienta a los hombres a que se responsabilicen de su comportamiento sexual y reproductivo y a que asuman su función social y familiar.

Otro capítulo importante del Plan de Acción es el referido a **derechos reproductivos y salud reproductiva**.

La Conferencia de Población y Desarrollo validó el término de derechos reproductivos y salud reproductiva como un nuevo concepto que compromete la autonomía sobre el propio cuerpo, tanto en las mujeres como en los varones. Incluye también la salud sexual como desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente como información en reproducción y ETS.

Ratificando la Conferencia de Derechos Humanos de Viena, destaca derechos humanos específicos de las mujeres y se refiere a los diferentes tipos de violencia, desde la sexual hasta la cotidiana en el hogar, reconociendo que dicha violencia es una violación de los derechos humanos.

La discusión generada por diversos grupos religiosos ha hecho

posible que este capítulo se conozca, se discuta y se deslinden posiciones de fe, dogma y religión, que cada cual tiene el derecho de ejercer, frente a lo que deben ser políticas de salud, servicios y, en general, medidas que hagan posible los objetivos planteados en el Plan de Acción.

Los objetivos de este capítulo se refieren a:

- asegurar el acceso a información amplia y práctica y a una gama de servicios de salud reproductiva -incluida la planificación de la familia-, que sean accesibles, asequibles y aceptables para todos los usuarios;
- propiciar y apoyar decisiones responsables y voluntarias sobre la procreación y sobre métodos anticonceptivos que no estén legalmente prohibidos, asegurando el acceso a información, educación y medios necesarios.
- atender las necesidades cambiantes en materia de salud reproductiva durante todo el ciclo vital, de modo que se respete la diversidad de circunstancias de las comunidades locales.

El rol de la mujer en el desarrollo es cuestionar el rol establecido y el concepto de desarrollo, y proponer trabajar desde una perspectiva de género, que, a la vez que aumenta su poder y autonomía, involucra al varón y establece nuevas relaciones: Más equitativas y más humanas.

ANEXO

Para ampliar lo tratado he considerado necesario presentarles un breve resumen de algunos items del capítulo cuarto: **Igualdad y equidad entre los sexos y habilitación de la mujer.**

El capítulo está dividido en tres temas:

a: Mejoramiento de la condición de la mujer

Tiene como objetivos:

- lograr la igualdad y equidad basadas en la relación armoniosa entre

- hombres y mujeres y que la mujer realice plenamente sus posibilidades;
- promover la participación plena de la mujer en la formulación de políticas y adopción de decisiones en los aspectos de producción, empleo, educación, salud, ciencia y tecnología, entre otras; y,
 - asegurar que las mujeres, al igual que los hombres, reciban educación necesaria para satisfacer sus necesidades humanas básicas y ejercer sus derechos humanos.

Algunas de las varias medidas propuestas a los gobiernos y a la sociedad civil para el logro de los objetivos son:

- . Adoptar medidas para habilitar (empoderar?) a la mujer y eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres.
- . Promulgar, reglamentar y hacer cumplir las leyes nacionales y las convenciones internacionales en que sean partes -como, por ejemplo, la Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer-, y aplicar la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la Declaración y el Programa de Acción de Viena. Se insta a los gobiernos a que firmen, ratifiquen y apliquen todos los acuerdos existentes que promuevan los derechos de la mujer.
- . Los gobiernos deben asegurar que en todos los niveles la mujer pueda adquirir, poseer y vender bienes y tierras en las mismas condiciones que el hombre; obtener créditos, negociar contratos y ejercer sus derechos jurídicos de herencia.
- . Eliminar la discriminación por motivo de sexo en materia de contratación, salarios, prestaciones, capacitación y seguridad en el empleo con miras a eliminar las disparidades de ingresos entre uno y otro sexo.
- . Los gobiernos, organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales deberían velar por que sus políticas y prácticas de personal se ajusten al principio de representación equitativa de ambos sexos, especialmente, en los niveles de gestión y formulación de políticas, en todos los programas, incluidos los de población y desarrollo. Así mismo, deberían elaborar indicadores a fin de

analizar los efectos de los programas de desarrollo sobre uno y otro sexo, y evaluar la repercusión de esos programas en la condición social, económica y sanitaria de la mujer y en su acceso a los recursos.

- Adoptar medidas exhaustivas para eliminar todas las formas de explotación, abuso, acoso y violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas.
- En lo concerniente a salud de la familia, prestar más atención al tiempo que exigen de la mujer sus responsabilidades de criar hijos, atender tareas domésticas y actividades de generar ingresos. Insistir en las responsabilidades de los hombres respecto de la crianza de los hijos y los quehaceres domésticos.
- Alentar la ampliación y fortalecimiento de los grupos de activistas, comunitarios y populares de apoyo a la mujer. Esos grupos deberían ser la base para realizar campañas nacionales, a fin de lograr que la mujer tenga conciencia de sus derechos jurídicos.
- Se insta a los países que promulguen leyes y apliquen programas y políticas que permitan a los empleados de ambos sexos organizarse para poder cumplir con sus responsabilidades familiares y laborales: Horarios de trabajo flexibles, licencias para padres y madres, servicios de guarderías, entre otros. Debería asegurarse el goce de derechos similares a quienes trabajan en el sector informal.

b. La niña

Los objetivos se refieren a:

- eliminar la discriminación contra las niñas;
- aumentar la conciencia pública del valor de las niñas y mejorar la imagen que las niñas tienen de sí mismas, que tengan más confianza en sí mismas y que mejore su condición ; y,
- mejorar el bienestar de las niñas, especialmente, en lo referido a salud, nutrición y educación.

Entre las medidas propuestas están:

- Potenciar el valor de las niñas para sus propias familias y para la sociedad, más allá de su definición de futuras madres y encargadas

del cuidado de los niños.

- Adoptar y aplicar políticas educacionales y sociales que fomenten su plena participación en el desarrollo de las sociedades en que viven.
- Alcanzar la meta de enseñanza primaria universal antes del 2005 y velar por el acceso temprano de la niña y la mujer a la enseñanza secundaria y superior, así como a la formación profesional y técnica. Del mismo modo, las escuelas, los medios de difusión y otras instituciones sociales deberían eliminar, en todos los materiales informativos y docentes, los estereotipos que refuerzan las desigualdades entre hombres y mujeres y que hagan que las niñas no se respeten a sí mismas.
- Elaborar un enfoque integrado de las necesidades especiales de las niñas y jóvenes en materia de nutrición, salud general y reproductiva y necesidades sociales, ya que muchas veces esas inversiones adicionales en beneficio de las adolescentes pueden compensar insuficientes cuidados de salud y nutrición a las que han estado expuestas.

c. Responsabilidad y participación del hombre

Tiene un solo objetivo: Promover la igualdad de los sexos en todas las esferas de la vida, incluida la vida familiar y comunitaria, y alentar a los hombres a que se responsabilicen de su comportamiento sexual y reproductivo y a que asuman su función social y familiar.

Algunas medidas propuestas:

- Hacer esfuerzos especiales para promover la participación activa de los hombres en la paternidad responsable, el comportamiento sexual y reproductivo saludable -incluida la planificación de la familia y la salud prenatal, materna e infantil-, prevención de enfermedades de transmisión sexual -incluido VIH-, prevención de embarazos no deseados y de alto riesgo, entre otras, y hacer especial hincapié en la prevención de la violencia contra las mujeres y los niños.

- Los dirigentes nacionales y locales deberían promover la plena participación del hombre en la vida familiar y la plena integración de la mujer en la vida de la comunidad. Los padres y las escuelas deberían velar por que se inculquen a los niños, desde la más tierna edad, actitudes de respeto por la mujer y la niña como seres iguales, así como la comprensión de la responsabilidad que les incumbe en todos los aspectos de una vida familiar segura y armoniosa. Se necesitan con urgencia programas para llegar a los niños antes de que inicien su actividad sexual.

A manera de resumen

En líneas generales, si bien preferimos hablar de género y desarrollo, podemos señalar, por lo menos, tres líneas de acción a través de las cuales el movimiento de mujeres puede contribuir a una organización menos genérica del mundo y, por lo tanto, a un desarrollo más humano.

Primero. Señalar las incoherencias entre las medidas propuestas y las ejecutadas, entre lo aprobado y lo implementado. Esto significa, conocer tanto los planes de acción nacional como los de las conferencias. Significa, también, poder participar en acciones de seguimiento y evaluación.

Segundo. Rescatar alternativas que se están ejecutando actualmente, desde las organizaciones de mujeres y desde la sociedad civil, para dar respuesta a problemas de desarrollo y para atender y mejorar la calidad de los servicios de salud reproductiva.

Tercero. Movilizar a la opinión pública para que difunda alternativas y propuestas -desde una perspectiva de género-, que mejoren la salud reproductiva y comprometan a las personas que toman decisiones.

Tenemos que lograr que, en la agenda de las y los parlamentarios, el tema del desarrollo humano sostenible sea entendido a cabalidad, que asuman los indicadores y que ellos sean a su vez un indicador de su gestión.

BIBLIOGRAFIA

- BARRIG, Maruja
1991 «Mujer, Cooperación y Desarrollo: Repensando estrategias», en Virginia Guzmán et al. (comp.) Una nueva lectura; Género en el Desarrollo, Lima. Ed. Entre Mujeres/Flora Tristán, pp 325-357.
- MOSER, Caroline O.N.
1991 «La planificación de género en el Tercer Mundo: Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género», en Virginia Guzmán et al. (comp.): Una nueva lectura; Género en el Desarrollo, Lima, Ed. Entre Mujeres/Flora Tristán, pp. 55-124.
- MOSER, Caroline O.N.
1993 «Gender planning and development: Theory, practice and training». Routledge, London y Nueva York.
- PORTOCARRERO, Patricia y RUIZ BRAVO, Patricia
1990 Mujeres y Desarrollo, Madrid y Lima, IEPALA Y Flora Tristán.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
1992 «Women in Development: Advancing towards autonomy», La Haya.
- YOUNG, Kate
1991 «Reflexiones sobre como enfrentar las necesidades de las mujeres», en Virginia Guzmán et al. (comp.): Una nueva lectura: Género en el Desarrollo, Lima. Ed. Entre Mujeres/Flora TRistán, pp.55-124.

Comentario

Nancy Palomino Ramírez

Agradezco a AMIDEP la oportunidad de participar en esta Reunión Nacional de Población. Aprecio enormemente la posibilidad de comentar las exposiciones de dos personas que admiro: Violeta Sara-Lafosse y Susana Galdos, las cuales se distinguen, entre otras cualidades, por sus trayectorias tan comprometidas con la causa de las mujeres.

De la diversidad de temáticas y reflexiones que ambas aportan quisiera comentar, en primer término, sobre los esfuerzos y contribuciones de la sociedad civil- dentro de ésta, el movimiento de mujeres- y el Estado en el Perú en cuanto al tema de este panel: el rol de las mujeres en el desarrollo. En segundo lugar, comentar algunos avances y retos vinculados a la última conferencia sobre Población y Desarrollo.

a. Estado y movimiento de mujeres

Violeta, en su exposición, ha enfatizado los esfuerzos por una mejor participación de las mujeres en el desarrollo en un proceso que se inicia en la década de los 70, hasta la fecha. Son veinticinco años de cambios y gran dinamismo de la sociedad peruana.

Ella nos hace un recuento de las iniciativas del Estado: COTREM, CONAMUP, Oficina de la Mujer del Ministerio de Justicia, hasta el Programa Nacional de Promoción de la Mujer. También nos refiere los obstáculos que se presentaron. Se puede sintetizar que estas experiencias e iniciativas estatales han tenido como problema principal la falta de continuidad. Esta falta de sostenibilidad de las iniciativas no

permitieron acumular ni aprovechar las experiencias previas.

La fragilidad de estos esfuerzos ha estado vinculada no sólo a los distintos pesos que pudo dar cada gobierno a la problemática de la mujer. Más aún, a la importancia que adjudicaron a ésta, distintos funcionarios que se relevaron en los cargos de alta dirección de las instancias correspondientes.

Susana Galdos evalúa que «el deseo de mejorar la condición de las mujeres ha estado presente», pero este deseo no ha significado, necesariamente, asignar los recursos suficientes para ello. ¿Cuál ha sido la inversión para cambiar la condición de las mujeres o la inversión en políticas de equidad de género? Y cuáles han sido los resultados?

En el campo de la educación, por ejemplo, se requiere, definitivamente, invertir para garantizar alfabetización, educación y tecnificación para mujeres. Pero no basta el acceso a la educación formal. Se necesita que esta última cambie sus contenidos y el lenguaje sexista. Se requieren contenidos que promuevan la equidad de géneros, el cambio de actitudes, que visibilicen la participación de la mujer en los procesos históricos sociales y culturales y que modifiquen los roles tradicionales asignados a hombres y mujeres en concordancia, al menos, con los cambios ya logrados en la sociedad peruana.

Por otro lado, Violeta nos recuerda distintas iniciativas de los movimientos de mujeres: el movimiento feminista, las ONG's de mujeres, las organizaciones populares -como el Vaso de Leche- y los comedores populares, las federaciones de mujeres campesinas, y, desde la academia, no se debe olvidar los aportes de las mujeres investigadoras y docentes universitarias.

La participación de las mujeres en el desarrollo ha sido históricamente invisibilizada. Estoy de acuerdo con Susana, quien hace la crítica de enfoques que pretenden incorporar a la mujer al desarrollo. Se trata de reconocer los aportes de las mujeres al desarrollo en términos de defensa de calidad de vida, aporte a la economía, a una cultura de paz; asimismo, su participación en los cambios políticos, económicos y sociales para humanizar y democratizar la sociedad peruana.

B. Avances y retos de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo

En esta no siempre fácil relación de Estado y el movimiento de mujeres, en las cuales se enmarca la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, quiero subrayar algunos avances y retos para la temática que nos convoca en este panel sobre Mujer y Desarrollo.

- 1) Los retos que supone el reconocimiento de la prioridad de las personas en el desarrollo sostenible y la centralidad de las mujeres en las políticas de población y desarrollo. Ya ha sido citado anteriormente en esta reunión: «la equidad y la igualdad de los sexos y promover los derechos humanos de las mujeres son la piedra angular de los programas de Población y Desarrollo». Esta centralidad de las mujeres exige que las políticas y la sociedad en su conjunto reconozcan y garanticen los derechos humanos de las mujeres: sus derechos individuales, económicos, sociales y políticos, así como sus derechos reproductivos y sexuales.
- 2) Reconocer también que, a pesar de la contribución de las mujeres al desarrollo, no les ha significado disfrutar equitativamente de los beneficios del desarrollo. El reto de desarrollo con equidad significa pues la lucha contra la pobreza, las desigualdades e injusticias sociales y la discriminación por género, etnia, edad o cualquier otra razón.
- 3) Otro importante aporte del movimiento de mujeres es a la conceptualización sobre población y desarrollo. El movimiento feminista en su lucha por la equidad colocó en la agenda internacional los temas de los derechos humanos de las mujeres, el cuestionamiento a los sistemas de poder, las jerarquías de género y los derechos reproductivos y sexuales, antes de que sean reconocidos en las conferencias internacionales. Esta lucha no ha sido fácil y ha significado costos sociales para el movimiento.
- 4) Empoderamiento de las mujeres significa desarrollar todas sus potencialidades. «No es quitar poder al varón», nos dice Susana, sino incrementar el poder de las mujeres y desarrollar todas sus

potencialidades para que tenga acceso a los beneficios del desarrollo. Significa mejorar la calidad de vida de ambos y humanizar sus relaciones. A pesar de ello, es verdad que frente a la redistribución del poder, los hombres se sientan amenazados. No cederán fácilmente a cambiar situaciones que les favorecen. Por ejemplo, asumir la responsabilidad del trabajo doméstico y el cuidado de los hijos significa pasar de «ser atendidos» a responsabilizarse. Además, no se trata sólo del poder en las relaciones entre hombres y mujeres al interior de la familia sino también del poder en las instituciones. Se hace insoslayable que las instituciones deben cambiar, para estar de acuerdo con los tiempos. Deben cambiar las instituciones que no permiten a mujeres tener ubicaciones de poder en la toma de decisiones o que intentan controlar el cuerpo y la vida de las mujeres.

- 5) Es importante resaltar que la participación activa de las ONG's y del movimiento internacional de mujeres hicieron la diferencia en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. En todo el proceso de la conferencia, en mayor o menor medida, se facilitó canales y recursos para que la sociedad civil, a través de sus ONG's, se manifestara. El debate además trascendió al espacio formal de la propia conferencia, lo cual es una situación inédita en materia de conferencias del sistema de Naciones Unidas.

Para concluir, quisiera reforzar la idea de la importancia de la continuidad de los esfuerzos para asegurar lo que la humanidad, las naciones y las mujeres ya han ganado.

Los avances en la CIPD todavía no están consolidados. La Conferencia Internacional de la Mujer que se realizará en Beijing, en setiembre de este año, está constituyéndose en un nuevo campo de confrontación sobre algunos puntos que ya habían logrado un consenso internacional. Se ha reabierto, por ejemplo, la discusión sobre temas concernientes a derechos reproductivos y salud reproductiva.

Esperemos que la delegación peruana que vaya a Beijing no retroceda sobre los consensos ya logrados y pueda hacerse eco de las necesidades, problemas y propuestas de las mujeres de nuestro país.

Conclusiones y recomendaciones

Moderadora: Ana Ponce

Relatora: María del Carmen Devoto

En las exposiciones y comentarios se planteó un marco conceptual sobre género, población y desarrollo, formulándose temas a trabajar en los grupos. Asimismo, se acentuó que la perspectiva de género no se reduce a constatar la situación de la mujer, sino a las relaciones entre hombres y mujeres en los diferentes niveles y sectores de la sociedad, buscando lograr relaciones más equitativas, enriqueciendo, así, el concepto de desarrollo humano.

1. Se partió discutiendo sobre la necesidad de precisión y difusión de un marco de referencia conceptual sobre género y desarrollo, para compartir con diferentes sectores de la sociedad.
Se debatió sobre los aportes y responsabilidades de la sociedad civil y del Estado, en el logro del desarrollo humano con equidad.
2. Se planteó introducir la dimensión de género a otros campos disciplinarios. Asimismo, desarrollar esta perspectiva como un eje que cruce otros temas de esta reunión, como migración, trabajo, educación, comunicación y salud, entre otros.
3. Promover diálogos fluidos entre diferentes instituciones del Estado y la sociedad civil que trabajen en el tema, respetando las diferencias y ejerciendo la tolerancia en dicha comunicación.
Se recomendó involucrar a un mayor número de agentes sociales: colegios profesionales, universidades y comunicadores sociales; para la superación de estereotipos sexuales y el logro de la equidad entre los géneros.

4. Se resaltó la importancia de la educación formal y el rol del Estado, para la formación de la equidad entre los géneros.
Específicamente, se mencionó la importancia de incorporar la perspectiva de género en el programa de mejoramiento de la calidad de la educación, con diferentes acciones, como: la modificación de currículas escolares, capacitación de los docentes en educación sexual, reforzamiento de la educación mixta y revisión de textos escolares que superen los estereotipos y el lenguaje sexista y viabilicen la participación de la mujer en el proceso de desarrollo.
5. Se reconoció unánimemente los avances de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo - CIPD, El Cairo, en cuanto a equidad entre géneros.
Se discutió el significado del **empoderamiento** para las mujeres. En este contexto, se subrayó la preocupación por la situación de las niñas, la necesidad de modificar aspectos de la legislación en aras de una protección a la integridad y dignidad de la niña.
6. Se planteó la preocupación por la discontinuidad y la fragilidad de los esfuerzos que se realizan desde 1970 en el campo de las políticas dirigidas hacia la mujer. Se constató el aporte de las mujeres en la construcción de instituciones.
7. El consenso logrado en el Programa de Acción de la CIPD debe ser seguido de cerca, a fin de consolidar los logros del mismo.
Se recomendó que el Gobierno debe respetar los consensos a los cuales se ha adherido y no retroceder en lo avanzado en El Cairo, particularmente en lo que va a ser materia de debate en la Conferencia de Beijing.
8. Se sugirió que AMIDEP, en el futuro, haga un esfuerzo para interrelacionar las perspectivas con los demás temas poblacionales, de manera tal que no se traten en forma separada. Esto permitirá un mayor aporte sobre el tema, desde la perspectiva de los varones.
9. Se propuso la conformación de grupos de trabajo interinstitucionales, así como estrategias de seguimiento y evaluación de lo que se ha trabajado durante esta reunión.





Migración y cultura en el Perú contemporáneo

Teófilo Altamirano
Pontificia Universidad
Católica del Perú

Introducción

En los estudios y debates sobre el cambio cultural que experimentan las sociedades rurales, hay un relativo consenso entre algunos antropólogos y sociólogos rurales en el sentido de que la cultura occidental y urbana, en su proceso de difusión hacia las culturas y sociedades rurales, ha subordinado a éstas. Esta subordinación, a su vez, ha condicionado, y muchas veces determinado, una cultura de dependencia, que progresivamente ha inhibido y, algunas veces, imposibilitado, la capacidad de creatividad y expansión de las culturas nativas en las ciudades. Esta perspectiva no solamente es compartida por los indigenistas proteccionistas de la intangibilidad de las culturas nativas en peligro de desaparición, sino por los propios marxistas, que sostienen que la cultura occidental y capitalista es la responsable del empobrecimiento material, y consecuentemente cultural y/o ideológico, de las poblaciones rurales.

Estas perspectivas fatalistas, hasta cataclísmicas, en vez de mostrar las innegables cualidades de las culturas nativas, expresadas en distintas maneras a través de la historia, y que van desde los movimientos mesiánicos y milenaristas hasta los agraristas revolucio-

narios, nos muestran, por el contrario, las diversas formas de resistencia cultural, organización y de ejecución de estrategias, incluso en condiciones casi siempre adversas.

De acuerdo a esta tesis central, lo que nos muestran las culturas nativas es su naturaleza activa y dinámica, capaz no solamente de asimilarse y adecuarse a procesos dinámicos de cambio, sino, también, de modificar e influir sobre las culturas urbanas.

En la presente ponencia, desarrollaré con hechos y ejemplos la tesis central. Para fundamentarla me baso en el análisis de los dos componentes mutuamente complementarios: a) el componente socio-demográfico; b) el componente cultural. El caso al que aplicaremos el argumento es al de Lima Metropolitana.

Los componentes mencionados, en el caso de Lima Metropolitana, han surgido simultáneamente y han producido en los últimos cincuenta años un fenómeno inédito al que llamaremos «La andinización cultural de Lima Metropolitana». Este proceso será analizado destacando su origen rural y su expansión en la ciudad, no solamente entre los migrantes, sino entre otros sectores sociales que lo conforman. Finalmente, a manera de extensión, se hace mención a cómo ese proceso ha traspasado las fronteras nacionales a través de la emigración de los peruanos al exterior.

Una parte de los datos etnográficos que presento se basan en mis trabajos de campo, realizados en los últimos quince años. (*)

(*) Para el caso de la «andinización de Lima», haré referencia a los capítulos II, III y IV de libro: **Presencia Andina en Lima Metropolitana**. Fondo Editorial PUC, 1984; para el caso de los migrantes quechuas de Apurímac y Junín; el capítulo II del libro: **Cultura Andina y Pobreza Urbana**, Fondo Editorial PUC, 1988, para el caso de los Aymaras de Puno. Sobre la presencia andina en el exterior, haré mención al capítulo V del libro: **Los que se fueron: Peruanos en los EE.UU. de Norteamérica**. Fondo Editorial PUC 1990, y el capítulo III y IV del libro: **Exodo: Peruanos en el Exterior**, Fondo Editorial PUC, 1992, en especial lo referente a los pastores de ovejas en el oeste norteamericano.

a. El componente socio-demográfico

En los últimos cincuenta años, la ciudad de Lima ha experimentado los cambios cuantitativos más importantes respecto a su composición socio-demográfica, así como también los cambios cualitativos más importantes respecto a su cultura, en comparación a todos los producidos desde la fundación de Lima en 1535. El mayor componente socio-demográfico y cultural de este cambio ha provenido de la migración interna, proceso que fue y sigue siendo causa y consecuencia de una compleja interacción, que se desarrolló tanto en el campo como en las ciudades en los últimos cincuenta años.

En esta parte de la ponencia no nos detendremos en analizar las causas de las migraciones, por razones de extensión, sino que haremos mención frecuente al rol de la migración en esta transformación. Para demostrar esos cambios, nos remitiremos a los censos nacionales, incluyendo a los resultados preliminares del último censo de julio de 1993 que, a pesar de sus defectos, nos muestran la estructura de la población rural y urbana, y los cambios que han experimentado en los últimos cincuenta años.

El censo de 1941, que a diferencia de los anteriores muestra mayor confiabilidad, nos muestra una realidad concreta: la población urbana era el 35%, con una distribución poblacional que mostraba un 62% de esa población residiendo en la sierra, un 25% en la costa y un 13% en la selva. En aquel entonces, Lima contaba solamente con 500,000 habitantes, población en su gran mayoría compuesta por los criollos nativos y por minorías étnicas, como son los negros y los asiáticos, entre descendientes de japoneses y chinos; además de descendientes de inmigrantes europeos, un número menor de árabes, judíos e inmigrantes de las Américas. La población migrante de la sierra y costa era reducida, aunque ya empezaba a incrementarse. En definitiva, el Perú era un país cuantitativamente campesino y cualitativamente rural, a pesar de ello, esta población casi siempre estuvo excluida de las grandes decisiones nacionales y fue postergada frecuentemente por los sucesivos gobiernos. El 65% de la población que estaba distribuida en zonas rurales, en especial en comunidades

campesinas y haciendas, nos mostraba un hecho real; que ese 35% de la población urbana denominada a esa mayoría del 65%.

A partir de la década del cincuenta, se incrementa la migración campo-ciudad y empieza a crecer la población rural y urbana. En aquel decenio, Lima era pequeña y su radio urbano estaba determinado por el centro histórico de Lima y algunos distritos como Chorrillos, Magdalena y Jesús María. El Callao era otra ciudad, unida por el tranvía, el ferrocarril y una carretera.

El censo de 1961 dividió al Perú en dos partes iguales, con el 50% de población urbana y el otro 50% de población rural. En solamente 20 años, la población urbana había crecido en un 15% más y la población rural disminuyó en la misma proporción. Este equilibrio no duró mucho, mas bien fue un tránsito al inevitable proceso de urbanización del país. Simultáneamente, los efectos culturales de la migración comenzaron a manifestarse; el campo empezaba a urbanizarse por efecto de la migración de retorno y de la acción del Estado, en especial a través de la educación formal, de vocación muy urbana y poco orientada a valorar la cultura y los idiomas nativos como el quechua, el aymara y los 65 grupos etnolingüísticos de la selva. La década del sesenta siguió mostrando el avance de las migraciones. No solamente son los miembros de las élites provincianas los que llegan a Lima, sino, también, los miembros de las clases medias, además de los campesinos; estos últimos, cuantitativamente eran cada vez más numerosos. Un factor que inhibió la migración fue el sistema de haciendas, por el control casi absoluto de los dueños sobre los colonos; los primeros consideraban que la migración era sinónimo de rebeldía y libertad, además tenían el temor de que los colonos que retornasen ya no serían los mismos sumisos y subordinados a la autoridad patronal.

El censo de 1972, siguió confirmando la tendencia del proceso de urbanización de la población peruana. En solamente diez años el equilibrio urbano-rural de 1961 se había quebrado, porque la población urbana pasó a ser el 60%, y la población rural había descendido al 40%. Nuevamente, el factor que produjo este cambio fue la migración interna; un segundo componente, pero de menor influencia, fue el incremento de la fecundidad y natalidad, además de la relativa

reducción de la mortalidad infantil en las ciudades, gracias a la introducción de medicinas modernas.

En 1981, la distribución poblacional peruana de 1941 experimentaba un cambio radical; es decir, los porcentajes de población urbana y rural se habían revertido. El proceso de urbanización se había consolidado, con un 65% de la población total residiendo en las ciudades; solamente Lima absorbía al 45% de esa población y el resto de las ciudades el 55%. Lo más notorio de este proceso es que Lima había crecido tan rápidamente y la ciudad más cercana en número de habitantes, Arequipa, contaba con diez veces menos población que Lima. Simultáneamente, la distribución poblacional a nivel nacional experimentaba un cambio en comparación a 1940, fecha en que la población de la sierra era del 62%. En 1981, como consecuencia de la migración desde la sierra hacia la costa, la distribución poblacional mostraba los siguientes datos: el 51% estaba distribuido en la costa, que en términos de tamaño geográfico solamente representa el 10% de la superficie peruana; la sierra, que tiene el 45% de la superficie peruana, solamente absorbía el 41%; y la selva, que representa otro 45%, tenía solamente el 8% de la población. En resumen, la población se había «litoralizado».

El censo de julio de 1993 muestra que en la costa vive el 53% de la población nacional, en la sierra el 36%, y en la selva el 11%. Esta última ha crecido aproximadamente en 47% desde 1981, como resultado de la migración serrana, en especial a los campos de cultivo de la hoja de coca y a las ciudades cercanas.

El mismo censo continuó confirmando las tendencias anteriores. La población rural descendió al 30% y la urbana se incrementó hasta alcanzar el 70%. Los datos finales muestran que la población total de Lima Metropolitana es de 6'483,900 habitantes y la población total del Perú de 22'128,400.

De acuerdo a las proyecciones elaboradas en base a los censos de 1972 y 1981, Lima debería tener aproximadamente 7'000,000 y la población nacional de 23'300,000, es decir, hay un déficit de aproximadamente 500,000 para Lima y de más de un millón para todo el Perú. La razón fundamental de ese déficit poblacional es que,

cuando se hicieron las proyecciones, no se había tomado en cuenta la emigración de los peruanos al exterior, que de acuerdo a un estudio previo (Altamirano, 1992), apróximadamente 800,000 peruanos han emigrado en los últimos 13 años; asimismo, es probable que la tasa de natalidad haya descendido ligeramente por efecto de la crisis económica que ha afectado las unidades domésticas, además de los programas de planificación familiar, que empiezan a implementarse en los últimos ocho años.

A estos datos censales se deben agregar otros, que hacen mención a la composición socio-demográfica de Lima; por ejemplo, que el 75% de la población tiene origen migrante o son hijos de migrantes. Esta cifra se basa en informaciones proporcionadas por la Revista Debates, para cuyo efecto aplicó una encuesta en Lima en octubre de 1992. La pregunta que se formuló fue: ¿Tiene Ud. un familiar en provincias?, el 75% de la población contestó afirmativamente. El mismo cuestionario contenía otra pregunta similar: ¿Tienes parientes en el extranjero?, el 44% mencionó que sí los tenían. Estos datos nos muestran que solamente el 25% de la población limeña está compuesta por los descendientes de los conquistadores, minorías étnicas y descendientes de inmigrantes. Es probable que una buena proporción de éstos hayan emigrado, especialmente los descendientes de los inmigrantes de origen italiano. Esta población nativa urbana, que hasta la década del cuarenta residía en la Lima histórica, fue desplazándose a zonas residenciales, dando lugar a la ocupación de los migrantes, que a partir de la década del setenta han «invadido» la Lima histórica.

b. El componente cultural

El argumento central que sustenta la presencia andina en la nueva formación cultural de Lima Metropolitana, se basa en la afirmación de que este proceso no solamente fue socio-demográfico, sino también cultural. Esta presencia ha producido variadas expresiones en la ciudad que, en conjunto, han transformado culturalmente el paisaje social, cultural y tecnológico limeño. La migración no solamen-

te es un proceso poblacional cuantitativo que va transformando la distribución poblacional, sino que, también, es eminentemente cualitativo. Detrás de las cifras que presentan los demógrafos, está el actor social, la persona, sus aspiraciones, ansiedades, frustraciones, expectativas, tristezas, alegrías; es decir, todo aquello que configura su identidad cultural, que por ser invisible, a veces no genera el interés de los políticos, de los ciudadanos e, incluso, del Estado. Para conocer la importancia que tienen estos componentes, es necesaria la inclusión del análisis sobre sus diferentes expresiones culturales, solamente conociendo a éstos podremos conocernos mejor a nosotros mismos. Relativizar los valores culturales es ser permeable y tolerante a las diferentes manifestaciones culturales que provienen, prácticamente, de todos los rincones del Perú. Este proceso de conocimiento permitirá a la cultura criolla urbana, que en las décadas del cincuenta y sesenta era exclusivista, selectiva y, a veces, excluyente, ser más tolerante y reflexiva ante los migrantes. El migrante de las décadas del cuarenta y cincuenta ocultaba su propia identidad, prefería no hablar el quechua o el aymara libremente, no podía cantar su huayno o tenía que tomarse unos tragos para animarse a hablar y cantar su quechua o aymara. Este miedo inicial, además de los prejuicios y estereotipos, fue cambiando, quizá no tanto porque los ciudadanos tenían vocación de cambio, sino porque descubrían que ese Perú lejano enclavado en poblaciones campesinas ya estaba junto a ellos, conformando el nuevo escenario urbano. Empezaron, entonces, a aceptar esta nueva realidad; en parte, los estudios urbanos hechos por antropólogos fueron factores que mostraron fases desconocidas de los migrantes, enfatizando su capacidad organizativa; sus festividades; sus alegrías; además de la contribución económica a la ciudad, como mano de obra, como pequeños empresarios o hasta como medianos empresarios.

Simultáneamente al incremento de la migración del campo hacia Lima, nuevas organizaciones, generadas por los propios migrantes, empezaban a expandirse. Estas organizaciones se desarrollaron independientemente de las influencias del Estado, de los partidos políticos y de otras instituciones urbanas. La expresión más genuina de estas organizaciones son las asociaciones voluntarias o los

llamados «clubes provincianos». Estas organizaciones son las mejores expresiones de lo que llamaremos «culturas del regionalismo» .

En el caso de Lima Metropolitana, como en el de otros países andinos, mesoamericanos, africanos y asiáticos, el origen de las culturas regionales en las grandes ciudades tiene procedencia rural, porque se forjan antes de la migración. En la ciudad los migrantes reconstruyen su cultura regional como respuesta a su identidad cultural originaria y a su nueva condición en el contexto urbano, que muchas veces no les brinda las satisfacciones necesarias para su asimilación.

En resumen, la vida social y cultural del migrante se desarrolla en dos grandes procesos: el de la asimilación y el del regionalismo. Estos procesos algunas veces pueden ser complementarios, pueden desarrollarse relativamente en forma paralela, o uno de ellos puede determinar el surgimiento del otro.

La cultura del regionalismo

La ciudad de Lima ha incorporado en su contexto prácticamente a todos los grupos sociales y étnicos del Perú. A pesar que los migrantes son originarios de zonas rurales, con bases económicas y sociales más o menos comunes, que tienen experiencias migracionales comunes y al mismo tiempo se sienten relativamente distintos a los ciudadanos, existen otros elementos que los diferencian a si mismos. Esas diferencias son, en muchos casos, más importantes que aquellos que los une. Estas diferencias son económicas y culturales; estas últimas se basan en sus identidades localistas o regionalistas. ¿Cómo se forma esta cultura regionalista diferenciada en la ciudad? En el volumen LI No. 4 de América Indígena, indicamos que existen hasta ocho condicionantes que intervienen en la formación de la cultura regionalista, entre ellos señalamos: la territorialidad, la densidad poblacional, la heterogeneidad, el lenguaje, la religiosidad, la concepción del tiempo y el espacio, la creación colectiva, y el sentimiento de pertenencia a un grupo específico . Estos condicionantes actúan de

manera diferenciada, tienen pesos relativos y absolutos también diferenciados; en un momento dado, uno de ellos puede ser más importante que el otro bajo determinadas condiciones. Sin embargo, no todos los migrantes tienen el mismo sentimiento de pertenencia regionalista. Algunos han logrado asimilarse a la ciudad y son más ciudadanos, aunque su identidad regionalista se mantiene como reserva cultural y no se expresa en actividades regionalistas; otros combinan de manera eficiente su regionalismo con su asimilación urbana y pueden comportarse como urbanos o como regionalistas, dependiendo del contexto y la situación; otros han desarrollado más su pertenencia regional y la practican con mayor frecuencia, a pesar de participar de la vida urbana.

En nuestros estudios con los quechuas y aymaras encontramos que la pertenencia geográfica y cultural común era un denominador en la formación de las asociaciones de migrantes. La pertenencia a una clase social o grupo étnico era otro criterio que se tomaba en cuenta, además del uso de una lengua aborígen común. Estos factores condicionaban y en muchos casos determinaban la naturaleza y el tipo de las asociaciones voluntarias. Estas asociaciones en general tienden a reproducir la organización social y étnica de los migrantes; es decir, a cada clase social corresponde un tipo de asociación voluntaria; por ejemplo, los clubes departamentales están formados por migrantes que provienen de las capitales de departamento, y dentro de éstos a los grupos elitistas. En Lima existen 23 clubes departamentales que representan a 23 departamentos del país, con excepción del Callao.

El segundo tipo de clubes lo forman los clubes provinciales, que en Lima suman 157, frente a un máximo de 177 provincias del Perú. Estos están formados por los migrantes que proceden de las capitales de provincias, que incluyen en su inmensa mayoría a las élites provincianas. Algunos de estos clubes han logrado extender sus acciones hacia los clubes que representan a los distritos.

El tercer tipo lo constituyen los clubes de zonas rurales, compuestos por migrantes procedentes de distritos, anexos, estancias, barrios, ex-haciendas, etc. Estos constituyen la inmensa mayoría: las 5,300 comunidades campesinas que existen en el Perú están represen-

tadas por más de una asociación. Cuando realicé un trabajo de investigación entre 1975 y 1976, encontré aproximadamente 6,000 asociaciones. Es probable que ese número se haya incrementado en la medida en que la migración hacia Lima ha seguido su proceso ascendente.

Las asociaciones en la actualidad han diversificado sus actividades, de haber sido más de carácter cultural han pasado a actividades de tipo económico. En sus inicios fueron los intermediarios entre los pueblos de origen y el gobierno central, en el proceso de legalización de sus comunidades campesinas, o en la promoción político-administrativa de sus pueblos; por ejemplo, de Anexo a Distrito, de Distrito a Provincia. Las asociaciones también propician la celebración de la fiesta patronal del pueblo, algunas de éstas son de tipo religioso, como son las hermandades o cofradías, y celebran el aniversario de fundación de su comunidad o del Distrito. En ocasión de Fiestas Patrias, año nuevo, todos los santos, carnavales, etc., desarrollan actividades festivas, en donde se pone de manifiesta no solamente el sentimiento de pertenencia regionalista, sino que hacen exhibición de sus mejores bailes, indumentarias, comidas, bebidas, etc. Cada asociación cuenta con un fondo, resultado de una serie de actividades que se destinan a las diversas ayudas al pueblo de origen, o para comprar un terreno, o construir su local institucional en Lima.

A pesar de que las asociaciones se declaran apolíticas, tanto en sus estatutos como en sus actividades y pronunciamientos verbales, algunas de éstas han sido aprovechadas por miembros de partidos políticos tradicionales, tanto de la izquierda como de la derecha; aunque las experiencias han sido en la mayor parte funestas, porque en vez de unir las han dividido. Independientemente de las filiaciones políticas, las asociaciones, como instituciones tutelares de los pueblos del interior, han opinado políticamente, en especial antes, en el momento y después de la regionalización del país. En el caso de los clubes departamentales, éstos están organizados en una super asociación, denominada Asociación de Clubes Departamentales del Perú (ACDP), institución que despliega actividades académicas, propiciando charlas y conferencias sobre distintos temas de interés nacional. Hace tres

años la ACDP ha extendido sus influencias al exterior, al haberse vinculado con las convenciones de instituciones peruanas en los Estados Unidos de Norteamérica. En las tres ocasiones en las que tuve la oportunidad de participar, como parte de otro proyecto de investigación sobre peruanos en los Estados Unidos de Norteamérica, pude comprobar la presencia de una delegación de la ACDP.

Comparativamente, entre los tres tipos de asociaciones, las de origen rural han tenido y siguen teniendo una mayor gravitación entre sus miembros y sus pueblos de origen, por las siguientes razones: a) mayor participación cuantitativa y cualitativa en la organización y en las diversas actividades; b) tendencia todavía colectiva que recoge varios valores que caracterizan a la comunidad campesina, como la relativa solidaridad, lealtad y mutua colaboración; el individuo es menos importante que la colectividad, sin embargo, hay gérmenes que muestran que algunas personas, en especial los líderes, pueden hacer uso de los valores colectivos y tradicionales para beneficio personal o familiar; c) mayor capacidad de toma de decisiones en torno a la continuidad y eficacia del funcionamiento de las asociaciones, mayor control de sus propios miembros, como también mayor influencia sobre sus pueblos de origen, d) expresan mejor los valores de la cultura andina en la ciudad, a través de creaciones colectivas que se basan en buena parte en las reciprocidades, el intercambio y las actividades simbólicas y rituales; e) a pesar de que en términos materiales sus componentes son, en su gran mayoría, pobres, destinan lo poco de su tiempo y su pobreza a sus asociaciones; g) tienen mayor identidad de pertenencia a sus pueblos, para ellos primero es su pueblo y luego está Lima, aunque entre sus hijos esta visión empieza a cambiar, a pesar de que mantienen una relación con la cultura de sus padres; esto no ocurre con los hijos de los miembros de clubes provinciales y departamentales, quienes, en general, se consideran culturalmente más ciudadanos y limeños.

En resumen, el llamado fenómeno de la «andinización de Lima Metropolitana» es obra de estos migrantes. Esta tendencia se mantendrá mientras continúe la migración y la cultura urbana sea tolerante a la relativa libre expresión de las diversas actividades culturales, como

acontece en la actualidad. Podemos afirmar que los prejuicios de los años cincuenta y sesenta se han modificado sustancialmente, aunque todavía, en el subconsciente de algunos criollos y ciudadanos, incluso entre los hijos de algunos migrantes, existen vestigios de racismo y antagonismo hacia los migrantes. Con alguna frecuencia se escucha en la calle expresiones emotivas como: ¡serrano de mierda! o ¡cholo de mierda!. Lo que olvidan estas personas que usan esas expresiones, al no contar con argumentos adecuados, es que ese serrano y cholo es bilingüe y bicultural en comparación a ellos, que, en muchos casos, no escriben ni hablan correctamente su único idioma: el español.

El argumento que esbozamos al principio de este artículo, en el sentido de que los migrantes, simultáneamente a su proceso de aculturación urbana, han mostrado, desde el principio de la migración, capacidades para transformar la cultura receptora, tiene su explicación en un hecho al que lo llamo: «apropiación cultural». Esta es una categoría descriptiva y de análisis más adecuada para señalar la naturaleza dinámica del migrante que, en su proceso de urbanización, le «arranca» a la cultura urbana alguno de sus medios de difusión, la educación formal, y la experiencia ocupacional urbana. En seguida veamos a cada uno por separado, aunque en la realidad aparecen mutuamente complementarios.

Sobre la educación formal, a pesar que en esencia es todavía elitista y es privilegio de las clases medias y altas, muchos migrantes de procedencia campesina, desde sus propias comunidades campesinas han convertido la educación formal en un mito y una realidad. Una vez en la ciudad, ese mito persiste y aún puede afianzarse más en la medida en que hay mayores posibilidades para su realización. Además, frecuentemente, la necesidad de educarse ha sido y sigue siendo uno de los factores de la migración del campo a las ciudades. En nuestros estudios, hemos encontrado con frecuencia que la profesionalización de migrantes campesinos ha sido un medio eficaz del poder, el prestigio y la movilidad social ascendente.

Profesionales de diverso tipo, o técnicos intermedios de diferente especialidad, son ejemplos que muestran que la educación formal no solamente es un mito, sino una realidad; aunque en los últimos años,

debido al empobrecimiento de los migrantes, la educación formal se ha convertido en un bien limitado. En muchos de estos nuevos actores sociales relativamente exitosos, está presente su regionalismo y su cultura andina, realidades que no solamente son practicadas, sino que se afianzan a través de las lecturas, en especial sobre temas en ciencias sociales, particularmente desarrollados por antropólogos, quienes constantemente muestran las facetas desconocidas de la cultura del migrante. Muchos de mis paisanos andahuaylinos y ocoyabambinos han leído mis trabajos, con los que se identifican, porque los temas hacen mención a su identidad cultural.

En relación a los medios de comunicación, el ingenio y la sabiduría del migrante ha hecho que la radio, el medio escrito y algunas veces la televisión, sean medios eficaces para anunciar y difundir las expresiones de la cultura andina. En Lima existen alrededor de 30 emisoras radiales que emiten programas de los migrantes. Estos programas se difunden en general en las mañanas, entre las 4 a.m. y 7 a.m., cuando los no migrantes están durmiendo. Este es un mundo en el que se combina la música, se anuncian las fiestas, los saludos, las noticias del pueblo de origen, avisos comerciales, etc., que de una u otra manera, son expresiones de la cultura andina, algunas veces son transmitidos en quechua y/o aymara. Estas emisoras llegan a un gran auditorio, especialmente a los trabajadores manuales. Muchas asociaciones hacen uso de los periódicos más importantes para anunciar sus actividades semanales, varios periódicos tienen espacios diarios de anuncios de sus actividades. Un cantidad apreciable de las asociaciones cuentan con su propia revista de tiraje semanal, mensual, trimestral, semestral o anual. En todas estas publicaciones, el común denominador es el anuncio de actividades institucionales y las noticias del pueblo de origen. A estas actividades, que realizan los propios migrantes, hay que agregar los artículos, libros, tesis, etc., de investigadores sociales, que, a través de sus publicaciones y debates frecuentes, también contribuyen a la difusión del rol de los migrantes en la nueva configuración e identidad de la cultura urbana.

La capacidad de adecuarse a nuevas ocupaciones urbanas no solamente muestra las habilidades manuales e intelectuales de los

migrantes, sino, también, la decisión de solucionar un reto vital: el contar con un ingreso para el sostén familiar. Muchos artesanos en cerámica, textiles, platería, orfebrería y maderas, se han trasladado a la ciudad; otros, sin tener esas habilidades, han aprendido en la ciudad a convertir cualquier pedazo de lata, de fierro o madera, en productos decorativos y/o utilitarios. Los productores y comerciantes pequeños, medianos, hasta los grandes, han aprendido el oficio poco a poco y son los nuevos empresarios de la ciudad, la mayor parte de ellos tienen origen rural y campesino. Muchos de éstos, a través de las diferentes actividades regionalistas o pasando un «cargo» religioso, redistribuyen entre sus paisanos sus ingresos, permitiendo transferir ese dinero a sus paisanos, en vez de ser depositados en un banco nacional o extranjero, o adquirir un artículo suntuario. Esta redistribución se realiza entre los paisanos y amigos a través de la compra de comidas, bebidas, regalos, etc. Fenómeno similar ocurre en los pueblos de la sierra, en donde las fiestas religiosas siguen teniendo un rol redistributivo de los bienes. Es también cierto que los «cargos» religiosos pueden ser fuentes de acumulación de prestigio, poder, competencia, orgullo personal y diferenciación ante los más pobres que no pueden mostrar la misma ostentación.

En resumen, estos ejemplos nos ilustran una nueva manera de urbanización que están experimentando los migrantes, en la que es aún más difícil distinguir qué es lo puramente andino y qué es lo puramente urbano. Lo andino y lo urbano son dos caras de la misma moneda, y no son excluyentes. El hecho de que hayamos puesto mayor énfasis en lo andino, es solamente por razones analíticas porque, frecuentemente, los análisis de la nueva identidad del migrante no han hecho referencia suficiente al aporte de la cultura del migrante en la configuración contemporánea de la nueva ciudad. Estudio aparte merecen los desplazados por la violencia política de los últimos años, por las características específicas que muestra su proceso de asimilación o marginalidad urbana.

Es también conocido que las condiciones materiales en las que se ha desarrollado, y todavía se desarrolla, la vida de los migrantes, en especial en los últimos años, ha sido de permanente deterioro, hecho

que ha afectado a la familia migrante y su participación en actividades regionalistas. Otro aspecto de igual significado es la presencia de la violencia en sus variadas expresiones. Estos dos temas merecen un análisis separado, por su importancia en cualquier estudio sobre los migrantes en Lima Metropolitana.

Finalmente, mis últimas investigaciones sobre los migrantes peruanos en el exterior me han permitido observar y analizar algunos aspectos de la cultura andina, en especial de aquellos que provienen de la sierra central y sur del Perú. A continuación se hace referencia, a manera todavía introductoria, de este fenómeno.

Presencia andina en el exterior

La tesis central que sustenta esta parte del artículo se base en la afirmación de que la emigración de peruanos, en especial de los de la clase media y media baja urbana, y de los campesinos pastores de ovejas de la sierra central, no necesariamente ha significado una desandinización o asimilación a la cultura y sociedad receptora, que en el presente caso son las grandes ciudades americanas y zonas rurales del oeste norteamericano, respectivamente. Como en el caso de las migraciones del campo hacia Lima, las asociaciones voluntarias son los escenarios en donde se forjan y desarrollan las variadas actividades que permiten la continuidad de la cultura andina. En un estudio publicado en 1990 sobre los peruanos en los Estados Unidos, afirmaba que existen alrededor de 300 asociaciones voluntarias, de las cuales aproximadamente 50 eran activas participantes de las convenciones anuales de instituciones peruanas que se realizan en diversas ciudades americanas. La mayor cantidad de esas asociaciones se concentra entre la ciudad de Nueva York y ciudades pequeñas del norte de New Jersey, en donde se encuentra Paterson, ciudad que congrega aproximadamente a 30,000 peruanos, en su gran mayoría migrantes de la sierra. Entre los migrantes de procedencia provinciana se ha observado que las relaciones de parentesco y paisanaje son las bases sociales en los que sustentan sus asociaciones voluntarias. En las

actividades festivas está siempre presente sus creaciones colectivas del lugar de origen, como son la música y los bailes que se hacen presentes en los festivales que frecuentemente organizan para recaudar fondos, los que son enviados a los pueblos de origen. Un ejemplo que ilustra este hecho y que se reproduce en varias ciudades americanas, lo constituye la asociación llamada «Cabanaconde City Association», formada por aproximadamente 80 migrantes procedentes del distrito de Cabanaconde, del valle del Colca en Arequipa. Esta asociación celebra anualmente la fiesta del Santo Patrón del pueblo, con actividades similares a las que se desarrollan en Cabanaconde.

También es frecuente que los migrantes pasen los «cargos» religiosos del Santo Patrón, para el que retornan trayendo regalos, adornos y el dinero suficiente para «pasar el cargo». Esta es otra forma de redistribución, como en el caso de los migrantes en Lima. Se ha observado que la cultura del regionalismo tiende a reproducirse entre los migrantes. Existen muchas asociaciones que toman el nombre de los departamentos y regiones de origen de los migrantes. Los miembros de estas asociaciones proceden de esas regiones y desarrollan actividades similares a las que son realizadas por los migrantes en Lima Metropolitana. También en la formación del regionalismo están presentes casi todos los condicionantes que toman parte en la forja de la cultura del regionalismo; como en el caso de Lima, se utilizan los medios de comunicación para difundir sus actividades. La educación formal, a diferencia de lo que ocurre en Lima, tiene un rol relativamente diferente, porque ésta es un medio más eficaz para americanizarse culturalmente, y que en el caso de la segunda generación puede conducir a la relativa negación o aislamiento de la cultura de los padres, quienes son los mejores exponentes de la cultura andina, en especial las mujeres.

La relativa flexibilidad y tolerancia por parte de la sociedad y cultura americana, han facilitado que estas expresiones sean cada vez más frecuentes y vigorosas. De igual manera lo hacen otros migrantes latinos, con quienes no solamente les une un territorio relativamente común en las ciudades, sino, también, la condición de ser migrantes e hispanohablantes, además de profesar en su mayoría la religión

católica. Un culto religioso que congrega a una buena proporción de migrantes nacidos en Lima o en provincias, a pesar de su origen urbano, es el «Señor de los Milagros». Existen quince hermandades en todo Estados Unidos, de las cuales nueve están en el noreste americano. En la «gran parada» que se celebra anualmente en la ciudad de Paterson y que congrega a miles de peruanos cada veintisiete de julio, son infaltables los conjuntos musicales, los danzantes y los bailarines de la sierra. A todo esto se debe agregar la creciente identificación de los migrantes con sus pueblos, en el uso del quechua, la comida, etc.; además sus reiteradas declaraciones de que se sienten más peruanos y andinos. Es también cierto que los hijos tienden a alejarse culturalmente de los padres migrantes, aunque tampoco los rechazan. Valores como la reciprocidad y el intercambio, fundamentos de la economía y sociedad andinas, siguen siendo parte esencial en la vida diaria de los migrantes, en especial cuando un pariente, un paisano o un compatriota, está en desgracia o requiere de solidaridad por parte de otro peruano. Esto se expresa concretamente entre los peruanos que ya se han establecido, que tienen un negocio o una ocupación que requiere mano de obra, quienes prefieren a un familiar, un paisano o un peruano como trabajadores manuales. Es también cierto que muchos peruanos, incluyendo algunos procedentes de la sierra, que en el tiempo se han americanizado parcialmente, prefieren intencionalmente no hacer uso de sus valores peruanos o andinos; aunque es probable que sus vidas estén atrapadas por una mayor crisis de identidad, porque no quieren ser peruanos por negación, pero tampoco son americanos, porque la sociedad y cultura americana no los acepta o simplemente los ignora.

Entre los pastores de ovejas quechuas de la parte central de la sierra del Perú, ocurren procesos muy peculiares, porque las posibilidades para recomponer la cultura andina se ven severamente afectadas por el tipo de trabajo del pastor. El pastor tiene que estar prácticamente nueve meses del año solo, al cuidado de las ovejas en los pastizales, rotando de un lugar a otro: en verano en las partes altas y en invierno en las partes bajas. La única época del año en que los pastores pueden estar juntos es entre febrero y abril o principios de

mayo, cuando las ovejas son llevadas al rancho para las pariciones, trasquila de la lana, venta de la carne, curaciones, etc. Esta es la época donde se hace la pachamanca, comido pre-hispánica e incluso pre-inca, de la que ahora participan los dueños de los ranchos.

La continuidad cultural entre los pastores es evidente porque no hay cambio de ocupación, la diferencia es que el número de carneros de los que se hacen responsables aumenta enormemente (aproximadamente entre 800 y 1,200) en comparación a lo que sucedía en sus comunidades, en donde el promedio es de 100 ovejas. Otros factores que contribuyen a la conservación de su cultura son: a) la no necesidad de aprender el inglés; b) la esperanza del retorno, etc. Todos estos factores contribuyen a que la cultura del pastor esté «congelada», condición que le permite recampesinizarse sin dificultad cuando retornan a su pueblo.

Cuando en marzo del año 1994 hicimos un viaje con periodistas del diario El Comercio a las comunidades de donde son originarios los pastores, en las partes altas del valle, concretamente el valle del Cañipaco, observamos que los retornantes estaban con su familia. Casi todos declaraban que su experiencia en el oeste norteamericano había sido positiva, pero que no había afectado su identidad cultural.

Un aporte cultural por parte de los pastores a la variedad alimentaria del rancho es la introducción del charqui o chalonga, que se obtiene a través de la deshidratación de la carne de carnero, haciendo uso de una tecnología que consiste en extraer ciertas partes de la carne de carnero y aplicarle sal blanca y secarla en el sol para permitir su conservación por períodos muy prolongados. Los rancheros los llaman el «beef jerky», la palabra «jerky» viene de charqui, que es un vocablo quechua.

En resumen, lo que he querido expresar en esta parte del artículo es que las culturas andinas no solamente se han difundido en Lima Metropolitana, a través de los migrantes internos, sino que ha traspasado las fronteras del país y está donde están los andinos, ya sea en las grandes ciudades americanas como New York, Chicago, Miami; o en ciudades pequeñas como Paterson, Passaic, Union City, Orange, etc. en New Jersey; como, también, en zonas rurales del oeste norte-

americana.

En la actualidad estoy conduciendo un proyecto de investigación sobre peruanos en Europa, Japón y Australia. Uno de los objetivos del proyecto es analizar la nueva configuración de la identidad del migrante andino. Al concluir la investigación, estaré en mejores condiciones de hacer conocer los cambios y continuidades que experimentan los valores culturales andinos y cómo éstos forman parte del proceso y forja de la identidad cultural del migrante en el exterior, además de analizar, como en el caso de Lima Metropolitana, los aportes de la cultura peruana en la formación de la nueva cultura urbana en los países de destino.

Desplazamiento: de la emergencia al desarrollo

Grimaldo Ríos Barrientos
Centro de Promoción y Desarrollo
Poblacional CEPRODEP

I. Balance del proceso

1.1. Aspectos generales.

En los catorce años de guerra interna que vivió nuestro país, una nueva modalidad de migración se fue desarrollando. Esta migración, caracterizada por su carácter forzoso e intempestivo, ha sido denominada: *desplazamiento interno*.

A diferencia de la migración tradicional, ella no fue portadora del espíritu de conquista o afán de progreso que caracteriza a ésta última, sino, más bien, tuvo un carácter regresivo y estuvo alentada por el miedo y la inseguridad, por lo que tuvo como único fin el salvar la vida.

Las personas se vieron obligadas a abandonar sus tierras «con lo que tenían puesto encima», sin previsión de condiciones mínimas para iniciar un prolongado e incierto periplo; ello los obligó a ubicarse y reubicarse varias veces.

1.2. Magnitud, extensión y composición.

De ser un fenómeno casi imperceptible en sus primeros años, el desplazamiento, producido al ritmo del proceso de guerra, pasó a

convertirse en uno de los más importantes problemas sociales del país, al punto de afectar directamente a alrededor de un millón de compatriotas.

Casi las dos terceras partes del territorio nacional se vieron comprometidas por el fenómeno, ya sea por su carácter expulsor o receptor. Pero es en la sierra sur central y sus capitales provinciales, la selva central y en las ciudades costeñas de Ica y Lima, donde se concentró, principalmente, el problema.

Por la complejidad del curso de la violencia y la dinámica de desplazamiento, en algunos casos es difícil distinguir entre zonas de expulsión y de recepción. La tendencia es a la superposición de éstas.

No existen registros oficiales de desplazamiento en el país; el Censo Nacional de 1993 no registró con claridad esta información y no existen estudios sistemáticos que permitan una aproximación cuantitativa. Sin embargo, integrando los mapas parciales, locales, regionales, los cálculos emitidos por distintos actores -principalmente, los propios desplazados- y los últimos estudios realizados por el PAR (Programa Estatal de Apoyo al Repoblamiento), podemos estimar el número en, aproximadamente, 200 mil familias desplazadas, alrededor de un millón de personas.

Según los estudios hechos por CEPRODEP, casi el 54% del total de desplazados, son de carácter intrarregional, es decir, se mueven dentro de su departamento, mientras que el 46% restante se desplaza hacia otros departamentos.

Los departamentos que más población expulsan son Ayacucho, Huancaavelica, Apurímac y Junín. Corresponden a éstos, el 86% del total de desplazados, el 83% del desplazamiento interno y el 88% del desplazamiento extrarregional. El departamento que más expulsa, dentro y fuera, es Ayacucho.

Los departamentos receptores más importantes son Lima, Ica, Ayacucho, Apurímac y Junín. Pero lo más sorprendente es que Ayacucho es el receptor más importante a nivel nacional; recibe el 30% del total. En segundo lugar se encuentra Lima, con el 26%.

El desplazamiento afecta fundamentalmente a la población campesina andina y nativa ya que, según la muestra, el 70% tiene esta

procedencia, mientras el 20% procede de sectores urbano marginales o capitales de distritos rurales. El otro 10% corresponde a sectores medios y altos.

1.3. Proceso de desplazamiento

El desplazamiento se inicia con la guerra en 1980, y más intensamente desde 1983, con el ingreso del Ejército a Ayacucho. Sin embargo, en este proceso podemos distinguir tres períodos importantes y diferenciados:

- a. 1983 - 85.- En este primer período los desplazados son básicamente de procedencia ayacuchana. La motivación principal es la represión indiscriminada del Ejército, y el carácter del desplazamiento es, predominantemente, extrarregional. Se produce en este período el 23% del total del desplazamiento.
- b. 1986 - 89.- El desplazamiento adquiere en esta etapa su punto más alto. Está determinado por la expansión de la violencia política, que compromete la región sur central del país; la responsabilidad sobre el desplazamiento se diversifica: Ejército, Sendero, comités de autodefensa y comandos asesinos, como el denominado Rodrigo Franco. El desplazamiento es principalmente extrarregional, pero hay un desplazamiento interno de tránsito hacia otros departamentos. La procedencia es regional: Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Junín. En este período se produce el 45% del desplazamiento.
- c. 1990 - 92.- El desplazamiento está determinado, fundamentalmente, por la acción senderista; la procedencia es generalizada a escala nacional y el movimiento es sobre todo hacia adentro, es decir, en el mismo departamento, y no es de tránsito. El desplazamiento extrarregional se restringe a los nuevos focos de expulsión y a los casos de mayor riesgo. En este periodo se produce el 27% del desplazamiento total.

1.4. La situación de emergencia: Características

a. El desarrollo de las zonas y las condiciones de recepción

Los graves problemas estructurales del país, agudizados por la crisis económica y la guerra, explican la brecha existente entre la creciente demanda de los desplazados y la deficitaria oferta de las condiciones de recepción.

La ubicación marginal de los desplazados, que normalmente se dirigen a sectores urbanomarginales o rurales explica esta deficitaria oferta de recepción. La capacidad de recepción, con la masificación del desplazamiento, tiende a agotarse rápidamente, aun en ciudades desarrolladas como Lima.

Las condiciones de desarrollo de las zonas de recepción eran ya bastante críticas en relación a la demanda existente: saturación del espacio, infraestructura inadecuada, servicios básicos deficientes, oferta de trabajo restringida con altas tasas de desempleo y subempleo e índices de pobreza alarmantes. Estos problemas generaron en las últimas décadas relaciones de tensión entre el Estado y los movimientos vecinales y regionales.

La llegada de los desplazados y su masificación posterior significó para estos sectores una sobrecarga económica y social que agudizó la situación de emergencia. Más aún cuando no se ejecutaron programas especiales dirigidos a éstos en ninguna zona del país. En ese contexto, la lucha por una ubicación digna no pocas veces ocasionó conflictos agudos entre la población y los desplazados.

Las condiciones señaladas, entre otras, y la situación particular de los desplazados explican el desarraigo, la inestabilidad y la profunda frustración de la mayoría de ellos, a pesar del tiempo transcurrido.

b. Situación de los desplazados en las zonas de recepción

Los desplazados enfrentan una serie de obstáculos de diversa naturaleza que impiden la satisfacción de sus necesidades básicas, de tal manera que no logran recuperar siquiera las condiciones de vida ya

precarias que tenían en su comunidad de origen, máxime cuando la expansión de la violencia política relativiza las condiciones de seguridad tan valoradas por éstos.

Entre sus problemas se puede destacar:

Discriminación e identidad.- Uno de los problemas más agudos de los desplazados es la discriminación política, al ser considerados «sospechosos de terrorismo», contingencia que fue muy intensa durante los primeros años. Hasta hace poco, la violencia política que vivía el país era concebida como un problema de los «indios» y «serranos»; la llegada de éstos a Lima era considerada para muchos como un riesgo de contaminación.

Si bien esta discriminación es mayor en Lima, también ha afectado a los migrantes extrarregionales en general y, en menor medida, a los migrantes internos. Esta situación plantea serias dificultades para la relación de los desplazados dentro y fuera del lugar de su asentamiento. Se suman a éstas las tradicionales formas de discriminación, tales como las raciales, étnicoculturales y otras. Estas formas de exclusión produjeron en la población desplazada (sobre todo entre los primeros) pérdida de identidad y mimetización, lo que reforzó su condición de víctima desvalida y retardó la identificación de su problemática.

Trabajo e ingresos.- El problema del trabajo es otro de los nudos de la problemática de los desplazados. Ya antes de la presencia de los desplazados existía una carencia en la oferta de empleo, la cual se agudizaba con su llegada y que por la discriminación aludida se hacía mucho más difícil si no imposible el acceder a los centros de trabajo.

Uno de los problemas más importantes es la calificación y la experiencia laboral. Dada su procedencia fundamentalmente campesina, la experiencia laboral previa es básicamente agropecuaria, artesanal y, en el mejor de los casos, vinculada a la construcción. La mayoría tiene que realizar múltiples actividades para las que no está

calificada. Esto se agrava si le sumamos el grado de escolaridad, que siempre es más bajo que el promedio en Lima, y la ausencia de capital para emprender alguna alternativa económica.

Consecuentemente, la mayor parte de los desplazados tiene como único recurso el sector informal, dentro del cual se ubican también marginalmente a través de la realización de actividades menos rentables, por lo que el índice de desocupación y sub-ocupación es muy alto entre ellos.

Las condiciones señaladas han devaluado la oferta laboral. Se ha constatado la reproducción intensiva de las relaciones serviles, como el trabajo doméstico, a cambio de un plato de comida, o el alojamiento temporal, que siempre lleva el ingrediente del maltrato físico y moral.

El nivel de ingresos de la población es deficiente; según sus propios testimonios, muy por debajo de sus condiciones anteriores. En una encuesta realizada por CEPRODEP encontramos que los ingresos mensuales son: El 80% gana menos de 50 dólares, el 15% entre 51 y 100 dólares y sólo el 5% algo más de 100 dólares.

Ubicación y vivienda.- La ubicación y las condiciones de vivienda de los desplazados son también muy críticas. Atentan contra ellos, el agotamiento de los espacios, la inestabilidad de los grupos por razones de seguridad, la precariedad, la insalubridad y el hacinamiento, debido a lo extenso de las familias que, en promedio, tienen entre cinco a ocho miembros, sin contar los casos en los que algunas familias tienen que hacerse cargo de niños que quedaron huérfanos. Entre las alternativas de ubicación que tiene la población encontramos:

- Un porcentaje significativo accede a lotes en asentamientos humanos que no cuentan con servicios elementales para la vida; esta situación es, hasta cierto punto, privilegiada, ya que son sólo los primeros desplazados los que lo logran.
- Campamentos organizados por el Ejército en las zonas de mayor conflicto, en los que muchas veces la ubicación de la población fue forzada. Es el caso de los desplazados internos de la región andina.
- Campamentos organizados por la propia población, entre comuni-

dades, las cuales casi no reciben apoyo. Comparten la sobrevivencia y las tareas de resistencia.

- Misiones o campamentos organizados por la iglesia en la selva peruana, donde se refugian, principalmente, los nativos.
- Un sector importante de la población se encuentra en situación de alojados, sobre todo, los desplazados de los últimos años, que no logran ubicarse por el agotamiento de los espacios. Se alojan provisionalmente en la casa de familiares, amigos, «paisanos» u otros, lo que los lleva a cambiar de sede permanentemente. Esta es, en cierta medida, una condición itinerante. (Itinerantes, son poblaciones que no tienen una ubicación determinada, se mueven constantemente por seguridad. Es la situación de los nativos; existen casos también entre los desplazados extrarregionales, como el de los iquichanos en el período inicial. El carácter colectivo de los primeros los diferencia de los últimos)
- Reubicados; son pocas, pero existen, experiencias de reubicación de desplazados, básicamente, de sierra a selva.

Alimentación y salud.- Producido el desplazamiento, con diferencia de grados, el consumo familiar queda supeditado, fundamentalmente, al mercado, ya que no existen programas con la cobertura suficiente para las necesidades planteadas. De ese modo, son los ingresos los que determinan la estructura y la calidad del consumo.

Esto explica que las condiciones de alimentación y salud de la población desplazada hayan sufrido un profundo deterioro tanto en calidad como en cantidad, si bien, por la profundidad de la crisis económica que vive el país, esta situación es compartida con el resto de la población. A pesar de ello, consideramos que las particularidades inherentes a los desplazados los distingue como la franja más vulnerable entre los pobres.

En función de los resultados de la encuesta, constatamos que el grado de satisfacción de necesidades de la población desplazada es bastante crítica:

- Aproximadamente el 5% -entre los que se encuentran sectores sociales medios y altos, profesionales, comerciantes,

microempresarios, etc.-, cubre sus necesidades con algún excedente.

- El 10%, proveniente de sectores urbanos y estratos «altos» del campesinado, sólo satisface necesidades básicas.
- El 70% no cubre sus necesidades elementales; se encuentra en condiciones de sobrevivencia .
- El 15% se encuentra en condiciones de indigencia.

Como se puede observar, las aspiraciones de la población desplazada se ha reducido a la sobrevivencia. Los costos sociales de esta situación son demasiado altos y las consecuencias irreversibles para los niños. A pesar de los años transcurridos, el problema tiende a agudizarse.

Problemática familiar.- El espacio familiar ha sido profundamente afectado bajo diversas formas: pérdida de su escenario natural, la desintegración familiar, la muerte o desaparición de sus miembros y el enfrentamiento permanente a situaciones de alto riesgo.

La desintegración familiar afectó a todos los desplazados en distintos momentos: en la crisis previa, en el proceso mismo del desplazamiento y, posteriormente, en zonas de recepción. La causa de ello es la muerte y/o desaparición de alguno de sus miembros, el reclutamiento forzoso de sus hijos, la migración de uno o más miembros de la familia y, finalmente, la lucha diaria para sobrevivir, resultando las principales víctimas los ancianos y los niños.

La mujer es la que en estas circunstancias asume la preservación de la familia y el restablecimiento de las condiciones perdidas, exigiendo de ella la trascendencia de su rol tradicional, para incursionar en diversos campos: el económico, el de la gestión para la sobrevivencia, el de la organización, etc. En este proceso la mujer adquiere mayor protagonismo y legitimidad, muchas veces en oposición a su propio esposo, asumiendo la resolución de problemas que afectan su vida cotidiana. Esto surgió a propósito de las rondas y continúa con la actividad movilizadora de retorno a sus pueblos de origen.

Los niños son los más afectados debido a su poca capacidad de

resistencia y a que, en muchos casos, es sobre ellos que se descarga la frustración que acumulan los padres, presentándose casos de traumatismo crónico que altera, totalmente, su capacidad de aprendizaje y socialización.

Seguridad y derechos humanos.- Los problemas de seguridad, causal principal del desplazamiento, persistieron en los nuevos lugares de asentamiento, pues los desplazados son «sospechosos» para las fuerzas del orden y la población, mientras que para S.L. son «traidores y cobardes» y, por lo tanto, objetos de persecución, represión, hostigamiento y chantaje por ambos actores.

Seguramente, los desplazados constituyen el sector de la población que más agresiones ha sufrido en el ejercicio de sus derechos humanos, los mismos que, hasta hoy, permanecen casi integralmente conculcados (Ver Anexo 5).

La expansión de la violencia política incrementó las situaciones de riesgo en las zonas de recepción, reproduciendo, en éstas, las condiciones que originaron el desplazamiento y alentando, entre los desplazados, su interés por el retorno.

c. La respuesta de los agentes externos: Estado y sociedad civil.

Es desde las ONGs y las iglesias que se empezó a plantear algunas respuestas de atención a ésta etapa. Con limitados recursos, pero con una actitud de real de compromiso, estos sectores fueron llevando esperanza y aliento a una población que no encontraba mayor amparo.

El apoyo brindado por estas instituciones tuvo una fuerte incidencia en lo que se llamó la «ayuda humanitaria», que tuvo la finalidad de proteger y garantizar la sobrevivencia de los desplazados. Fueron aquí intensos los programas de apoyo legal y social.

Donde más se pudo avanzar, fue en la difusión de la problemática y en la organización de las víctimas. El trabajo de difusión sirvió para ir comprometiendo a otros actores en la atención de dicha problemática, de manera particular, al Estado y la comunidad internacional. La organización de desplazados fue un instrumento importante para

apoyar el trabajo de difusión, pero, sobre todo, para hacer de ellos actores directos de su reivindicación.

Desde el Estado, son pocas las respuestas que se dieron al inicio del proceso, salvo los intentos por apoyar el retorno, concibiéndolo, además, sólo como una propuesta de traslado físico, durante el gobierno aprista con las comunidades de Huambalpa y Umaro (1986).

Recién en el año 91 se intenta una respuesta orgánica, a través de la creación de la Comisión Técnica sobre Desplazamiento, importante iniciativa que convocaba al trabajo concertado del conjunto de los actores involucrados en el proceso (Estado, organizaciones de migrantes, ONGs e iglesias). Lastimosamente, no concluyó su labor, por el golpe del 5 de abril.

Ultimamente, a partir de los primeros meses del 94, el gobierno retoma su interés por el tema, pero esta vez lo hace desde una perspectiva unilateral, planteando la creación del Programa de Apoyo al Repoblamiento con la participación exclusiva de entidades estatales.

Entre sus limitaciones, esta propuesta tiene, además de la actitud excluyente, una visión sesgada de la problemática, pues enfoca el apoyo sólo a una de las opciones: el retorno. En este se considera, únicamente, necesidades de infraestructura, dejando de lado la reactivación de la actividad agropecuaria y la recapitalización del campo, así como la reconstrucción del tejido social y el restablecimiento del poder civil en estas zonas.

II. Situación actual del desplazamiento

Con el declive global de la violencia, a partir de la captura de Abimael Guzmán, se inicia un nuevo período en el proceso del desplazamiento, caracterizado por la construcción de alternativas de salida definitiva al fenómeno: retorno e inserción.

Sin dejar de atender la situación de emergencia crónica en la que se mantiene la población desplazada, las necesidades principales de este período son las de reconstrucción, en el campo, y de rehabilitación, en las ciudades, tareas a partir de las cuales se deben sentar las bases

del desarrollo integral de estas zonas y en cuyo proceso los desplazados deben integrarse al entorno social que los rodea.

El retorno y la inserción no son alternativas contrapuestas y de ruptura final, ya que sólo definen el lugar principal de residencia, sin que los que retornen rompan sus relaciones con la ciudad, ni que los que se inserten abandonen los vínculos con su tierra. Se establece, más bien, un circuito muy activo de relación económica y cultural entre el campo y la ciudad, que, si bien, estuvo también presente en las migraciones tradicionales, con los desplazados se reactiva y puede potenciarse.

Este es un periodo sumamente complejo y difícil debido a la magnitud de las tareas que deben asumirse. La responsabilidad política central del Estado está en facilitar un proceso exitoso de inserción y retorno, a través del desarrollo de una propuesta de atención integral que resuelva, básicamente, las desventajas que tienen los desplazados para ingresar a estos procesos, articulándolos, posteriormente, a las tareas del desarrollo local de las zonas en las que han decidido insertarse o retornar.

2.1. Los perfiles del nuevo período

Los cambios producidos en el país y en el contexto particular de los desplazados determinan la apertura de este nuevo periodo, con las siguientes características:

- a. Se ha producido una disminución significativa del flujo del desplazamiento. Los pocos movimientos que hoy se producen son en algunas zonas donde todavía existen focos de violencia, pero, a diferencia de los primeros períodos, éste es un desplazamiento, principalmente, interno y temporal, habiéndose intensificado la itinerancia de los desplazados entre zonas de origen y zonas de recepción, como un mecanismo para preservar y/o restablecer sus relaciones con sus comunidades de origen.
- b. La población desplazada ha transitado desde una condición de víctima pasiva, objeto de asistencia externa, hacia una condición de

sujeto y actor protagónico de la transformación de su propia problemática. Son expresiones de este cambio el surgimiento de múltiples organizaciones locales y regionales y una Coordinadora Nacional de Desplazados, que han surgido casi de manera espontánea. Se puede apreciar una cada vez más significativa presencia pública de éstas.

- c. La situación de indefinición respecto de su lugar de residencia principal, característica de estos años, viene desapareciendo paulatinamente, y ahora son cada vez más las familias que vienen decidiendo y trabajando por alguna de las alternativas en curso: retorno o inserción. Esta situación se expresa en el cambio de la estructura de las demandas, claramente orientada en estas dos perspectivas, que tienen como denominador la situación de emergencia que los agobia.
- d. El tema de los desplazados en el contexto nacional ha dejado de ser un tema marginal. Si bien no podemos hablar, todavía, de un compromiso efectivo de los diversos actores, sobre todo, del Estado, sí se han producido cambios importantes y una nueva disposición subjetiva de diversos actores. Los medios de comunicación muestran interés creciente por difundir la problemática, otras ONGs se disponen a asumir el tratamiento del problema, hay mayor información y sensibilidad de la opinión pública y, por su parte, el Estado despliega acciones iniciales al respecto.

III. Nuestra propuesta

3.1. Lineamientos generales: El desplazamiento, la pacificación y el desarrollo.

El desplazamiento y las posibilidades de su resolución definitiva plantean grandes tareas que trascienden largamente el espacio específico de los desplazados. Su resolución está determinada por la consolidación del proceso de paz que, obviamente, no concluye con la derrota militar de la subversión, sino que exige la erradicación de los factores que lo facilitaron y demanda la ejecución de políticas integrales

de desarrollo y de inversión en las zonas rurales y urbanas en las que decidan asentarse los desplazados.

La atención de esta población es una responsabilidad central que el Estado no puede eludir, pues se trata de compatriotas víctimas de una situación de emergencia y cuyos derechos más elementales han sido conculcados. Esta es una necesidad que tenemos como país, para cicatrizar las heridas causadas por la guerra, y si algo de positivo debemos sacar de este desastre es que, en la reivindicación de las víctimas, tenemos, también, la oportunidad de enfrentar problemas seculares de abandono y marginación que el desplazamiento y la guerra han desnudado.

Dada la condición de extrema precariedad en la que se encuentran los desplazados, el apoyo externo es fundamental para alentar y garantizar los procesos de inserción y retorno ya iniciados por los desplazados. De la asistencia humanitaria, que hasta 1992 era el eje articulador de la demanda, ahora, la construcción de dichas opciones incorporan las demandas de emergencia y desarrollo en un proceso que se inicia hoy, pero que se resuelve en el mediano y largo plazo.

Este proceso exige la redefinición de modelos de desarrollo rural y urbano en el marco de nuevas relaciones sociales, culturales y económicas entre el campo y la ciudad. No se trata entonces de una vuelta al pasado, sino del surgimiento de nuevos tipos de comunidad urbana y rural, que afirmen su identidad e incorporen lo nuevo y moderno.

Es este escenario el que puede favorecer una salida efectiva al problema, de lo contrario, sólo se estaría postergando un nuevo rebrote subversivo. Lo peligroso de éste es que ya no sería un movimiento aislado y externo a la voluntad de la población, sino que, de igual modo que el movimiento mexicano de Chiapas, éste podría contar con el compromiso de franjas importantes de población, que tiene 300,000 campesinos armados en las rondas.

En el actual gobierno, entonces, está la responsabilidad de dar un curso exitoso a estos procesos. Por ello, es preciso que, ahora sin los avatares de la contienda electoral y con la legitimidad de un triunfo

que le otorga el control casi absoluto de los mecanismos de poder, reorienta sus propuestas de intervención en el tema.

3.3. Ejes de la propuesta.

3.3.1. Se trata de la formulación de una estrategia integral para la atención de poblaciones desplazadas, que recoja las aspiraciones y tendencias existentes en el propio proceso. Su ejecución debe convocar al conjunto de actores involucrados en el problema -principalmente, al Estado-, con la participación protagónica de los propios desplazados.

Para viabilizar una acción concertada de estos actores, se debe constituir una Comisión Nacional especializada, con carácter permanente e integrada por representantes paritarios de iglesias, ONGs, Estado y organizaciones de desplazados, que se encargue de diseñar y poner en marcha políticas, planes y programas para la atención a los desplazados.

- 3.3.2.** En este período, el eje central de la estrategia debe ser la construcción de alternativas resolutivas al problema: la inserción definitiva y el retorno; ambas importantes, pero con prioridades y tiempos distintos. Mientras la primera tenderá a pasar inadvertida en un proceso menos compulsivo, la segunda estará en el «ojo de la tormenta» y tendrá, por ello, ritmos más acelerados. La construcción de estas alternativas deben ser concebidas como procesos que se inician hoy, pero se resuelven en el mediano y largo plazo. En base a las experiencias iniciales que venimos desarrollando, podemos establecer que estos procesos tendrán grandes fases o momentos con particularidades, por el tipo de alternativa y el lugar y tiempo en el que se desarrollen. Estas son:
- a.** La creación de condiciones objetivas para el asentamiento definitivo y/o el repoblamiento, lo que supone en sentido estricto, el enfrentamiento de las consecuencias de la guerra y la recuperación de las condiciones perdidas.
 - b.** El asentamiento definitivo y/o repoblamiento de la población con respeto de su decisión voluntaria.

- c. La gran tarea de la inserción o reinserción, según sea el caso, lo que implica políticas y programas de desarrollo urbano y rural, respectivamente, de más largo aliento, que permitan enfrentar los factores que favorecieron el surgimiento de la violencia política. Será necesario el desarrollo de experiencias piloto, por cada tipo de alternativa, en diversas zonas del país que nos permita la formulación de planes nacionales específicos.
- 3.3.3. En lo inmediato, es indispensable el diseño y ejecución de un Plan Nacional de Emergencia que garantice la atención integral y permanente de las necesidades inmediatas de la población desplazada. Esto permitirá controlar el ingrediente compulsivo que hoy tienen los procesos, principalmente el de retorno, predisponiéndolos a una acción más planificada. Existe en el país una experiencia acumulada en este campo, ya estamos en condiciones de diseñar, a corto plazo, una propuesta de esta naturaleza.
- 3.3.4. Complementariamente, para afirmar este proceso será necesario la implementación de programas de investigación que profundicen el diagnóstico y la explicación del problema en sus particularidades regionales; de promoción social que permitan la calificación de los desplazados para asumir eficazmente su rol en la opción que elijan; y de difusión para efectos de sensibilización, generación de consenso y compromiso de la opinión pública nacional e internacional con la problemática y sus alternativas.
- 3.3.5. La celeridad y éxito de estos procesos específicos exigen la puesta en marcha de planes de reconstrucción y desarrollo regional con prioridad de las zonas más afectadas por la violencia política.
- 3.3.6. El desplazamiento es ya un problema nacional, por tanto su enfrentamiento nos convoca a todos, principalmente al Estado. La viabilidad de una estrategia para los desplazados exige cambios en la política económica, la afirmación de la institucionalidad democrática y de la generación de consenso nacional.

ANEXO 5

DERECHO CONCULCADOS Y VIOLADOS

DERECHOS	FORMAS DE VIOLACION
1. Derecho a la Vida	- Asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, percusiones.
2. Derecho a la Integridad Personal	- Allanamientos ilegales, persecuciones, torturas enrolamiento forzado, hostigamiento, amedrentamiento, maltrato físico, cautiverio, amenazas chantaje.
3. Derecho a la Personalidad Jurídica y Circulación.	- Indocumentación, ocultamiento de la identidad.
4. Derecho a la Libertad de Residencia y Circulación.	- A permanecer en la comunidad decidir libremente el lugar de residencia, retornada a la comunidad, transitar libremente por el país.
5. Derecho a los Beneficios de la cultura.	- Al desarrollo dentro de su propia cultura (entorno familiar, vecinal y otros), a la no imposición de formas de vida y cultural ajenos, a no ser desarraigados.
6. Igualdad ante la Ley	- Discriminación racial y cultural por la Fuerza del Orden, discriminados social, cultural y económicamente por la sociedad, es sujeto identificado de sospechas.
7. Derechos sociales	- Alimentación, salud, vivienda, educación, ambiente saludable.
8. Derecho de Propiedad y libre disposición de Recursos Naturales	- Perdida o privación de vivienda, chacra, animales y enseres.
9. Protección a la Familia y al Niño.	- Desprotección a la maternidad y a la infancia, desarticulación familiar, viudez, orfandad, violencia sexual y otros.
10. Protección del Honor Intimidad y Dignidad Personal.	- Discriminación, denigración, subvaloración, desprecio y humillación.
11. Derecho de Petición y a un Recurso Efectivo.	- Desconocimiento de los derechos que le asisten y a los mecanismos para ejecutarlos, negación absoluta a las condiciones de asistencia.

Comentario

Ernesto Maguña Salinas.

Las exposiciones de Teófilo Altamirano y de Grimaldo Ríos constituyen una contribución importante al estudio de la problemática migratoria en estas últimas décadas. El primero destaca los aspectos demográficos y culturales, y el segundo las consecuencias de la violencia política que han acelerado los movimientos migratorios, sobre todo, en la década de 1980.

Es importante señalar que la migración no es sólo un proceso poblacional cuantitativo, sino también cualitativo, que involucra dimensiones políticas, sociales, culturales y económicas. Ambos expositores tienen como contexto esta multidimensionalidad.

Migración y cultura en el Perú contemporáneo

Conviene hacer algunas precisiones y alcances a los aspectos demográficos que aborda Teófilo Altamirano. En primer lugar, la migración interna en el Perú involucra al 29 por ciento de la población nacional. Asimismo, los inmigrantes a Lima Metropolitana descienden relativamente del 46 al 39 por ciento entre 1972 y 1993, principalmente debido al surgimiento de otras áreas que son compensatorias a la capital de la República. Sin embargo, en los últimos 5 años (1988-93) se advierte una intensificación de las migraciones, explicadas básicamente por la violencia.

El Perú, entre 1940 y 1993, experimenta cuatro procesos simultáneos: Urbanización, metropolización, litorización y selvaticización, siendo este último el más reciente.

La urbanización demográfica se explica por los cambios en la composición urbana. Perú evoluciona de una población predominan-

temente rural a una predominantemente urbana. En 1940, escasamente existía una ciudad con más de 100,000 habitantes, en 1993 son ya 17. En el primer año, 32 ciudades representaban el 18 por ciento de la población nacional; para 1993, representan más del 50 por ciento.

La metropolización se advierte por el marcado crecimiento de la población de Lima y Callao. En 1940, concentraba el diez por ciento y en 1993 aumenta al 29 por ciento de la población del país. Igualmente, el área metropolitana de Lima y Callao significa el 41 por ciento población urbana nacional.

El proceso de litorización se expresa en un predominio de la población de la Costa, que evoluciona del 28 al 52 por ciento entre 1940 y 1993.

Si bien el volumen de la población de la selva es menor respecto al de la costa y la sierra, es significativa la intensidad de su crecimiento, mayor que el de las otras regiones. Entre 1981 y 1993, tuvo la más alta tasa de crecimiento (3.3%), explicada por un aumento significativo de las migraciones a esta región, cuya dinámica está articulada principalmente al narcotráfico.

La sierra es la que aporta, principalmente, migrantes en las diferentes áreas y regiones y en las más importantes ciudades. La migración andina, además de considerar personas, familias, grupos sociales y fuerza de trabajo involucra una cultura.

Al respecto, Teófilo Altamirano afirma que Lima Metropolitana experimenta un fenómeno de andinización que modifica e influye en la cultura urbana. En la ciudad los migrantes reconstruyen su cultura regional y la expanden. Altamirano coincide con Anibal Quijano que alude a un proceso de «ruralización de lo urbano», expresada en una difusión de lo rural que primero es rechazada y después tolerada y muchas veces aceptada por los nativos urbanos. Habría sido interesante que Altamirano abordara brevemente ese otro proceso inverso que el mismo Quijano denomina «urbanización de lo rural», cuando se refiere a la difusión de la cultura urbana en el ámbito rural, a través de los migrantes de retorno, que, sin perder su identidad regional, son portadores de una experiencia urbana que muchas veces la vuelcan positivamente en el desarrollo de sus comunidades de origen.

Altamirano afirma que la vida social y cultural del migrante se desarrolla en dos grandes procesos: Asimilación y regionalismo. La combinación de ambos, considero, posibilita la aparición de específicos comportamientos culturales cuyas manifestaciones se expresan, por ejemplo, a través de la música (cumbia andina, rock andino).

Otro aspecto importante que aborda Altamirano está referido a la educación; los migrantes también la convierten en un mito y realidad que, incluso, se afianza en la ciudad misma. Aquí convendría agregar que el 25 por ciento de los migrantes de Lima Metropolitana tiene educación superior. Sin embargo, no es significativa su participación en ocupaciones de alto nivel de calificación. Por el contrario los migrantes participan más como obreros, operarios, peones, vendedores ambulantes y servicios domésticos que no requieren calificación alguna. Podrían ser muchos los migrantes con nivel de educación superior que estén involucrados en esos tipos de trabajo.

Respecto a la presencia de peruanos en el exterior, me cabe sólo una interrogante: ¿Cómo es el comportamiento de la clase media y baja urbana? ¿Es menos solidaria y recíproca respecto a los migrantes de origen campesino? Considero que Altamirano debió dar un breve alcance respecto al comportamiento cultural de los diferentes estratos sociales peruanos radicados en América del Norte.

Desplazamiento: de la emergencia al desarrollo

La ponencia de Grimaldo Ríos releva el impacto de la violencia en los desplazamientos de población, específicamente en la década del ochenta. Pareciera que la violencia fuera la principal causa de la expulsión de población en Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Junín. Sin embargo, es conveniente realizar algunos alcances. Históricamente, siempre han existido las migraciones, específicamente, se intensifican a partir de la década de 1950. Las causas de expulsión estuvieron vinculadas a un proceso de industrialización limitado, localizado en las principales ciudades del país. Hoy en día, los problemas del agro son casi los mismos de hace casi 50 años. Escasez de tierras de cultivo, presión demográfica, más de la mitad de tierras sin

títulos de propiedad, escasez de aguas de regadío, concentración de la propiedad, etc. Por tanto, la expulsión de población del campo sigue operándose. La violencia de la década del ochenta, evidentemente, ha acelerado mucho más los desplazamientos de población. Desaparecida la violencia las migraciones seguirán produciéndose, ya que tiene una raíz histórica y estructural. La presencia de un millón de desplazados por la violencia representa el 15 por ciento de la migración de toda la vida, cifra significativa que ha contribuido a despoblar el campo y a sobrepoblar las ciudades, principalmente Lima Metropolitana.

Coincido con las propuestas de Grimaldo Ríos, pero éstas deben involucrar, además de los desplazados, a los migrantes «históricos». Luego, los ejes centrales no deben ser solamente las áreas por repoblar, sino situarse dentro de un marco de redistribución espacial más amplio que, a nivel nacional, involucre más áreas urbanas y rurales.

Comentario

Luis Pariona Arana

Sobre el tema del desplazamiento y el desarrollo que ha tenido a lo largo de estos años, al cual se ha referido Grimaldo Rios, habría que puntualizar, entre otros aspectos, los siguientes.

En primer lugar, que efectivamente el desplazamiento es un fenómeno provocado por y paralelamente a la violencia política que azota al país desde 1980, y que se hace masivo y visible recién a partir de 1982 y en los años subsiguientes, constituyéndose en un complejo proceso de expulsión y recepción que fue adquiriendo características propias según zonas y regiones, hasta comprometer alrededor de un millón de personas y como escenario dos tercios del territorio nacional.

Sin embargo, pese a la magnitud del problema y al profundo dramatismo que siempre significó el hecho traumático de dejar improvisa y compulsivamente su lugar de residencia, en un inicio, principalmente de comunidades andinas y más tarde también las comunidades nativas de la Selva Central, cuyo horror recién empieza a conocerse a partir de 1989, son escasas las iniciativas -sólo desde las ONGs y las iglesias Evangélica y Católica-, para atender su situación de emergencia. Para el Estado y el resto de la sociedad civil los desplazados en la práctica no existían sino hasta hace un par de años.

Asimismo, durante mucho tiempo no hubo mayor análisis ni estudio de este fenómeno. Lo que más bien hubo, de parte de la iglesia y ONGs que los asistían, en un primer momento, es preocupación por sensibilizar a la sociedad civil y al Estado sobre la problemática de la población desplazada. El interés por el análisis, la comprensión y teorización al respecto es reciente y desde el Estado el desconocimiento del tema es aún mayor.

En este aspecto, lo que ha ocurrido con el desplazamiento es, en

cierto modo, similar a lo ocurrido con la violencia política. Mientras que las víctimas de ésta eran comuneros y autoridades indias y los escenarios donde se desarrollaba comunidades y pueblitos andinos sin «mayor importancia», el país no tuvo consciencia de la magnitud del problema que precisamente se hacía fuerte en esas zonas hasta adquirir la dimensión que alcanzó entre los años 1989 a 1992. En todo caso, por mucho tiempo, la preocupación por explicarse el fenómeno de la violencia fue bastante individual y, sobre todo, realizado desde Lima y casi siempre con información terjiversada o de segunda mano. Recién hoy, con el descenso de la violencia y el acceso que esto posibilita, empieza a conocerse con mayor exactitud toda la magnitud, características complejas y particulares que realmente adquirió en cada zona y escenario donde se desarrolló y, obviamente, los grandes daños materiales y costos sociales que provocó.

Igualmente, durante casi 10 años, el desplazamiento fue un fenómeno casi desapercibido y aún hoy todavía está por conocerse toda la tragedia, el drama y horror que han sufrido cerca de un millón de compatriotas.

En segundo lugar, hay que anotar que los desplazados aunque comparten algunas características comunes con los migrantes tradicionales, se diferencian de éstos porque su salida es compulsiva, abrupta y casi siempre sin destino establecido; en cambio, los migrantes tradicionales salen de sus lugares de origen por razones de estudio o mejora económica y social, es decir, planificando previamente y tomando las previsiones del caso.

Por lo mismo, cualquiera haya sido el lugar de refugio, las principales características que presentaban los desplazados fueron: desarraigo, desestructuración familiar, estigmatización, indocumentación, salud física y mental deteriorada e incomunicación (en su mayoría eran exclusivamente quechua hablantes). Y sus principales necesidades: alimentación, salud, empleo, vivienda, seguridad frente a la violencia. Por supuesto variaban según los «tipos» de desplazados que fueron constituyendo de acuerdo a las zonas y períodos de expulsión, condición socio-económica de los individuos, mayor o menor temporalidad de refugio, lugares de asentamiento,

niveles de ingreso o inserción logrados en las zonas de recepción, relación con sus zonas de origen, movilidad hacia otros lugares, entre otros. Un tercer aspecto a destacar, es que los períodos de mayor desplazamiento tienen relación con los momentos de mayor accionar subversivo y/o antisubversivo; esta situación, considerándola con algún detalle, ayuda a explicar las condiciones y características de expulsión y, por tanto, las de los propios desplazados. Es decir, contribuye a determinar las causas inmediatas del proceso de desplazamiento y el carácter escalonado o definitivo seguido por las familias. Lo que ayuda a discriminar si huyeron de las fuerzas del orden, de los subversivos o por prevención.

Un estudio epidemiológico que SEPAR realizó en 1991, entre los desplazados refugiados en Huancayo, arroja los siguientes resultados: un 36% presenció el asesinato de autoridades y familiares; el 30% fue objeto de maltratos o amenazas al padre, madre u otros familiares; y el 34% fue víctima de incendio y/o destrucción de sus casas y sembríos. El total de familias encuestadas reportó casos de violencia que los afectó directa o indirectamente, de los cuales el 50.5% es de autoría de las fuerzas del orden y el 49.5% de Sendero Luminoso.

Un cuarto aspecto tiene que ver con la organización de los desplazados. Constituidos en el costo social vivo de la violencia política que menor atención ha tenido en estos años de conflicto interno y a la vulnerabilidad de su situación, sobrevivieron, sobre todo, gracias a que supieron organizarse para afrontar la adversidad. Las organizaciones de los desplazados, cualquiera sea la forma y tamaño que adoptó, fue -en última instancia- iniciativa y resultado de ellos mismos, de sus propias y particulares características; esto aún cuando en su desarrollo tuviera el acompañamiento de agentes externos.

En este período, la organización se constituyó en alternativa a la dispersión que caracteriza a los desplazados; se constituyó también en un espacio de encuentro, donde en base a la comunicación y la solidaridad, han conservado su identidad cultural y desarrollado capacidad reivindicativa; contribuyó a borrar el estigmatismo del que son víctimas; fue un importante canal que ordenó la asistencia y

protección de las instituciones, permitiéndoles racionalizar los escasos recursos que obtenían; entre otros aspectos.

La Asociación Comunidad de Migrantes Quechuas «Jatariy Ayllu», organización de desplazados pionera en el Perú, y el Comité de Reconstrucción del Distrito de Ayahuanco, organización de desplazados conformada para facilitar el retorno, se constituyen en dos ejemplos ilustrativos de la capacidad organizativa y los niveles que en este sentido han logrado los desplazados para hacer frente a su difícil situación.

Y, finalmente, hay que señalar que la problemática del desplazamiento en nuestro país, en el tiempo, muestra tres momentos claramente identificables y diferenciados: un primer momento, que se dió hasta mediados de 1993, cuya característica principal fue la emergencia con un altísimo grado de dramatismo e inseguridad. A esta fase correspondió, con las limitaciones presentes, respuestas que enfatizaron la ayuda humanitaria, la protección legal, y promoción social inicial. Un segundo momento, en el que nos encontramos actualmente, plantea la materialización de alternativas de solución a la problemática (inserción, retorno, reubicación, y otras formas condicionadas por las nuevas relaciones campo-ciudad que se han establecido producto del conflicto). El tercer momento, plantea el reto de articular la solución al desarrollo sostenible de las familias desplazadas. El énfasis será dado a la ejecución de proyectos integrales de desarrollo para sectores urbano- marginales (inserción de desplazados) y rural (de zonas de retorno). Obviamente, tendrá que considerarse las tendencias y posibilidades de desarrollo para el país.

Cada uno de estos momentos no son estáticos, tampoco culminan totalmente para dar paso al otro; antes bien, existe una dinámica interacción en períodos de transición relativamente cortos.

En el momento actual, manteniendo en gran medida la situación de precariedad de los desplazados, su problemática está cruzada con sus alternativas de solución. Es decir, la inserción, el retorno, la reubicación u otra forma, van perfilando problemáticas específicas que requieren ser reconocidas para ordenar y planificar la intervención al respecto.

Comentario

Oscar Galdo Gómez

Repoblación con desarrollo

En los últimos 13 años, el problema de la violencia terrorista en el Perú ha significado destrucción material, desarticulación de la organización social, ruptura de la capacidad productiva, mayor deterioro de las condiciones de vida de la población y un fenómeno de desplazamiento de familias (mayormente rurales), de sus lugares de origen hacia centros poblados de refugio en un marco social y económico dramático.

Este hecho generó complejos problemas de índole familiar, social, económico, jurídico, psicológico, etc., cuya magnitud no es de fácil medición. Sin embargo, se ha estimado que los desplazados sobrepasan de 600,000 personas y que los departamentos más afectados fueron; Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Junín, continuando en menor magnitud los de Ancash, Huánuco, Cerro de Pasco, Ucayali, Puno, Cusco y Cajamarca, entre otros.

Frente a tal situación y a partir del concepto de retorno voluntario, el Gobierno creó el **Proyecto de Apoyo a la Repoblación - PAR**, a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo INADE, con el propósito de apoyar el retorno de las poblaciones desplazadas, y fundamentalmente orientado a promover y establecer las bases del desarrollo rural en comunidades afectadas por la violencia. A partir de ello se contribuye a mejorar los niveles de vida de las familias, muchas de ellas en situación de extrema pobreza, no obstante a contar con recursos potenciales.

El Proyecto de Apoyo a la Repoblación es un proyecto de carácter intersectorial que postula una atención integral, cuyo soporte

de sostenibilidad lo constituye la participación de las organizaciones de base, la concertación con organizaciones privadas voluntarias y, en especial, la presencia articulada del Sector Público, para lo cual se creó el Comité de Coordinación Interministerial (D.S. 22-94-PCM).

Asimismo, se cuenta con Comités Multisectoriales a nivel regional y/o subregional, como instancias de coordinación operativa, integrados por personal directivo de las entidades del Estado y de las instituciones privadas que por la naturaleza de su función, están vinculadas con el tema (Iglesia, Universidad, etc.)

En consideración al Propósito del Proyecto, se desarrolla las siguientes modalidades de atención:

- **Atención básica inicial de emergencia**, con acciones destinadas a la dedicación inmediata de la población objetivo en general (familias retornantes en la etapa inicial de reinserción a sus lugares de origen), a través de la asistencia alimentaria temporal, dotación de insumos agropecuarios, herramientas, botiquines comunales, habilitación de viviendas provisionales y acciones de seguridad, entre otras.

- **Apoyo al desarrollo integral en zonas prioritarias**, en las que se ejecutarán Programas Integrales de Desarrollo (PID), previa selección de ámbitos menores, basada en los conceptos de desarrollo de cuencas y ejes económicos, que tengan condiciones mínimas para que pueda aplicarse un **desarrollo local sostenible**, cuyos resultados puedan tener efecto en variables de producción, empleo, ingresos, infraestructura de apoyo a la producción (agrícola, vial, energía), salud, educación, entre otros como medio ambiente, aspectos jurídicos legales, psicosociales etc.

En cuanto a la participación y recursos de los sectores, se ha logrado la participación directa de los mismos en la ejecución de acciones en ámbitos priorizados por el PAR, citándose los siguientes:

- . **Ministerio de Agricultura**, por la naturaleza de su función, juega

un rol muy importante en la atención de las comunidades retornantes, por cuanto permitirá sentar las bases del desarrollo productivo de las localidades beneficiarias, mediante la dotación de semillas, fertilizantes, semovientes, herramientas etc., bajo la modalidad de Fondos Rotatorios.

- . **Ministerio de Salud**, el cual está efectuando la atención a las Comunidades afectadas, a través de la ejecución de programas integrales de salud, diseñados en el marco del Programa de Focalización del Gasto Social Básico.
- . **Ministerio de Educación**, ha iniciado la atención en ámbitos seleccionados por el PAR, considerando la asignación de profesores, mobiliario y material escolar, así como programas de alfabetización, reforzados con recursos del Programa de Focalización.
- . **Ministerio de Defensa**, se encuentra participando en aspectos de seguridad y apoyo a la organización de los Comités de Autodefensa en cada una de las comunidades, así como en obras de infraestructura vial.
- . **Programa Nacional de Asistencia Alimentaria**, está contribuyendo con la dotación de alimentos, comedores populares etc., en diferentes comunidades retornantes, en el marco del Convenio suscrito con el PAR para 1994, el mismo que ha sido ampliado para 1995.

Los recursos de la Cooperación Técnica Internacional tienen especial significado para el avance del PAR, participando en ello los siguientes:

- . Agencia para el Desarrollo Internacional USAID-PL 480
- . Programa de Naciones Unidas (PNUD)
- . Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- . Gobierno de Alemania en gestión recursos de KfW.

Debe señalarse que el PAR tiene una cobertura nacional, sin embargo, en una primera etapa, se ha priorizado la atención en los cuatro departamentos que registraron el mayor porcentaje de familias desplazadas respecto al nivel nacional.

Finalmente, cabe resaltar que el PAR conceptúa el proceso de repoblación como un espacio de tránsito de la Emergencia al Desarrollo, constituyendo un Programa con especial importancia, ya que rescata y refuerza demandas seculares relacionadas con un desarrollo humano más equitativo, lo cual contribuirá al proceso de consolidación de la PAZ que el Perú tanto anhela.

Conclusiones y recomendaciones

Moderador: Julián Antezana

Relatora : Alida Díaz

I. Diagnóstico

1. La migración no sólo es un problema demográfico poblacional de carácter estadístico y cuantitativo, sino que, también, toma en cuenta, simultáneamente, los aspectos sociales y culturales de la población en estudio.
2. La migración fue la causal más importante de los fenómenos poblacionales en los últimos 50 años:
 - a) Cambió la redistribución de la ocupación de los fenómenos que ha litorizado a la población andina.
 - b) Afectó al proceso de urbanización acelerado, como es el caso de la excesiva concentración demográfica y económica; por ejemplo, Lima Metropolitana, que actualmente tiene aproximadamente la tercera parte de la población del país, incrementando los desequilibrios pre-existentes de carácter regional y urbano-rural.
3. En los últimos 13 años ha aparecido un nuevo fenómeno que aceleró el proceso de migración, dándole a éste un carácter compulsivo, generando el denominado fenómeno del desplazamiento interno. Este proceso agravó las ya difíciles condiciones de los desplazados en zonas urbanas y rurales. Se estima en aproximadamente un millón de personas afectadas, las cuales se han refugiado en las zonas más pauperizadas de las ciudades, presionando sobre ellas y agravando sus propias condiciones de vida.

II. Jerarquización de los principales problemas

1. Existencia de un ley de población que no se cumple adecuadamente.
2. Carencia de información sobre los impactos económicos y sociales en el Perú, a partir de la migración internacional.
3. Extremado centralismo de la capital peruana en desmedro de las regiones.
4. Ausencia de una política de ordenamiento territorial a nivel de regiones y subregiones.
5. Desplazamiento interno por respuesta parcial.
6. Desplazados en ciudades con escasas posibilidades de empleo, al constituir mano de obra no calificada.
7. Restringida atención a grupos más vulnerables de desplazados internos con programas específicos.
8. Proceso de dispersión de los desplazados retornantes restringe a una adecuada planificación de asentamientos humanos.

III. Recomendaciones

1. Promover los medios e instrumentos para la aplicación de la Ley de Población, diferenciando horizontes de corto, mediano y largo plazo.
2. Fomentar la investigación sobre los impactos demográficos, sociales y económicos en el Perú, originados por la migración internacional, el retorno al país de origen y las remesas que envían.
3. Fortalecer los servicios e infraestructura productiva y social en ciudades intermedias, para evitar el centralismo limeño.
4. Ordenamiento de espacios, como por ejemplo las cuencas, para un adecuado uso de recursos naturales y retención de población.
5. Atención de desplazados a través de un trabajo coordinado del Estado y de la sociedad civil.
6. Promover programas de capacitación de mano de obra de desplazados internos que decidieron insertarse en la ciudad.
7. Dar prioridad en la atención a mujeres, jóvenes y niños de familias

desplazadas.

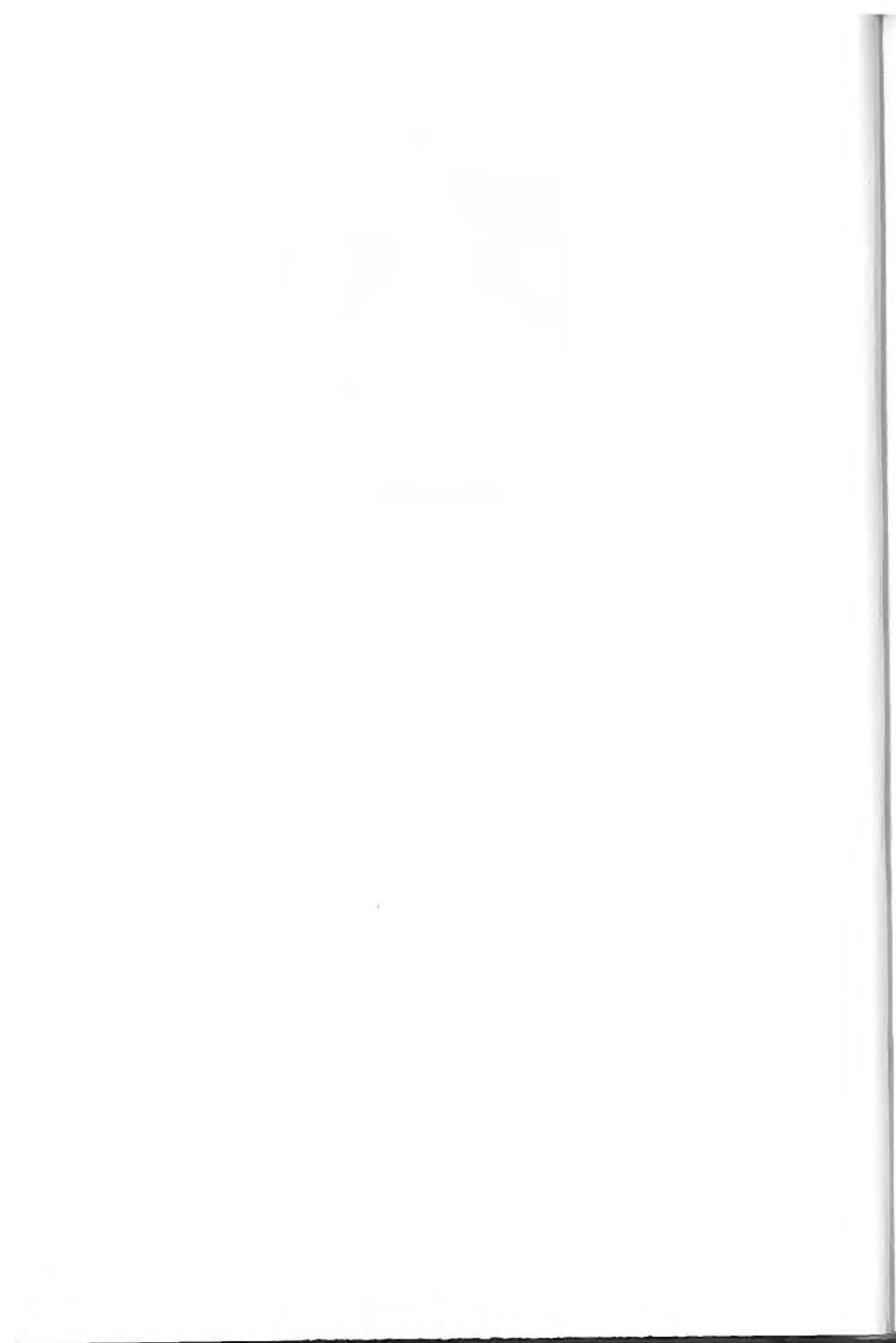
8. Recurrir a las políticas de población para contribuir a la planificación de asentamientos humanos, principalmente en territorios afectados por el terrorismo.

IV

Reunión
Nacional
sobre
Población

Taller 5

DINAMICA DEMOGRAFICA,
NIVELES DE EMPLEO,
CRECIMIENTO ECONOMICO
Y DESARROLLO



Crecimiento económico y empleo productivo

Juan Nunura
Universidad Nacional
del Callao

1. Crecimiento económico de largo plazo

La cuestión ocupacional en el Perú mantiene relación directa con los factores determinantes del crecimiento económico, entre los que la inversión y las exportaciones son factores claves en las actuales condiciones de desarrollo de la economía peruana. El proceso de inversión permite modernizar, diversificar e incrementar la capacidad productiva, mientras que las exportaciones son la forma más apropiada, antes que el endeudamiento externo, para financiar el componente importado del crecimiento productivo. De ahí la importancia de examinar antes la dinámica del producto y producto per cápita, para entender también la dinámica del empleo.

El Gráfico 1 y el Cuadro 1, sugieren que en el largo período 1950-1994, sólo hubo crecimiento económico de 1950 a 1974, en el que a su vez hubo un mayor dinamismo de la inversión bruta fija y de las exportaciones de bienes y servicios no financieros. Fase que, a su vez, se caracterizó por una relativa estabilidad de los precios, crecimiento de los salarios reales y bajas tasas de desempleo. De 1975 en adelante, por el contrario, la economía tendió a decrecer, sobre todo en los años ochenta, en que se contrae significativamente la inversión, se acelera la inflación, se deterioran los salarios reales y tiende a expandirse la informalidad y la tasa de desempleo. La recuperación productiva del

primer quinquenio de los 90, sobre todo del 1993 y 1994, puede marcar el inicio de una nueva fase expansiva. Sin embargo, el producto per cápita de 1994 aún está al nivel de 1963 y su impacto sobre el empleo productivo es poco significativo.

Cuadro 1

Perú: Crecimiento Económico 1950 - 1994 (Tasas de crecimiento anual %)

	PIB	PIB PERCAPITA	INVERSION CAPITAL FIJO	EXPORTA- CIONES
1950 - 1994	3.5	0.9	3.4 (*)	3.9(*)
1950 - 1974	5.5	2.6	7.4	5.4
1974 - 1994	1.2	-1.1	-1.4 (*)	2.0 (*)

(*) Hasta 1993

El patrón de crecimiento económico anterior estuvo influenciado por tres estrategias de desarrollo económico. La primera, conocida como de desarrollo de la producción primaria-exportadora, procuraba incentivar el sector exportador tradicional, principalmente agrícola y minero, como el motor del crecimiento económico. Esta estrategia se sustentaba en el libre comercio, la apertura al capital extranjero, la flexibilización de los mercados de bienes y factores y en un papel pasivo del Estado. Este modelo predominó hasta 1962.

La segunda estrategia, que predominó, sobre todo de 1963 a 1974, conocida como de sustitución de importaciones, promovía el desarrollo de la industria manufacturera como motor del crecimiento y, a diferencia de la anterior, demandaba la participación decisiva del Estado para proteger a la industria de la competencia externa, para regular los principales mercados (de crédito, cambiario y laboral), otorgar incentivos a la empresa industrial y desarrollar la participación de las empresas públicas en la producción. Esta estrategia, sin

embargo, entra en crisis a mediados de los años 70, al generar profundos desequilibrios macroeconómicos, y cuya corrección concentró la atención de los gobiernos de turno. Estos aplicaron, desde mediados de 1975 hasta la mitad de 1990, sucesivas medidas de estabilización, sin alcanzar los objetivos esperados. Por el contrario, la economía entró en una larga onda recesiva con crecientes tasas de inflación, pocas oportunidades de empleo productivo y deterioro sistemático de los salarios reales.

La tercera estrategia, que está en proceso desde agosto de 1990, es un retorno al paradigma liberal y busca revertir la involución anterior con medidas de ajuste, estabilización y reforma estructural. Las medidas de ajuste están dirigidas básicamente al estricto control monetario y reducción del déficit fiscal; mientras que las reformas están orientadas a abrir la economía, reducir la intervención del Estado como regulador, productor e inversor, ampliar el rol de los mercados, flexibilizar el mercado de trabajo, entre otras. Entre los logros alcanzados están la reducción de la inflación y la recuperación de la producción. Sin embargo, las medidas de ajuste y reforma estructural han implicado un alto costo social, que se expresa en la recesión prolongada del empleo y mayores índices de pobreza. La atención a estos problemas pasa por un crecimiento económico sostenido y redistributivo, lo que constituye un gran desafío de largo plazo en un contexto de mayor competitividad externa e interna.

2. El ciclo

En el corto plazo, el crecimiento económico fue altamente cíclico, en el que se alterna períodos de expansión con períodos de contracción. (Ver Cuadro 2). Esta alternancia mantiene, hasta inicios de los años 90, la recurrencia sostenible de las crisis, en el sentido de que a períodos de expansión cada vez más cortos le siguen períodos de contracción cada vez más largos e intensos que los anteriores. Entre los años 50 y 70, las depresiones económicas sucedían cada diez años, mientras que en los 80 fueron más recurrentes, duraderas e intensas. En lo que va de la presente década, ya se han registrado dos años

depresivos, 1990 y 1992. Sin embargo, estas últimas crisis tienen un condicionante distinto. Las medidas de ajuste y estabilización recientes provocan la crisis, pero dentro de un cambio de estrategia de crecimiento, que es compatible con los objetivos de estabilización, mientras que en el período de 1975-90, las medidas resultaban contradictorias o incoherentes con el modelo de desarrollo vigente. Ello implicaba una sistemática ineffectividad de la política económica de ese entonces y la importancia creciente de las fuerzas recesivas y depresivas que llevaron a una larga involución de la economía desde 1975 hasta 1990. En cambio, las medidas de ajuste y reforma estructural de los 90 han alcanzado un alto grado de efectividad controlando la hiperinflación, el desequilibrio fiscal, la recesión productiva, excepto la del empleo y remuneraciones.

La recuperación productiva registrada en 1993 y 1994, en un contexto de inflación decreciente, puede marcar el inicio de una nueva tendencia expansiva que rompa la fase de involución post 1975. Pero ello estará condicionado a la implementación de una política económica estable y creíble, que promueva un flujo continuo de inversiones productivas, no especulativas, y al desarrollo de unidades empresariales modernas y competitivas.

Cuadro 2

Perú: Ciclo y Crecimiento Económico (Tasa de crecimiento anual)

	PIB PERCAPITA		F.B.CAP. FIJO		DISP. DIVISAS (**)	
	Expan- sión	Contra- cción	Expan- sión	Contra- cción	Expan- sión	Contra- cción
1950-57	3.3		12.1		12.4	
1958-59		0.9		-21.2		-9.4
1960-66	3.5		10.4		12.3	
1967-69		-0.8		-6.2		-6.8
1970-74	2.5		19.3		16.2	
1975-78		-1.8		-10.4		-13.4
1979-81	1.9		19.0		19.8	
1982-85		-4.3		-15.9		-9.8
1986-87	6.6		18.5		-2.6	
1988-92		-7.1		-1.5		7.3
1993-94	7.5		2.0(*)		33.2	

(*) 1992-1993

(**) Se refiere a la capacidad de oferta de las divisas, definida por la suma del valor de las exportaciones, el saldo de la balanza de capitales y el saldo de la balanza de servicios financieros; todos ellos medidos en dólares y divididos por un índice de precios de importaciones.

Se ratifica también que sin inversión y divisas no hay crecimiento económico. En efecto, cuando la inversión crece también crece el producto, o cuando la inversión cae también se deprime la economía. Cabe señalar que el crecimiento de la inversión en el período 1993-94 estuvo determinado básicamente por la inversión en construcciones, en la que las obras públicas tuvieron un gran dinamismo. En 1992, el coeficiente de inversión en construcciones sobre el PIB estaba en 14.6 %, elevándose a 15.6 % en 1993 y a 18.7 % en 1994. Estos coeficientes

son los más altos registrados en los últimos quince años. La inversión en maquinaria y equipo se mantiene aún en niveles inferiores que la inversión en construcción, siendo el coeficiente de inversión en maquinaria y equipo sobre el PIB de sólo 5.5 % en 1992, 5.2 % en 1993 y 6.2 % en 1994. Esta composición de la inversión expresa que, a diferencia de otras fases de recuperación, el incremento de la capacidad productiva viene aconteciendo mayormente fuera del sector manufacturero, pero, al parecer, con bajas tasas de absorción de mano de obra.

La misma asociación directa se presenta entre los cambios en la disponibilidad de divisas y los cambios en el producto, excepto el crecimiento de 1986-87 que se financió básicamente con disminución de las reservas internacionales y la crisis de 1990 y 1992 que aconteció con un alto flujo de capitales de corto plazo. En ese sentido, la larga onda recesiva de 1975-1990 puede explicarse por la recesión prolongada de la inversión interna y la pérdida en la capacidad para importar de la economía, sobre todo en los años 80. La crisis de 1990 y 1992 se explican por los efectos recesivos de las medidas de ajuste y reforma estructural sobre el mercado interno y la inestabilidad política creada el 5 de abril de 1992.

La recuperación productiva de 1993-94 es significativa porque acontece en un contexto de desinflación, reducción del déficit fiscal y fuerte entrada de capitales de largo plazo. En 1993 se duplicó el saldo neto de los capitales a largo plazo con respecto a 1992, y en 1994 se triplicó dicho saldo con relación al año anterior, derivado en gran medida por los capitales del proceso de privatización de las empresas públicas. Pero, es preocupante porque, a diferencia de las recuperaciones clásicas, la recuperación productiva de los 90 va asociada a una menor absorción de mano de obra. (Ver Gráfico 2). Además, la recuperación acontece en un contexto de creciente déficit tanto en la balanza comercial como en la cuenta corriente. El déficit en cuenta corriente pasó de 3.9% sobre el PIB en 1990 a 6.9% en 1994. Lo que significa que la recuperación de la inversión tiene lugar con una fuerte dosis de ahorro (endeudamiento) externo. En efecto, la brecha ahorro-inversión pasó de -1.4% sobre el PIB en 1990 a -4.5% en 1993.

Esta dependencia del ahorro externo, a la larga, puede limitar la inversión y el crecimiento, por los pasivos que conlleva, siendo necesarias medidas de promoción al ahorro interno, sobre todo por el lado de la reinversión de utilidades de las empresas exitosas, para mantener un flujo sostenido de inversiones y, consecuentemente, consolidar el crecimiento y generar mayor empleo productivo.

3. El empleo

¿Cómo afectó al empleo ese patrón de crecimiento, marcado por una larga onda recesiva?

Al respecto cabe destacar lo siguiente. Primero, en la larga fase de expansión 1950-74, el crecimiento del producto aún fue mayor que el crecimiento de la PEA total, no obstante que esta última mantuvo una tendencia ascendente. Esta dinámica creciente de la PEA se mantiene en la fase recesiva, sobre todo en el área urbana, generándose un fuerte deterioro de la productividad del trabajo, por lo menos hasta 1992.

Segundo, el desarrollo de la industria, principalmente desde los años 60, generó un cambio significativo en el mercado de trabajo. Hasta el inicio de los sesenta, la mayoría de la fuerza laboral estaba concentrada aún en el área rural, principalmente en el sector agropecuario. Esta situación se revierte en los años 70, en que la mayoría de la fuerza laboral pasa a ser predominantemente urbana. Sin embargo, no es la industria la que mayormente absorbe el contingente de trabajadores urbanos. Es el sector de servicios donde se inserta la mayor parte de la PEA urbana. Esta composición sectorial subsiste en los 90.

Tercero, el mercado urbano tiene, además, una diferenciación significativa. Mientras el empleo industrial acompaña directamente los cambios en el producto, es decir, aumenta en la expansión y se contrae en la recesión; el empleo terciario tiende a crecer tanto en la expansión como en la contracción, a tasas cercanas al crecimiento de la PEA, excepto en las ramas de servicios modernos como servicios financieros y telecomunicaciones. Comportamientos que han deter-

minado sustantivas diferencias de productividad inter e intra sectorial.

Este diferencial de inserción está determinado básicamente por factores de índole tecnológico, de estructura de mercado, de calificación, regulación institucional, entre otros. De modo que en situaciones de recesión el empleo crece en las actividades que requieren poco capital físico, baja calificación de la mano de obra y mercados con gran número de compradores.

Cuarto, frente a la baja absorción de mano de obra de las actividades de mayor productividad (sector moderno), la creciente oferta de mano de obra urbana tiende a insertarse en las ramas de menor productividad. Situación que se intensifica en la recesión y adquiere un sobredimensionamiento en la medida en que la crisis se torna más duradera e intensa, como la ocurrida a partir de 1975.

Quinto, la inserción de la mano de obra en las actividades de baja productividad se concentran en el denominado sector informal, bajo la condición predominante de trabajador por cuenta propia y en la actividad de vendedor ambulante.

Sexto, frente a un mercado en recesión y una creciente dimensión ocupacional en el sector informal, el ingreso promedio de los ocupados en este sector tiende a deteriorarse en la medida en que el sector moderno tiene poca capacidad para absorber la mano de obra urbana. En ese sentido, la crisis tiende a afectar a los trabajadores informales en mayor grado que al trabajador asalariado. Esta es la situación registrada en la larga onda recesiva antes descrita.

Séptimo, el trabajador asalariado también es afectado por la crisis, en la medida en que la duración y recurrencia de esta última presionan para flexibilizar la estabilidad legal en el empleo, del trabajo permanente al trabajo eventual. Esta flexibilización se completa y concretiza con el actual gobierno. De modo que, en las dos últimas décadas se registra una participación creciente del trabajo eventual y precario dentro del grupo de trabajadores asalariados.

Octavo, el crecimiento del empleo informal permitió tener bajas tasas de desempleo abierto. Este, sin embargo, presenta algunos cambios a fines de los 80. En primer lugar, desde 1988 hasta el reciente

período de recuperación, el desempleo abierto tiende a crecer. Lo que sugiere una debilidad generalizada de la economía, y no sólo del sector moderno, para absorber la mano de obra disponible. En segundo lugar, el desempleo tiende a afectar cada vez con mayor intensidad a los trabajadores adultos, con experiencia laboral y mayor calificación. Lo que significa no sólo un mayor grado de subutilización, sino algo peor: la desvalorización de ciertos segmentos del capital humano.

Noveno, la metropolización del empleo urbano es otro problema generado por el proceso de crecimiento de la economía peruana, en el sentido de que el proceso de urbanización sobrepasó ampliamente la capacidad de asimilación productiva de la fuerza de trabajo disponible. En efecto, según los Censos de Población, Lima Metropolitana participaba del 9.3% de la PEA total en 1940, porcentaje que se eleva a 21.8% en 1961, a 29.5% en 1981 y a 33.7% en 1993.

El resultado concreto de esta larga recesión productiva y los cambios en la estructura del empleo se traducen en un sistemático empobrecimiento de la fuerza laboral, expresado en el sobredimensionamiento del sector informal urbano, en un mayor número de asalariados precarios y en un bajo ingreso real por trabajo, todo lo cual sugiere que el problema central del empleo está en la falta de empleos productivos y los bajos ingresos de los trabajadores.

En ese marco pasamos a revisar algunos indicadores de Lima Metropolitana que, en cierto grado, describen la problemática del empleo en el país.

4. Lima Metropolitana

La tasa de crecimiento de la PEA de Lima Metropolitana es relativamente alta, de acuerdo a las Encuestas de Hogares del MT-PS; en torno al 8.7% para el período 1984-87, 4.3% en el período 1987-90 y 5.3% en 1990-93. Este elevado crecimiento se explica fundamentalmente por tres factores: Primero, el rápido aumento de la tasa de participación femenina, que del 34.1% registrado en 1970 pasó a 45.2% en 1993. Segundo, la creciente participación de la población joven, por ejemplo, aquéllos de 15 a 19 años, que incrementaron su tasa de participación

de 29% en 1984 a 39.3% en 1993. Tercero, la presión creciente de la población activa con educación secundaria.

La inserción de esa mano de obra, sin embargo, tiende a concentrarse en el denominado sector informal. En 1975, el 59.1% de la PEA ocupada estaba en el sector formal y 34.1% en el sector informal. En 1993, el sector formal sólo absorbía el 45.8% mientras que el sector informal el 49.6%. Dentro del sector formal, el sector privado disminuye significativamente su capacidad de generación de empleo; su participación en el empleo urbano total cae de 38.6% en 1975 a 35.1% en 1993.

El deterioro de los salarios reales e ingreso de los trabajadores informales constituye también otro de los ajustes habidos en el mercado de trabajo metropolitano. De 1975 a 1989, el salario real promedio mensual de los obreros del sector privado se contrajo en 9.3%, mientras que la de los trabajadores por cuenta propia en 11.1%. Datos sobre el período 1990-93, indican que esta tendencia aún se mantiene, aunque a menor ritmo, sobre todo para los obreros y vendedores ambulantes. (Ver, R. Infante, 1994).

Las remuneraciones del sector público, que de 1975 a 1991 soportaron una intensa depresión, tienden a recuperarse a partir de 1992.

Los niveles de empleo expresan el empobrecimiento creciente de la fuerza de trabajo metropolitana a partir de 1975, de acuerdo a los índices de sub-empleo y adecuadamente empleado. En 1975, la tasa de sub-empleo fue de 16.9% y la de adecuadamente empleado de 75.7%. En 1993, dichas tasas se invirtieron a 77.4% y 12.7%, respectivamente. (Ver gráfico 3).

La tasa de desempleo más alta registrada en el período 1975-93 es la de 1993, que fue de 9.9% -superior a la de las crisis de 1977-78 (de 8.5 y 8%, respectivamente), de 1983 (9%) y de 1990 (8.3%)-.

El crecimiento de la tasa de desempleo abierto en la recuperación productiva de 1993-94, junto a la recesión del empleo en las empresas de 100 y más trabajadores, parecen generar una fase de «crecimiento sin empleo». (Ver Gráfico 2). Esta relación puede explicarse por los siguientes factores. Primero, el crecimiento de 1993-94

constituye apenas un período de recuperación, en el que se restablecen los niveles promedios de productividad y se sustituyen las pérdidas por ganancias, en base a la utilización de la capacidad instalada ociosa y el empleo más eficiente de la mano de obra. Segundo, las reformas estructurales, como la apertura de la economía, han llevado al cierre de empresas, en algunos casos, y a la reconversión productiva, en otras. En esa misma dirección, la privatización y la reforma en la legislación laboral han inducido a la racionalización de personal. Tercero, el mayor crecimiento productivo ha tenido lugar en sectores o ramas altamente intensivos en capital, como la pesca y construcción, que, a su vez, tienen una participación poco significativa en el producto y empleo global. Cuarto, la reforma de la administración pública y el ajuste fiscal han generado, también, una racionalización de personal en ese sector.

La reversión del problema ocupacional pasa obviamente por una segunda fase, el auge, caracterizado por el crecimiento sostenido del producto y de las inversiones. En la medida en que las expectativas de rentabilidad de los empresarios sean positivas y estables, las empresas pueden aumentar el área de sus actividades, colocar más gente a trabajar en sus instalaciones, provocando, también, un aumento del empleo en otras actividades, vía dos mecanismos: Uno, por la demanda derivada de insumos y bienes de capital para incrementar la producción y, otro, por la demanda de bienes de consumo cuando los obreros gastan el salario adicional que las empresas desembolsan.

5. Consideraciones Finales

La atención al problema del empleo debe ser un tema prioritario en la agenda del gobierno para los próximos cinco años. Las condiciones favorables que se han generado en la recuperación precisan ser consolidadas, promoviendo las inversiones que signifiquen efectivamente mayor generación de empleo directo e indirecto, puesto que, a través de la inversión, es posible mantener elevado los niveles de productividad, generar instituciones de protección al trabajador - como los salarios mínimos, seguridad social y organización sindical-

y, finalmente, valorizar el capital humano disponible. La inversión, sin embargo, exige incentivar una mayor capacidad de ahorro interno, para compensar los efectos futuros de la entrada de capitales que se ha registrado en estos cuatro últimos años. La promoción del Estado a la inversión es para lograr empleos productivos y adecuadamente remunerados. Los beneficios del crecimiento económico deben llegar a todos los segmentos de la sociedad, siendo la generación de empleo un vehículo eficaz para llegar a los más pobres del país.

BIBLIOGRAFIA

BERNEDO, Jorge, «Aproximación al mercado laboral 1995». En *Análisis Laboral*, marzo de 1995, Lima.

«Crecimiento sin empleo». En *Análisis Laboral*, octubre 1994, Lima.

FIGUEROA, Adolfo, Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en el Perú. En AMIDEP, *Problemas Poblacionales Peruanos*. Lima, 1980.

INFANTE, Ricardo, PERU, Ajuste del mercado laboral urbano y sus efectos sociales, evolución y políticas. Lima, octubre 1994. (Mimeo. ADEC-ATC)

NUNURA, Juan, *Salarios y Negociación Colectiva: 1960-1992*. Lima, ADEC-ATC, 1992.

Ajustamento e Informalidade no Mercado de Trabalho Peruano: 1950-1989. Universidade de Sao Paulo, Brasil. (Tesis de doctorado en economía, inédita).

REICH, Robert, *El Trabajo de las Naciones*. Javier Vergara Editor S.A., Buenos Aires, 1990.

ANEXO 1

Algunos Indicadores del Sector Real

	ECONOMÍA GLOBAL					LIMA METROPOLITANA					
	CRECIMIENTO (%)		COEFICIENTE %/PIB			PORCENTAJES		INDICES BASE 1990=100			
	PIB	PIB PER CAPITA	AHO-RRO	INVER-SION	BRE-CHA	TASA DE DESEMP.	EMPLEO FORMAL	EMPLEO INDUS.	SALARIO REAL	IML REAL	RE.GOB GRAL.
1984	5.1	2.8	19.2	20.1	-0.9	8.9	54.3	103.9	225.8	288.2	641.0
1985	2.8	19.6	18.2	18.2	1.4	10.1		102.5	195.1	253.0	510.3
1986	10	7.6	15.9	20.2	-4.3	5.4	50.6	108.7	286.5	260.5	545.5
1987	8.4	6.1	17.4	21	-3.6	4.8	53.1	117.9	310.7	281.0	685.9
1988	-8.8	-10.7	15.5	22	-6.5	6.4		115.3	194.5	212.4	576.3
1989	-11.6	13.4	17.8	17.6	0.2	7.9	51.7	102.8	136.2	113.0	275.6
1990	-4.2	6.2	14.1	15.5	-1.4	8.3	48.2	100.0	100.0	100.0	100.0
1991	2.8	0.7	13.2	16.6	-3.4	5.9	48.2	94.9	120.6	69.7	88.5
1992	-2.4	-4.3	12.4	16.6	-4.2	9.4	45.5	85.2	110.7	73.2	110.3
1993	6.5	4.3	14	18.5	-4.5	9.9	45.8	78.3	109.8	51.3	103.2
1994	12.9	10.7						77.3	127.0	66.5	

FUENTE: Banco Central de Reserva, Ministerio de Trabajo y Promoción Social. INEI

ANEXO 2

Algunos Indicadores Monetarios, del Sector Externo y Fiscal

INFLACION EVALUACION		BZA. COMER.	BZA.CTA CTE.(BCC)	CAPITAL LAR/PL.	CAPITAL CORT/PLZ	BAZA.DE PAGOS	RIN SIST.BANC	IMPOR- TACIONES	BCC/PIB (%)	AHORRO CTA.CTE	RESECO. GOB.CENT	
PORCENTAJES		MILLONES DE DOLARES						PORCENTAJES SOBRE PIB				
1984	111.5		1007	-153	1139	-739	247	1103	2140	-7.0	-1.1	-4.4
1985	158.3	198.6	1172	118	722	-560	280	1383	1806	0.5	0.1	-2.4
1986	62.9	0.4	-65	1142	697	-72	-517	866	2596	-4.7	-1.1	-4.1
1987	114.5	260.0	-521	-1637	897	-45	-785	81	3182	-6.0	-3.9	-6.3
1988	1722.3	2,684.9	-99	-1361	982	-19	-398	-317	2790	-5.3	-2.1	-3.6
1989	2775.3	622.7	1197	3	935	-75	863	546	2291	0.0	-3.3	-5.6
1990	7649.6	3,988.5	340	-840	810	166	136	682	2891	-3.6	-2.4	-3.7
1991	139.2	85.7	-166	11284	726	1809	1251	1933	3495	-5.1	-0.1	-1.5
1992	56.7	69.8	-566	-1696	612	1576	492	2425	4051	-6.6	1.0	-1.5
1993	39.5	31.9	-578	-1775	1237	1037	500	2925	4042	-6.3	1.1	-1.5
1994	15.4	1.4	-1109	-2261	3652	1727	3118	6043	5611	-6.9	1.7	2.1

FUENTE: Banco Central de Reserva del Perú.

Gráfico 1

VARIACION CICLICA DEL PIB PERCAPITA
1950 - 1994

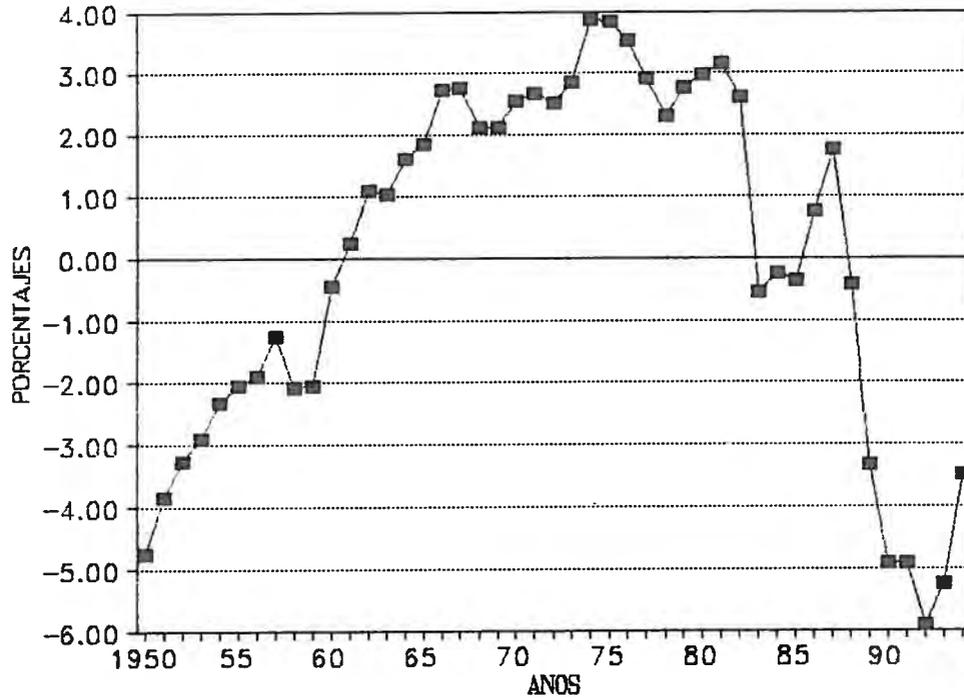


Gráfico 2

RELACION PRODUCTO-EMPLEO INDUSTRIAL
JUN 89 / JUN 94, (AGOSTO 90=100)

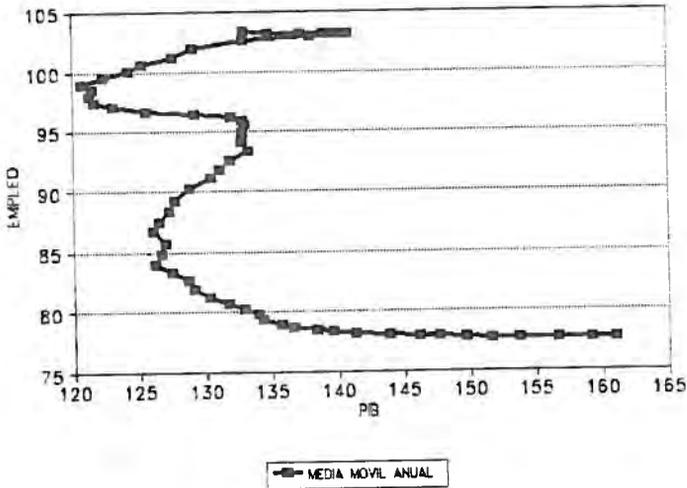
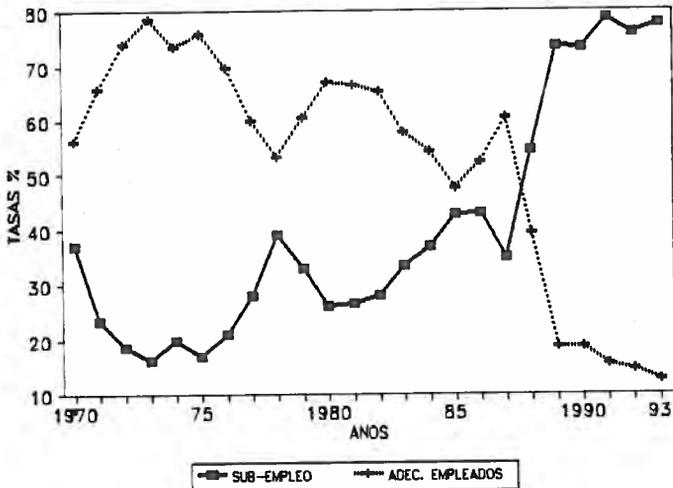


Gráfico 3

TASAS DE SUB-EMPLEO Y ADECUADAMENTE
EMPLEADOS EN LIMA METROPOLITANA



Población y empleo: Los retos del largo plazo

Jorge G. Bernedo Alvarado
Análisis Laboral

I. Introducción

Repetidas veces, con una compañía tan selecta como escasa -la de los interesados en la demografía y los estudios de población- se ha señalado en nuestro país la radical importancia del problema poblacional para el desarrollo económico.

El término «radical» es aquí sumamente pertinente. Se trata de una importancia «de raíz», esencial; de un problema de fundamentos. Confinado a los temas de conciencia, ideologizado en el mal sentido -es decir, dogmatizado-, el tema población sufrió acortamientos y estiramientos, como un desafinado acordeón.

Fue, por mucho tiempo, reducido a una cuestión de fe, acerca de la procedencia o improcedencia de los métodos de control natal. Como parte de la reacción antimalthusiana, que fue a su tiempo progresista, el problema de población se trasladó hacia los ejes de las condiciones de vida y la desigualdad económica, como el escenario natural del debate sobre el tema.

Tengo la firme impresión que fueron dicha reacción antimalthusiana y la mala conciencia dominante en el espíritu de quienes realmente ejercen las decisiones políticas, las razones que llevaron a soslayar el tema poblacional, haciéndole correr la misma

suerte que la temática social en general. Las enormes y crecientes desigualdades nacionales, la terrible injusticia que denuncian por sí mismas las estadísticas (incluso cuando mejoran), han hecho que sucesivos gobiernos pasen de largo o miren de costado los problemas sociales -excepto, por supuesto, en los eventos electorales- y los sustituyan por cuestiones económicas ante la opinión pública.

Estamos, espero, en los albores de un tercer momento. Paulatinamente, va pasando a primer plano la situación de la población antes que la de las cuentas macroeconómicas (que son, en lo esencial, las cuentas de las empresas, y a la vez, las cuentas de una minoría poblacional). El tema demográfico, seguramente, también recuperará prioridad.

Pero debemos estar seguros que la demografía no volverá con las mismas características en su planteamiento: ni problema de conciencia, ni tema subordinado. Tampoco un tema ajeno a la economía. La temática de la población, se debatirá más bien en las interioridades del escenario de la eficiencia económica, pero lo hará con nombre propio, con autonomía conceptual y espacio en el diseño de la sociedad futura. Y para nuestro caso, en el marco de la estrechez del reducido juego de opciones que restan a un país económicamente pequeño, con grandes débitos sociales, lanzado a la arena de la economía globalizada y con el gobierno de la competitividad bajo reglas ajenas.

No tenemos ahora, por este desfase, mucho que ofrecer de inmediato. Lo último que podríamos hacer, en cambio, es desvanecer esperanzas. Esta es la razón principal para pensar inevitablemente en términos de largo plazo. Largo plazo entendido, como en la frase ya clásica, como un programa que comienza a ejecutarse ahora - el largo plazo comienza hoy - pero cuyos frutos serán observados por nuestros hijos y nietos. Se trata, por enésima vez, de romper con el pasado, con intención renovada para esta vez no desertar ni fracasar.

En tal perspectiva se inscriben estas notas. Ellas plantean los riesgos de mayor importancia en la relación entre población y empleo, a partir de los componentes estructurales que pueden considerarse ya prefijados y que tendrían que modificarse en plazos que requieren

cuando menos una generación.

Estos componentes estructurales prefijados son los que corresponden a la pesada herencia del pasado, pero también incluyen las propuestas que amenazan al futuro nacional. En efecto, queremos mostrar que un futuro económico que sume a nuestros olvidos tradicionales el diseño del liberalismo irreflexivo, de economía abierta en condiciones que solamente pueden producir desbalance comercial, y con ausencia total de regulación estatal donde existen tendencias «naturales» de la inversión que pervierten la estructura productiva, solamente puede agravar la actual situación de los peruanos, indeseable por cierto.

Necesitamos un examen más realista, desprejuiciado y desinteresado del cúmulo de propuestas de política que solemos escuchar. Y más que generar una nueva propuesta, debemos volver a los términos más elementales de la política: la que antepone, frente a cualquier otra consideración, el bienestar social, tanto presente como futuro.

II. Volumen de la población y volumen de la PEA.

Como es sabido, el presente siglo, en especial a partir de su segunda mitad, es el de mayor dinamismo en el crecimiento de la población. Demoramos cuatro siglos (tres de colonia y uno de república) en crecer seis millones de habitantes, pero luego, en medio siglo aumentamos 16 millones; y en la última década, el aumento fue de alrededor de 4.5 millones. Es obvio que ello deviene en una conmoción económica.

En buena parte, la disponibilidad de recursos naturales de nuestro país ha posibilitado que la población genere su propio sustento enfrentando la velocidad de los cambios. Pero es cierto también, que la pésima administración de dichos recursos y las características de nuestra inserción en la economía mundial, han hecho que las condiciones de este proceso económico resulten desfavorables al país en su conjunto y, dentro de él, a los sectores con menores recursos e influencia social.

Para efectos del análisis del empleo, la variable poblacional es

tratada, primero, como fuente de oferta en el mercado laboral; la demanda será determinada por los requerimientos de la actividad económica. En este esquema, el crecimiento poblacional acelerado se constituirá en una presión importante del mercado.

La población volcada al trabajo ha crecido con una velocidad semejante a la de la población total, pero con el desfase que se considere necesario entre la edad de nacimiento y la del ingreso al trabajo. Entre 1960 y 1965 se dieron en nuestro país las cúspides históricas de fecundidad y crecimiento natural, pero es hacia 1975-1980 que se dan las proporciones y volúmenes más elevados de población postulante al trabajo.

Recientes estimaciones del INEI, observan que esta presión, la de postulantes a trabajar, llegaría a descender en el presente y siguiente quinquenios en términos porcentuales, pero no en volumen. Hacia adelante, la intensidad del fenómeno durará lo que los propios fenómenos de la dinámica poblacional. Vale decir, que los alivios desde este frente, serán visibles recién dentro de una o dos generaciones.

El crecimiento anual de nuestra población es actualmente del orden del 2 por ciento, lo que ha resultado significativamente menor a lo que pensaban las estimaciones de hace apenas una década, que preveían unos 3 décimos porcentuales adicionales para esta fecha, bajo una hipótesis optimista. El saludable 2 por ciento de crecimiento actual, además de requerir posiblemente un ajuste de la omisión censal, tiene que admitir la influencia importante en los últimos años de la migración al exterior.

La meta, sin embargo, está más allá, pues debería darse un crecimiento del orden del 1 por ciento anual o menor. Ese es el rango que correspondió tanto a los países occidentales industrializados en su fase expansiva del siglo pasado (0.8 por ciento), como a la mayor parte de los países del sudeste asiático, durante su sostenido crecimiento de la segunda mitad del presente siglo. Es la meta que alcanzara rápida, pero también forzosamente, la China continental, con una tasa de 1.2%.

Lo que queremos decir, es que no hay posibilidades de un crecimiento sostenido de la producción, y sobre todo de la producti-

vidad, con la actual dinámica poblacional. Por la propia defensa de la especie, los altos crecimientos de la población total se sustentan en el aumento desmedido de la población pobre. Argumentar que ella no consume, y por tanto puede crecer, elude reconocer que este crecimiento solamente sirve para conformar una amplia masa de habitantes en condiciones infrahumanas de subsistencia.

De manera inversa, optar por un controlismo acendrado, basado en el conocimiento y disponibilidad exhaustivos de medios de control natal, tan accesible para pobres como para ricos, no implica un sistema de postergación de las urgentes reformas sociales. Es, más bien, además del reconocimiento de la realidad y la experiencia, una manera de acelerar los cambios que nos lleven hacia una sociedad más digna. En suma, nuestra primera conclusión es que para que la presión poblacional sobre el empleo disminuya a términos manejables, que no signifiquen la asfixia de los esfuerzos de crecimiento económico, deben acelerarse e intensificarse las acciones de control natal (lo cual es mucho menos discutible, por lo menos, que el control actual a través de mortalidad infantil elevada), de tal forma que permitan reducir, en un solo espacio generacional, el crecimiento natural a un nivel igual o menor al uno por ciento.

Reducir este crecimiento del tres al dos por ciento llevó aproximadamente 25 años y significó un esfuerzo muy tangencial para el Estado. En realidad, fue la propia población, en especial a través del acceso a información y uso de anticonceptivos derivado de la concentración poblacional, la generadora del descenso.

Llegar al uno por ciento deseado, en dos décadas, significa un esfuerzo mayor, y requiere acciones programadas y promovidas por el Estado en esa dirección, por las mismas razones que debiera intervenir (aunque tampoco lo hace en grado siquiera visible) en la eliminación del analfabetismo, por ejemplo. En todo caso, no actuar en tal sentido es casi una garantía del mantenimiento del problema del empleo en los términos actuales.

De otro lado, se trata de una meta alcanzable, que posibilitaría, de mantenerse el ritmo del descenso, estabilizar la población entre el 2030 y el 2040, con un volumen aproximado al doble del actual.

III. ¿Más empleo o mejores ingresos?

Además del propio ritmo evolutivo de la población, las dimensiones de la oferta de empleo están determinadas por la dinámica de la actividad económica, al menos en el esquema básico anteriormente citado.

Sin embargo, debemos hacer aquí un reparo al esquema simple inicial. La intensidad de la actividad económica, medida usualmente por las tasas de inversión, demanda empleo y fija el volumen y precios del trabajo, pero no lo hace de manera previsible por una simple curva de oferta/demanda. Es cierto que ella nos señalaría el punto de equilibrio de mano de obra y salario — si nos reducimos a la determinación mercantil — pero lo es también que, a diferencia de todas las mercancías, la mano de obra piensa y reacciona, adopta implícita o explícitamente estrategias de respuesta y adaptación.

En el caso peruano, la tasa de actividad o participación de la población en el empleo o su búsqueda, ha venido ascendiendo en los últimos 20 años, agravando aún más la estrechez creada por la adversa relación entre población y recursos. En términos genéricos, puede decirse que la tasa se ha elevado del 50 al 60 por ciento, lo que revela un fenómeno intenso, si además se tiene en cuenta la ampliación absoluta y relativa del segmento poblacional en edad de trabajar.

Ahora bien, esta extensión del trabajo tiene un origen estructural y es el relativo a los patrones de la evolución económica peruana e, incluso, cultural, como el caso específico de la incorporación femenina al trabajo no doméstico.

El mecanismo con el que la demanda económica actúa sobre la oferta de mano de obra ha sido el sucesivo deterioro del ingreso poblacional. Frente a él, la población ha venido reaccionando por la vía más inmediata a su alcance: la de mayor incorporación de los miembros de las familias al «mercado» de trabajo.

El fenómeno es bastante más claro si las observaciones se hacen en Lima Metropolitana, en donde disponemos de información estadística continua; los cambios culturales pueden considerarse más tempranos y, sobre todo, la influencia de la caída salarial —una de las

más rápidas e intensas registrada en el mundo de postguerra- se hace más patente.

En Lima asciende la tasa de actividad, incluso en periodos de breve crecimiento productivo y remunerativo, como el de los fines de los 70 y el de 1986-87, pero ese ascenso tiene una evolución aparentemente inconstante, en forma de sierra. Nuestra hipótesis, es que la evolución obedecía a sucesivos reacomodos-hacia abajo- de los niveles de consumo familiares. En otros términos, que el recurso de volcar la familia hacia el trabajo se acelera cuando se hace imposible mantener una estructura de consumo dada, al disminuir el ingreso real familiar.

Mientras las restricciones de las remuneraciones continúan, a las familias, particularmente en sectores medios y bajos, no les queda más alternativa que reestructurar su consumo dirigiéndolo hacia requerimientos de bienes y servicios cada vez más elementales. En esa fase, se reduce nuevamente la tasa de actividad. Al continuar el descenso salarial, el fenómeno se repite: vuelta a la ampliación de la participación ante la derrota salarial y del ingreso y nuevo reacomodo del consumo en un escalón inferior de la dignidad del nivel de vida. Y así, sucesivamente. Lo inverso se daría en el caso que las remuneraciones, y con ellas el ingreso de la gran mayoría de independientes, se elevasen.

Ello nos lleva a afirmar, sin pretender originalidad, que los problemas de empleo tienen que resolverse, esencialmente, por el lado de los ingresos, antes que por la creación indiscriminada de puestos de trabajo. No es, pues, problema de cantidad, sino de calidad. En realidad, existe demasiado empleo de la fuerza laboral a precios incapaces de proporcionar una existencia digna. Cuando se plantea «ajustar» el consumo a través, entre otros medios, de la política salarial, se entra a una «fuga hacia adelante», sin salida: saturación, pobreza y creciente subdesarrollo.

Pero no es el punto ahora desarrollar las condiciones y características de una propuesta de política de remuneraciones e ingresos para el mediano y largo plazo, indesligable a la solución del problema del empleo en el futuro.

El problema del ingreso, como es bien sabido, y Adolfo Figueroa,

particularmente, lo ha venido señalando entre nosotros reiteradamente, no es solamente de niveles, sino también de distribución. Huelgan comentarios a las cifras al respecto, pues venimos siendo hace décadas un ejemplo de desigualdad en la región y en el mundo. Pero es importante reafirmar, en el esquema del propio Adolfo Figueroa, que es necesaria la intervención estatal para contrarrestar desenlaces debidos a la condición de sobrepoblamiento, y para iniciar el camino de una sostenida elevación de la productividad en un horizonte generacional.

Los dos pilares fundamentales de la salida al entrapamiento del problema del empleo deben pasar por una política remunerativa. El primero, es el de la reducción del trabajo improductivo que satura especialmente los mercados urbanos, en tanto que los rurales hace buen tiempo comenzaron a ser excedentarios: familias con niveles de consumo relativamente estable y seguridad en sus horizontes, dejarán de volcarse a las calles en busca de sustento y, tampoco, de sacrificar su formación, capacitación y defensa de la salud.

El segundo pilar, el de la generación de bases para una mayor y creciente productividad nacional -no de una élite- reclama, igualmente, una política de ingresos que corrija los anormales sesgos de nuestra desigualdad y que permita, entonces, que las grandes mayorías -la auténtica mano de obra- puedan mínimamente sostener y elevar su calidad como recurso productivo pensante y actuante.

IV. Los efectos de los cambios etéreos del futuro y la problemática de la seguridad social.

En tanto que el proceso de transición demográfica madura y disminuye la mortalidad, la incidencia de la población en edad de jubilación debe ascender. Pero no solamente como una proporción, sino también, sobre todo, como volumen. El descenso del modo de producción preindustrial o agrícola tradicional, igualmente, tiene como efecto el incremento de la presión por formas institucionales de protección de la tercera edad, más allá de las responsabilidades familiares o de los mecanismos comunales o locales de carácter

asistencial.

Debido a que los cambios demográficos son ampliamente pre-
visibles, resulta un deber de los gobiernos tomar las medidas necesarias
para poderlos atender, llegado el momento. En el caso peruano, país
pionero en el establecimiento de sistemas de seguridad social en la
región, esta posibilidad no se plasmó.

Una absoluta irresponsabilidad de los sucesivos gobiernos, sin
excepción, con respecto al origen y destino de los fondos de seguridad
social; una pésima administración de los pocos fondos recaudados
ante las contingencias inflacionarias; la brusca y poco racional reducción
con aceleramiento de las cesantías en el aparato estatal; y, finalmente,
la incursión de un sistema privado de pensiones planteado
equivocamente como la antípoda y el enemigo instintivo del anterior,
han complicado gravemente el escenario de la seguridad social.

Así, el tema de la universalización de la cobertura poblacional
ante todos los riesgos atendibles por la previsión social, prácticamente
ha desaparecido del escenario peruano. No se trata de, en el sentido
del ideal bismarckiano, lograr que todos los peruanos estén protegi-
dos de toda contingencia, desde antes de nacer, hasta después de
morir. Ello resulta utópico, inclusive en el mediano plazo. Se trata
ahora, más bien, de que cuando menos, una explosivamente creciente
población de las edades mayores puedan tener una mínima garantía
de pensión para subsistir durante su edad propecta.

De dos maneras puede producirse una proporción relativa-
mente alta de población en edad de trabajar (15 a 64 años). La primera,
pertenece a nuestro pasado y puede observarse en los registros del
censo de 1876, cuando la esperanza de vida al nacer era posiblemente
menor a los 30 años: alta mortalidad infantil y senil. La segunda forma
es la que experimentamos ahora: descenso de la mortalidad sobre todo
infantil.

En la segunda estructura, a diferencia de la primera, ahora
hablamos de una esperanza de vida al nacer cercana a los 70 años,
aumenta progresivamente la proporción de la tercera edad, mientras
disminuye la proporción infantil en una carrera que solamente tiende
a desacelerarse con tasas de crecimiento manifiestamente bajas, las

que esperamos para el 2030. En la futura situación, que no debemos considerar lejana, la población de la tercera edad estará representando aproximadamente el siete por ciento del total, pero su monto será de tres millones o más. Vale decir, cuando menos tres veces mayor a el que ahora observamos.

Ahora bien, por el amplio ingreso al sistema de pensiones en el pasado, y por los efectos de la estructura de la mortalidad (los sobrevivientes actuales en la edad senil, tienen muy escasa proporción de campesinos, por ejemplo, y elevada proporción de asalariados en algún momento de su vida que los ha convertido en pensionistas), resulta que tenemos ya una elevada proporción de pensionistas: casi 800,000 del millón en edad de serlo.

Los pensionistas actuales, se incrementan aceleradamente en el sistema del ex-IPSS, a un ritmo de 35,000 anuales. Esfumados sus fondos, el gobierno no ha tenido mejor idea que volver terriblemente engorrosos los trámites de jubilación y manifestarles que el monto de sus pensiones dependerá de la disponibilidad de la caja fiscal. La pensión promedio actual es de alrededor de 130 soles y la máxima, no importa lo que el pensionista aportó durante su vida, de 600 soles. Para agravar más la situación, se ha favorecido un sistema privado de pensiones que sustrae aportantes a estos pensionistas, al atraerlos al nuevo sistema, erróneamente concebido como el enemigo del anterior.

En el sistema de los trabajadores del Estado ingresados con anterioridad a 1974, supuestamente cerrado (sin nuevos ingresos de pensionistas), pero todavía con suficientes ventanas, en el que se supone que sus miembros obtendrán pensiones equivalentes a su sueldo en condición de activos, casi se ha duplicado la cantidad de perceptores de pensiones en sólo 5 ó 6 años: en 1988 (cuando se amplió la posibilidad de ingresar al sistema) y entre 1990-1993 (cuando se redujo indiscriminadamente el personal del Estado). En el último caso, la medida resultó ingenua respecto de una gran mayoría de egresantes: pasaban a ser pensionistas con cédula viva, en lugar de trabajadores activos. Como podía sospecharse, la cédula viva es una ficción, y los efectos no son más graves porque la mayor parte de

nuevos pensionistas trabajan como independientes o en el sector privado. El problema, pues, se ha postergado.

Los otros sistemas, se mantienen en el destino de los sistemas de reparto: bajos sueldos de los activos que sustentan bajas pensiones de los retirados.

¿Qué puede esperarse en el futuro, cuando cada década incremente el número de habitantes en la tercera edad, a ritmos entre 40 y 60,000 personas por año?.

Lo primero que hay que anotar, es que está por resolver, sin visos de pronta salida, el problema de la gran mayoría de pensionistas actuales, prácticamente condenados a la miseria. Lo segundo, es que en el futuro la tercera edad se irá alimentando ya no de quienes en algún momento pudieron ingresar a un fondo de pensiones, sino de centenas de miles de informales y campesinos, en su gran mayoría desprovistos de capacidad de ahorro. Lo tercero, para quienes piensan que la solución es el sistema privado de pensiones, habrá que recordarles que en el mejor de los casos, el sistema proveería pensiones parecidas a sus sueldos solamente los jóvenes que ingresen actualmente a él; y ello, aceptando el supuesto de una gran eficiencia de las administradoras y un entorno económico futuro favorable.

La otra parte del problema, es cómo aumentar la proporción de aportes o fondos solidarios para los crecientes requerimientos de pensiones, cuando la tendencia es que tengamos cada vez menos aportantes y con peores sueldos.

La hipótesis más inmediata es que las cosas continúen como están. Los «viejitos» pensionistas condenados sucesivamente a su suerte, que sería la decidida por quienes administran la caja fiscal más lo que las familias de estas personas puedan aportar por su cuenta para mantenerlos. Y a la vez, el incremento acelerado de ancianos de origen campesino o del sector informal, mayoritariamente marginados de los sistemas de pensiones.

La otra hipótesis, es que los diversos sistemas de pensiones, optimicen su desempeño; es decir, que se produzca una mejora endógena.

Se puede elevar la edad de jubilación, permitir que los

pensionistas del Estado trabajen en sus antiguos puestos, incrementar las aportaciones, mejorar la rentabilidad de las colocaciones, efectuar una administración transparente, eliminar las asperezas entre los sistemas público y privado y darles más bien carácter complementario. Incluso, aunque esto ya es exógeno, tener políticas positivas en el ámbito fiscal y salarial que refuercen la capitalización de los fondos de pensiones. Es lo que parece deseable y lógico.

Pero esta segunda alternativa no basta por sí sola, y ello es lo preocupante. Lo que nos dice la proyección de la actual situación, asumiendo un desempeño aceptable de la economía, es que estas medidas no son suficientes para financiar pensiones relativamente dignas, o para asimilar los amplios sectores de ancianos que no tendrán derecho a pensión.

La cobertura de buena parte del déficit en materia de protección de la tercera edad, y no solamente de la fracción con acceso a pensiones de jubilación, exigirá un esfuerzo fiscal muy significativo, tanto más costoso en la medida que se le postergue. La PEA actual tiene apenas 30 por ciento de asalariados, y solamente dos tercios de ellos cumplen con sus aportaciones a la seguridad social. Casi cuatro quintos de los trabajadores no tienen mayor previsión para el futuro que la que pueda derivarse de su ahorro o el de sus familias. Antes, este no fue un problema grave: la mayor parte no sobrevivía y el resto se las arreglaba. En el futuro próximo, todo indica que el problema no solamente existirá, sino que además será grave; el contingente de tercera edad desprotegida se convertirá en una afrenta a la responsabilidad nacional, en proporciones mayores a las de cualquiera de los países vecinos. En estas naciones, los cambios demográficos no tuvieron efectos sobre la jubilación en un marco de desasalariamiento y crisis económica, como entre nosotros.

La pregunta es entonces si el Estado, ahora y para las siguientes décadas, estará en condiciones y voluntad de asumir los costos de la imprevisión pasada. O más que el Estado, la propia sociedad que le da forma y sustenta.

Es en este último sentido, que el problema de la futura ancianidad desprotegida es un problema de empleo. Quienes actualmente

trabajan son los responsables de generar esas bases protectoras a tiempo, por una razón previsible y elemental: los futuros desprotegidos son ellos mismos.

V. Efectos migratorios y centralismo.

Es conveniente resaltar, que en las últimas décadas, paralelamente al descenso de la natalidad y la mortalidad, la variable migracional ha sido la gran fuente explicativa de los resultados demográficos.

En efecto, solamente en apariencia el decrecimiento corresponde a una menor fecundidad, en un contexto de mortalidad decreciente y, más recientemente, de emigración significativa.

En lo esencial, estas variables responden al más impresionante de los fenómenos de población en esta última mitad del siglo: el de la concentración poblacional interna hacia Lima y, en menor grado, hacia otras ciudades de la costa. Este desplazamiento, como ya hemos afirmado a resultas de las encuestas demográficas de los últimos veinte años, ha permitido a la población femenina conocimiento y acceso a la contracepción, así como posibilidades de atención primaria de salud, imposibles de hallar en grado siquiera lejanamente comparable, en las áreas rurales del país.

De tal forma nos explicamos, cómo en un periodo de crisis de recursos, la esperanza de vida sigue progresando de manera sostenida, mientras la fecundidad desciende en igual forma. Sin desmerecer los esfuerzos que se hayan realizado por instituciones públicas y privadas en el campo del combate a las enfermedades y la pobreza, tanto más meritorio por las condiciones en que se realizó y realiza, queda claro que ellos han tenido un efecto ampliado cuando la población se ha conglomerado en los centros poblados donde la disponibilidad era mayor; como eran mayores, igualmente, en esos mismos centros poblados, las oportunidades y expectativas de obtener algún empleo o autoproverse de ingresos.

El centralismo actúa con efectos retroalimentadores. En tanto que es la concentración privilegiada de recursos y poder en determi-

nadas áreas de la demarcación política, convoca la aglomeración poblacional; en la medida que las poblaciones megapolizadas demandan servicios y generan una nueva dinámica de empleo, reafirman la concentración de inversión pública y privada.

En Lima Metropolitana, cuando el eje económico se hallaba en el sur del país, habitaba el 5 por ciento de la población en 1876 y solamente el 9.4 por ciento en 1940, mientras que la población serrana era el 75 y 65 por ciento, respectivamente, en esos mismos años. En 1961, 1972, 1981 y 1993, la participación de la ciudad capital se incrementó al 18.3, 24.2, 27.2 y 28.4 por ciento, mientras la sierra descendía al 52, 44, 39 y 33 por ciento, y el resto de la costa crecía hasta equiparar a la sierra, manteniéndose la selva en una distante participación entre el 4 y 9 por ciento.

La concentración en la ciudad capital peruana, si no es la más alta de Latinoamérica, dados los antecedentes en Méjico, Chile, Argentina y Brasil, se diferencia por la débil existencia de ciudades secundarias y por su persistencia. Para alcanzar a la población de la ciudad de Lima, no basta con acumular todas las capitales departamentales. Ni siquiera las 50 o 100 ciudades más grandes, sino alrededor de las 300 o 400 que le siguen. Y cada año, la capital crece como Ica, que es a su vez la décimo segunda ciudad en importancia. La tendencia es que hacia nuestro horizonte en el 2030-2040, Lima contenga entre 10 y 12 millones habitantes de una población de 40 millones. Si ella continúa, el resultado sería catastrófico en diversos aspectos.

El que nos interesa es el del empleo. La migración, siendo una alternativa individual que encuentran como la mejor quienes la asumen, tiene efectos perversos en el conjunto. En los puntos de emigración, el desdoblamiento lo es de los más calificados cuadros, de su potencial humano para el desarrollo. En los centros de recepción, los nuevos pobladores tienden a homogenizar hacia abajo el nivel de la calificación, a ampliar la oferta laboral y disminuir el precio de los salarios, además del obvio efecto de la competencia por el espacio habitacional y los servicios.

Este desnaturalizado proceso de reubicación, con raíces profundas en el funcionamiento de nuestra economía, constituye otra

afrenta esencial a las posibilidades de desarrollo en el mediano y largo plazo. Ningún futuro agroexportador, ninguna acumulación industrial, ni modernización de los servicios, podrá desenvolverse y ser fuentes futuras de empleo en un medio en el que la población no radica, sino más bien vive en permanente tránsito, provocado por la desigualdad interna, hacia los espacios en los que avizoran signos de una vida más digna.

Resolver el problema centralista y desterrar los males de nuestra desarticulación económica y social, exige una firme vocación de desprendimiento que no ha sido asumida realmente por ningún gobierno hasta el momento. Pero, insistimos, es una necesidad imprescindible para la construcción de un país en el que la calidad del empleo mejore de manera sustancial.

VI. Terciarización y reprimarización.

Lo anterior tiene que ver íntimamente con otro punto de las relaciones entre población y empleo, que es el de los patrones sectoriales del crecimiento y su efecto en la composición de la población económicamente activa.

Es vasta y conocida la literatura que demuestra la condición abierta y predominantemente exportadora de la economía peruana, su crítica, y el análisis de las sucesivas frustraciones de los intentos de industrialización, al menos para efectos de atender la demanda de bienes de consumo e intermedios de capital.

Desagrarización sin industrialización, y en lugar de ella, explosión de un sector terciario de bajísima productividad, el denominado informal urbano. Exportación de materias primas con bajísimo valor agregado y reducidos efectos en el empleo; importación de bienes de capital y de cada vez mayores bienes de consumo, hasta llegar al extremo del 60 por ciento de los alimentos, o de exportar azúcar a Chile para importarle caramelos, generando empleo afuera de las fronteras. Esos han sido los resultados visibles del proceso.

En la actualidad, se plantea sin embargo, nuevamente, que la configuración de una economía centrada en la exportación de

materias primas, es el proceso natural y adecuado del desarrollo nacional. Que las características de nuestros recursos materiales y humanos nos llevan a adoptar este rol en el comercio internacional, desterrando una industrialización que más bien resulta costosa para el conjunto de la población. Ello, porque la relativa vuelta a la protección industrial sería un subsidio a una fracción de la población nacional en detrimento de su mayoría consumidora. Los sectores exportadores claves del país, la minería y la pesca en la actualidad, tienen grandes expectativas en el futuro, se nos dice, y pueden ser el eje de la acumulación interna, se arguye.

De hecho, el diseño económico actual apunta claramente, en teoría hacia esa dirección, la de la economía extractiva y las aduanas abiertas. En la práctica inmediata, en cambio, todavía lo desfavorece con una baja tasa de cambio y la ausencia de las medidas más elementales con las que el Estado podría promocionar las exportaciones: mejoras significativas de infraestructura vial y portuaria, incentivos fiscales, especialización para superar controles de calidad, crédito preferencial en sectores claves, desarrollo de sistemas de divulgación en el exterior de la oferta exportable. Sin embargo, esta contradicción no significa que se haya abandonado la intención original. Por el contrario, superarla, es un objetivo central no sólo del gobierno, sino también -incomprensiblemente- de amplios sectores de las fuerzas vivas. Y el modelo, basado en los argumentos ya expuestos e impulsado por una enorme presión financiera internacional, continúa su marcha hacia la desprotección y desregulación extremas.

¿Se conciben estos propósitos con una suficiente generación de empleo, o simplemente obedecen a las estructuras seculares de acumulación, y por lo tanto, prolongarán los errores hacia el futuro?, ¿genera este diseño en el largo plazo, empleo para todos o capitales para unos pocos?. Hasta donde hemos podido apreciar, el resultado de la economía abierta exportadora, es una creciente terciarización del empleo con las consabidas secuelas de baja productividad. Un interesante trabajo, aplicado a Lima Metropolitana, muestra, por ejemplo, que de continuar las tendencias de 1989-1991, es decir las del ajuste, en el 2004, toda la población trabajadora limeña se hubiera concentrado

en la categoría ocupacional de vendedores, por supuesto, mayoritariamente ambulantes.

La respuesta es que el empleo de las siguientes generaciones, no puede desplegarse en tanto la primarización económica se mantenga o acentúe, y con ella, la terciarización improductiva. No se ha creado una alternativa en el empleo que pueda sustituir al proceso industrial basado en un agro intensamente explotado, ni a la maximización del valor agregado en todos los sectores, frente a la exportación del mismo, aún cuando ésta exportación produzca concentrados retornos.

VII. Modernidad, pobreza y empleo. Buscando la salida.

En el problemático escenario de adversidades del empleo que hemos venido señalando, presenciamos un preocupante discurso, repetido y factible de reseñarse.

Veamos. Estamos en un mundo de acelerada modernización tecnológica, cuyos efectos se propagan aceleradamente a través de la globalización económica, ante cuya presencia la apertura comercial resulta una inmediata conveniencia. Integrarse y aumentar la competitividad de las empresas es el mandato, y para ello nuestra preocupación debería centrarse en mejorar la calidad de los recursos humanos, abaratar los costos operativos del trabajo, y prescindir de cualquier forma de control y restricciones al capital, y de intervención del Estado en la producción. Salvo que esta última, se dedique a un rol subsidiario, proveedor de infraestructura que acelere la rentabilidad y atraiga más inversiones.

Como la pobreza es una realidad incómoda y demasiado presente para no verla, tiene que enfrentarse mediante mayor gasto social a partir del erario y la cooperación internacional. Como la ausencia de empleo y calidad del mismo, son igualmente, atingencias inmediatas, se encuentra una salida ideal: será la microempresa la solución, y las acciones más inteligentes en materia de empleo para el futuro, consisten en apoyarla con créditos y orientarla hacia la exportación. Si se quiere matizar el discurso, se pueden hallar casi infinitas referencias aisladas y analizadas con ojo selectivo, tanto del exterior, como de

nuestra propia actualidad: desde los círculos de calidad japoneses y la especialización industrial de Milán, hasta el conglomerado de ventas textiles en Gamarra o la producción de calzados en Trujillo. Más todavía; es la pequeña empresa, definida como todo lo que no sea el gobierno y los asalariados privados en empresas medianas y grandes, es decir, el 80 por ciento de la realidad nacional, la que «crea» empleo. Solamente hay que insistir en esa dirección.

He ahí la oferta, y he ahí también nuestra preocupación.

El discurso de la modernidad internacional y la globalización competitiva, de la lucha contra la pobreza a través de programas particulares que contrarresten lo que la propia dinámica estructural produce, parece desconocer no solamente la evolución pasada, sino también la situación de la gran mayoría poblacional del país al cual se dirige. Su complemento, la entusiasta visión de la «pequeña empresa» como alternativa -que olvida adrede que las que en el mundo han sido exitosas, lo han logrado a partir de su desprendimiento o articulación de las economías de escala-, tiene más el sabor de coartada, de una elusión al fracaso del proceso industrial.

Nuestra necesidad de novedad y renovación, tendrá que desarrollarse por vías diferentes a la ilusión y el encantamiento. Dolorosa, pero realistamente, partir de las cifras y problemas que brevemente hemos recontado.

Así, es muy difícil que el erario y la cooperación internacional solventen una mejora de recursos humanos para una población que tiene, para citar algunos datos contundentes, la mitad de sus familias en situación de pobreza extrema, el 48 por ciento de sus escolares en el primer grado de primaria afectados por la desnutrición crónica, o una población en edad activa cuyo promedio de años de instrucción, equivale al primero o segundo año de la secundaria. Ante ellos, ¿cuál es el programa adecuado de inversión en recursos humanos, para atender a una competitividad que, se nos dice, está en nuestra puerta?.

Treinta por ciento de peruanos, la llamada población rural -debiera decirse totalmente dispersa- vive en centros poblados con menos de 100 viviendas, y en nuestras supuestas elecciones universales de los últimos quince años, solamente han votado por algún

candidato la mitad de electores, y la cuarta parte ni siquiera ha asistido a votar. Un país desarticulado en tales dimensiones, ¿cómo puede involucrarse en un mundo activado por la electrónica, como agente productor, y no como un curioso y minoritario consumidor?

¿Es siquiera imaginariamente compatible la propuesta «tecnológica», entre las mujeres con 15 o más años de Apurímac, Cuzco, Huancavelica, Huánuco, Cajamarca, Ancash, -para tomar otro ejemplo significativo- las cuales, en los casos en los que han declarado instrucción, no completan la educación primaria, y si se trata de las áreas rurales, solamente completan en promedio dos años de instrucción?. Obviamente, no tiene para esta población, pero tampoco para los dos tercios que se hallan en situación de pobreza, al menos ahora, mucho sentido la exigencia de dominar el inglés y la computación, que los epígonos de la ilusión modernista nos dicen que es la condición *sine qua non* para ingresar al mundo del futuro.

No podemos generar pasivamente, por la inercia de la evolución técnica y la de la apertura total, modernidad sobre nuestra actual realidad. Cuando más, podríamos estarnos dirigiendo, en la aguda pirámide social peruana, hacia la creación de una epidermis avanzada y privilegiada, habitando circunstancialmente en el país, pero con una visión y espíritu centrados en el extranjero.

No hay proyecto de modernidad que juegue con esta realidad. Pero a la vez, no hay forma de renegar de lo moderno, ni siquiera de esta «modernidad» externa, superficial, proveniente del orden internacional actual y tendiente a su reafirmación.

Estamos, entonces obligados a una política de doble vertiente: la del aprovechamiento tecnológico, para decirlo sin ambages, de la tecnología de segunda y la adaptación imitativa; y a la vez, la de la recuperación de niveles de vida elementales para la mayor parte de la población. La verdadera creatividad, entonces, consistirá en la generación de puentes, de correas de transmisión, entre la élite con acceso al conocimiento avanzado y la masa marginada por siglos del progreso material occidental. La modernidad consistiría, en este esquema, en la capacidad para rescatar a las mayorías -más que para llevarlas por una autopista hacia el mundo idílico del progreso automatizado-, para

brindarles las condiciones que definen una vida digna de vivirse.

No es fácil la salida, y sería poco serio plantearla como una fórmula con componentes para desarrollar. Sabemos sí, que con el actual ritmo de crecimiento poblacional, bajos niveles de ingreso, desigualdad interna, concentración creciente de pobladores, mantenimiento y acentuación de una economía sin un sector industrial dinámico y sus correspondientes efectos sobre el trabajo, el camino está cerrado.

Aprovechar al máximo el entorno de la competencia y la modernidad y, a la vez, fijar la vista sobre las eternas y mayoritarias víctimas del proceso peruano. Cambiar la historia. Ese sigue siendo el reto.

Comentario

Máximo Vega-Centeno

La ponencia de Jorge Bernedo, comienza por recordar, con todo acierto, que una de las cuestiones básicas en materia de población es el volumen que ésta representa y, aún más que eso, la velocidad con que se incrementa. Esto, aceptando, como frecuentemente se hace con cierta ligereza, que 23 millones de habitantes no es mucho en relación con nuestro «inmenso territorio» o por comparación con otros países -de Asia por ejemplo-, lo que constituye el mayor problema con las tasas de crecimiento. Es cierto que éstas han comenzado a declinar pero están aún cerca del 2% por año, lo que significa un aumento de medio millón de habitantes cada año y eso es problema y es desafío en cualquier circunstancia.

Ahora bien, esa expansión de población que comenzó a acelerarse hace algo de 50 años durará, como se nos ha recordado, algo de 40 años más y ello arrastra, como lo ha hecho hasta ahora, una expansión proporcional de la fuerza de trabajo, con un retardo de 15 años.

La población peruana que ya se ha triplicado en 50 años, todavía puede duplicarse en los próximos años e igualmente, la fuerza de trabajo, es decir, la oferta potencial de empleo. En estas condiciones, si además tomamos en cuenta que los problemas de insuficiencia de la demanda o de incapacidad de absorción de mano de obra de las estructura de producción, son problemas antiguos o estructurales, es necesario aceptar que el déficit o la brecha de empleo tiene una doble y dinámica fuente. Es cierto que anteriormente la brecha de empleo no representaba una cifra muy grande ni se manifestaba tan espectacularmente como hoy, en las ciudades, pero las causas y las manifestaciones de los problemas no son nuevos ni comienzan con la

reciente crisis.

Otro aspecto crucial que se ha tocado es el de la relación entre empleo e ingresos. Aquí hay dos problemas; uno, es el de la suficiencia o del nivel de los salarios y, el otro, el de las tasas de participación, sus causas y las condiciones en que se incrementan. En período de crisis, los salarios reales caen y eso ha ocurrido desde 1976 aproximadamente, de manera que el ingreso familiar real ha debido completarse con la entrada indiscriminada de «trabajadores secundarios» y en ocupaciones de dudosa productividad.

Buscar trabajo, en la perspectiva de realizarse más plenamente como personas, implica una opción libremente resuelta, así como la existencia de ciertas condiciones (alguna capacidad, entrenamiento, experiencia o competencia específica) para intentar una solución adecuada al propio interés. Sin embargo, en la experiencia, reciente para unos y antigua para otros en nuestro país, esa búsqueda resulta compulsiva y urgente para subsistencia personal o familiar y violenta libertades y capacidades. Resulta indispensable trabajar, no importa en qué ni en qué condiciones y aún con qué salario o ingreso.

Otra consecuencia de los bajos ingresos es la extensión de la jornada de trabajo, para los independientes, y la jornada extraordinaria o el doble empleo para los dependientes, para quienes el primer empleo o el empleo estable, no permite un ingreso suficiente para la subsistencia y el bienestar familiar. En definitiva, y en forma contradictoria con lo que se desprendería de una aplicación simplista de la teoría económica, los bajos salarios (ingresos) inducen una mayor participación; por tanto, generan una mayor presión sobre el mercado.

Una observación muy pertinente es en el sentido que, si bien mejores ingresos dejarían de presionar por la incorporación de secundarios, muchas incorporaciones que se han producido en la etapa reciente son irreversibles, ya que las urgencias de la crisis han hecho superar inhibiciones de origen más cultural o de inercia que racional. Este fenómeno hará que en el futuro se tenga que considerar mayores tasas de participación, en forma estable, sobre todo en las edades adultas y entre las mujeres.

Una tercera observación es sobre la mención que se hace en la ponencia sobre el carácter productivo del empleo deseable. En efecto,

si la población necesita trabajar, no es cualquier esfuerzo, generalmente más mal que bien remunerado, el que puede ser el punto de referencia. El empleo socialmente deseable se debe descomponer en la tarea o el **puesto de trabajo**, la remuneración o el **ingreso** que genera y, por último, en la **significación social** (respeto o reconocimiento) y **socio-económica**, es decir su contribución a la riqueza o al bienestar de la sociedad. En realidad no es interesante crear «puestos de trabajo» exclusiva o indiscriminadamente. Si esos puestos de trabajo son improductivos, son degradantes o son ocasionales mecanismos de algún esfuerzo distributivo o compensatorio, pueden aceptarse o tolerarse en situación de emergencia, pero no pueden imaginarse como solución de largo plazo. Muchas de estas preocupaciones alcanzan a actividades tradicionales, que se realizan en condiciones precarias y que adolecen de fundamentos propios de estabilidad y de prosperidad. Mucho de esto hace referencia lo que global, indiscriminada y eufemísticamente se involucra en el «sector informal» que, sin embargo, es a veces incluso idealizado.

En la ponencia de Juan Nunura, se nos plantea otras cuestiones que es interesante referirlas como complementarias a las que acabamos de comentar a partir de los temas planteados por Jorge Bernedo. Juan Nunura, parte de afirmar la relación fuerte empleo y crecimiento económico, en largo plazo; haciéndolo retoma un tema clásico. Es decir, la hipótesis de que, en la medida que el crecimiento económico absorbe la fuerza de trabajo que es también creciente (el pleno empleo como proceso) y en la medida en que genera bienestar (eleva el ingreso por habitante), es un crecimiento exitoso y con posibilidad de ser autosostenido. En definitiva, si la economía incrementa su volumen y diversifica la composición de su producto y lo hace en una proporción significativamente mayor y en forma adecuada al crecimiento de la población global y de su fuerza de trabajo, el crecimiento económico es realmente exitoso.

Al respecto, lo que se puede observar en la experiencia peruana es inestabilidad o discontinuidad en el crecimiento económico, muy en relación con lo que constituye la vulnerabilidad de nuestra economía, es decir, con su atraso tecnológico y la modalidad de inserción en la economía mundial. En efecto, nuestra economía acusa

retardos y deficiencias en la producción, de manera que no es competitiva en algunos casos o rubros y que no está aún en condiciones de abordar otros. Lo que está en tela de juicio es pues la estabilidad del crecimiento, por un lado, y el patrón u orientación de la producción, por otro. Por lo mismo, lo que está pendiente es una transformación que eleve eficiencia o productividad y que incorpore mayor participación nacional en la transformación o manufactura de los recursos existentes y explotables en el país.

Los problemas de un crecimiento inestable y del carácter mayormente pre-industrial de la producción, así como la contradictoria orientación «hacia el mercado interno» y la presión de «generar divisas» han comprometido mejores resultados y han agravado, en intensidad y duración, ciertos efectos de la evolución cíclica. En términos de empleo, efectivamente, como se no ha recordado, han habido fases expansivas y recesivas, ligadas a la evolución del producto y de las relaciones comerciales, así como a factores fortuitos, como las variaciones climáticas y las variaciones no prevista en la demanda internacional.

La generación de empleo no es una consecuencia necesaria del crecimiento y, aunque se puede aceptar que la expansión del empleo no es simultánea, lo que viene a ser fundamental es la modalidad del crecimiento, la composición y la naturaleza de actividades que involucra, así como los eslabones que genera y, finalmente las técnicas y equipos que incorpora. En términos dinámicos, las exigencias de eficiencia y de capacidad de inducción de nuevas demandas es más importante que el logro de efectos inmediatos o muy localizados y perceptibles.

Es en esta forma que deberían ser evaluados los efectos «ahorradores» o «usadores» de los factores productivos y en que se debería afrontar la reconversión, no sólo en la industria manufacturera, sino en todas las actividades productivas. En definitiva, sólo una economía internamente integrada, internacionalmente competitiva, aunque no en toda producción, y con capacidad de transformación crecientemente compleja, será capaz de generar y también de requerir empleo productivo en un volumen importante, así como de retribuirlo adecuadamente.

Conclusiones y recomendaciones

Moderadora: Dina Li
Relatora : Flor Suárez

Elementos básicos de diagnóstico

1. Consideración del contexto económico, la evolución de la economía peruana, con énfasis en lo que ha sucedido en los períodos más próximos (desde 1975 hasta los noventa).
2. Cómo la «onda recesiva larga» de 1975 a 1992 afectó la inserción de la mano de obra en el «mercado laboral». ⁽¹⁾
3. A pesar de que la economía tiende a recuperarse a tasas altamente significativas, esto no va acompañado por una recuperación en el empleo y, además, hay una desvalorización del capital humano.
4. Se ha incrementado fuertemente el sector informal de la economía como mecanismo para atenuar el problema de empleo e ingresos.
5. Es esencial considerar la importancia de la población en el desarrollo económico, así como sus interrelaciones.
6. Un acelerado crecimiento poblacional acentúa el problema del empleo actual y el de los próximos años, debido a que la PEA futura ya nació.

1. Cabe recordar que hablar de mercado laboral es una ficción, si se concibe como espacio de realización de compra-venta de una mercancía, fuerza y habilidades de trabajo. Sólo un quinto de la PEA corresponde al empleo asalariado privado. Considerar que la migración -fundamentalmente hacia Lima-, si bien es una alternativa individual o de la familia, origina en el punto de emigración el desdoblamiento de sus cuadros más calificados y, en los centros de recepción, los nuevos pobladores tienden a homogenizar hacia abajo el nivel de calificación, a ampliar la oferta laboral y disminuir el precio de los salarios.

7. La magnitud de la oferta de mano de obra está determinada por el ritmo evolutivo de la población y la dinámica de la actividad económica.
8. El mecanismo con el que la demanda económica actúa sobre la oferta de mano de obra, ha sido el sucesivo deterioro del ingreso. Frente a esto, la población ha reaccionado incorporando un mayor número de miembros de la familia al mercado de trabajo.
9. Al disminuir el ingreso real familiar se acelera el recurso de volcar a la familia hacia el mundo laboral, ante la imposibilidad de mantener una determinada estructura de consumo. Aún así, se da una recomposición del consumo familiar debido al descenso de los salarios e ingresos reales.
10. Problemas relacionados con la concentración urbana y el centralismo.

Jerarquización de los problemas más importantes y recomendaciones

1. La política actual ha considerado que primero deben darse las medidas de ajuste económico y después vendrá la solución del problema del empleo y de otros problemas sociales. Pero esto no es automático, se requiere generar determinadas condiciones.

A largo plazo

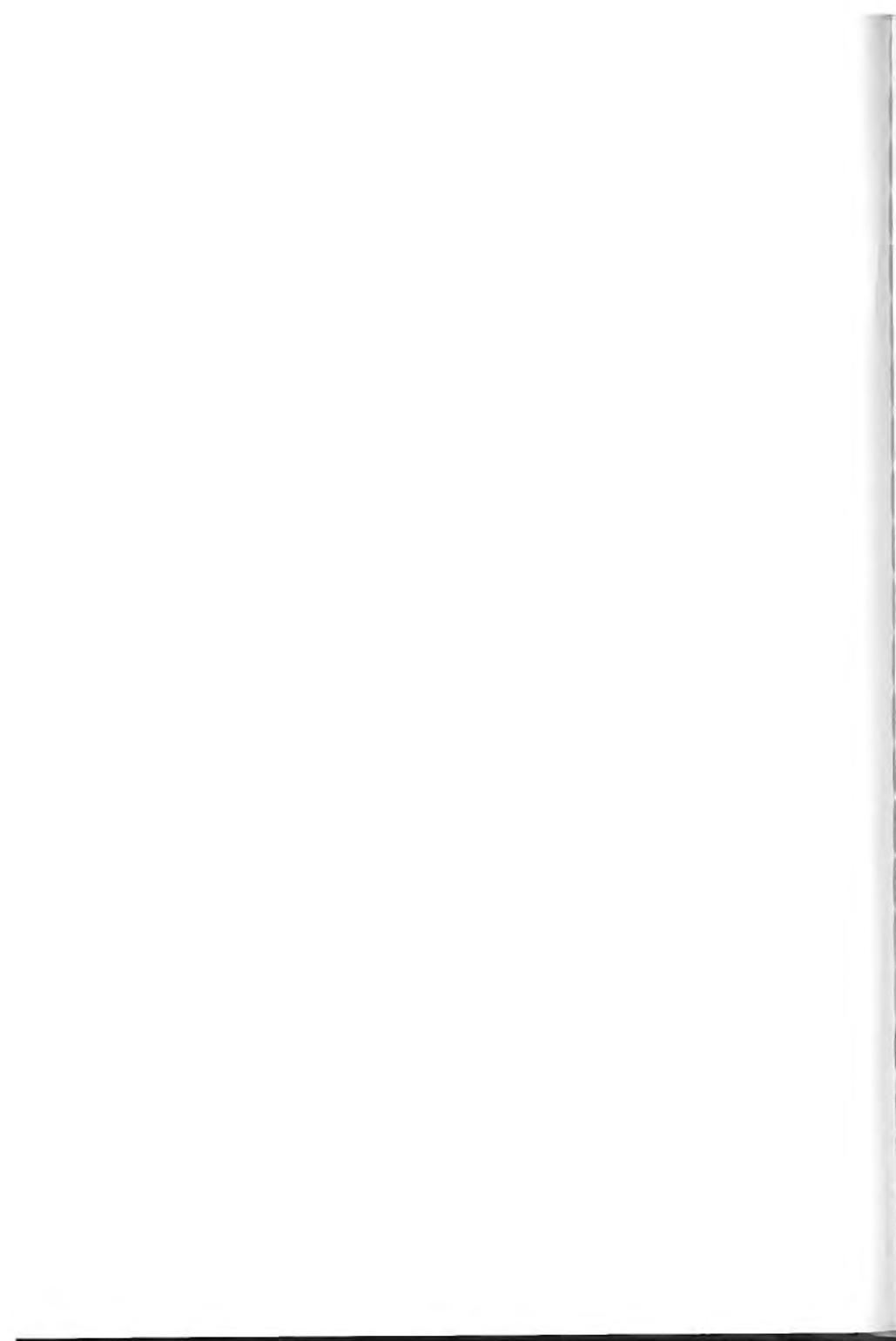
1. Se espera la estabilización de la población (por reducción de las tasas de crecimiento poblacional) dándose una de las condiciones para solucionar el problema del empleo. Sin embargo, una baja de crecimiento poblacional no da necesariamente una mejora de salarios e ingresos. Hay una serie de aspectos estructurales.
2. El desequilibrio migratorio hacia Lima Metropolitana, debe mejorarse desarrollando otras ciudades del interior del país y zonas de frontera.
3. Fomentar el rol del Estado como proveedor de infraestructura, que acelere la rentabilidad y atraiga más inversiones.

A mediano plazo

1. Cambios arancelarios.
2. Cambiar la estructura productiva.
3. Promover la mediana y pequeña empresa para que sea más eficiente y productiva, especialmente en sectores de mayor competitividad.
4. Se debe tender a la mejora del ingreso y los salarios, con lo que se evitaría la inserción creciente de niños y ancianos en el mercado de trabajo.
5. Reconocer el aporte económico de la mujer y procurar la equidad en las condiciones de trabajo, y en salario por igual jornada de trabajo.
6. La educación para el trabajo mediante la formación de técnicos en actividades de mando medio.

A corto plazo

1. Programas especiales de empleo
2. Créditos para pequeña y mediana empresa
3. Recalificación de trabajadores desempleados a raíz de la crisis.



IV

Reunión
Nacional
sobre
Población

Taller 6

EDUCACION EN
POBLACION



La educación en población en América Latina y el Caribe: Análisis y perspectivas en los albores del siglo XXI.

Martha Falconier de Moyano
Asesora de Educación en Población
EAT/FNUAP Chile/ALC

1. La educación en población en la década de los ochenta:

En América Latina y el Caribe el desarrollo de la educación en población fue impulsado, principalmente, por el Programa Regional de Educación en Población, creado en 1970 con financiamiento del FNUAP. Su sede se ubicó, primeramente, en la Oficina Regional de la UNESCO en Santiago de Chile (OREALC) y, desde 1982, en el Centro Regional de Educación Superior (CRESALC) de la UNESCO en Caracas.

Las primeras actividades en el campo de la educación en población fueron las de sensibilización y las tendientes a su legitimación en los ámbitos de los Ministerios de Educación. Se realizaron en diversos países seminarios, cursos y talleres destinados a funcionarios de alto nivel y a técnicos. A partir de 1971, se iniciaron experimentalmente en El Salvador y en Colombia los primeros proyectos de educación en población. Es hacia finales de los 70 y en la década de los 80 cuando la Educación en Población comienza su período de expan-

sión y se inician acciones sistemáticas a nivel nacional en República Dominicana (1979), Paraguay (1979), Honduras (1981), Nicaragua (1983), El Salvador (1983), Haití (1983), Perú (1983), Guatemala (1984), Costa Rica (1985), Ecuador (1986), Panamá (1987), Colombia (1988) y Bolivia (1992).

La mayor parte de estos proyectos han estado orientados a la educación formal, debido entre otras, a las razones siguientes:

- Los Ministerios de Educación proveían un soporte estructural y organizativo importante para incorporar esta nueva temática a los sistemas educativos.
- La acción de sensibilización llevada a cabo por la UNESCO -en esa época, la agencia ejecutora de la mayoría de los proyectos- se dirigió a funcionarios de los Ministerios de Educación, principalmente.
- Existían, a nivel de los países, muy pocas experiencias de programas de educación no formal en los Ministerios de Educación y muy poca coordinación de éstos con otros Ministerios como Salud, Agricultura o Trabajo, así como con ONGs, que permitieran la incorporación de la Educación en Población.
- Aun con los puntos críticos que evidencian los sistemas educativos de los países de la Región (baja retención, alta repetición), su cobertura había crecido notablemente, así como el número de docentes, que los constituía en destinatarios importantes de la educación en población.

En los años 80, el Programa Regional de Educación en Población elaboró propuestas curriculares y materiales educativos de apoyo, fundamentados en los avances conceptuales en este campo. Su aplicación priorizó objetivos y especificó contenidos de acuerdo a cada realidad nacional, a partir del reconocimiento de que, tanto los principios orientadores como la selección de los contenidos, deben determinarse en función de las políticas nacionales y de la percepción que los propios países tienen sobre sus problemas de población. Fue así como, a diferencia de otras regiones como los Estados Arabes y el Africa, varios países de nuestra Región comenzaron sus proyectos de educación en población, enfatizando el componente de educación

sexual.

Los períodos de controversias y/o resistencias por los que pasaron algunos proyectos nacionales como los de Paraguay, Guatemala y Honduras, entre 1980 y 1987, contribuyeron a abrir espacios de consultas nacionales y censo en los que participaron diferentes sectores de la sociedad (Ministerios, Iglesias, Sindicatos, Fuerzas Armadas, asociaciones de mujeres, de campesinos, de profesionales, etc). En Paraguay, por ejemplo, el Proyecto inició sus actividades con una consulta nacional, a fin de proponer un marco conceptual apropiado a los valores y características socioculturales del país. A raíz de ello, se decidió, que el eje temático del Proyecto fuera la educación familiar, lo cual permitió, después de cuatro años de trabajo, comenzar un tratamiento interdisciplinario de los temas de población y que el Proyecto pasara a denominarse de Educación Familiar y Población. En Perú, los inicios del Proyecto estuvieron marcados por la necesidad de buscar acuerdos con la Iglesia Católica, para aclarar las resistencias que su aprobación había desatado. De este modo, entre los años 1984 y 1987, un representante de la Iglesia participó en la revisión de las Guías de Educación Familiar y Sexual que se elaboraron para la educación primaria y secundaria. En Honduras se llegó, después de grandes debates, a la formulación de los «Lineamientos de Política de Educación en Población», aprobados por el Gabinete de Desarrollo Económico-Social (1988) y, en Guatemala, a la concreción de un «Acuerdo Intersectorial sobre Educación en Población».

Para entonces, la Conferencia Mundial de Población, celebrada en México en 1984, y el Plan Mundial sobre Población, derivado de ella, reforzaron el marco político para la ejecución de actividades de población -incluidas las de educación en población-, entendidas como vital para la institucionalización de programas nacionales de población.

Mientras tanto, en una relación mutuamente enriquecedora, el Programa Regional de Educación en Población y los proyectos nacionales avanzaban conceptualmente. Países como Paraguay, Perú y Honduras, definieron, de manera concensual con sectores representativos de sus sociedades, la educación en población como «un enfo-

que educativo integral tendiente a que los educandos adquieran los conocimientos, habilidades, actitudes y valores necesarios para comprender y evaluar la situación sociodemográfica y ambiental y sus interrelaciones con la producción y distribución de bienes, con los derechos humanos, con la calidad de vida familiar y social, para contribuir a la toma de decisiones responsables en beneficio de su familia y de la sociedad», y establecieron sus contenidos integrados en tres áreas de estudio: a. El área sociodemográfica o de Población y Desarrollo; b. el de Población y Ambiente; c. el de Educación Familiar y Sexual.

Tal como lo expresan M. Simonsen, O.J. Sikes y J. Palacio en «La Educación en Población en la acción en pro del desarrollo» (1990), en el decenio de 1980, se produjeron importantes innovaciones y se formularon nuevas definiciones, especialmente, en la comprensión de las relaciones entre la educación en población y otras disciplinas como la educación sexual, la educación para la vida familiar y la educación ambiental. Asimismo, se formularon con mayor precisión los objetivos relacionados con la fecundidad, la mortalidad y la migración, y se incorporaron nuevos temas como la paternidad responsable, la fecundidad de las adolescentes, la prevención del SIDA y el análisis de los estereotipos sexuales que afianzan la discriminación basada en el sexo.

En 1989, el FNUAP emprendió un estudio en todo el mundo cuyos resultados fueron publicados en «Lecciones aprendidas de veinte años de experiencia». En el mismo se dice que ...» aunque a veces aparece ligada a la demografía, a la ecología humana, a la educación para la vida familiar y a la educación sexual, la Educación en Población no se identifica con ellas. Más bien formula sus contenidos a partir de estos y otros campos, variando según el contexto». Se presenta el área de Información, Educación y Comunicación en Población (IEC) como un instrumento de apoyo a cada área de los programas de población, tanto para el área de Salud Reproductiva y Planificación Familiar como para las áreas de Análisis de Datos, Formulación de Políticas de Población y Mujer Población y Desarrollo. Cada componente, a su vez, es concebido como un campo propio en la medida en que se pueden

formular proyectos específicos de información, de comunicación y de educación en población. La importancia de presentar estos tres componentes como un área, está dada por el reconocimiento de la necesidad de integrar las acciones que tienen un carácter formativo y de diseñar estrategias apropiadas a un enfoque de programa de población.

El propósito de la educación en población estuvo orientado al logro de objetivos y contenidos tendientes a enriquecer la formación de los educandos -dentro o fuera de la escuela- en torno a valores, actitudes, hábitos, conocimientos y capacidades necesarias, para insertarse en un mundo cada vez más complejo que requiere ciudadanos responsables de sí mismos, respetuosos de los demás y del ambiente, y constructores de sociedades más equitativas en términos de género y de la distribución de los recursos.

En los ochenta, la educación en población se entendió como un enfoque educativo que, centrado en la persona, prioriza, a partir de la consideración de las variables fecundidad, mortalidad y migración, las relaciones que el ser humano establece con su ambiente, con el desarrollo, con la familia y consigo mismo, en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida familiar y social.

Los países que ejecutaban acciones de educación en población agrupaban, en esa década, alrededor del 24% de la población en edad escolar de la Región (7-14 años), de la cual tuvo acceso a la educación primaria un 92%. Si se toma en cuenta que el número de egresados de la educación primaria alcanzó, en estos países, alrededor del 59.6%, y que el número de los alumnos egresados de la educación secundaria alcanza al 36.8% de los jóvenes de 15 a 19 años, se puede tener una idea de que, cuantitativamente, la población de niños y adolescentes expuesta sistemáticamente a los objetivos y contenidos de la educación en población no ha sido significativa en América Latina y el Caribe.

Coincidentemente, la década de los 80 se caracterizó por una caída del gasto público en educación superior al 30%, y por la consiguiente disminución del salario real de los docentes de alrededor del 25%. Mientras esto ocurría, los países fueron generalizando el acceso a la educación básica, llegando la tasa neta de escolarización en

relación a la población de 6 a 11 años al 85.3% (1988). Este crecimiento de la oferta, aunado a la situación salarial y profesional de los docentes -incremento de profesores no titulados, especialmente, en las áreas rurales-, serían factores que habrían afectado la calidad de la educación. Pruebas de rendimiento realizadas en Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Jamaica y México, sugirieron que la mitad de los alumnos de cuarto grado no entendían lo que leían, lo que, sumado a los problemas de repetición, incidían en las altas tasas de abandono escolar (56% de los alumnos de la escuela primaria en la Región abandonaban la escuela al término del cuarto grado). La falta de respuestas eficientes de los sistemas educativos a la pluralidad lingüística, étnica, cultural, geográfica, económica y social, explicarían los bajos niveles de lectura comprensiva, altas tasas de repetición y una gran heterogeneidad de edades. Dado que estos problemas afectaron, principalmente, a los sectores sociales de menores ingresos, se generó una grave situación de inequidad.

Ante la situación de crisis mencionada, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe comenzó a introducir elementos innovadores en los diseños curriculares y en las metodologías de enseñanza-aprendizaje, desarrollando e instituyendo programas de educación bilingüe intercultural y, realizando esfuerzos para reorganizar la formación y la capacitación de los docentes. En la segunda mitad de la década de los ochenta, doce países iniciaron procesos de descentralización y de desconcentración de la administración educativa e intentaron la búsqueda de modalidades de participación de los sectores interesados en la educación. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana y países del Caribe anglófono, realizaron consultas a nivel nacional en la búsqueda de consenso para sus políticas educativas.

No obstante ese marco, la introducción de la educación en población en los sistemas educativos siguió una estrategia caracterizada por cierta homogeneidad en sus propuestas, las que se pueden sintetizar en los siguientes pasos:

- **Constitución de equipos técnicos nacionales** en función de un marco institucional previamente definido que privilegió la for-

mación de grupos de trabajo dependientes de las más altas autoridades de los Ministerios de Educación, que actuaron, en su mayoría, al margen de las estructuras propias de los ministerios -desde su ubicación física hasta en sus formas de remuneración- y de las dinámicas de cambio que comenzaban a ejecutarse en los años 80.

- **Revisión curricular**, concebida como análisis de objetivos y contenidos disciplinarios presentes en los planes de estudio, que permitían, posteriormente, elaborar materiales educativos para el desarrollo de los contenidos de educación en población. La concepción que sustentaba esta propuesta era la de un currículum único a nivel nacional. Hubo algunos proyectos, como El Salvador, Paraguay, Perú, Rca. Dominicana, Nicaragua, en los que la revisión curricular se hizo en términos de reajuste o de reforma de los programas de estudio, permitiendo, así, la incorporación de contenidos de un modo más efectivo, aunque siempre de manera horizontal (contenidos incorporados en diferentes asignaturas) y, algunas veces, vertical (como asignatura).
- **Elaboración de materiales educativos**, principalmente, guías didácticas sobre el modelo de los prototipos elaborados por el Programa Regional de Educación en Población, destinadas a los docentes y en los que se incluían unidades de aprendizaje -desde los objetivos hasta la evaluación- con el propósito de facilitar la tarea del docente en el aula. Tanto en lo pedagógico como en lo psicológico, estas guías respondieron a una conceptualización conductista del aprendizaje. Si bien brindaban al docente una serie de actividades de aprendizaje a ser realizadas por los alumnos, éstas eran preconcebidas por los técnicos en función de objetivos cognoscitivos y conductuales previamente definidos en carteles de alcance y secuencia, más desde una visión de la oferta que de las demandas reales de aprendizaje de los docentes y de los alumnos.
- **Capacitación de docentes**, básicamente presencial, concebida generalmente como «Jornadas de entrega técnica» y «Seminarios-Taller», que consistieron, los primeros, en encuentros, de uno a tres días de duración, con los docentes, en los que se entregaban las guías didácticas y se explicaba su utilización y, los segundos, de

tres a cinco días de duración, en los que se trataban temas conceptuales y metodológicos. Estos procesos de capacitación, de alto costo financiero y de escasa efectividad en cuanto a aprendizajes, no estuvieron integrados a los procesos regulares que llevaban a cabo los propios Ministerios de Educación.

- **Seguimiento y evaluación.** Este componente fue el de menor desarrollo en los proyectos de educación en población. Las actividades de seguimiento estuvieron orientadas en algunos casos a la validación de los materiales educativos que se elaboraban, pero no a la utilización que se hacía de ellos una vez editada su versión definitiva. No hubieron productos de sistematización de experiencias ni actividades de evaluación de los resultados (excepto las evaluaciones externas realizadas por el FNUAP). En los años 80, la discusión sobre la evaluación de impacto en educación en población fue motivo de análisis y discusiones que se caracterizaron por la falta de acuerdos sobre sus posibilidades de aplicación.
- **Coordinación intersectorial.** La mayor parte de los proyectos no consideraron este componente desde sus inicios, salvo el caso de Paraguay, en el que el primer objetivo estaba formulado en términos de que el país definiera, por medio de una consulta nacional, su propio marco conceptual sobre educación familiar. Otros proyectos como Perú, Guatemala y Honduras, debieron incorporarlo, sobre la marcha, en función de los conflictos suscitados con algunos sectores de la sociedad.

Sin embargo, existe acuerdo en sostener que se ha avanzado en el desarrollo de la educación formal en población en la Región, tanto en lo que se refiere a su incorporación a los programas de estudio como a la producción de materiales educativos de apoyo y en la capacitación de los docentes. Esto no impide señalar algunas insuficiencias detectadas en los procesos de ejecución:

- a. La incorporación de ésta temática a las currículas no ha logrado aún permear el conjunto de los contenidos programados, ni las prácticas pedagógicas.
- b. No se ha logrado una adecuada articulación entre la familia y la escuela para el tratamiento de los temas de la educación en

población.

- c. No se ha logrado capacitar a los docentes para el tratamiento integrado de los temas de población como temas transversales de la currícula.
- d. Son insuficientes los resultados de diagnósticos sobre conocimientos, actitudes y prácticas de alumnos y docentes, así como las evaluaciones de resultados y de impacto de las actividades de educación en población.
- e. No se han considerado las especificidades de las poblaciones objetivo y las necesidades de segmentación de audiencias en función de características culturales, geográficas, lingüísticas y étnicas.
- f. Los proyectos de educación en población no han acompañado, suficientemente, los procesos de reformas de la educación, de descentralización educativa, de flexibilización curricular y otras dinámicas innovadoras que los Ministerios de Educación han venido poniendo en marcha desde la segunda mitad de la década de los 80.
- g. No se evidencia un proceso real de institucionalización de la educación en población. Si bien en algunos países ésta es parte de las políticas de población y/o de las políticas educativas (Perú, Honduras) y, en otros como Rca. Dominicana, se ha creado un Departamento de Educación en Población, las actividades de educación en población presentan todavía resistencia a ser consideradas parte de los procesos regulares de los ministerios.
- h. No han sido parte de una estrategia global de IEC en los países y no han realizado las coordinaciones necesarias con los proyectos de salud reproductiva y planificación familiar.

Si bien la educación en población se ha planteado, desde sus inicios, un enfoque interdisciplinario, ha sido más innovadora en la proposición de objetivos y contenidos a los programas de estudio y en la incorporación de metodologías de carácter activo que en la consecución de dicho enfoque. Ello se ha debido a la evolución que ha habido en los procesos de diseño curricular en los países y a la oportunidad

de la educación en población de haber sido incorporada -no siempre los proyectos de educación en población coincidieron con los procesos de reforma educativa)-.

Si entendemos la interdisciplinariedad «como una forma de cooperación entre las diversas disciplinas que contribuyen a la realización de una meta común» -en este caso el aprendizaje de temas que implican la resolución de problemas que tienen relación con la vida cotidiana y con la evolución del mundo de hoy-, se comprenderán las dificultades de ponerla en práctica en contextos educativos caracterizados por su centralización, por el predominio de actividades cognoscitivas y por una concepción educativa centrada más en la transmisión de contenidos por parte del docente que en la construcción del conocimiento por parte del educando.

2. La educación en población en la década de los noventa:

2.1. Su evolución en lo conceptual

Iniciándose la década de los 90, se realizó en Jomtien, Tailandia, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, convocada por la UNESCO, el PNUD, UNICEF y el Banco Mundial, cuyo marco de acción tuvo, en América Latina, una acogida favorable de casi todos los Ministerios de Educación. Dicha conferencia partió del análisis de los desafíos mundiales para el desarrollo humano, entre ellos el estancamiento de la economía, las poblaciones marginadas, la degradación del medio ambiente y el rápido aumento de la población. Se asumió el compromiso de Educación para Todos, centrado en el concepto de satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, concebidas como los conocimientos, capacidades, actitudes y valores necesarios para que las personas puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, mejorar su calidad de vida, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. El marco de acción formulado en dicha conferencia reconoce los contenidos de la educación en población como necesarios para la satisfacción de las necesida-

des básicas de aprendizaje y abre perspectivas muy interesantes en el plano metodológico.

En 1992, se realizó en Río de Janeiro la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La Agenda 21 formulada en esa conferencia subraya que la reorientación de la educación, la sensibilización y formación de la opinión pública y la formación de recursos humanos son indispensables para lograr un desarrollo humano sustentable, como respuesta ante los problemas de pobreza, dinámica población, pautas de consumo, salud y otros que desafían hoy la calidad de vida.

En abril de 1993, se realizó en Estambul el Congreso Internacional sobre Educación en Población y Desarrollo (ICPED), auspiciado por la UNESCO y el FNUAP. Se prepararon conjuntamente proyectos del «Marco de acción para la Educación en Población en los albores del siglo XXI» y de la Declaración de Estambul. Ambos fueron sometidos a la consideración de más de cien países representados en ICPED. Esta última, ya aprobada, destaca: «La Educación en materia de población, la educación ambiental y la educación para la comprensión internacional constituyen -desde perspectivas diferentes aunque estrechamente relacionadas entre sí- una respuesta educativa al mismo problema mundial: el mejoramiento de la calidad de la vida y de las relaciones entre los seres humanos con la naturaleza y con sus semejantes... Al adoptar un enfoque interdisciplinario, estas actividades contribuyen a crear una perspectiva realista global que reconoce la interacción existente entre la población, los recursos y el medio ambiente, y a incrementar la conciencia que los individuos, las familias y las comunidades tienen de la permanente continuidad que vincula los actos de hoy con las consecuencias futuras».

«Muchos problemas sobre población, y su manifestación a nivel local, reflejan cuestiones controvertidas para las diferentes comunidades locales, nacionales, regionales e internacionales. De ahí la importancia de que esta actividad educativa se lleve a cabo en el marco de los derechos humanos universales, con la participación de todas las partes interesadas y con el debido respeto a los valores socioculturales vigentes y a las creencias de cada cual. Puesto que la Educación en

materia de Población es una actividad educativa abierta a la familia, a la comunidad y a la sociedad, los representantes de éstas deben intervenir en la definición de los objetivos, los conceptos y los contenidos concretos, así como en la preparación de los programas».

«Los cambios de la situación demográfica sólo pueden obtenerse con el libre consentimiento y la participación activa de las mujeres y los hombres interesados. La coerción no sólo es incompatible con los valores democráticos y los derechos humanos sino que a la larga es además ineficaz. De ahí que la Educación en materia de Población deba tender a fomentar la libertad de decisión bien informada y el comportamiento responsable de cada individuo».

El Director General de la UNESCO, Dr. Federico Mayor Zaragoza, en su discurso de apertura de ICPED, manifestó que «el problema fundamental que es necesario atacar si se desea racionalizar el crecimiento demográfico es el de mejorar el acceso a la educación de base y las posibilidades de aprendizaje de alrededor de cien millones de niños y niñas no escolarizados y de mil millones de adultos analfabetos, de los cuales las tres cuartas partes son mujeres». Expresó las ventajas que tiene el inscribir la educación en población en el contexto de los procesos de desarrollo humano y sustentable. Entre otras, la de ligar las cuestiones de población a la vida y al futuro de los alumnos, especialmente, a la salud, la vida familiar, la igualdad de derechos de varones y mujeres, adaptando estos temas a los diferentes contextos sociales.

Por su parte, la Dra. Nafis Sadick, en la apertura de ICPED señaló que una de las más importantes funciones de la educación en población es la de proveer información específica sobre la salud reproductiva y sobre los derechos de las mujeres. En el corto plazo, esta información ayudará a reducir las tasas de embarazos adolescentes y a prevenir enfermedades de transmisión sexual como el SIDA. En el largo plazo, la educación en población estimula cambios en los roles y en los estereotipos, ayudando a corregir las disparidades de género y la situación de la mujer, que, a su vez, se vinculan con el bienestar de la familia, con la salud y la nutrición, con el ambiente, y con el comportamiento de las variables demográficas.

En síntesis, la contribución de ICPED en el plano conceptual se concreta básicamente a:

- el tratamiento de los problemas de población desde una perspectiva de desarrollo humano y sustentable. Ello lleva a enfatizar, a nivel macrosocial, las relaciones entre las variables demográficas y ambientales en el marco de los procesos de desarrollo y, a nivel microsociales, el tratamiento del comportamiento de las variables demográficas en relación a la salud reproductiva y a la situación de la mujer, en el marco de la vigencia de los derechos humanos.
- la consideración de las variables de género y socioculturales en función de la búsqueda de la equidad y del respeto a las diferencias.
- la promoción de la educación, especialmente de las niñas, como forma de mejorar la calidad de vida en lo relacionado a los aspectos sociodemográficos.

Otro aporte a la conceptualización de la educación en población lo constituye el Documento Técnico No.2, de O.J.Sikes, publicado por el FNUAP en 1993, en el que menciona los temas llamados emergentes que justifican la necesidad de reconceptualizar la educación en población. Aunque dicha lista no es exhaustiva, destaca:

- Las relaciones entre población y ambiente.
- Los contenidos de educación sexual y educación familiar.
- El SIDA.
- La variable de género.
- La planificación familiar (en función del riesgo reproductivo, del tamaño de la familia, de la necesidad de planear el primer hijo, de prevenir anomalías congénitas, de considerar la paternidad como una opción, de desarrollar tempranamente el sentido de responsabilidad).
- Los cambios de enfoque en el tratamiento de los conceptos demográficos en función de su relevancia.
- El envejecimiento de la población.

En el mismo Documento, se presenta como Anexo I, un artículo de O.J.Sikes, Jairo Palacio y Beverly Kerr, titulado «Conceptos claves

no controversiales de Educación en Población», en el que señalan que los contenidos deben responder a las necesidades educacionales específicas que surgen de los temas de población. Sugieren que, en este contexto, los contenidos de la educación en población pueden dividirse en dos grupos:

- a. Los contenidos para una **conciencia sobre población**, que se apoyan en la sociodemografía y en la ecología para una mejor comprensión de la naturaleza, causas y consecuencias de los cambios en materia de población.
- b. Los contenidos para una **conciencia crítica** que incluirían el intento y la capacidad para modificar las características socioculturales o educacionales que influyen en las tres variables de población: **fecundidad** (en especial, cuando se produce precozmente, demasiado tarde o con demasiada frecuencia), **mortalidad** (en especial, materna e infantil) y **migración** (en especial, de las zonas rurales a los centros urbanos). En la categoría conciencia crítica formulan una lista no exhaustiva de conceptos claves para el trabajo en educación en población. Ellos son:
 1. La importancia de respetar a los demás y, en especial, a las personas del otro sexo.
 2. La importancia de desarrollar la autoestima entre las niñas y los niños.
 3. La posibilidad y la conveniencia de planificar.
 4. La importancia de posponer el primer embarazo.
 5. La aceptación de responsabilidades por las consecuencias del comportamiento.
 6. La capacidad para reconocer y resistirse a la presión social.

Reconociendo el esfuerzo de conceptualización anterior y la importancia de los conceptos claves, entendemos, sin embargo, que no existe una clara separación entre los contenidos que apuntan a la formación de una conciencia en población y los que corresponderían a una conciencia crítica. A nuestro juicio, la conciencia crítica se construye a partir de una fase de comprensión de los problemas poblacionales, ambientales, del papel de los estereotipos sexuales, de

los factores que inciden en la salud reproductiva y de las relaciones entre ellos. Es decir que **todos** los contenidos de la educación en población apuntan a la formación de una conciencia crítica que induzca a la toma de decisiones fundamentadas y orientadas hacia acciones positivas en relación a las tres variables demográficas. La conciencia poblacional -como la conciencia sobre temas de desarrollo sustentable o de salud reproductiva- es un paso anterior a la conciencia crítica y ésta conduce a la acción. Es necesario, entonces, plantear los objetivos de la educación en población como un conjunto de competencias de carácter cognoscitivo, afectivo-valorativo, de habilidades y prácticas a lograr, partiendo de las necesidades básicas de aprendizaje de los sujetos educativos.

Siempre desde el punto de vista conceptual, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 1994, presenta, a nuestro juicio, los siguientes avances para el campo de la Educación en Población:

- El concepto de desarrollo sustentable como marco de referencia a las acciones de población, entendiendo que las cuestiones de población son temas del Desarrollo -tienden a la reducción de la pobreza, la emancipación de la mujer, el crecimiento económico y el cambio de los modos de consumo- y, a la vez, conciben a la población como un tema de desarrollo humano.
- Los conceptos de salud reproductiva, que incluye, no sólo planificación familiar, sino, también, la salud sexual y de derechos reproductivos, que abarcan algunos de los Derechos Humanos.

Hacerse cargo del énfasis dado a estos conceptos, significaría para la educación en población un trabajo más integrado en lo referido a objetivos y a contenidos, y una renovación en las líneas estratégicas de acción. La propuesta conceptual actual es la de concebir el campo de la educación en población en dos áreas:

- **Población y Desarrollo Sustentable:** en la que, a partir del análisis del comportamiento de las variables de fecundidad, mortalidad y migración, se establezcan las relaciones con los problemas ambien-

tales que ellas causan y de cuyas dinámicas son producto, teniendo en cuenta su contribución a los procesos de desarrollo sustentable. (Por ejemplo: Población-Salud; Urbanización-Contaminación urbana; Migración-Deterioro de los recursos agua y suelo; Pobreza-Crecimiento y distribución de la población; Formas de producción y de consumo-urbanización-desarrollo; y otros).

- **Familia y Sexualidad:** en la que el eje es la salud reproductiva y los derechos reproductivos. Comprendería la promoción del «empoderamiento» de la mujer; la superación de los estereotipos sexuales y el logro de la equidad de género al interior de la familia y en la sociedad; la salud de la mujer y la maternidad sin riesgos; la salud sexual; la mortalidad materna; la prevención de la enfermedades sexualmente transmisibles, incluyendo el SIDA; y la planificación familiar.

Ambas áreas deberían estar atravesadas por la temática de género y por las variables socioculturales, etáreas y geográficas.

2.2. Su evolución en lo metodológico

El Marco de Acción de la Conferencia Mundial de Educación para Todos nos pone frente un cambio en la concepción de aprendizaje, enfatizando este concepto como construcción del conocimiento que realizan los propios educandos y, por tanto, de su propio desarrollo como ser humano. Afirma la necesidad de que la educación tome en cuenta, no sólo las demandas de la sociedad, sino también las de los individuos, partiendo de que éstos tienen saberes propios acumulados en su experiencia de vida, en relación a valores, actitudes, prácticas y conocimientos. Tomar en cuenta estas demandas, significa responder, desde la educación, a las necesidades de aprendizaje que se plantean y que son diversas según las diferencias geográficas, etáreas, de género, culturales y étnicas.

El primer Proyecto de Educación en Población aplicado con estrategias de aprendizaje fundadas en dicha concepción educativa, fue el de Bolivia en 1992. El Proyecto tiene componentes de educación

formal, no formal y de comunicación social. La estrategia del mismo se basa en la inserción en la reforma educativa del país, en el trabajo que desarrollan ONGs en el ámbito no formal y en la formación de comunicadores sociales (radio y prensa escrita). En la reforma educativa, la Educación en Población constituye un eje transversal tanto a nivel curricular -educación básica- como en la formación y capacitación de docentes. Los tres componentes se trabajan en talleres educativos que parten de la detección de necesidades de aprendizaje de cada audiencia y en los que, basándose en el diálogo de saberes, se forma a multiplicadores en las temáticas prioritarias detectadas -violencia sexual e intrafamiliar, embarazo adolescente, inequidades de género, mortalidad materno-infantil, paternidad irresponsable, enfermedades sexualmente transmisibles, urbanización-contaminación, entre otros-

En 1993, el Proyecto de Educación Formal en Población de Ecuador (que inició sus actividades en 1992), asume el enfoque de Jomtien e inicia experiencias demostrativas con alumnos, docentes y padres de familia. La detección de necesidades básicas de aprendizaje se realiza por medio de instrumentos -encuestas y entrevistas estructuradas-, que luego dan lugar a la preparación de materiales educativos específicos para las audiencias (de zonas geográficas diferenciadas: sierra y costa). El Proyecto ha utilizado, también, resultados de la investigación sociocultural llevada a cabo con adolescentes por el Proyecto de Salud Reproductiva en Adolescentes, igualmente financiado por el FNUAP.

La educación en población ha tenido, y tiene, una potencialidad de innovación para los sistemas educativos que se basa en:

- su pertinencia pedagógica y social, a nivel de los objetivos y contenidos, lo que permite a los educandos analizar situaciones de su vida cotidiana, comprender las causas y los efectos de los comportamientos demográficos, de sus conductas en relación al ambiente, a sus familias y hacia sí mismos, y ensayar propuestas de acciones responsables ante ellos. Por ejemplo, cuando se analizan las causas de la mortalidad infantil, asociadas a las condiciones socioeconómicas y ambientales en que se vive, así como las conductas reproductivas y las prácticas de cuidados, alimentación,

higiene y atención de la salud de las madres y de los niños, se proponen acciones concretas para evitar las muertes debidas a dichas causas. Así, los objetivos y contenidos tanto a los intereses de los alumnos, de los docentes y de los padres de familia.

- su enfoque interdisciplinario, a nivel de la metodología, puede constituir un modo de comunicación y de construcción del conocimiento que no se limita al trabajo disciplinario o por asignaturas. La educación en población permite, y requiere, establecer relaciones entre las materias de estudio, pues el planteamiento de la temática se hace a partir de situaciones problemáticas de aprendizaje. También, favorece el trabajo en equipo por parte de los docentes, intentando superar, así, la limitación de las especializaciones y ligar el trabajo escolar con el extraescolar: Actividades aprendidas en la escuela y tratadas en el aula como, por ejemplo, el tratamiento adecuado de la eliminación de basura para mejorar las condiciones ambientales y de salud, puede extenderse a actividades prácticas en la comunidad.

Metodológicamente, el trabajo en educación en población, implica la utilización de técnicas participativas y activas que facilitan la indagación, la reflexión y el análisis por parte de los educandos, y estimulan la función de guía y de orientador del aprendizaje por parte del docente. Entre otras técnicas, podemos citar: las encuestas de campo (recolección de información, registro y análisis de los datos y presentación de conclusiones); sesiones de debate libre con discusión de posiciones divergentes frente a diversos temas; estudios de casos; talleres educativos; conversaciones educativas; juegos de roles; trabajos en pequeños grupos y, en general, las técnicas de dinámica grupal; juegos educativos sobre temas de población; y el uso del teatro, las canciones, el folklore y la literatura.

2.3. Su evolución en el plano de las estrategias

La estrategia de colaboración del FNUAP con la Región de América Latina y el Caribe señala, en los años noventa, que el apoyo

deberá dirigirse principalmente al establecimiento de estrategias integradas de IEC en cada país. Los grupos a los que tendrán que orientarse los mayores esfuerzos son los líderes políticos y los parlamentarios, los profesionales involucrados en la planificación económica y social, los educadores y los promotores, y las mujeres en edad reproductiva, especialmente, las adolescentes de las áreas urbano marginales y rurales. Los mensajes deberán estar basados en información de carácter sociocultural y en la identificación de las necesidades de cada grupo a fin de asegurar su pertinencia. A la vez, se propone reforzar y consolidar los logros obtenidos en la educación formal y otorgar prioridad a la incorporación de la Educación en Población en la formación de maestros y en los programas de capacitación en servicio, en el diseño de metodologías de evaluación de las actividades de educación en población, y en la actualización conceptual de esta temática. Se espera una mayor atención al desarrollo de programas no formales de educación en población, los cuales han estado relativamente descuidados en la Región.

El Equipo de Asistencia Técnica (EAT) del FNUAP, con sede en Santiago, elaboró, durante 1994, como apoyo a la División Geográfica de América Latina y el Caribe del FNUAP, un documento interno sobre estrategias para América Latina y el Caribe. Los integrantes del área IEC del EAT propusieron criterios para la acción y elementos para una estrategia global de IEC para los países. Sobre la base de ellos se viene trabajando, desde 1993, desde el EAT.

Los criterios enunciados son:

1. **La integración, articulación y coordinación de las acciones de población con las dinámicas de desarrollo.** Ello implica la ejecución de proyectos conjuntos con otras agencias de desarrollo; un trabajo inserto en redes regionales, nacionales y locales; y la coordinación interagencial e intersectorial a nivel de los países, las regiones, los departamentos y las localidades.
2. **El apoyo a los procesos de descentralización y de modernización del Estado,** resituando las temáticas de población en esos procesos.
3. **La focalización de los aportes en base a la priorización de audiencias,** dando énfasis a las experiencias demostrativas a nivel local.

4. **La segmentación de audiencias**, adecuando la ofertas a las necesidades específicas que favorezcan los procesos de aprendizaje y adoptando un enfoque de demanda.

La propuesta de una estrategia global para cada país comprende:

1. Una estrategia de fortalecimiento de la imagen institucional del FNUAP y de organismos que trabajan en el campo de población.
2. Una estrategia de comunicación en población para disponer de una opinión pública capacitada para apoyar los programas de población.
3. Una estrategia de IEC para impulsar procesos de satisfacción de necesidades de aprendizaje, que implica la convergencia de acciones a nivel de las relaciones interpersonales, del uso de los medios de comunicación y de la ambientación sociocomunitaria. Estas acciones comprometen el trabajo desde la educación formal y no formal, debidamente articulados.

El campo específico de intervención del componente IEC está definido por el tipo de audiencia a la que se orientan las acciones:

- a. **Los decisores de políticas y estrategias de población, que debería ser abordada por la Información -en el sentido de advocacy- focalizada a la concertación y al establecimiento de canales de comunicación permanente para la ejecución de acciones tendientes al cumplimiento del Programa de Acción aprobado en El Cairo.**
- b. **La opinión pública, mediante la utilización de los Medios de Comunicación apoyando a los comunicadores sociales para que formen una opinión pública favorable a los problemas y políticas de población y para la transmisión de mensajes que puedan influir en actitudes y comportamientos de la población frente a la prevención de problemas específicos ligados, principalmente, a la salud reproductiva y a los derechos reproductivos.**
- c. **Los individuos y grupos prioritarios, por medio de la educación formal y no formal, basado en programas estructurados en función de las necesidades de aprendizajes de audiencias específicas**

(población escolar, adolescentes, población fuera del sistema educativo como trabajadores, población rural, etc).

Experiencias de puesta en práctica de estrategias integradas de IEC en la Región, se vienen realizando a partir de 1993 en Bolivia, Brasil, Ecuador y México, por medio de proyectos de sensibilización y/o de comunicación en población tendientes a articular los componentes de información, de educación y de comunicación en los países, a lograr la coherencia interna de los programas nacionales, y a estrechar los vínculos con las áreas programáticas de Salud Reproductiva y Planificación Familiar y de Población y Desarrollo, coordinando la demanda creada por los Proyectos de IEC con los servicios ofrecidos por los de Salud Reproductiva.

El Programa de Acción de la Conferencia de El Cairo puso un énfasis especial en la necesidad de formular estrategias integradas de IEC como **instrumento de apoyo** para el tratamiento de los temas prioritarios de población (la salud reproductiva y los derechos reproductivos, los asuntos de género, la educación de las niñas, el asesoramiento de los adolescentes, las enfermedades sexualmente transmisibles y el SIDA, el ambiente y el desarrollo sustentable).

El reconocimiento de que el componente de IEC es instrumento vital de apoyo a los programas de población, no sólo desafía la búsqueda de nuevas formas de trabajo superadoras de enfoques sectoriales o por proyectos, y orientadas a los programas globales de población de los países, sino que induce a descartar algunas ideas aún vigentes en la ejecución de acciones, tales como:

1. La Educación en Población constituye un fin en sí misma.
2. La Educación en Población es sólo Educación Formal.
3. La Educación en Población equivale a la producción de materiales educativos y capacitación de docentes.
4. IEC en Población, como componente de Proyectos de Salud Reproductiva, equivale a la producción de materiales escritos y/o audiovisuales.
5. Información, Educación y Comunicación son tres componentes absolutamente diferenciados en objetivos, contenidos y metodología de trabajo.

Los lineamientos establecidos para el trabajo en el área de IEC, dentro del cual, con sus especificidades, se incluye la Educación Formal en Población, y los cambios que se vienen produciendo en el contexto de las reformas del Estado en la Región, a lo que se suman nuevas concepciones pedagógicas, plantean la necesidad de reflexionar sobre algunas ideas para el diseño de estrategias de Educación en Población que respondan a los intereses y necesidades de la comunidad educativa y que sirvan de apoyo efectivo a nuevos enfoques programáticos de población en los países.

3. La educación en población de cara al siglo XXI.

Como lo expresara el Director General de la UNESCO, Federico Mayor Zaragoza, en la apertura de la vigésimo séptima sesión de la Conferencia General de la UNESCO «...Nuestra capacidad para disminuir el crecimiento demográfico será el factor fundamental para regular el ritmo de explotación de las materias primas, la calidad del medio ambiente, la intensidad y dirección de las corrientes migratorias, el equilibrio urbano y la sobrevivencia de nuestras áreas rurales, la distribución de los frutos del crecimiento y, en consecuencia, la reducción de la pobreza y las desigualdades. Por sobre todo, debido a que estos factores constituyen la base de todas las sociedades, nuestra capacidad para regular el crecimiento demográfico será el elemento decisivo para la paz civil y la estabilidad social, ya que una distribución más equitativa es prerequisite para la justicia y la paz.» Su deseo de abrir las sesiones de la Conferencia General, tomando como tema el crecimiento demográfico, fue debido a su convencimiento de que... «nosotros poseemos la clave para resolver el problema y ésta es la educación. No la información ni la instrucción, sino la Educación; y Educación significa despertar el inmenso potencial creativo de cada individuo».

El Programa de Acción de El Cairo destaca la relación de interdependencia que existe entre la educación y los cambios demográficos y sociales. El aumento del nivel de educación de las niñas y de las mujeres contribuye al «empoderamiento» de éstas, así como a un

aumento de la edad en que se casan y a la disminución del número de hijos. Las tasas de sobrevivencia de los niños aumentan con el nivel educativo de las madres. Por ello, los beneficios de invertir en la educación se extienden del aumento de la productividad económica y de la esperanza de vida a la reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna.

En este marco, y en consonancia con el Programa de Acción de la Conferencia de El Cairo, proponemos las siguientes líneas de acción para el trabajo en educación en población:

A. Para la educación formal:

- La planificación y formulación de proyectos en el marco de estrategias integradas de IEC por país, lo que facilita una estrecha coordinación con las restantes áreas de los programas nacionales de población, especialmente, con las de Salud Reproductiva, con Género y con Población y Desarrollo Sustentable.
- La articulación entre las acciones educativas formales, no formales y las de información y comunicación en población, en el sentido de focalizar y segmentar las audiencias, unificar mensajes y optimizar resultados. Esto implica priorizar -según las necesidades de cada país- los grupos beneficiarios de la educación en población, los que, en principio, serían los adolescentes.
- La asociación de los proyectos de educación en población con proyectos de desarrollo y proyectos de reformas educativas en marcha en los países (del Banco Mundial, BID, UNICEF, UNESCO, CIT, FAO, y otros), lo que permitirá potenciar los efectos de un Proyecto de Educación en Población.
- La incorporación de las variables de género, geográficas, etáreas y étnicas, para llegar a las poblaciones más desfavorecidas (analfabetos, mujeres, pobres de zonas rurales y urbano marginales, grupos étnicos) con mensajes apropiados a sus necesidades, intereses y cosmovisión en torno a la salud reproductiva, a la planificación familiar y a otros componentes educativos que consituyen un derecho humano no ejercido, suficientemente, hasta ahora.

- La inserción de la educación en población en las estructuras regulares de los Ministerios de Educación, en los procesos de formulación y ejecución de Planes Decenales de Educación y de transformación y mejoramiento de la calidad de la educación que llevan a cabo los países, a partir del reconocimiento de que la satisfacción de las demandas de aprendizaje incluye el componente de educación en población como contribución al mejoramiento de la calidad de vida.
- El acompañamiento de los procesos de descentralización educativa, incluyendo la realización de experiencias educativas a nivel de regiones, departamentos y municipios para atender las necesidades específicas de las audiencias y a su heterogeneidad, y acompañando los procesos de flexibilización curricular con participación de los propios interesados (docentes, alumnos y padres de familia).
- La formación de equipos técnicos nacionales con personal de los Ministerios de Educación y reforzados con recursos humanos provenientes de universidades, ONGs y otras instituciones (por convenios), a fin de facilitar el intercambio y el crecimiento, rompiendo la tendencia aún existente de aislamiento de los grupos cerrados.
- El fomento, en los equipos nacionales, de una actitud positiva hacia la investigación, como posibilidad de incrementar los conocimientos y de obtener los datos necesarios para diseñar programas que tengan en cuenta las diferencias etáreas, geográficas, de género y socioculturales de las poblaciones objetivo. Esta actitud hacia la investigación comprende también el desarrollo de capacidades para la detección de necesidades básicas de aprendizaje, que constituirán el punto de partida del trabajo educativo.
- El incentivo a la actualización permanente en el área del diseño curricular, como forma de superar la tendencia a la elaboración de currículos únicos por parte de los niveles centrales de los Ministerios de Educación. Si bien ésta es una tarea que requiere saberes y prácticas especializadas, las concepciones de descentralización curricular requieren una normativa flexible por parte del nivel central, así como la capacidad de propiciar la consulta y la participación con quienes van a aprender (educandos), con quienes van a orientar el aprendizaje (docentes) y con quienes estén interesados

en los aspectos valóricos que orientan el aprendizaje (padres de familia, representantes de la comunidad). Esto implica avanzar en una planificación curricular descentralizada para llegar a que cada centro educativo sea capaz de elaborar su propio proyecto educativo. La participación de los padres de familia, de los docentes, de representantes de la comunidad y de los alumnos se traduciría en la elaboración de proyectos educativos en cada establecimiento, los cuales, respetando los contenidos mínimos a nivel nacional, serían acordes a las demandas planteadas localmente y coherentes con los valores sustentados por las comunidades.

- La producción de materiales educativos para los alumnos, tales como fichas de autoaprendizaje, cuadernos de trabajo, módulos y otros, y el incentivo a la capacitación de los docentes para la producción de materiales apropiados a poblaciones específicas.
- La integración de acciones de comunicación interpersonal con el uso de medios de comunicación, de las redes comunitarias y de materiales educativos escritos y audiovisuales para los docentes.
- La concepción de la capacitación de los docentes como un proceso permanente dentro de las estructuras propias de reciclaje con que cuentan los países, lo que implica incorporar la Educación en Población en los sistemas de profesionalización y de capacitación. Búsqueda de alternativas para el trabajo con las organizaciones profesionales, gremiales y sindicales que agrupan a los docentes, interesadas en la profesionalización de su rol. En los aspectos estratégicos, realización de experiencias que combinan la modalidad a distancia con la presencial.
- Un tratamiento preferencial a la evaluación. La actitud positiva hacia la investigación debe extenderse a este componente, no sólo por sus similitudes metodológicas, sino por la necesidad de conocer los resultados de la labor que se viene realizando. Tendrá que profundizarse la tarea de sistematización de experiencias, mediante planes estrictos de seguimiento y diseñar modelos específicos de evaluación acordes a los objetivos de cada proyecto, desde el inicio de los mismos.
- Énfasis en los aspectos de coordinación intersectorial,

interinstitucional e interagencial, a fin de lograr la sensibilización de los miembros de las sociedades nacionales y la potenciación de los esfuerzos cuando se establezcan acuerdos de trabajo conjunto. Además, para optimizar recursos y esfuerzos, para unificar los mensajes educativos y para una mejor utilización y difusión de los datos provenientes de encuestas e investigaciones demográficas.

- El fortalecimiento de la gerencia de los proyectos de educación en población, fortaleciendo las capacidades nacionales, en dos sentidos: 1. Hacia una modernización de los aparatos de gestión basados en criterios de descentralización, de participación, de consulta y de concertación de esfuerzos con las ONGs, instituciones privadas, universidades y otros. 2. Hacia la puesta al día en los lineamientos actuales del FNUAP, en materia de diseño, monitoreo, evaluación de proyectos y estrategias para la Región.
- La expansión de la educación en población al ámbito de la educación superior y universitaria de los países de la Región. Es en estos niveles en los que la investigación, la reflexión y el análisis de la problemática educativa en torno a los temas de población consolidará su presencia académica, su campo conceptual, sus metodologías apropiadas a nivel didáctico y de evaluación y su institucionalización.

Algunas de estas líneas estratégicas de acción ya han comenzado a ejecutarse en los países. Por ejemplo:

- En algunos proyectos de Centroamérica se han iniciado actividades de evaluación, constituyendo bases de datos informatizadas, con el objetivo de llegar a evaluaciones de impacto de los proyectos. En Panamá y Colombia se han elaborado diseños integrales de evaluación de procesos, resultados e impacto. Bolivia comienza a producir documentos de sistematización y de evaluación cualitativa de las experiencias educativas desarrolladas.
- En experiencias de coordinación intersectorial se destaca la que se desarrolla en Colombia. El Plan Nacional de Educación Sexual, dependiente del Programa de Juventud, Mujer y Familia de la Presidencia de la República, requiere esfuerzos integrados del

Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud y del Instituto de Bienestar Familiar, y se partió, para la implementación de dicha política, de una consulta nacional en la que participaron todos los sectores de la sociedad.

- Experiencias de articulación de la educación formal y no formal se han iniciado en Honduras, Guatemala y Bolivia.
- Acciones de coordinación interagencial y asociación con grandes proyectos de reforma de la educación comienzan a llevarse a cabo en Bolivia, Ecuador, Colombia y Rca. Dominicana.
- Experiencias de descentralización y de flexibilización curricular se han iniciado en Guatemala, en Ecuador y en Colombia.

B. En la educación no formal:

- El desarrollo de programas educativos orientados a nuevas audiencias, como sujetos de los mensajes educativos y comunicacionales de educación en población -jóvenes y adolescentes fuera de la escuela de los sectores urbano marginal y rural- dando especial atención a las adolescentes. Las acciones orientadas a estas audiencias deben articularse con las poblaciones metas de los proyectos de salud reproductiva y planificación familiar.
- Un trabajo coordinado con ONGs, que vienen desarrollando acciones en la temática de la violencia y discriminación contra la mujer, abuso sexual, legislación familiar y otras, para la incorporación en su trabajo de la temática de Salud Reproductiva.
- La profundización de las acciones orientadas a trabajadores urbanos y rurales de sindicatos, asociaciones, cooperativas, al sector informal de la economía, a las poblaciones indígenas y a los usuarios de los servicios de salud reproductiva y planificación familiar.
- La formulación y ejecución de «Proyectos Paraguas», que incluyan la detección y caracterización de las nuevas audiencias, la sensibilización de líderes sindicales y empresariales y de trabajadores de base en sus lugares de trabajo, de reunión y en el seno de sus propias familias.

- La incorporación del componente de educación en población en Proyectos de Desarrollo Rural de la FAO, en Proyectos de Formación Laboral de la OIT, entre otros.
- La promoción de investigaciones sobre las conversaciones cotidianas de los trabajadores rurales y urbanos a fin de incorporar nuevas informaciones con contenidos de población, así como elementos de análisis e interpretación de dicha problemática.
- La organización de programas educativos dirigidos a adolescentes y jóvenes, que incluyan la prestación de servicios de salud reproductiva y la sensibilización de padres de familia, líderes comunitarios y religiosos.
- El uso de los medios de comunicación, de la comunicación interpersonal, de técnicas participativas de trabajo educativo, medios audiovisuales, paquetes y juegos educativos, teatro, y otros, que son instrumentos al servicio de la educación no formal a tomar en cuenta en función de cada audiencia específica.

La mayoría de estas líneas de acción han comenzado a ponerse en práctica, desde 1993, en Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Rca. Dominicana y Venezuela.

Las perspectivas que se abren en los próximos años, para la expansión y profundización de la educación formal y no formal en población, en el marco del diseño de estrategias integradas de IEC, son, realmente, promisorias. Habrá que asociar en estos esfuerzos al sector público y privado -a las ONGs, las instituciones religiosas, los centros comunitarios, las asociaciones profesionales y gremiales, etc- a fin de lograr una mayor responsabilidad y conciencia frente a los temas de población y coadyuvar a la puesta en marcha del Plan de Acción del ICPD.

Educación en población en el Perú; estudios efectuados, balance y perspectivas

Arturo Portilla Valdivia

Centro de Estudios Regionales - Arequipa

Introducción

Antes de abordar el aspecto de los estudios efectuados en estos tres últimos lustros, sobre la educación en población y/o las áreas que la integran, creemos conveniente recordar que la educación en población surge en el contexto internacional a fines de la década del 60 como «enfoque educativo tendiente a lograr que las personas tomen conciencia de la incidencia del comportamiento de las variables demográficas en los procesos de desarrollo⁽¹⁾». Instaurándose formalmente en el Perú en la década del 80, con la promoción efectuada por el Consejo Nacional de Población, creado en noviembre de 1980, y con la ejecución de dos proyectos desarrollados por el Ministerio de Educación, fueron apoyados técnica y financieramente por el FNUAP y UNESCO.

El primer proyecto, Programa Nacional de Educación en Población (1984), corona un trabajo previo que se inicia en mayo de 1983

1 Falconier de Moyano, Martha "La Educación en Población, Objeto, Métodos y Estrategias" EAT - FNUAP/UNESCO, Santiago de Chile, 1994, pág. 3.

con la formulación del proyecto respectivo, para lo cual se contó con el apoyo de una misión del Programa Regional de Educación en Población, Iniciándose, en setiembre de 1983, las correspondientes acciones preparatorias.

Las polémicas generadas y las resistencias que se presentaron al iniciar el Programa, contribuyeron a la apertura de espacios de discusión y consulta que finalmente incidieron, tal como lo afirma Martha Falconier⁽²⁾, en concebir la educación en población de manera consensual, con la participación de sectores representativos, la Iglesia Católica, inclusive. Un representante de la Iglesia participó, entre 1984 y 1987, en la revisión de las guías de educación familiar y sexual.

Es así que se establecieron los contenidos en tres áreas: Sociodemográfica o de Población y Desarrollo, Población y Ambiente y Familia y Sexualidad; todo ello enmarcado en el concepto de educación en población, como «...enfoque educativo integral tendiente a que los educandos adquieran los conocimientos, habilidades actitudes y valores necesarios para comprender y evaluar la situación sociodemográfica y ambiental y sus interrelaciones con la producción y distribución de bienes, con los derechos humanos y con la calidad de vida familiar y social, y para contribuir a la toma de decisiones responsables en beneficio de su familia y de la sociedad⁽³⁾».

Posteriormente, la Ley de Política Nacional de Población, promulgada en 1985, establece, en su artículo catorce, que la educación en materia de población comprende: a) Formación sociodemográfica, b) Educación familiar, c) Educación sexual, y d) Educación sobre el medio ambiente. Es decir, cuatro aspectos o áreas temáticas.

En una segunda etapa (1989 - 1990), se desarrollan los proyectos de Educación en Población para el Sistema Educativo No Formal y para el Sistema Formal.

Lamentablemente, en el presente quinquenio, desde el Estado no se logró continuar trabajando en la consolidación de los avances

2 Ibid., pág. 7 y 8

3 Ibid., pág. 8

logrados, originando, con ello, el debilitamiento de la educación en población.

I. Estudios efectuados en torno a la educación en población.

La importancia de estudios en torno a la educación, en general, y a la educación en población, en particular, reside en la multiplicidad de problemas pendientes por resolverse que necesitan respuestas también múltiples, que permitan conocer, evaluar y mejorar la calidad de la educación, la cual está en directa relación a la calidad de vida, objetivo teleológico de la educación en población.

Es evidente, que son muy limitados los estudios realizados sobre la Educación en Población en su perspectiva integral y multidisciplinaria, por lo que optamos en incluir investigaciones que abordan o se refieren a alguno de los cuatro campos que integran este enfoque educativo; lamentablemente, no hemos logrado conocer ningún estudio sobre educación ambiental.

En esta primera aproximación, nos referiremos, brevemente, a los estudios más relevantes que pudimos conocer, efectuados desde 1980 a la fecha; es obvio que no podremos, ni pretendemos, en esta ocasión, agotar el tema, más bien, quisiéramos sugerir un esquema de análisis que permita ubicar los diversos estudios efectuados o por efectuarse.

Para ello, partimos de las siguientes consideraciones: Tanto la educación como la educación en población, en particular, no se dan en el vacío, sino en un contexto determinado con el cual se establece una relación dialéctica. De allí que en todo proceso educativo debemos considerar básicamente tres aspectos: El **contexto** donde ubicamos los «insumos o entradas», los **procesos** propiamente dichos y, finalmente, los **resultados** e impactos, como producto de la acción de los diversos canales o agentes de socialización formales y no formales.

Igualmente, tendremos en cuenta los cuatro aspectos o áreas componentes de la educación en población, concebida como un enfoque educativo multidisciplinario que «centrado en la persona, a partir de la consideración de las variables fecundidad, mortalidad y migración,

prioriza las relaciones que el ser humano establece con su **ambiente**, con el **desarrollo**, con la **familia** y consigo mismo en la búsqueda del mejoramiento de la **calidad de vida familiar y social**»⁽⁴⁾, lo cual implica la adquisición de conocimientos (el **SABER**), actitudes y valores (el **SER**) y habilidades y comportamientos (el **HACER**), transmitidos por lo diversos canales o agentes de socialización formales como no formales, y necesarios para el desarrollo de una **conciencia crítica** y la generación de **PODER**, tanto personal como social, para la respectiva toma de decisiones.

En la gráfica de la página siguiente, hemos tratado de incorporar los elementos centrales de lo expresado líneas arriba, de tal forma que nos permita ubicar esquemáticamente los estudios relacionados con la educación en población:

Se pretende ofrecer una visión global y sistémica de la Educación en Población, ubicándola en una determinada realidad económica, socio-cultural, demográfica, política y ambiental. En tal sentido, la educación en población no debe perder de vista las influencias que tienen en la formación del ser humano y en las condiciones de calidad de vida de una sociedad, de estar orientada a mantener una situación de injusticia, marginación o, por el contrario, de ser un elemento coadyuvante al logro de un auténtico desarrollo, a través de una conciencia crítica que genere y fortalezca el poder personal y social, para tomar decisiones adecuadas y responsables en base a un equilibrio armónico entre el **SABER**, el **SER** y el **HACER**.

El esquema muestra una doble causalidad: De lo macro hacia lo micro, y viceversa, así como una articulación horizontal de todos los aspectos y elementos que intervienen en el proceso de socialización, que, finalmente, imprimirá particulares características personales y sociales en una población determinada.

En el primer estrato, distinguimos el **contexto** en el que se desenvuelve la persona, no sólo en cuanto al aspecto económico, sino,

4 Ibid., pág. 16

también, sociocultural, demográfico, político y ambiental, que, evidentemente, influyen sobre las características de la educación, en general, y de la educación en población, en particular.

En este nivel contextual o de «insumos» o «entradas», se ubicarían los estudios sobre una realidad determinada, la calidad de vida, los aspectos ideológicos, normativos, las características de los sujetos y agentes educativos, etc.

En un segundo estrato o nivel, de «procesos», ubicaríamos los diversos canales o agentes de socialización, a través de los cuales el contexto socioeconómico transmite sus mensajes. En la educación formal se distinguen los diversos niveles y modalidades del sistema educativo vigente; dentro de la educación no formal se encuentra la familia, los medios de comunicación masiva, las instituciones (iglesias, sindicatos, clubes, etc) y los «vecinos» o compañeros de trabajo, de estudio o de barrio.

Estudios referidos a la participación en programas educativos, las relaciones entre la tecnología educativa utilizada y los resultados esperados, los procesos mediadores que influyen en el aprendizaje, etc. se ubicarían en este nivel.

En la parte inferior del diagrama está el estrato de los «productos», donde se consideran los resultados de la acción educacional, en términos del SABER (conocimientos), el SER (actitudes - valores) y el HACER (habilidades-comportamientos), en cada una de las áreas temáticas que conforman la educación en población: Sociodemografía (población y desarrollo), familia, sexualidad y medioambiente. Finalmente, se consigna el impacto de la acción educativa; en el caso que nos ocupa, está el mejoramiento de la calidad de vida, objetivo final de la educación en materia de población.

Como resultado de las influencias de arriba hacia abajo, graficadas en el esquema, podemos encontrar resultados positivos, relativos a personas creativas, dotadas de una conciencia crítica, con un adecuado nivel de conocimientos y actitudes favorables hacia la familia, la sexualidad y el medio ambiente, democráticas y solidarias, dispuestas a construir una sociedad más equitativa y aportar al logro de un desarrollo sustentable. Igualmente, se podrá obtener, como

resultado, seres acríticos, sin creatividad, llenos de mitos y tabúes, individualistas y antidemocráticos. En ambos casos, influirán dialécticamente con el contexto para mantenerlo o coadyuvar a su transformación.

Aunque la mayor parte de los estudios a que hacemos referencia en las siguientes líneas no tratan la educación en población en su conjunto, creemos que estas investigaciones referidas a alguna de las áreas de la educación en población han servido, y servirán, para el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas educativos en la perspectiva del mejoramiento de la calidad de vida de los peruanos.

Los estudios se incluirán en alguno de los tres niveles o en la combinación de ellos, según sea el caso:

1. Estudios efectuados en los estratos o modelo contexto-producto.

a) Evaluación curricular del Programa Nacional de Educación en Población⁽⁵⁾

Realizada con el propósito de evaluar el impacto del Programa Nacional de Educación en Población, sobre los docentes y estudiantes, en relación a conocimientos y actitudes en materia de población, a fin de diseñar la capacitación de profesores.

Se aplicó una prueba de conocimientos y un cuestionario de opiniones a estudiantes de primaria, secundaria e institutos de formación, así como a docentes de los tres niveles mencionados del área urbana de los departamentos de Cajamarca, Cusco, La Libertad, Lima y Loreto. (Dic. 1985, la prueba de salida estaba programada para 1986)

Los temas giraron en torno a tres áreas: Sociodemográfica, Familia y Sexualidad y Población y Ambiente, con diferencias en su amplitud, según el grupo al que fueron aplicados los instrumentos: alumnos según niveles y docentes, en general.

5 INIDE, "Evaluación curricular del Programa Nacional de Educación en Población, Informe de la Evaluación de Entrada", Convenio Perú - UNESCO, Lima 1988.

En cuanto a la segunda etapa de la investigación (Post-Test), oficialmente, se conoce que se refirió «a los mismos temas del pre-test un semestre después de iniciado el Proyecto»⁽⁶⁾ y que sus resultados sirvieron para diseñar la capacitación docente.

b) Salud reproductiva y VIH (SIDA) en adolescentes de tercero y cuarto de secundaria ⁽⁷⁾.

Investigación efectuada por el Ministerio de Salud-Sub Región Callao en 1993, por las coordinadoras del Programa de Salud del Escolar y del Adolescente, con el objetivo de identificar el nivel de conocimientos, actitudes y prácticas sobre educación sexual, salud reproductiva, enfermedades de transmisión sexual y SIDA en estudiantes de secundaria del Callao. En base a los resultados se plantea desarrollar acciones de capacitación con alumnos, para luego realizar una evaluación de post-test, de la cual carecemos de información.

2. Estudios correspondientes al estrato: Productos

a) Evaluación del Programa Nacional de Educación en Población ⁽⁸⁾

Estudio evaluativo, efectuado en 1991, sobre el impacto de los proyectos ejecutados por el Programa Nacional de Educación en Población en el marco de los convenios entre el Ministerio de Educación - UNFPA y UNESCO, la década anterior.

6 Ministerio de Educación - FNUAP/UNESCO "Memoria Programa de Educación Población 1985 - 1990", Lima, Diciembre de 1990.

7 En IEPO "Fichas de Investigación sobre Adolescentes, Sexualidad y Salud Reproductiva", sistematizada por Carlos Cáceres.

8 Soberón, Luis "Evaluación de Impacto de los Proyectos ejecutados por el Programa Nacional de Educación en Población", Lima 1991

El estudio fue realizado por Luis Soberón en calidad de consultor, el mismo que ofrece una apreciación cualitativa del impacto del Programa Nacional de Educación en Población, luego de un trabajo realizado con autoridades y especialistas de las Direcciones Departamentales y USEs, así como entrevistas a ONGs de Arequipa, Lima y Piura, lugares donde, en opinión de los responsables del mencionado Programa, se obtuvieron los mejores logros.

El autor indica que, no obstante los logros obtenidos -como la incorporación de contenidos de población en las estructuras curriculares de primaria, secundaria y en los institutos superiores de educación, la capacitación de personal, la elaboración de materiales y el diseño de una metodología participativa y vivencial para la capacitación-, el estudio revela el limitado impacto del Programa, en su aplicación a nivel de USEs y centros educativos, concluyendo que «la perspectiva de la educación en población no parece haber sido incorporada. Los casos de respuesta positiva son aislados y responden, más bien, a intereses particulares de algunos especialistas y docentes».

El estudio identifica y analiza los problemas que han condicionado el bajo nivel de impacto del Programa, arribando a conclusiones y ofreciendo recomendaciones, entre las que destacan: retomar el enfoque más amplio de la educación en población, promover coordinación interdisciplinaria e interinstitucional, replantear el curso de Educación Familiar y Sexual, formación de bibliotecas a nivel de USEs, recuperar personal de alto nivel, capacitado en educación en población, y una mayor estabilidad a nivel de autoridades y personal.

3. Estudios realizados en la relación proceso-producto.

a) Escuela mixta: Alumnos y maestros la prefieren⁽⁹⁾

Trabajo desarrollado entre 1985 y 1986, por Violeta Sara-Lafosse, Carmen Chira y Blanca Fernández, sobre la temática de la coeducación

9 Sara - Lafosse, Violeta "Escuela mixta: Alumnos y maestros la prefieren" Fondo Editorial de la PUC, Lima, 1989.

y los efectos que su introducción produce en las relaciones de género en los colegios estatales de Lima. El universo lo constituyeron los alumnos de 5to. de secundaria, docentes y padres de familia de colegios estatales de Lima, mixtos, de varones y de mujeres.

La investigación consideró la siguiente temática: aceptación o rechazo de la coeducación; problemática sexual de los alumnos (riesgos de embarazos en las alumnas, comportamiento de profesores con alumnas, homosexualidad masculina, primera relación sexual de los varones); educación sexual: tipo de educación que se está ofreciendo en los colegios estatales a los alumnos y padres de familia, así como conocimiento de los docentes sobre el tema; y cambio en los roles sexuales.

b) Conocimientos y actitudes sexuales de escolares adolescentes⁽¹⁰⁾

Investigación que tuvo por finalidad evaluar los efectos de un Programa Educativo en Salud Reproductiva efectuado con escolares adolescentes de centros educativos estatales de la provincia de Ica durante 1985 y 1986 por la Asociación Pro Desarrollo y Bienestar Familiar (APRODEBIFAM) y el apoyo financiero de Pathfinder.

El estudio comprendió tanto los conocimientos, como las actitudes y conductas de los escolares, para lo cual se seleccionaron cinco centros educativos de la provincia de Ica. En tres de ellos se aplicó el programa de Educación Sexual referido, seleccionando aleatoriamente cuatro secciones (dos de 4to. y dos de 5to. grados). Finalmente, los instrumentos de medición fueron administrados a 856 estudiantes de ambos sexos, de ellos, 446 se beneficiaron un año antes del programa de educación sexual, mientras que los restantes 410, constituyeron el «grupo de control».

Los alumnos seleccionados respondieron un cuestionario de conocimientos y una escala de actitudes relacionados sobre sexualidad,

10 Fernández Arata, Manuel "Conocimientos y Actitudes Sexuales de Escolares Adolescentes", Pathfinder, Lima.

conducta sexual, relaciones sexuales y uso de métodos anticonceptivos; en base a los temas desarrollados en el Programa de Educación Sexual.

c) Encuesta sobre los jóvenes y las familias del futuro⁽¹¹⁾

Estudio efectuado entre 1987 y 1989 que trató de replicar, con las adecuaciones del caso, un estudio hecho en Costa Rica, en donde se aplicó una encuesta, en 1984, a estudiantes de secundaria y del último año de primaria, acerca de los conocimientos, actitudes y comportamientos sobre la sexualidad, relaciones entre los sexos, anticoncepción y reproducción, con el objeto de investigar el rol de la educación y de la socialización escolar en el descenso de la fecundidad.

En el caso del Perú, se trabajó con estudiantes de colegios estatales de los cinco grados del nivel secundario, modalidad de menores; algunos obstáculos no factibilizaron la inclusión de alumnos de primaria y no se logró trabajar con un grupo de control de desertores del sistema educativo, ni la aplicación de la encuesta en una segunda etapa dos o tres años después, de manera similar al estudio efectuado en Costa Rica que sirvió de modelo.

Los instrumentos fueron aplicados a una muestra aleatoria de diez mil estudiantes, pertenecientes a 62 colegios, distribuidos en 12 estratos: (cuatro regiones: Selva, Sierra, Costa, Lima y tres áreas: Rural, Marginal y Urbana). Igualmente, 300 profesores respondieron un cuestionario y más de 200 estudiantes resolvieron una prueba de inteligencia.

El cuestionario, comprendió, entre otros, los siguientes temas: características socioeconómicas; exposición y preferencias a los medios de comunicación; aspiraciones ocupacionales y educativas y actitudes respecto de roles sexuales; actitudes hacia el matrimonio, la edad de matrimonio, el embarazo premarital, la familia y percepciones sobre

11 Stycos, Dayone, Fridman, Samuel e Indacochea, Carlos "Informe al Ministerio de Educación. Encuesta sobre los jóvenes y las familias del futuro", AMIDEP - Universidad de Cornell, Lima.

la fecundidad en el Perú; conocimientos y actitudes respecto a lo demográfico; actitudes en relación a lo sexual, conocimientos y actitudes sobre la planificación familiar y educación sexual recibida; valores personales; SIDA.

d) Factores de riesgo para la iniciación sexual precoz en jóvenes de tercero a quinto de secundaria de colegios nacionales del Cono Sur ⁽¹²⁾

Iniciada en 1992 por Liliana La Rosa, con el soporte institucional de PRO-FAMILIA, la población estuvo constituida por estudiantes de 11 colegios nacionales del Cono Sur-Lima, con el fin de «evaluar que está pasando con nuestras intervenciones en términos cualitativos y cuantitativos...».

4. Estudios ubicados en el estrato: Contexto

a) Investigación socioeducativa y demográfica del Perú ⁽¹³⁾

Investigación efectuada por el Ministerio de Educación en el marco del Programa Nacional de Educación en Población, con el objetivo de «conocer las características socioeducativas y demográficas» de todos los departamentos, fundamentalmente de los 13 seleccionados para ejecutar dicho proyecto.

Permitió contar con información, por departamento, respecto a población: necesidades, demandas y atención en el servicio educativo.

b) Investigación sociocultural ⁽¹⁴⁾

Trabajada por el INIDE, como parte del Programa de Educación en Población, con la finalidad de conocer los aspectos socioculturales

12 IEPO, Op. Cit.

13 Citada en UNESCO - FNUAP, Perú "Programa Nacional de Educación en Población. Resultados y recomendaciones del proyecto". Paris, 1989, pág. 6.

14 Ibid., pág. 7

de la población de cuatro zonas del Perú: Lima, Cajamarca, Cusco e Iquitos, que permitieron ver la necesidad de diversificar los contenidos y determinar que los materiales que se formulen pueden ser comunes para toda el área urbana.

Los temas abordados, además de la descripción del contexto general, se refirieron, básicamente a las características de la organización familiar, sexualidad y fecundidad, respondidas por los padres de familia de los estudiantes y los docentes de cada una de las ciudades que conformaron la muestra.

c) La sexualidad en la adolescencia ⁽¹⁵⁾

Estudio desarrollado durante 1984 y 1985, con el objetivo de especificar las características socioeconómicas, precisar los valores y establecer el grado de conocimientos de los adolescentes sobre la sexualidad.

Se aplicó una encuesta a 6,000 jóvenes de ambos sexos, entre 11 y 19 años de edad, que asistían a escuelas primaria, colegios secundarios y universidades tanto públicas como privadas, así como a escuela militar o afín, academias, maternidad, centro de trabajo, SENATI e institutos de menores del ámbito urbano y rural de cuatro localidades seleccionadas: Lima, Cajamarca, Huaraz y Supe.

Entre otros, se trataron los temas: Edad para casarse, número de hijos y su espaciamiento, madre soltera, relaciones sexuales prematrimoniales, embarazo, homosexualidad, aborto, fuentes de información, métodos anticonceptivo, salud reproductiva.

d) Opinión y actitudes de docentes de formación magisterial en torno a la educación sexual ⁽¹⁶⁾

En febrero de 1985, en el marco del Programa Nacional de

15 Loli F., Alfonso "La sexualidad en la adolescencia Un estudio peruano". Servicio médico paterno infantil "San Alfonso", Lima s/f.

16 INIDE "Opinión y Actitudes de Docentes de Formación Magisterial en torno a la Educación Sexual" Ediciones Breves, Lima 1986.

Educación en Población, el Ministerio de Educación y la UNESCO ejecutaron un Seminario Taller sobre Educación en Población con la participación de personal directivo de los centros de Formación Magisterial del país y especialistas del Ministerio de Educación.

En ese evento se aplicó una encuesta a los 75 participantes, con la finalidad de averiguar sus opiniones y actitudes sobre la Educación Sexual, que permitiera conocer, a manera de diagnóstico, la posición de dichas personas respecto a las características y contenidos que debería tener un Programas de Educación Sexual, así como tener elementos de juicio necesarios en una perspectiva de capacitación del personal de los Institutos Pedagógicos.

Los temas tratados se refirieron a la percepción, opiniones, reservas, sugerencias y experiencia personal sobre la educación sexual, así como una referencia a los agentes responsables de la educación sexual.

e) Encuesta Nacional sobre Sexualidad Humana ⁽¹⁷⁾

Realizada por el Ministerio de Educación en el marco del Programa Nacional de Educación en Población, apoyada por UNESCO-FNUAP. Coordinó la investigación Magdalena Chú Villanueva, siendo el objetivo identificar el nivel y calidad de conocimientos, actitudes y valores que sobre sexualidad humana tienen los estudiantes y docentes de Educación Primaria y Secundaria de Menores de las áreas rurales y urbanas, a fin de formular el Programa de Educación Sexual, como parte de la Educación en Población.

Los cuestionarios aplicados a más de nueve mil estudiantes, estuvieron diferenciados en función al grado de estudios. Entre los temas tratados figuran: Fecundación, gestación, parto, identificación de los genitales, menstruación, masturbación, función hormonal, matrimonio entre adolescentes, período fértil de la mujer, aborto,

17 Ministro de Educación, UNESCO-FNUPA "Encuesta Nacional sobre Sexualidad Humana" Programa Nacional de Educación en Población, Lima, 1986.

enfermedades venéreas, actitudes y valores en torno a la enseñanza de la educación sexual y roles sexuales, sexualidad, relaciones sexuales prematrimoniales, edad de la mujer para tener su primer hijo, número de hijos deseados, paternidad responsable, homosexualidad, prostitución y fuentes de información.

De manera similar, 283 docentes de ambos niveles respondieron a un cuestionario para evaluar su grado conocimientos sobre anatomía y fisiología de la reproducción y desarrollo biosexual; demanda de información sobre el tema; fuentes de información sobre sexualidad; actitudes hacia la sexualidad y roles sexuales, prostitución, y, finalmente, consideraciones sobre la Educación Sexual.

f) Arequipa: Sexualidad y adolescencia ⁽¹⁸⁾

Estudio efectuado en Arequipa, durante 1987 y 1988 por un equipo multidisciplinario, con el objetivo de identificar los conocimientos, actitudes y comportamientos en relación con la sexualidad y salud reproductiva con estudiantes de 4to y 5to de secundaria de colegios estatales de la provincia de Arequipa, a fin de tener los elementos necesarios para diseñar un programa de educación sexual y producir material educativo.

Se aplicó una encuesta a una muestra representativa de ambos sexos, sobre temas tales como: Relaciones familiares, sexo, sexualidad, educación sexual, , pornografía, enamoramiento, masturbación, relaciones coitales, métodos anticonceptivos, edad para casarse, tamaño de familia, fuentes de información.

g) Adolescencia, sexualidad/riesgo de VHS ⁽¹⁹⁾

Estudio orientado al conocimiento, comprensión y análisis de

18 Portilla, Leyton y otros "Arequipa: Sexualidad y Adolescencia" CEDER, Arequipa, 1989.

19 Vega Centeno, Inelda "Amor y sexualidad en los tiempos del SIDA", Informe Final de la Investigación "Adolescencia, sexualidad/riesgo VIH", Lima, 1991 (inédito).

los «comportamientos, actitudes y prácticas de riesgo de VIH desarrolladas por los adolescentes, varones y mujeres en Lima Metropolitana».

Se escogió como «población-tipo» a estudiantes de 11 a 19 años pertenecientes a 4 colegios secundarios mixtos, tanto estatales como particulares, representantes de los estratos urbano marginal, urbano popular, sectores medios y altos, de los turnos diurno, vespertino y nocturno; además de alumnos de una academia preuniversitaria.

Fueron aplicadas 1600 encuestas, luego de las cuales se efectuaron dinámicas con 23 grupos focales, completando la recolección de la información con 10 entrevistas en profundidad a jóvenes-tipo seleccionados de los diferentes estratos investigados.

Entre los temas tratados, figuran: Información sobre sexo, el cuerpo y la afectividad, enamoramiento, masturbación, asedio sexual, relaciones con desconocidos, prostitución, embarazo, aborto, los espacios para la sexualidad, riesgos y responsabilidades, homosexualidad y conocimientos de las ETS y el SIDA.

h) Adolescentes de hoy, padres del mañana ⁽²⁰⁾

Estudio desarrollado sobre los jóvenes peruanos de 10 a 19 años con énfasis en los de 15 a 19 años; consistió en sistematizar información, entre otros, de los siguientes temas: matrimonio y unión consensual, conocimiento y uso de anticonceptivos, procedente de diversas fuentes, tales como: censos, encuestas, informe oficiales y de otras instituciones, etc.; adicionalmente, se realizaron entrevistas personales, y evaluación del tratamiento de dichos temas por los medios de comunicación social.

i) Los jóvenes en el Perú: Opiniones, actitudes y valores ⁽²¹⁾

20 Fernando, Delicia y otras "Adolescentes de hoy, Padres del mañana" Perú, The Alan Guttmacher Institute, New York, 1989.

21 Fernando, Delicia "Los jóvenes en el Perú: Opiniones, actitudes y valores". Encuesta Nacional de Hogares 1991, CEDRO, Lima, 1992.

Investigación efectuada entre Diciembre de 1990 y Enero de 1991, en base a una muestra nacional de hogares, aplicándose una encuesta sobre opiniones, actitudes y valores de jóvenes entre los 15 - 24 años, en 13 ciudades y 5 centros poblados, tanto de las áreas urbana y rurales como de las tres regiones naturales.

El objetivo general del estudio fue «conocer grosso-modo el mundo cualitativo de este grupo y sus impresiones sobre diversos aspectos de la vida nacional», que permitan la formulación y ejecución de programas de promoción, información y educación de la juventud de acuerdo a sus particularidades.

De los diversos temas investigados, algunos son de particular importancia para tenerse en cuenta en la formulación de programas de educación en población, tales como: Características de los jóvenes; migración; familia: relación familiares y valores que deben ser transmitidos; aspiraciones educativas; actividad sexual y roles de la pareja; tiempo libre; política; y drogas.

j) Diagnóstico preliminar de la incidencia de abuso sexual en jóvenes que acuden a un servicio de planificación familiar ⁽²²⁾

Realizada en Lima entre julio a diciembre de 1993, por un equipo multidisciplinario coordinado por Angela Sebastiani de IMPPARES, en base a 77 casos de jóvenes que asistieron al servicio. Entre sus objetivos destacan: Describir las características de los antecedentes de abuso sexual y sus consecuencias, y diseñar una investigación a nivel nacional. Los resultados sirvieron para diseñar actividades educativas de prevención y elaboración de un video.

k) La construcción social del deseo homoerótico entre los jóvenes de Lima ⁽²³⁾

Desarrollada por la Asociación Germinal con jóvenes de pobla-

22 Op. Cit., Fichas de Investigación, IEPO, Op. Cit.

23 IEPO, Op. Cit.

ciones marginales, con el objetivo de contribuir al reconocimiento de las dinámicas de socialización de los jóvenes y determinar los factores de apoyo en los espacios de socialización, que sirvan para desarrollar servicios para jóvenes y propuestas de lineamientos y prioridades educativas y de intervención. Responsable: Jorge Bracamonte.

l) Conocimientos, actitudes y comportamientos en relación a la sexualidad en Ica ⁽²⁴⁾

Estudio desarrollado en 1993 por APRODIFAM, en base a una muestra de estudiantes de educación secundaria, estudiantes universitarios y madres adolescentes del departamento de ICA. Responsable: Américo Mendoza Jiménez.

ll) Sexualidad en estudiantes de C.E. secundarios vespertinos ⁽²⁵⁾

A cargo de Rosario de Briceño y Danielle Casas de APROPO. En 1993, se trabajó con grupos focales de usuarias de diferentes métodos anticonceptivos para identificar actitudes, conocimientos y prácticas en planificación familiar de las adolescentes de colegios secundarios vespertinos de Lima.

m) Embarazos y salud reproductiva en jóvenes que asisten a centros educativos nocturnos ⁽²⁶⁾

Realizado entre octubre de 1989 y julio de 1992 por un equipo multidisciplinario coordinado por Magdalena Chú del Instituto de Estudios en Población (IEPO), en base a una encuesta por muestreo y entrevistas estructuradas aplicadas a jóvenes de 10 a 14 años, pertenecientes a centros educativos estatales nocturnos de Lima Metropolitana, con el objetivo de efectuar un diagnóstico sobre el tema y diseñar un servicio integral con énfasis en salud reproductiva.

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Ibid.

n) Información sobre SIDA y comportamiento de riesgo en alumnos de ambos sexos de tercero a quinto de secundaria en un centro educativo de El Agustino ⁽²⁷⁾

Estudio desarrollado por un equipo multidisciplinario del Instituto de Educación y Salud durante 1993, para determinar el nivel de conocimientos y conductas de riesgo en estudiantes de 15 a 19 años de los tres últimos grados de Secundaria, para elaborar un programa educativo con énfasis en lo preventivo promocional.

ñ) Conocimientos actitudes y prácticas sobre sexualidad humana y uso de métodos anticonceptivos en madres adolescentes ⁽²⁸⁾

Desarrollado por un equipo coordinado por Elsy Mini Díaz del Instituto Materno Perinatal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, entre enero y marzo de 1994. Se aplicó una encuesta y entrevista a 220 madres adolescentes que acudían al servicio del Instituto Materno Perinatal (Lima). Se buscó determinar la relación entre el conocimiento, actitud y práctica sobre sexualidad y uso de métodos anticonceptivos.

Asimismo, cabe destacar, que entre agosto de 1985 y diciembre de 1987, en el marco del Programa de Apoyo a la Investigación y la Docencia en Población en Universidades del Interior, realizado por AMIDEP, en convenio con el Consejo Nacional de Población y el apoyo financiero del FNUAP, se apoyaron diversas actividades tales como cursos, eventos, otorgamiento de becas y subsidios para investigación a los miembros de las Universidades Nacional de Cajamarca (UNC) y San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC).

Precisamente en el rubro de subsidios para investigación, del mencionado programa, se otorgó apoyo pecuniario a docentes y, a

27 Ibid.

28 Ibid.

partir de 1987, a estudiantes para efectuar trabajos de investigación en temas de población. Se subsidiaron cinco investigaciones a docentes y cuatro a estudiantes.

Además de los anteriores estudios, en este nivel de insumos o entradas, se ubicarían los datos censales de 1981 y 1993, la Encuesta Nacional de Prevalencia de prevalencia de Anticonceptivos (ENPA) de 1981, las ENDES (Encuesta Demográfica y de Salud Familiar) de 1986 y 91/92, así como los trabajos efectuados por diversas ONGs, universidades, instituciones estatales e investigadores individuales, sobre el amplio abanico de contenidos que pueden abarcar los programas de educación en población o, en general, de IEC en población.

II. Balance

Excepto tres de los estudios, el realizado por el INIDE sobre Evaluación Curricular, y la consultoría efectuada por Luis Soberón sobre la Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Educación en Población y la investigación Socio-educativa y Demográfica del Perú, efectuada por el Ministerio de Educación, no se conocen investigaciones que asuman la perspectiva integral de educación en población; en cambio, si se han desarrollado estudios que, sin tener la intencionalidad de enmarcarse en la educación en población y sin que ésta se identifique con ellos, sus resultados pueden y deben ser aprovechados para formular programas o actividades de educación en población.

En tal sentido, sin duda existen otros estudios que no han sido considerados en el anterior recuento, debido a lo que constituiría el primer problema de este componente de la Educación en Población, es decir, la limitada socialización y concentración de los resultados de investigaciones en el tema o relacionados con él.

Una apreciación global de los estudios realizados desde 1980 hasta la fecha, permite visualizar el significativo desbalance en cuanto a ejecutores, ámbitos territoriales, campos de la educación en población y población objetivo, y el relativo divorcio entre el esfuerzo del Estado y las entidades privadas.

De las más de veinte investigaciones a las que nos hemos referido, el 90 % han sido efectuadas por profesionales de Lima, sólo dos -Arequipa e Ica- han estado a cargo de personal local; asimismo, junto con los estudios de carácter nacional, las efectuadas en la capital peruana son las más abundantes y más variadas. Datos que no hacen sino confirmar los efectos del agobiante centralismo limeño, que limita, al igual que en otros campos, el desarrollo de potencialidades regionales, provinciales y locales.

Teniendo en cuenta el esquema de análisis de la página 3, la mayor parte de investigaciones se ubican en el contexto y productos, siendo muy pocos los estudios sobre el proceso enseñanza-aprendizaje en el caso de la educación formal o en los procesos mediadores de los diversos agentes de socialización de la educación no formal; son limitadas, también, las investigaciones que combinen los estratos planteados. Al parecer, la necesidad de conocer una realidad antes poco investigada, para diseñar programas educativos adecuados, hizo que se enfatizara el contexto.

En cuanto a los ámbitos educativos, la mayor parte de investigaciones se ubican en la educación formal y, en su interior, el espacio más privilegiado resulta ser el nivel de secundaria, siendo los más descuidados los niveles Inicial (ningún estudio) y el Superior.

Respecto a las áreas que forman parte de la educación en población, el de la sexualidad acapara el mayor esfuerzo investigativo, luego, el tema de familia, unas cuantas referencias a aspectos sociodemográficos y ninguna sobre los temas de medio ambiente y desarrollo -recordando que es posible que existan más estudios, pero que, lamentablemente, no hemos tenido acceso a ellos-.

La concentración de las investigaciones, sobre aspectos de la sexualidad se debería por un lado a la preocupación inicial por la salud reproductiva y la planificación familiar, que al parecer caracterizó la ejecución de Programa Nacional de Educación en Población, a cargo del Ministerio de Educación; y, por otro lado, la carencia de estudios sobre este polémico tema, rodeado de tabues y mitos que eran necesarios enfrentar.

La Ley de Política Nacional de Población, establece, en su

artículo quince, la obligación del Ministerio de Educación de «Promover y ejecutar investigaciones...». Sin embargo, ello no ha ocurrido, situación que se ha empeorado en este último quinquenio. De todos los estudios llevados a cabo, cinco han sido efectuados por dicho Ministerio, todos en la década pasada, siendo la mayoría de ellos con apoyo de fuentes internacionales (FNUAP/UNESCO). Es probable, sin embargo, que se hayan efectuado trabajos al respecto pero que no se han publicado o difundido.

Lo anterior tiene su explicación, si el componente de investigación lo analizamos sistémicamente, inscribiéndolo dentro de la problemática global de la educación en población y de la educación nacional en su conjunto, que es lo que haremos a continuación:

A partir de 1990 y a pesar de las declaraciones oficiales del Gobierno, que incluso denominaron al 1991 como «El Año de la Planificación Familiar...», en la práctica no sólo se detuvo la fase de consolidación de los logros alcanzados por el Programa Nacional de Educación en Población de la década pasada, sino que se anuló, totalmente, la capacidad de la Sede Central del Ministerio de Educación para proseguir, reactivar o modificar los planteamientos y avances de la década anterior.

A partir del 90 y ante la profunda crisis global por la que atravesaba el Perú, se impone fácilmente el modelo neoliberal a ultranza, que, al establecer restricciones en el gasto público, afecta de manera significativa los sueldos de los maestros. Ello, aunado a la reestructuración del aparato estatal, especialmente, del Ministerio de Educación, provoca el alejamiento de funcionarios, especialistas y docentes capacitados en años anteriores, en los cuales se hizo un esfuerzo significativo de investigación y capacitación en educación en población.

Asimismo, siendo la educación en población parte del sistema educativo, no sólo se ve afectada gravemente por sus propias características, las suspicacias y falsos temores que despiertan en determinados grupos tradicionales, sino que, también, es afectada por toda la problemática de la educación peruana, especialmente, la que está a

cargo del Estado, la cual, a pesar del programa de construcciones escolares iniciado últimamente, ha caído en su crisis mas profunda, con un deterioro, sin precedentes, en el proceso enseñanza-aprendizaje y, por tanto, disminuyendo aún más la ya baja calidad educativa, especialmente, de las áreas rurales y urbano marginales.

Algunos de los problemas mas graves de la educación nacional son: ausencia de un Proyecto Nacional de Educación, educación desfasada de la realidad, memorista, baja calidad educativa, en general, con profundas diferencias en áreas geográficas y grupos sociales, ineficiencia del sistema, pauperización profesional y económica del magisterio y un gran descuido por las investigaciones e innovaciones educativas, alentadas en años anteriores, a través del INIDE, ya desaparecido.

Sin embargo, no todo es negativo, pues existen, diseminados a lo largo del país, experiencias y propuestas alternativas, así como potencialidades y voluntades que, aunque relativamente aisladas, demuestran la posibilidad de hacer de la educación un proceso global y permanente que no debe limitarse a la mera transmisión de conocimientos y, menos, a la simple adaptación funcionalista a una determinada sociedad, sino que, asumiendo como finalidad la formación integral del ser humano, lo dote de una conciencia crítica, así como de las condiciones para la generación y fortalecimiento del PODER, tanto personal como social, a través de una cultura liberadora orientada a formar hombres nuevos, solidarios y responsables que luchen por vivir, por pensar y por hacer su propia historia como seres sociales, contribuyendo a la construcción de una sociedad más justa y más humana en la perspectiva de un desarrollo sustentable.

Un ejemplo del esfuerzo e interés por la formación integral del ser humano, está dado por las entidades privadas, como las ONG, que, en el registro de investigaciones presentado anteriormente, muestran su dedicación al tener el mayor porcentaje de estudios realizados, relacionados, en este caso, con la educación en población, cuyos resultados han servido, y/o pueden servir, para la formulación de programas educativos.

III. Perspectivas

Existe, a nivel nacional, un cúmulo de esfuerzos investigativos -en su mayor parte descriptivos, abriendo y generando caminos, avanzando significativamente en empleo de encuestas e iniciando el trabajo con grupos focales y entrevistas en profundidad-, formando un conjunto de posibilidades analíticas, que, en el corto plazo, deberían ser potenciadas, incentivando la investigación en los diferentes espacios en los cuales se desarrolla la educación en población y áreas que la integran.

La educación en población y, en general, la educación en su conjunto, está a merced de las autoridades y/o grupos que se alternan en los niveles de dirección; ello obliga a formular u ejecutar un proyecto educativo nacional que, partiendo de las particularidades locales y regionales, sirva para realizar una acción sostenida y fructífera. En este esfuerzo deberíamos integrarnos todos, desde investigadores, planificadores y docentes, hasta instituciones de diverso tipo, a fin de aglutinar potencialidades, propuestas y esfuerzos, en torno a un proyecto educativo nacional en el que se considere la Educación en Población. Los planteamientos de Foro Educativo, son, en la actualidad, las iniciativas más serias al respecto.

La educación en población, para pasar del plano conceptual a la acción curricular, requiere, además, de la decisión política de funcionarios, docentes, autoridades educativas y universitarias debidamente sensibilizados, y de que docentes de todos los niveles y modalidades asuman las exigencias que dicho enfoque plantea. Esta demanda, probablemente exceda las posibilidades de respuesta en estos momentos, pues requiere previamente de un cambio de actitudes y valores, para asumir estilos y formas de trabajo alternativos, tales como la multidisciplinariedad y el trabajo consensual, así como asumir metodologías participativas superando formas autoritarias y rutinarias del trabajo pedagógico.

Ello supone, no sólo de la sistematización de la problemática de lo que está sucediendo en lo que denominamos el PROCESO, sino, también, de estudios que den a conocer las potencialidades y resulta-

dos de experiencias alternativas. Paralelamente a ello, se hace necesario incentivar la investigación operativa, de carácter multidisciplinario, que incorpore a los docentes, lo cual también supone una adecuada y descentralizada política de capacitación en investigación.

Es importante diseñar un plan o programa de investigaciones que evite superposiciones, alerte sesgos o énfasis sólo en algunos ámbitos o áreas, promueva la acción multidisciplinaria y posibilite los mecanismos de registros de trabajos realizados y la socialización de sus principales características. Es el Consejo Nacional de Población, conjuntamente con los Consejos Regionales, los que trabajarían el tema en estrecha coordinación con las ONGs respectivas.

Es necesario reactivar y reorientar la educación en población a través del apoyo técnico y financiero de entidades internacionales, apoyando acciones de investigación, capacitación y producción de material a nivel descentralizado, lo cual requiere capacitación y/o mejoramiento de cuadros técnicos a través de cursos de post grado de Educación en Población que forme a potenciales investigadores con formación en lo poblacional, no sólo de las capitales de departamentos, sino al interior de ellos.

La incorporación del tema sobre el deterioro del medio ambiente a la tradicional polémica entre recursos y población, así como «la necesidad de llevar a la práctica las recomendaciones de recientes conferencias internacionales (Rio 92 y El Cairo 1994)⁽²⁹⁾ exige la realización de estudios que den cuenta de las múltiples relaciones entre población, medio ambiente y desarrollo, para traducirlos en programas educativos con un enfoque más amplio e interdisciplinario, que potencialice los avances y posibilidades de la educación en población y educación ambiental, para el logro de una conciencia crítica que pueda superar modelos económicos inviables para un desarrollo humano sustentable.

La cada vez más cambiante realidad y la heterogeneidad cultural de nuestro país, hace necesario un trabajo permanente de investigacio-

29 "En Conclusiones y recomendaciones del Seminario ..."

nes que permitan diseñar y evaluar acciones de educación en población, conjuntamente con las de información y comunicación, en los temas que sean de mayor necesidad para una determinada realidad, utilizando los medios y códigos culturales más eficaces en función a la población objetivo o audiencias específicas.

Promover estudios que evalúen el impacto sobre las dimensiones del **saber** (conocimientos) el **ser** (actitudes - valores) y el **hacer** (comportamientos - habilidades), que consideren los «insumos» o «entradas» al inicio de una acción educativa determinada, las estrategias, metodologías, materiales, mensajes, tiempo y otros, que se emplean en el proceso educativo. Finalmente, los resultados e impactos, de tal forma que se pueda adoptar las decisiones más adecuadas en el diseño y ejecución de los programas de Educación en Población, mejor aún si se relacionan o interactúan orgánicamente con acciones de información y comunicación.

BIBLIOGRAFIA

Además de las anotadas a pie de página:

- CNP, Ley de Política Nacional de Población, Lima 1986.
- CONAPO, Programa Nacional de Población 1991-1995, Lima 1991.
- FNUAP-UNESCO, Primer Congreso Internacional sobre la Educación en Materia de Población y el Desarrollo, Estambul, Turquía, 1993.
- Foro Educativo, Bases para un Proyecto Educativo Nacional, Versión resumida y actualizada, Lima, 1994
- Ministerio de Educación - OEA, Metodología para determinar metas e indicadores de calidad en la Educación, Lima 1984.
- Naciones Unidas, Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo, El Cairo, 1994.

Comentario

Carlos Manuel Indacochea

De las exposiciones que hemos escuchado se desprende que se ha elaborado sucesivas definiciones y contenidos de la educación en población y que ahora coexisten aproximaciones al tema peculiares a cada país y cada región. No estoy seguro que estas «adaptaciones» sean del todo positivas, o que contribuyan a mantener vigentes la preocupación y las acciones por educar a la población en materia de población. En las iniciativas de educación en población hay propósitos que no debiéramos perder de vista y que las negociaciones con gobiernos, grupos religiosos y otras organizaciones pronatalistas tienden a deformar, en el mejor de los casos.

Por cierto, no quiero desmerecer a los colegas que han debido proponer y discutir educación en población a opositores dogmáticos y cerriles. Pero tampoco tiene sentido soslayar el hecho que la educación en población y las políticas de población en general, surgieron como respuesta al problema del acelerado crecimiento demográfico de los países del tercer mundo, o que sus formulaciones originales se han dado en los medios académicos y los organismos internacionales. Por lo demás, la inmensa mayor parte de los especialistas y muchos que no lo son, percibimos dicho crecimiento como un serio problema que, de un lado, no es la causa primera del desempleo, la pobreza, la opresión de la mujer o la contaminación ambiental y sin embargo, es la que más ha contribuido y contribuye a agudizar estos y otros males en los llamados países en desarrollo.

Que algunas personalidades públicas todavía sostengan lo contrario no debiera tener otro valor que el de la anécdota pintoresca. En consecuencia, nos corresponde promover la educación en población como una actividad de propósitos centralmente demográficos,

aun cuando no dejemos de señalar que sus beneficios alcanzan a otros ámbitos de la vida humana en sociedad. Ello exige admitir algo que debiera ser obvio. Los problemas demográficos no son sólo preocupación de especialistas, son problemas demográficos no son sólo preocupación de especialistas, son problemas sociales que no se manifiestan simplemente como fenómenos agregados de la sociedad global o de las formaciones sociales nacionales.

Acostumbrados al análisis de grandes grupos humanos, la mayor parte de los demógrafos no damos a entender con claridad que es en el nivel de los individuos y las familias donde las actitudes y los comportamientos causan, (o influyen sobre) la fecundidad, la mortalidad y las migraciones y que son las familias y los individuos los que protagonizan y asumen los avatares y las consecuencias de estos fenómenos demográficos. Claramente, entonces, los problemas de población son problemas de la población. Así, por ejemplo, la primera en enfrentar las dificultades, los riesgos y la pérdida de oportunidades que significa la maternidad temprana es la adolescente que se embaraza. Igualmente, los primeros en experimentar la sobrepoblación son los padres de familia cuyos recursos no son suficientes para alimentar y educar los hijos tenidos. Mucho después, se enterarán de la suma aproximada de estos y otros casos los gobernantes, los planificadores y hasta los especialistas.

No es un secreto, sin embargo, que en nuestro país, como en la mayor parte de América Latina, hacer educación en población promoviendo la vigencia de los derechos reproductivos, afirmando la igualdad de género y demandando protección de la vida familiar en sus varias formas –en especial la que se da bajo el sólo apoyo de la madre– es enfrentar no sólo condiciones materiales adversas sino, sobre todo adversarios sociales y políticos que se esfuerzan por detener y revertir los cambios en esa dirección. El espacio educativo es fundamental. Por ello los conservadores, que los sistemas educativos oficiales albergan muchas veces a pesar del liderazgo gubernamental, se han esforzado tanto en resistir.

Una de estas formas de resistencia propone que el sistema educativo formal o no formal y que el estado, en general, no debieran

tenga injerencia en aspectos fundamentales de la educación en población. Esto es, educación sobre sexualidad, anticoncepción y enfermedades sexualmente transmitidas. Comoquiera que tal educación involucra inevitablemente la transmisión de valores morales –arguyen los opositores– ésta debiera estar enteramente en manos de los padres de familia. Pero ... ¿no son acaso los actuales padres de familia y sus antecesores inmediatos los protagonistas de la explosión demográfica? ¿no son, en alta proporción, las actuales madres de familia las que no están protegidas contra el embarazo indeseado? ¿no es un grupo significativo de los actuales varones adultos el que ha abandonado familias constituídas por ellos mismos? Pareciera que estos y otros educadores precisan ser educados.

Necesidad que se extiende a los maestros, los estudiantes de primaria, secundaria y superior, los jóvenes fuera del sistema educativo, los profesionales, los trabajadores informales, la población en suma. Como se ha señalado, en el momento inicial de las educaciones en población parecía aconsejable empezar por los estudiantes de escuelas públicas y privadas. Tales jóvenes y niños no sólo se encuentran en la fase previa a su vida reproductiva –lo que les permitiera perpetuar lo aprendido durante toda su vida adulta– sino que además son modelos de comportamiento para los que no recibieran los beneficios del sistema educativo. Sin embargo, al cabo de casi dos décadas de intentos sólo parcialmente exitosos, acaso es necesario cambiar de estrategia.

Para hacerlo, es requisito llevar el tema a la conciencia colectiva del país antes que sólo a ciertos funcionarios del estado. Para ello, podemos apoyarnos en lo ya investigado y conocido sobre la realidad demográfica del país y comunicarlo de manera que resulte atractivo y manejable a amplios sectores de la población. Esto es, por supuesto, educación no formal. Salvo que no apuntaría inicialmente a lograr el beneficio pleno del proceso educativo –cambios en los comportamientos y valores– sino a demostrar que es necesario educar.

Una iniciativa de este orden tendría efectos diversos y afectaría a grupos de interés favorable o adversamente. Por ello, fuera conveniente identificar previamente a las organizaciones, reparticiones

estatales y grupos sociales que pueden secundar, si no protagonizar, el sustento público de la educación en población.

Ahora bien, la necesidad de educar se da a partir de lo que los propios educandos creen, hacen y saben y no respecto de los «valores» que oficialmente se les imputa. Así como en Turquía, país mayoritariamente musulmán, no puede asumirse que las mujeres perciben sus relaciones con los varones de acuerdo a lo que enuncia Al Quram, no tiene por qué asumirse que los valores sobre sexualidad, conyugalidad y reproducción de un país mayoritariamente católico son los de la Iglesia Católica. En general, no debiera asumirse lugares comunes respecto de las determinantes culturales dado que las creencias, actitudes y comportamientos precisan ser investigados una otra y vez y el conocimiento así adquirido debe informar la forma y el contenido de los propios mensajes.

Por último, aunque está implícito en lo dicho, es indispensable subrayar el carácter transformador de la acción educativa eficaz. En materia de educación en población en relativismo cultural debe tener límites muy precisos, dado que lo se intenta es, precisamente, erradicar o cambiar algunos rasgos culturales, antiguos o recientes, que son demostrablemente perniciosos a la salud física y emocional, individual y colectiva.

Conclusiones y recomendaciones

Moderadora: Norma Añaños

Relator : Víctor Villanueva

Diagnóstico

1. Que para el desarrollo de un nuevo Programa de Educación en Población se diseñe una estrategia integrada de información, educación y comunicación (IEC) en población, procurando el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas y UNESCO.
2. Que en las acciones de educación en población en el país, se considere el enfoque integral de la misma (población, medio ambiente, desarrollo sustentable, familia y sexualidad).
3. Que las acciones de educación en población que se ejecuten en el país acompañen los procesos de descentralización del Estado.
4. Propiciar el trabajo coordinado entre el Estado y ONGs en las diferentes instancias y niveles del aparato estatal.
5. Fortalecer las instituciones de la sociedad civil que, a manera de grupo de presión, pueda influir sobre el Estado en temas como la educación, la salud, el medio ambiente, proyectos de ley que están en la agenda del Congreso.
6. Que se incorpore la educación en población en los procesos de reforma de la educación.
7. Que las acciones educativas de la educación en población -capacitación de agentes educativos, diseño curricular, elaboración de materiales, selección de medios- del sistema formal y no formal considere la diversidad sociocultural y la participación de la población, propiciando que la población haga suya las propuestas y se involucre en ellas.

8. Fomentar el trabajo con las universidades, teniendo a la educación en población como eje de integración curricular entre las diferentes carreras.
9. Que el CONAPO sistematice las diferentes experiencias que el país ha tenido en el campo de la educación en población.
10. Hacer un inventario de los recursos educativos producidos por el Programa Nacional de Educación en Población, Universidades, ONGs y otras instituciones, en orden a establecer un centro de información en el CONAPO con características descentralizadas.
11. Propiciar la evaluación del impacto sobre el Seminario de Educación en Población que se dicta en los Institutos Superiores Pedagógicos y las Facultades de Educación, para su potenciación y redireccionamiento.
12. Hacer una campaña a través de diversos medios de comunicación para que la población se informe y sensibilice de la importancia de la educación en población.
13. Propiciar el desarrollo de investigaciones que consideren las variables de género, socioculturales y sociodemográficas del país, para favorecer que la educación en población responda a las necesidades específicas de las audiencias, respetando sus diferencias.
14. Que se desarrollen metodologías apropiadas para la educación formal y no formal, que consideren a los saberes acumulados por la población como punto de partida en la construcción del conocimiento (valores, actitudes y capacidades).
15. Que la educación en población valore y recupere la racionalidad de las diversas culturas del país.
16. Que en la educación en población se fortalezca el conocimiento y la protección al medio ambiente.
17. Apoyar el trabajo multisectorial a nivel descentralizado aprovechando el convenio suscrito entre los sectores de Educación y Salud (período 1992-1997).
18. Hacer llegar a los funcionarios y políticos más representativos del país -ministros, parlamentarios, autoridades edilicias y eclesiásticas- los acuerdos de este evento.



IV

Reunión
Nacional
sobre
Población

Taller 7

COMUNICACION EN
POBLACION



La comunicación en población: una estrategia para el desarrollo

Elsa Alcántara

Martín Guerra-García

Asociación Multidisciplinaria de Investigación
y Docencia en Población - AMIDEP

1. Evolución y áreas de la comunicación en Población

En las últimas décadas, la revolución de las comunicaciones ha producido fuertes cambios en el mundo; la capacidad de comunicarse de las personas se ha incrementado a niveles casi inimaginables.

Aún sin pensar que los medios masivos de comunicación son todopoderosos, la modernidad y las nuevas tecnologías han puesto a nuestro alcance un sinnúmero de posibilidades y oportunidades que pueden también coadyuvar significativamente al mejoramiento de la calidad de vida.

Vale la pena recordar también el importante y creciente papel que actualmente cumple la comunicación en los programas de desarrollo, pese a que aún falta mucho por hacer al respecto. Dentro de ello, es estimulante percibir la creciente importancia que juega lo que entendemos como comunicación en población.

Varios de los mayores logros de la comunicación para el desarrollo se han obtenido en el campo de la salud. UNICEF, concretamente, tiene en su haber ya claros ejemplos de ello. Así James P. Grant, quien dirigiera tal agencia por muchos años, señalaba que «la comunicación

ha hecho posible la dramática ampliación de los niveles de inmunización en el mundo en desarrollo. Y la comunicación podría dar ahora un impulso masivo congruente con la causa en favor de la satisfacción de las necesidades básicas...»(1993)

De igual forma, la Dra. Elena Restrepo, directora del Programa de Promoción de la Organización Panamericana de la Salud, señalaba que «la educación y la comunicación para la salud y el desarrollo son fuerzas vitales para afianzar políticas públicas positivas, el apoyo institucional y legislativo y los sistemas necesarios para una vida sana»

Empero, si bien la comunicación adecuadamente empleada puede ser un valioso instrumento, no es ni puede ser una solución a todo - como se piensa a veces - ya que se trata de un instrumento dentro de un contexto mayor donde juegan importante rol diversos condicionamientos políticos, sociales, económicos, culturales y de otra índole.

Si es posible, mediante la comunicación en población, trabajar en favor de aumentar el apoyo político de alto nivel, así como en el énfasis que los planificadores y elaboradores de políticas pongan en la necesidad de liderazgo y de cambios concretos.

Es también factible obtener apoyo público y crear un clima favorable en la opinión pública, (aumentando el conocimiento del problema y de sus posibles soluciones), así como transmitir nueva información a regiones aisladas,

El fomento de la participación de la población en programas de gran alcance, como campañas de esterilización voluntaria o promoción de la salud ambiental, así como el incrementar la demanda de servicios de planificación familiar, son también objetivos susceptibles de afrontar a través de intervenciones de comunicación en población, junto a la posibilidad de enseñar habilidades o conocimientos sobre población,

Puede mencionarse también la promoción de la adopción de prácticas y comportamientos deseados a nivel individual o familiar (uso de métodos, adecuada sanidad), así como la importancia de minimizar la presencia y fuerza de actitudes negativas basadas en malos entendidos y rumores.

Por el contrario, la comunicación en población no puede por sí misma compensar la carencia de servicios, transformar radicalmente normas culturales y comportamientos arraigados, producir cambios en la conducta sin componentes programáticos que los respalden, resolver todos los problemas ni difundir todos los mensajes.

Niveles básicos de influencia

A grandes rasgos, los comunicadores podemos abordar lo poblacional desde dos perspectivas; una a nivel macro, que apunta a crear conciencia y a generar compromisos e iniciativas en aquellos que tienen la posibilidad de tomar decisiones y otra a nivel micro, dirigida a producir en las personas comportamientos y actitudes en favor de un mejor nivel de vida.

2. La IEC en población

La comunicación en población es una actividad que, junto con la educación y la información, constituyen lo que se denomina técnicamente como IEC en materia de población. La IEC es, entonces, «un conjunto de intervenciones planificadas que combinan procesos de información, educación y de motivación como componentes de un programa. Su finalidad es lograr cambios de actitudes y - en lo posible - de comportamientos medibles en determinadas audiencias» (UNFPA).

Aplicar adecuadamente un programa de IEC en población y desarrollo sostenible es contar con más y mejor información sobre el tema y facilitar en las personas la toma de decisiones responsables sobre su salud, comportamiento sexual y reproductivo, vida familiar y pautas de consumo.

Supone también posibilitar el logro de compromisos políticos firmes y apoyo popular a las medidas necesarias, tanto a nivel local como nacional e internacional.

El área de IEC comprende tres campos, interrelacionados entre sí:

La información se refiere a la elaboración y difusión de información en torno a hechos, problemas y cuestiones en población, para suscitar la toma de conciencia entre los líderes de opinión, funcionarios, académicos y público en general, acerca de la situación de población en el país. Su objetivo es promover la toma de decisiones en los programas y políticas de población y lograr generar claros compromisos e iniciativas en torno a lo que se identifique como problemas prioritarios.

La comunicación es un proceso de intercambio de información a través de los medios masivos (radio, prensa, TV) para motivar a las personas a adoptar comportamientos sobre su salud reproductiva y a utilizar servicios, que tenga luego un efecto demográfico.

La educación es un proceso de aprendizaje cuya finalidad es lograr que los distintos públicos opten por decisiones racionales e informadas que tengan efectos en su comportamiento a largo plazo.

Las acciones en IEC cumplen el rol de apoyo a todos los programas de población, pero también tienen un campo de acción específico como programa de población, ya que son promotoras e incentivadoras de acciones puntuales, es decir, «abren el camino» a actividades en población.

3. AMIDEP y la comunicación en población

AMIDEP fue creada en 1977 para promover la investigación y docencia en población. Uno de sus principales objetivos es la discusión y divulgación de nuestros problemas poblacionales mediante la convocatoria quinquenal a reuniones nacionales sobre el tema.

En 1987 incursionó en la comunicación en población, realizando seminarios sobre el tema y produciendo y difundiendo material informativo escrito a los principales medios de comunicación de Lima.

En vista de los resultados obtenidos se diseñó una nueva propuesta dirigida a ampliar la cobertura informativa sobre lo poblacional en ciudades del interior y a otros medios, como la radio y

la televisión, desarrollando además actividades de capacitación en grupos objetivo determinados, a través de un proyecto presentado al UNFPA.

4. El contexto del proyecto «Apoyo a las Actividades de Comunicación en Población a Nivel Nacional»

Con la formulación y aprobación de la Ley de Política Nacional de Población en 1985, se promovió por primera vez las actividades de comunicación en población. Aún cuando en el primer Programa Nacional de Población (1987-90) se consideraba el sub-programa de comunicación en población, su desarrollo fue insuficiente y se caracterizó por una descoordinación inter sectorial, por trabajos aislados y por la discontinuidad y duplicación de acciones.

En relación a los medios, en nuestro país la radio permite llegar a la mayor parte de los hogares. El 90% de las mujeres en edad fértil tiene acceso a este medio de comunicación masiva. La televisión, a su vez, es vista por el 76% de las mujeres.

Por su parte, con un índice de alfabetización en avance y con una tasa de escolarización de primaria que se ha cuadruplicado en los últimos cuarenta años, los medios de comunicación impresos también cuentan con un público lector en rápida expansión.

Pese a los avances realizados, el conocimiento acerca de los problemas de población y de sus repercusiones es todavía escaso y con frecuencia equivocado. En algunos niveles, incluso, es sorprendente el desconocimiento existente respecto a las características y el comportamiento de los principales indicadores demográficos del país y persisten una serie de mitos y aseveraciones que no resistirían el menor análisis.

Para enfrentar y cambiar esta situación se procuró incrementar en el país la **toma de conciencia** sobre las relaciones entre el crecimiento poblacional y las posibilidades de desarrollo, así como la generación de compromisos e iniciativas.

En 1991 y mediante un convenio con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se formuló y desarrolló el proyecto «Apoyo a las Actividades de Comunicación en Población a Nivel Nacional»

PER91/P01, planteando como objetivo de largo alcance coadyuvar a que el sub-programa de Comunicación y Difusión del segundo Programa Nacional de Población (1991 - 1995) sea ejecutado.

Desde entonces y contando con el financiamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas - FNUAP - desarrolla el Proyecto indicado, cuyos objetivos fueron:

- a) Sensibilizar y capacitar a 560 comunicadores de 20 diarios, 7 canales de televisión y 100 diarios a nivel nacional.
- b) Sensibilizar, capacitar y crear conciencia de nuestra realidad sociodemográfica en 450 líderes (parlamentarios, representantes de los gobiernos regionales y locales, docentes universitarios, profesionales de ONGs y funcionarios públicos), a fin de generar apoyo a la política de población y lograr su integración en los planes y políticas de desarrollo.

Los objetivos específicos fueron:

- a) Difundir nuestra realidad socio-demográfica a través de los medios de comunicación social.
- b) Proporcionar información completa y actualizada sobre planificación familiar, contribuyendo a que ésta sea ejercida libre y responsablemente.
- c) Desarrollar mecanismos de coordinación, en los distintos niveles, a fin de que la variable población sea considerada en los planes y programas de desarrollo.
- d) Crear un sistema que permita acceder a los materiales sobre población, a las personas e instituciones interesadas.

Las actividades desarrolladas por el proyecto cubrieron dos grandes áreas:

- a) la producción de material informativo sobre población y
- b) la capacitación y sensibilización de líderes de opinión .

El Proyecto tuvo también entre sus fines apoyar en el área de IEC al proyecto (UNFPA-Conapo) «Apoyo a la Regionalización de la Política de Población», tomando como base la participación de la Red de Comunicadores en Población formada en cada región con el apoyo de AMIDEP.

Otra actividad específica anual consistió en la difusión del Plan de Acción Mundial aprobado en la CIPD 94.

Así, por un lado se produjo artículos periódicos, videos y series de microprogramas radiales y por otra parte se sensibiliza y capacita a cuatro importantes grupos de líderes: los comunicadores, los parlamentarios nacionales, las autoridades y funcionarios regionales y los docentes de educación superior vinculados a lo poblacional; todo ello en siete ciudades en la primera etapa: Lima, Piura, Trujillo, Iquitos, Huancayo, Cusco y Arequipa; agregándose otras siete en la segunda etapa: Chimbote, Huaraz, Cajamarca, Puno, Chiclayo, Pucallpa y Tacna.

El material informativo, comprendió la edición de un boletín (1,000 ejemplares) trimestral, a través del cual se difundió sucintamente las actividades de promoción e investigación en población desarrolladas en el país.

Asimismo, se inició la publicación de una revista semestral especializada, a fin de difundir los avances y resultados de investigaciones, ensayos y otras informaciones referidas a lo poblacional, ya que no existía en el país ninguna publicación de ese tipo.

Además, se produjo y envió la Alerta Informativa sobre Población, consistente en una serie de seis artículos periodísticos cada mes, a fin de que sean reproducidas o sirvan para la generación de otras noticias en la prensa nacional.

Se produjo y distribuyó series de microprogramas radiales a las emisoras de las ciudades mencionadas, así como videos sobre el Día Mundial de Población.

En el caso de los comunicadores y parlamentarios, se trabajó en la sensibilización en el tema a ambos grupos, brindándoles capacitación y propiciando el diálogo sobre el tema entre el sector académico, la prensa y los políticos.

Las reuniones regionales y las reuniones con docentes del área de población contaron a su vez con la participación de los sectores indicados y con expositores locales e invitados de Lima.

De acuerdo a las evaluaciones anualmente efectuadas por la agencia financiadora y el Estado, el proyecto ha tenido una ejecución e implementación satisfactoria, habiendo logrado lo planteado inicialmente e incorporado nuevas actividades cuando fue necesario. Asimismo, se trata de sistematizar la experiencia desarrollada por el proyecto, la que podría servir de aporte al desarrollo de la IEC en población en la región.

Empero, si bien la estrategia de comunicación utilizada respondió al logro de los objetivos planteados y las actividades de seguimiento y evaluación previstas se cumplieron, ésta debe seguir afinándose a fin de responder tanto al nuevo contexto en que se desarrollan las acciones en el área, como al enfoque propuesto por el UNFPA a través de sus más recientes documentos técnicos, privilegiando el desarrollo de líneas de acción dirigidas hacia audiencias cada vez más focalizadas.

Así, se trabaja en la incorporación de actividades tales como la implementación de talleres de intercambio de experiencias con los actores involucrados en el proceso emprendido, los cuales permitirán medir los logros alcanzados en lo que se refiere a sensibilización, capacitación, asunción de compromisos y generación de iniciativas, en los diversos grupos objetivo.

Se ha diseñado e incorporado indicadores que permitirán dimensionar los logros obtenidos y contribuir a la periódica revisión de la estrategia global del proyecto y de las diversas sub estrategias para cada área de trabajo, tipo de público y región.

Importantes resultados

Uno de los más valiosos resultados del Proyecto fue suscitar (o renovar) el interés por lo poblacional, después de varios años en que el tema no recibió ninguna prioridad, lo que fue evidente por los cada vez más seguidos requerimientos por mayor capacitación y por el

pronto desarrollo de acciones concretas.

Fue igualmente trascendente haber logrado acercar, en cada una de las ciudades donde se trabajó, a profesionales e instituciones que muchas veces desconocían entre sí el sentido de sus acciones, introduciendo el tema población y procurando que se tome conciencia de sus implicancias sobre las posibilidades de desarrollo y sobre la necesidad de incorporar las variables demográficas en la planificación local, regional y nacional.

Se considera sumamente importante haber contribuido al proceso de creación -directamente a cargo del CONAPO desde 1993- de los Consejos Regionales de Población, uno de los principales objetivos del Programa Nacional de Población.

Otra importante línea de acción fue la referida a la actualización -generando espacios de discusión y reflexión- de los docentes universitarios que tienen a su cargo cursos de demografía, propiciando el permanente contacto entre ellos, en camino hacia la uniformización de contenidos básicos de enseñanza y hacia la preparación de un manual peruano de demografía.

Debe destacarse también el trabajo desarrollado en lo que se refiere a la sensibilización y capacitación de líderes políticos en el tema, dentro de lo que se destaca las reuniones sostenidas con la Comisión de Salud, Población y Familia del Congreso Constituyente Democrático, con la presencia de congresistas y expertos en población, a fin de lograr una adecuada y explícita mención de la política de población del país en la Constitución vigente.

Otros puntos a resaltar son el desarrollo de concursos sobre temas de población (musicales, de carteles y de guiones), mecanismo que ha permitido llegar a la población adolescente y la preparación del Inventario de Recursos Humanos e Institucionales sobre Población, instrumento de consulta y referencia para todos los que trabajan en el área, permanentemente actualizado.

En paralelo, se sistematizó el centro de documentación en población existente en AMIDEP, introduciendo las referencias bibliográficas existentes a una base de datos computarizada, de acuerdo a las normas establecidas por el CELADE-DOCPAL, en base al pro-

grama Microisis.

Por encargo del FNUAP, el Proyecto tuvo además a su cargo la coordinación de las actividades conmemorativas del Día Mundial de Población (DMP) en el Perú en Cajamarca 1992, Cusco 1993 y Arequipa 1994), además de desarrollar, también desde 1992, la fase peruana del Concurso Internacional de Carteles sobre población que organiza cada año la sede del FNUAP.

Limitaciones encontradas

Como en otros países - tal vez la mayoría - el interés de los medios de comunicación por la temática poblacional ha sido en el Perú muy escaso. Cuando ha existido se ha tratado, por lo general, de sensacionalistas polémicas públicas acerca de temas como el aborto o la esterilización, promovidas por grupos extremistas cuya posición y accionar todos conocemos.

Sin embargo puede observarse - en la última década - un incremento tanto de la cantidad de información sobre población publicada en los medios, como de la calidad de la misma. Para un análisis más fino es preciso diferenciar la situación de Lima de la del interior del país, en lo que se refiere a la formación de los comunicadores.

Mientras que en el caso de Lima los periodistas de los principales medios cuentan con una preparación cada vez mayor, dentro de lo que se incluye un muy aceptable conocimiento de nuestra realidad social, en el caso de la mayoría - no todos - de los periodistas del interior ocurre lo contrario, llegándose en ocasiones a extremos lamentables.

Como resultado de nuestra experiencia en el área hemos inferido una suerte de regla, merced a la cual en aquellos lugares donde se brinda formación universitaria en comunicación el interés por cuestiones como la que nos ocupa es - por lo general - significativamente superior al que encontramos donde ello no ocurre. Claro está que además se conjugan otros factores, destacando entre ellos la idiosincracia de la gente en cada lugar (un puneño no tiene «nada que ver» con un «charapa», ni un piurano con un cuzqueño, por ejemplo).

En el interior, un problema con el que nos encontramos con

cierta frecuencia, sobre todo en el caso de las estaciones radiales, es el «divorcio» existente entre los propietarios de los medios y los periodistas. Ocurre que, en algunos casos, los primeros dificultan tanto la participación de los periodistas de sus emisoras en las reuniones organizadas, como la difusión del material informativo enviado.

Debemos recordar, al respecto, que una de las características de nuestra relación con los medios de comunicación es la ausencia de todo tipo de pago. Ello responde a nuestra propuesta - a los medios de comunicación del interior, básicamente - que contribuyan a mejorar la calidad de vida de su gente, incluyendo en sus programaciones el material informativo suministrado.

Si bien esta modalidad de trabajo nos ha permitido difundir ampliamente información sobre población, presenta como inconveniente no poder pausar idealmente la difusión de los microprogramas, situación que debe cambiar en tanto se logre la generación de un compromiso cada vez mayor por parte de quienes integran la Red de Comunicadores.

5. La Red Nacional de Comunicadores en Población

Uno de los objetivos del proyecto es la promoción y creación de la Red Nacional de Comunicadores en Población. Esta cuenta con diez grupos formalmente constituidos, de los cuales los de Iquitos, Piura, Huancayo, Trujillo, Cusco y Arequipa fueron creados a mediados de 1993, en tanto que los restantes, en Cajamarca, Huaraz, Chimbote, Pucallpa y Puno, se formaron un año después, al ampliarse el ámbito geográfico del proyecto. No existen grupos en Chiclayo y Tacna.

En dos ocasiones (Cusco, 1993 y Arequipa, 1994), se han llevado a cabo reuniones con la participación de representantes de la Red. Sin embargo, poco es lo que hasta el momento se ha avanzado a nivel de cada grupo y mucho lo que resta por hacer. En las líneas que siguen presentamos algunas ideas y reflexiones en torno al sentido de la Red, las cuales esperamos contribuyan a su consolidación y desarrollo.

¿Por que trabajar en Red?

Las redes constituyen un modelo de organización para la acción. Pueden ser un eficaz mecanismo para poner en la agenda pública, tanto a nivel local como regional y nacional, temas específicos de población. Además, sirven para movilizar a personas, grupos y organizaciones a realizar acciones concretas sin perder su identidad, actuando a favor de un fin determinado, como por ejemplo la promoción de la salud de la mujer como un derecho humano que le permitirá su incorporación plena al desarrollo.

Organizar una red para obtener determinados objetivos y propuestas, es algo que toma tiempo y supone superar dificultades; sin embargo, en la medida que se fortalece, crece y asume vida propia - independientemente del apoyo que inicialmente haya necesitado - e incluso puede plantearse nuevos objetivos.

El trabajo en equipo tiene muchas ventajas; en primer lugar, al no centrarse todo en una sola persona se permite la continuidad; además, se comparte responsabilidades, se aprovecha distintos puntos de vista y se logra mayor empuje.

El trabajo a niveles locales - por grupos - responde a la necesidad de descentralizar las acciones de población y lograr que se genere acciones y decisiones locales. Hasta el momento se ha cumplido con la retransmisión y difusión de lo que AMIDEP produce y envía. Sin embargo, se pretende mucho más. Se trata de lograr que cada grupo, en cada lugar, genere creativamente sus propias acciones y productos.

La pregunta es ¿porque integrar nuestro trabajo en una red? La idea es aprovechar las experiencias de otros lugares. No repetir los errores y aprender de las que son exitosas.

¿Para qué una red? Para que los grupos locales puedan trabajar con propiedad el tema poblacional, desarrollen interrelaciones con los profesionales vinculados a lo poblacional, accedan a las principales fuentes de información en el área y produzcan materiales informativos propios.

La tarea emprendida pretende sentar las bases para un posterior «caminar propio» de la Red de Comunicadores en Población, a

través de periodistas preparados en el tema y que cuenten con una infraestructura mínima para la producción de material informativo.

6. Perspectivas en el marco del Plan de Acción aprobado en la CIPD '94

Lo descrito en los puntos anteriores es, a grandes rasgos, lo hecho por AMIDEP hasta el momento en IEC materia de población. ¿Qué vamos a hacer en adelante? ¿Cuales son ahora nuestros desafíos? ¿Cuales nuestras prioridades?.

El desarrollo y la consolidación de la Red

Nos proponemos, en los próximos años, centrar nuestro trabajo en los comunicadores reforzando su capacitación y continuando con las acciones emprendidas, actualizando y rediseñando permanentemente la estrategia empleada.

Como se indicó, se desarrollará para ello estrategias y líneas de acción cada vez más específicas y focalizadas, priorizando la descentralización de acciones, el logro de compromisos claros y la generación de iniciativas puntuales por parte de cada grupo, en torno a los problemas que se identifique como claves, tanto a nivel nacional como local.

Sistematización de la experiencia

Aplicando los resultados de una reciente consultoría, estamos realizando y modificando, asimismo, los formatos empleados en el primer caso -seguimiento- afinando el levantamiento de información en torno a la difusión y producción de material informativo y a la pertinencia, calidad y resultados de las actividades desarrolladas.

Asimismo en lo que se refiere a la generación de actividades locales, a la articulación de acciones con los Consejos Regionales de Población (donde los hubiera), al grado de descentralización alcanzado; a nivel de capacitación adquirido por los beneficiarios y al grado de participación logrado en cada lugar.

Talleres de reflexión y compromiso

Otro punto sumamente importante es la necesidad de ampliar el nivel de compromiso del Proyecto con cada uno de los grupos objetivos seleccionados. Se trata de que en las próximas reuniones de capacitación, además de transferirse conocimientos sobre población y sobre comunicación, se reflexione acerca de la trascendencia de una adecuada organización interna del trabajo, de la planificación de acciones, de la búsqueda de compromisos y de la coordinación con otros grupos o instancias.

Esta búsqueda de mayores niveles de compromiso, supone también contar con la opinión de nuestras audiencias en relación a los objetivos sobre los que se plantea -en cada caso- el trabajo, así como acerca de los obstáculos y perspectivas que caracteriza a cada región, en lo que respecta a lo poblacional.

Descentralización de acciones

El desarrollo de acciones como las descritas contribuiría, sin duda, al diseño e implementación de planes de trabajos locales (formulados por cada grupo de la Red), que luego sean aplicados y seguidos por ellos mismos con el apoyo y orientación de AMIDEP.

En los siguientes años otorgaremos especialmente interés a la necesidad -antes mencionada- de que cada grupo de la Red descentralice sus actividades hacia el interior de sus regiones, multiplicando así los beneficios del Proyecto y procurando llegar a la población rural, la cual es la menos informada y la que mayor apoyo necesita por ejemplo, en lo que a planificación familiar y salud reproductiva se refiere.

Profundizar la capacitación

En cuanto a la necesidad de continuar capacitando los miembros de la Red, se repetirá el Curso Nacional para Comunicadores en Población, a fin de apoyar su autosostenimiento y fomentar la gene-

ración de iniciativas locales, se priorizará lo concerniente a la formulación de proyectos, contando para ello con la participación de expertos en las materias de población y comunicación, replicando lo realizado entre febrero y marzo de 1994 en Lima.

Sostenibilidad de la Red

Se trata de que cada grupo de la Red procure, a su vez, sensibilizar y capacitar en población a los comunicadores del interior de sus regiones, además de ampliar el ámbito de difusión del material informativo remitido por el Proyecto y producido por ellos mismos con terminologías locales.

BIBLIOGRAFIA

- Desarrollo de Estrategias en Información, Educación y Comunicación (IEC) para programas de población. FONDO DE POBLACION DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento Técnico, Número 1, 1993.
- Todos por la Salud, Guía de comunicación Para la Vida... UNICEF, 1989, 1era Edición
- La salud pública y la comunicación en América Latina... BELTRAN, Luis Ramiro, mimeo 1993
- Guarneciendo el poder de las ideas, La comunicación y la movilización social en los programas asistidos por la UNICEF: Un estudio de Caso... FRASER, Colin. Mimeo, 1992
- Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES 1991 -1992)... INEI, Septiembre 1992
- El Rol de la Comunicación en Población. Sandra de Rivero, preparado para el I Curso Nacional para Comunicadores en Población - Lima, febrero 1995
- Serie: Información, Educación y Comunicación en Población. Doc. número 1.
- Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, octubre 1994.

CUADRO 1

PRODUCCION DE MATERIALES DE COMUNICACION EN POBLACION 1991-94

MATERIALES	1991-92*	1993	1994	TOTAL»
Alertas informativas	71	57	66	194
Programas radiales	45	70	38	153
Videos / Prog. esp. TV	7	5	1	13
Boletín	5	4	4	13
Revista Peruana de Pob.	1	2	2	5
Carpeta DMP	1	1	1	3
Calendario Demográfico	1	1	1	3
TOTAL	131	140	113	384

* Comprende desde octubre 1991

CUADRO 2

ALERTAS INFORMATIVAS

TEMAS	1991-92*	1993	1994	TOTAL»
Aborto	1	4	2	7
Censo: Resultados	2	3	4	9
Crecimiento e indicadores demog.	12	1	8	21
Conferencia (El Cairo, IV R. Mujer, Cumbre social)	1	5	7	13
Jóvenes: Sexualidad, embarazos, educación sexual	3	7	8	18
Medio Ambiente: Desarrollo sustentable, población	4	3	5	12
Métodos anticonceptivos y planificación familiar	12	7	7	26
Migración desplazados	5	3	-	8
Mujer, género, derechos, participación en el desarrollo	12	11	11	34
Niños: Morbi-mortalidad, desnutrición, lactancia materna	5	2	3	10
Políticas de población Desarrollo Regionalización	5	1	3	9
Pobreza	1	1	2	4
Salud Materno infantil / Salud Reproductiva	4	2	1	7
SIDA	1	2	3	6
Fechas conmemorativas de población	1	3	2	6
Grupos minoritarios (indígenas, tercera edad)	2	2	-	4
TOTAL	71	57	66	194

* Comprende desde octubre 1991

CUADRO 3

PROGRAMAS RADIALES

TEMAS	1991-92*	1993	1994	TOTAL»
Importancia del Censo	-	8	-	8
P.F.: Beneficios, Dudas, Temores, Métodos Anticonceptivos	23	16	9	48
Niños/Jóvenes: Sexualidad, Educación sexual	23	14	6	30
Medio Ambiente, Salud y Población	10	17	-	20
Migración	-	6	8*	14
Mujer: Salud, Derechos, Organización	3	4	-	7
Salud Reproductiva SIDA/ETS	6	-	12	18
Población: Crecimiento, Urbanización, Conferencias Internacionales	-	5	3	8
TOTAL	45	70	38	153

* Es una radionovela en 8 cap.

CUADRO 4

INSTITUCIONES QUE RECIBEN LOS MATERIALES PRODUCIDOS 1994

LUGARES	DIARIO Y REVISTAS	RADIOS Y TV	ONGs	UNIVERSITY OTRAS INST.	TOTAL
Arequipa	3	17	6	5	31
Cajamarca	7	12	4	3	26
Cusco	4	13	11	12	40
Chiclayo	5	14	6	9	34
Chimbote	8	8	5	9	29
Huancayo	4	11	11	7	33
Huaraz	6	7	-	7	30
Iquitos	3	14	2	3	22
Lima	11	11	1	1	24
Piura	3	11	2	4	20
Pucallpa	8	15	1	2	26
Puno	1	8	7	11	27
Tacna	3	9	4	12	28
Trujillo	4	10	11	10	35
TOTAL	70	160	71	94	395

Actualizado a 1994

CUADRO 5**REUNIONES DE CAPACITACION POR GRUPOS**

GRUPOS	1991-92	1993	1994	TOTAL
Periodistas	12	21	18	51
Gobierno Regional	6	10	12	28
Docentes	3	2	3	8
Congresistas	3	1	-	4
Conmemoración DMP	1	1	1	3
TOTAL	25	35	33	94

CUADRO 6

REUNIONES DE CAPACITACION POR LUGARES

LUGARES	PERIODISTAS	GOBIERNO REGIONAL	OTRAS	TOTAL
Arequipa	4	3	1 DMP	8
Cajamarca	2	2	1 DMP	5
Cusco	4	3	1 DMP	8
Chiclayo	1	1	2 doc	4
Chimbote	2	3	-	3
Huancayo	5	-	-	8
Huaraz	1	3	-	1
Iquitos	4	-	-	7
Lima	16	3	9	24
Piura	4	2	-	7
Pucallpa	2	2	-	4
Puno	2	2	-	4
Tacna	1	3	-	3
Trujillo	4		1	8
TOTAL	51	28	15	94

Experiencias de comunicación en planificación familiar en el Perú

Carola La Rosa de Luque

Apoyo a Programas de Población
APROPO

1. Introducción

Agradezco la oportunidad de compartir con ustedes algunas ideas sobre el tema de comunicación en población, basadas en la experiencia que como profesional vengo desarrollando últimamente en el área de Planificación Familiar.

La comunicación, aspecto fundamental en la interacción entre personas, que fundamentalmente consiste en transmitir y recibir mensajes a través de diferentes medios, permite relacionarnos con mayor armonía, promoviendo el entendimiento entre las partes y con ello la tolerancia y la paz.

Si en nuestra vida cotidiana, con las personas más cercanas a nosotros, como nuestra pareja, hijos, padres y amigos observamos que el proceso de comunicación es complejo y requiere la voluntad de las partes para que continúe el proceso de maduración conducente a lograr un bienestar común más compleja es la comunicación entre distintos actores.

Es así que diseñar sistemas de información, educación y comunicación que promuevan conductas deseadas en la vida cotidiana, se convierte en un reto para los profesionales de las ciencias afines.

El tema de cómo estamos, es decir, de la calidad de nuestras vidas, dentro de la temática de lo poblacional es el que viene suscitando un creciente interés por el impacto que puede tener en el desarrollo. Los temas de cuántos somos y dónde estamos corresponden más a la responsabilidad del Estado en su planeamiento.

En el caso de la planificación familiar, la eficiencia de la comunicación es crucial, por el hecho de involucrar la sexualidad, la equidad de género, la salud preventiva, valores religiosos, éticos y culturales, que debemos compatibilizar con los derechos humanos universalmente reconocidos.

Este IV Congreso Nacional de Población se realiza en un momento de importancia histórica, por haberse aprobado un Plan de Acción al año 2015 en el tema «Población y Desarrollo». Dentro de este plan hay un capítulo específico para el tema de «Comunicación en Población y Desarrollo».

Basado en un diagnóstico de lo que ha venido ocurriendo en los diferentes países del mundo, se ha identificado los objetivos y las medidas o estrategias que deberán adoptar los países para llevarlo a cabo.

Este Plan de Acción ha sido aceptado por el gobierno del Perú, en el marco de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo. En el Perú, el Ministerio de Salud ha publicado la Política Nacional de Comunicación para la Salud, que es un aporte al tema y que refuerza la importancia de la salud preventiva y de las acciones de información, educación y comunicación.

2. Experiencias de comunicación en planificación familiar en el Perú.

A partir de la década del 80 se ha realizado campañas de comunicación en planificación familiar en el Perú. Si bien aún hoy se las recuerda, no han significado un esfuerzo sostenido en el tiempo.

APROPO, con el apoyo financiero de USAID y la asistencia técnica de The Futures Group y de la Universidad Johns Hopkins, por tercer año consecutivo viene desarrollando campañas integrales de

comunicación en planificación familiar.

Estas campañas fueron presentadas en el Foro de las ONG's, como parte de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo y merecieron el elogio, por su carácter positivo y motivador. Fueron seleccionadas junto con las campañas de Egipto, Zimbawe e Indonesia, como ejemplo a imitar.

Las medidas de acción en comunicación, identificadas y presentadas, tanto en la Conferencia como en la política nacional de comunicación para la salud, vienen siendo puestas en práctica en los programas que APROPO ha implementado desde 1987 para promover la planificación familiar en libertad.

En la realización de este trabajo hemos seguido la metodología empleada por la Johns Hopkins University, que incluye el proceso denominado «P», técnicas para estudios de audiencia, diseño de estrategia de comunicación y modelo para interpretar el impacto de las mismas. Asimismo, se ha hecho uso de las técnicas de mercadeo social.

En el diagrama que presentamos en el Anexo 1, se muestra cómo hemos usado el modelo de comunicación en planificación familiar. Las actividades realizadas se basan en el conocimiento de la audiencia o público-objetivo al cual se dirige, para asegurar que los mensajes presentados a través de distintos formatos lleguen al individuo, tocándolo y sensibilizándolo, y promoviendo su actuación sobre el tema.

Dentro de las líneas de acción que hemos desarrollado, hemos distinguido actividades para promover cambios de actitudes y cambios de comportamiento para los diferentes ámbitos en los cuales hemos incursionado, que son las personas y su entorno.

Hemos puesto especial cuidado en abordar el tema de manera integral, ya que planificación familiar no es sólo el uso de métodos anticonceptivos, sino que, también, involucra los temas y valores ya expuestos.

Ejemplos visuales de cómo el modelo y las actividades han funcionado, se observan en el video que recoge una muestra de las actividades realizadas por APROPO en los últimos dos años.

Hemos desarrollado campañas genéricas y de marca. La combinación de ambas ha significado lo siguiente:

- El tema de la sexualidad y la planificación familiar viene siendo discutido ampliamente para dejar de ser un tema tabú.
- Valernos del entretenimiento como un vehículo de educación para acercarnos más al público-objetivo.
La animación cultural, el teatro en TV, las ferias populares, siempre acompañadas de consejería, han probado ser un medio eficiente de aprendizaje.
- Informar al público-objetivo de las diferentes opciones de productos anticonceptivos y fuentes de provisionamiento existentes en el Perú.
- Involucrar a los laboratorios fabricantes de los productos anticonceptivos que promovemos en la filosofía del mercadeo social y contener y revertir la tendencia negativa en las ventas de los productos de marca. En el caso de Condones «Piel» se lanzó la primera campaña masiva difundiendo la noción de parejas responsables. Las ventas superaron ampliamente las expectativas.
- Incrementar los niveles de recordación de mensajes que aumentan cada año, así como la participación de los medios que evidencian la importancia e interés en nuestra temática.
- Disminuir mitos y rumores sobre los métodos anticonceptivos y la sexualidad responsable, incrementando el uso de la consejería telefónica y la asistencia a centros y servicios de planificación familiar, tanto del Ministerio de Salud como del Instituto Peruano de Seguridad Social y de las ONG's, así como algunas clínicas particulares.

3. Limitaciones a programas de comunicación en planificación familiar.

Acogiendo el pedido de identificar las limitaciones al ejecutar estos programas de comunicación en planificación familiar, encontramos que el éxito de los mismos está relacionado con el manejo de los obstáculos, y podríamos resumir las limitaciones en las siguientes

consideraciones:

- . La comunicación en población es un tema cuya importancia no es reconocida ampliamente, tan es así que solamente ha sido limitada a asuntos menores, como folletería y materiales impresos. También a reuniones-talleres esporádicas e, incipientemente, a labores de «lobbying». Se desperdicia, así, el desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones, la informática para la difusión de mensajes sobre el tema poblacional y las relaciones interpersonales. Lo poblacional tiene un amplio espectro.
- . La falta de reconocimiento de la importancia de la información, educación y comunicación en este tema, se ve reflejada en los presupuestos para llevar adelante programas eficaces en comunicación en población y desarrollo. Y es que el costo de ejecución de un modelo multimedia para cualquier audiencia está en el orden de US\$ 600,000 por campaña, dependiendo si se trata de una campaña de lanzamiento o de mantenimiento.
- . También debe mencionarse que existen grupos de interés contrarios a que las materias de población y desarrollo se promuevan libremente y que utilizarán diferentes mecanismos para trabar la ejecución de una estrategia como la propuesta en el Plan de Acción al 2015 acordada en El Cairo en Setiembre de 1994, en la cual participó el Perú.
- . La desinformación es la mejor aliada de estos grupos contrarios, así como la falta de portavoces que difundan información correcta sobre el tema, como lo experimentamos en los meses previos a la conferencia.
- . Un reto adicional de importancia es que la comunicación en población, al proponer cambios de actitud y comportamiento sobre lo que es el ser humano en sociedad, requiere de continuidad, como única manera de alcanzar metas al largo plazo; igualmente, requiere de un esfuerzo sistemático que tiene un costo. Este costo es difícil que lo asuma una sola fuente.

4. Propuestas para asegurar la eficacia de campañas de comunicación en planificación familiar.

- . El reto es asegurar que la comunicación en población en el tema de planificación familiar no sufra bajas en sus programas y líneas de actividad y, por el contrario, se constituya en un modelo teórico-práctico para ir considerando opciones y responsabilidades, partiendo del nivel de individuo a la sociedad civil organizada, al Estado y a la sociedad en su conjunto.
- . Fortalecer al Consejo Nacional de Población (CONAPO) para que pueda cumplir con su objetivo institucional. El CONAPO deberá responsabilizarse por el seguimiento a la ejecución del Plan de Acción al 2015 y asegurar la participación, entre otros, de las ONG's.
- . Las diferentes instituciones interesadas en el tema deberán coordinar sus esfuerzos, a fin de maximizar los recursos, tanto locales como los provenientes de la cooperación técnica internacional.
- . Comprometer a toda la comunidad organizada a que ejerza un rol de «Agente de Salud», facilitando que los medios y mensajes preventivos lleguen a todas las personas.
- . Ejecutar el Plan de Acción de Población y Desarrollo, poniendo énfasis en la lucha contra la discriminación de la mujer como requisito fundamental para eliminar la pobreza y promover el desarrollo social y económico sostenido (Ver Anexo).

ANEXO

La comunicación en el contexto de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) - El Cairo 1994

El Plan de Acción al año 2015 en el tema «Población y Desarrollo» tiene un capítulo específico para el tema de «Comunicación en Población y Desarrollo» (Capítulo XI).

Basado en un diagnóstico de lo que ha venido ocurriendo en los diferentes países del mundo, se ha identificado los objetivos a lograr y las medidas o estrategias que deberán tomar los países para llegar a éstas. En lo que nos atañe al tema de la ponencia, los objetivos del Plan de Acción son los siguientes:

- a) Aumentar el conocimiento, la comprensión, la sensibilización y la concientización de la sociedad a todos los niveles, de forma que las familias, las parejas, los individuos, las personas que pueden influir en la opinión pública, los dirigentes comunitarios, las organizaciones no gubernamentales, los encargados de la formulación de políticas, los gobiernos y la comunidad internacional, reconozcan la importancia y la pertinencia de las cuestiones relacionadas con la población y adopten las medidas necesarias para resolver esas cuestiones en un ambiente de crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible.
- b) Estimular actitudes que favorezcan un comportamiento responsable en el ámbito de la población y el desarrollo, especialmente en aspectos como el medio ambiente, la familia, la sexualidad, la reproducción y la sensibilidad respecto de las cuestiones de las diferencias entre razas y entre sexos.
- c) Lograr que los gobiernos demuestren la voluntad política de resolver las cuestiones de población y desarrollo, a fin de fomentar la participación a todos los niveles de los sectores público y privado en la formulación, la aplicación y la supervisión de políticas y programas en referencia.
- d) Mejorar la capacidad de las parejas y los individuos para ejercer

su derecho básico de decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el espaciamiento de los nacimientos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para ello.

Como podrá observarse, uno de los temas prioritarios en comunicación es el tema de la planificación familiar y/o sexualidad responsable, ya que se considera que creando opciones y construyendo responsabilidades a partir del individuo, se podrá ir cimentando una sociedad con mayor equidad y con mayores posibilidades para las siguientes generaciones.

Dentro de las medidas de acción que el Plan de Acción al 2015 identifica, están consideradas actividades de información, educación y comunicación, a través de:

- Campañas dirigidas al público para sensibilizarlo en los temas antes mencionados, como la maternidad sin riesgo, la salud reproductiva y los derechos conexos. También las consecuencias de la relación entre población y medio ambiente, a fin de influir en los cambios de comportamiento y de estilo de vida de los consumidores. Los medios de difusión deberían ser uno de los principales cauces de difusión de conocimiento y de motivación.
- Asegurar que todos los representantes de la sociedad, la comunidad científica, dirigentes, padres de familia, en fin, la sociedad civil organizada, tengan acceso a la información sobre la población y el desarrollo sostenible y que fomenten la comprensión de estas cuestiones y apoyen las medidas propuestas.
- Adoptar un enfoque estratégico coordinado respecto de la información, educación y comunicación, a fin de maximizar el impacto de las diversas actividades de este tipo, tanto moderna como tradicionales. Reforzar, en lo posible, aptitudes de comunicación interpersonal, en particular, la capacidad de motivación y asesoramiento para mejorar la calidad de los servicios, ejerciéndola sin ningún tipo de coerción. Hacer uso de los diferentes canales de difusión, como impresos, audiovisuales y electrónicos.
- Las actividades de IEC deben basarse en los resultados de investigaciones y asegurar la participación del público al que se desea

llegar, a fin de mejorar la pertinencia y los efectos de esas actividades.

- . Utilizar más y de forma más efectiva los programas de entretenimiento de los medios de comunicación y otros medios tradicionales.
- . La educación deberá ser apropiada a la edad, comenzando en el hogar, en la comunidad y continuar a todos los niveles de la enseñanza académica y no académica.
- . Los gobiernos deberían dar prioridad a la capacitación y utilización de especialistas en IEC que contribuyan al desarrollo conceptual y metodológico de la educación relativa a la población y cuestiones conexas.
- . Promover la solidaridad y apoyar la asistencia al desarrollo entre los países, creando mecanismos de información que permitan estar actualizados en cuestiones de población y desarrollo. Las redes nacionales, subregionales y mundiales, podrían ser un medio para incentivar el intercambio de información y de experiencias.

FUENTE: Naciones Unidas.- Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo - El Cairo (Egipto)

Comentario

Ronald Velarde Valer

Son evidentes los grandes avances que la comunicación ha experimentado durante la última década en nuestro país. Quienes estamos, desde hace un tiempo atrás, inmersos en las tareas comunicacionales somos observadores y actores de todo este cambio. Y esta oportunidad se hace propicia para manifestar, de manera breve y concisa, algunas reflexiones sobre este tema.

Hasta hace poco se consideraba a la comunicación como un instrumento de «apoyo» a cualquier actividad o proyecto. Era asumido como un soporte eficaz para el logro de algunos objetivos, siempre enmarcado dentro de las actividades complementarias. En suma, se le condicionaba y subordinaba a otras tareas o actividades.

Este tratamiento, en parte, fue ocasionado por los mismos comunicadores, en el afán de ver a los medios de comunicación comerciales como un sector contrario a los intereses de desarrollo de la población. A la radio y la televisión se les calificó como medios de comunicación eminentemente verticales y reñidos con los intereses de los sectores populares. Surgieron entonces las propuestas de trabajo con los medios de comunicación «alternativos», es decir, la utilización de la prensa artesanal, los mimeógrafos y proyectores caseros, los programas para radio-bocinas y grupos de audición crítica, los grupos de teatro vecinal o comunal, etc., en la posibilidad de desarrollar una comunicación más dialógica respecto a la verticalidad extrema.

Sin embargo hoy en día ya estamos frente a una nueva concepción en la cual se le otorga su valor real: La comunicación *es un instrumento de desarrollo*, en base a la cual se pueden plantear proyectos y objetivos

concretos. Razón principal para ello es el considerar el trabajo comunicacional como algo integral, en la cual los diferentes niveles o campos no estén reñidos, sino que se encuentren articulados dentro de una misma estrategia.

Un aspecto muy importante a tener en cuenta es que la comunicación ligada a procesos de desarrollo, incorpora la estrategia del mercadeo social para el logro de sus objetivos. Hasta hace pocos años atrás, uno de los más destacados comunicadores de nuestro medio, señalaba en un artículo titulado «La salud no se vende», la imposibilidad de hablar de mercadeo para acciones encaminadas, por ejemplo, a aumentar las coberturas de atención de salud preventiva. Hoy, ese mismo comunicador es uno de los que más va aportando a la incorporación de los temas poblacionales al mercadeo social.

Y es que la nueva perspectiva del trabajo comunicacional ligado a procesos de desarrollo, tiene que nutrirse también de este campo del mercadeo, lo cual equivale a considerar como «producto de venta» la necesidad social.

Dentro de este contexto, los trabajos que AMIDEP y APROPO realizan son de suma importancia.

AMIDEP -a través del Proyecto de Apoyo a las Actividades de Comunicación en Población a Nivel Nacional, descrito por la Dra. Elsa Alcántara y Martín Guerra-García- desarrolla una valiosa tarea en varios sentidos:

- Es una de las pocas instituciones que viene desarrollando un trabajo comunicacional a nivel nacional, expresado, actualmente, en la formación de una red de comunicadores en trece ciudades del país. Y no es un trabajo a distancia, sino, el cumplimiento *in situ* de algunos objetivos concretos para cada una de las localidades.
- «Vende» a los periodistas y comunicadores, en sus permanentes reuniones departamentales y regionales, la temática poblacional. Con ello facilita, por un lado, el trabajo que algunas instituciones locales vienen realizando sobre población y, por otro, aproxima a los periodistas a temas actualizados.
- Capacita a los comunicadores en la producción y el manejo más

adecuado de los mensajes. Esta actividad la consideran los periodistas del interior del país de suma importancia, porque de esa manera se acorta un poco la brecha existente entre la formación profesional de los periodistas de Lima con los de provincias, en las cuales se hace -en gran escala- un periodismo improvisado.

- Descentraliza el trabajo comunicacional, facilitándoles a los periodistas locales la ejecución de proyectos elaborados conjuntamente.
- Articula el trabajo de comunicación con las actividades que otras instituciones del Estado y ONGs realizan en el campo poblacional, a partir de encuentros regionales con miras a la formulación de proyectos integrados.

De igual manera, es muy importante la labor de APROPO, porque actualmente viene desarrollando exitosamente un modelo teórico-práctico de comunicación integral sobre un tema específico: la planificación familiar.

Lo expuesto por la Sra. Carola de Luque nos grafica muy bien una propuesta de estrategia planificada en que se articulan la investigación y la educación con la comunicación, es decir, el desarrollo de un sistema de IEC. Esta es una experiencia en la que se le otorga plenamente su valor a la comunicación dentro de lo que pueden ser los programas nacionales de desarrollo, considerando áreas de aplicación local, regional o nacional y con una naturaleza de ejecución multisectorial.

Dentro de este marco, APROPO tiene como público objetivo a diferentes sectores poblacionales urbanos, urbano-marginales y rurales, para cuya llegada hace uso de diversos niveles comunicacionales. Para lo masivo enfatiza la radio; para lo intermedio apela al teatro; y para lo interpersonal considera a los promotores del Ministerio de Salud. Es decir, utiliza bien todas las posibilidades para potenciarlas al máximo, teniendo cuidado del tratamiento homogéneo de los mensajes en cada uno de los niveles.

Este tipo de experiencias nos hace ver que el campo de la comunicación va adquiriendo o ganando su propio espacio. No es gratuito que los organismos de cooperación internacional consideren

prioritario el trabajo comunicacional para generar voluntades y acciones de gobiernos y políticos, de profesionales, iglesias, organizaciones civiles y populares, maestros, promotores, etc. Un ejemplo de ello es la incorporación de las tareas de comunicación en el Plan de Acción al año 2015 impulsada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Antes de finalizar mi intervención, quisiera solicitar a AMIDEP, a nombre de los periodistas de los diversos puntos del país, la edición de un número de la Revista Peruana de Población sobre el tema de comunicación en población.

Comentario

Max Tello

En el contexto de las estrategias actuales del desarrollo los proyectos de comunicación en población tienen un carácter prioritario. Se trata de la salud, la calidad de vida y el difícil equilibrio entre cuántos somos, qué tenemos y qué hacemos. El cambio esperado está en conductas como adoptar el consumo de métodos anticonceptivos, actitudes funcionales a un desarrollo sostenible en las regiones, una actitud de competencia para decidir sobre el propio destino, opiniones favorables en políticos, congresistas y periodistas, una nueva forma de conocer la planificación familiar como recurso para la calidad de vida, una inquietud de buscar información para decidir sobre nuestras posibilidades y futuro. En la presente sociedad de la comunicación, la información, la educación y la comunicación (IEC) son recursos por excelencia para esta acción.

Es imposible pensar en proyectos sociales sin pasar a través de los medios masivos de comunicación y su enorme poder motivador, la diversidad de materiales y recursos gráficos y audiovisuales que nos permiten una mayor efectividad educativa y las sutilezas de la comunicación interpersonal, su impacto en la decisión de las personas, su trascendental función en todos los programas de calidad de servicio que caracterizan los procesos de modernización no sólo en nuestro quehacer sino en todos los sectores de producción, comercialización y servicios.

La comunicaciónes indicador de modernidad y así lo entienden las organizaciones que vienen trabajando IEC en Población en el país. Desde distintos contextos, iniciativas como las de AMIDEP y APROPO

convergen en cubrir diferentes campos de la acción comunicacional necesaria para alcanzar nuestro objetivo de lograr un conocimiento de los temas poblacionales, actitudes favorables y conductas funcionales.

El Center for Communication Programs de Johns Hopkins University viene prestando asistencia técnica hace ya varios años a APROPO para el diseño y la realización de campañas anuales de planificación familiar. Los técnicos de APROPO han sabido orquestar diferentes medios para alcanzar sus objetivos de presentar la planificación familiar asociada a calidad de vida y a la vez motivar a concurrir a los establecimientos de salud. En este sentido, las campañas articulan publicidad en medios masivos, información periodística de divulgación en diarios de gran tiraje, teleteatro en programas femeninos del mediodía, con promoción cultural usando teatro callejero y consejería telefónica a través de una hotline.

La acción de APROPO sigue un cuidadoso proceso de investigación que sustenta sus decisiones. Antes de cualquier proyecto se realizan estudios de audiencia que informan respecto a los conocimientos, valores, actitudes, prejuicios, opiniones, conductas, consumo de medios y estilos de vida de los segmentos de público que interesan. Toda pieza o mensaje es sometido a pretest en lo que a su atractivo, comprensión, aceptación y capacidad de provocar identificación se refiere. Y finalmente los proyectos son seguidos en su impacto a través de investigaciones evaluativas.

AMIDEP es la mayor experiencia de divulgación de información sobre el tema de población que ha habido en el país. Desde hace cinco años AMIDEP se ha encargado de investigar sobre referentes tan diversos como la salud reproductiva, los métodos anticonceptivos, las migraciones nacionales e internacionales, las estrategias regionales de desarrollo, la regionalización, la relación entre población y medio ambiente. El producto de esta investigación permanente es puesto a disposición de los comunicadores y periodistas ya sea a través de notas de prensa, publicaciones o programas de radio. AMIDEP se ha constituido en la agencia de noticias especializada en el tema y su información se difunde por medios nacionales, regionales y locales,

comprendiendo una red de periodistas capacitados por la misma organización.

Por otro lado, cumple la función de fuente de información para políticos, congresistas y decisores de las diversas esferas públicas. En nuestro país un político tiene que tomar muchas decisiones con escasa información a su alcance. AMIDEP llena este vacío proyectándolos de información y respondiendo a sus consultas. Con una estrategia académica y objetiva han logrado convertirse en fuente autorizada de políticos de diversas tendencias en un cuidadoso trabajo informativo. La misión de esta organización se enmarca en una estrategia de mediano a largo plazo. Cambiar la forma de conocer los temas poblacionales no es fácil. Hay muchos mitos y resistencia, producto de la desinformación y el conocimiento fácil, que marcan la actitud y la conducta no sólo del decisor sino también del hombre de la calle. Los cambios serán producto de una acumulación de información correspondiente que se integre con las necesidades de la nueva sociedad de la modernidad.

Hay otras organizaciones que podrían estar en esta mesa y que vale la pena mencionar. EL Ministerio de Salud en el contexto del proyecto PASARE-PERU, con asistencia técnica de JHU/PCS, viene desarrollando un set de materiales impresos de apoyo a la prestación de servicios de salud reproductiva en la perspectiva de que calidad en términos comunicacionales es materiales informativos y una adecuada comunicación interpersonal.

INPPARES ha desarrollado una gran experiencia en comunicación interpersonal sobre salud reproductiva. INPPARES ha sabido llegar a los jóvenes, motivarlos a concurrir a sus establecimientos, captarlos, informarles y, lo más importante, comunicarse con ellos.

Esfuerzos como éstos, junto con las experiencias comunicacionales de grupos vinculados al tema de la mujer como Manuela Ramos, Flora Tristán o Calandria, merecen nuestra atención en la perspectiva de concurrir a una estrategia nacional de comunicación en población, donde los temas se integren tal como ocurre en el conocimiento de la gente, recogiendo sus intereses y respondiendo a sus motivaciones. Nunca como hoy tuvimos tantos recursos

comunicacionales dirigidos a un objetivo tan concurrente. Es un momento de encuentro de recursos humanos, capacitados, con la oportunidad de hacer algo juntos. Hace poco concurren al taller de Planeamiento Metodológico de la Comunicación: Proceso P, conducido por la coordinación académica de la Universidad Johns Hopkins, más de cuarenta ejecutivos de proyectos de población del sector privado y del sector público. El taller fue apoyado simultáneamente por USAID y el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Fue una expresión de las posibilidades y necesidades de integración de estos tiempos.

El tema poblacional cubre intereses muy cercanos a la vida cotidiana de la gente. No es necesario hacer grandes esfuerzos académicos para que el hombre de la calle se preocupe en mirar su realidad. Lo importante es hablar en los lenguajes adecuados, estar en la información, en el entretenimiento, en la ficción, en la telenovela, en el programa femenino, en el discurso de los líderes y los políticos, en los colegios y en la calle. Pero también es importante estar listos a responder en la consejería telefónica, en el consultorio, en la atención a los usuarios de los servicios. La comunicación es un proceso bidireccional, no basta con tener recursos para decidir lo que deseamos; es necesario saber escuchar la expresión de la población.

Conclusiones y recomendaciones

*Moderador: Juan José Vega M.
Relatora : Kenia Ordonio*

Diagnóstico

1. El grado de desarrollo tecnológico alcanzado por los comunicadores ha producido fuertes cambios en el mundo, donde el proceso de la globalización se acentúa, acercando personas ubicadas en los rincones más alejados del mundo.

A partir de la década de los 80 se han realizado diversos esfuerzos de comunicación en población y planificación familiar en el Perú. Varias instituciones vienen trabajando en el tema desde hace ya varios años; algunas, en la línea de discusión y divulgación de los temas poblacionales, dirigiendo su atención a audiencias específicas, otras, a través de campañas integrales sobre temas puntuales, llegando al público a través de diversos canales de comunicación.

2. Problemas

Si bien existen experiencias articuladas, aún falta lograr que todas las acciones de comunicación en población estén consideradas en un marco estratégico global.

La existencia de grupos de interés contrario, usando mecanismos para trabar el desarrollo de acciones en el área.

Si bien es cierto el proceso de globalización tiende a uniformar los mensajes, no debe descuidarse la atención de audiencias minoritarias, que requieren un tratamiento específico de acuerdo a su realidad.

Existe una tendencia a pensar que el comunicador es un intermediario para la transmisión de mensajes; ello no permite reconocer la comunicación como proceso de participación y diálogo.

Las facultades de comunicación social del país, descuidan la orientación de la comunicación para el desarrollo (incluido lo poblacional).

Si bien existen algunos niveles de coordinación entre las instituciones, estos aún son insuficientes.

El escaso reconocimiento de la importancia de la comunicación en población, se refleja en la falta de interés y en los pocos recursos asignados por parte del Estado; se ha contado solamente con el apoyo de la cooperación técnica internacional.

Recomendaciones

1. Que los organismos públicos, privados o internacionales, vinculados directamente al Plan de Acción sobre Población y Desarrollo, asuman los componentes de información, educación y comunicación (IEC) como estrategia de acción para el logro de las metas establecidas en El Cairo. Para ello es necesario que se entienda la cabal importancia de la comunicación para influir tanto en lo político como en el proceso de cambio de actitudes y conductas.
2. Que debe priorizarse la sistematización de las experiencias de comunicación en población que se han desarrollado en el país, a fin de optimizar el uso de los recursos disponibles y de enriquecer las actuales y futuras estrategias de comunicación en población.
3. Que el Estado apoye, con recursos y atención prioritaria, el cumplimiento de las metas previstas en el Plan de Acción a fin de fortalecer el proceso de consolidación de la Red Nacional de Comunicadores en Población.
4. Que los programas y proyectos de comunicación en población se ejecuten bajo un marco estratégico, basado en la investigación y técnicas comunicacionales modernas, lo cual permitirá ir optimizando el impacto de las intervenciones y la utilización racional de los recursos técnicos y financieros.

5. Que es indispensables que las campañas de comunicación en población se diseñen bajo un criterio multimedia, complementando las posibilidades de los grandes medios de comunicación con los esfuerzos promovidos por las redes regionales de comunicación en población.
6. Que, en la estrategia de fortalecer las redes regionales de comunicación en población, es fundamental fomentar la producción local de materiales, así como impulsar la integración de esfuerzos coordinados con los gobiernos regionales y locales y muy especialmente con los consejos regionales de población.
7. Que la comunicación interpersonal, expresada en sus múltiples formas, debe ser un componente presente en toda estrategia de comunicación en población, complementando, si es el caso, la acción desarrollada desde los grandes medios de comunicación.
8. Que es importante gestar, en un marco estratégico de comunicación en población, un proceso de movilización social que facilite la toma de decisiones, fomente la participación colectiva y refuerce los mensajes educativos difundidos a través de los medios de comunicación o de la comunicación interpersonal.



IV

Reunión
Nacional
sobre
Población

Taller 8

INVESTIGACION EN
POBLACION



Investigación en población en América Latina: Experiencias y retos

José Miguel Guzmán
Equipo de Apoyo FNUAP

Un preámbulo necesario

« Emotion may well be the support system without which the edifice of reason cannot function properly and may even collapse... Thus absence of emotion may be as pernicious for rationality as excessive emotion »

Descartes' Error and the Future of Human Life. Antonio Damasio, Scientific American October 1994.

Analizar la investigación en población en América Latina es entrar en un mundo no sólo de razones, sino también de emociones y pasiones. Ha habido mucha pasión en este proceso, unas veces actuando como fuerza propiciadora del cambio, otras, como barrera de contención del mismo. Por lo tanto, como cualquier obra, es una obra que la desarrollan personas con ideales, creencias y convicciones a tono con su época. Ha sido, en todo caso, una obra cuyo desarrollo ha demandado mucho esfuerzo y mucho razonar en la búsqueda por entender las razones y sinrazones de la dinámica poblacional de nuestra región en su versátil y escurridizo danzar por los laberintos del subdesarrollo.

Introduciendo las preguntas

El documento que me ha sido solicitado para este evento, debería contener, según lo anunciado en la carta de invitación, dos temas principales: Un planteamiento general y una interpretación crítica de la investigación en población en la región, básicamente a partir de la década del 80, y un examen de las perspectivas que se avisoran para el próximo milenio. Es decir, debe confluir el análisis del pasado con una mirada hacia el futuro.

A la luz de lo dicho, en el preámbulo y del carácter enciclopédico que un esfuerzo de este tipo demanda, este pedido plantea un gran reto, difícil y complejo para ser abordado en un trabajo limitado como el que he podido efectuar. Por ello, sin pretender ser exhaustivo, he puesto mis pensamientos en tratar de dar respuesta a tres preguntas principales: ¿Hemos avanzado en la última década en la confirmación de una capacidad nacional, tanto individual como institucional, para abordar la investigación en población? ¿Cuáles son los retos principales que se nos presentan, y cómo deberíamos abordarlos?

En las páginas que siguen, trataré de entrar en estas preguntas intentando una respuesta, aunque ésta sea sólo parcial. En este proceso he estado apoyado por numerosos trabajos que sobre este tema fueron elaborados -especialmente en los inicios de la década del 80- por distintos investigadores de la región tales como Carmen Miró, Joe Potter, Neide Patarra, Raúl Benítez Zenteno, Daniel Rodríguez y otros.

Aunque como veremos más adelante hay etapas en las cuales América Latina desarrolla una visión propia de cómo abordar la temática poblacional, en general, la evolución mostrada en este campo no es distinta de la observada en otras áreas del conocimiento, en las cuales los avances y retrocesos se comparten con otras regiones del mundo, ya sea por el aumento de las comunicaciones (vía congresos, seminarios, correo electrónico, etc.), o por las ataduras entre recursos -cuando éstos vienen del centro- y las temáticas a investigar.

Con miras a facilitar mi trabajo, y espero que también el aprovechamiento que espero hagan de éste los lectores, he dividido el documento en dos partes: La primera parte trata del pasado, incluyendo

una visión panorámica de la situación actual. La segunda parte trata sobre el futuro, especialmente en lo que respecta a los retos que se nos plantean para la próxima década, durante la cual tendremos la suerte -esperémoslo- de inaugurar un nuevo siglo y un nuevo milenio. En cada una de las partes trataremos de abordar el contenido de las dos primeras preguntas: el avance del conocimiento y los logros en el fortalecimiento de la capacidad nacional y regional; aunque por razones de tiempo se hará énfasis en el primero.

Primera parte: Una mirada al pasado y al presente

Cuánto se había avanzado hasta los inicios de los 80s

Para saber si durante la década del 80 se avanzó en la investigación en población, es necesario determinar hasta dónde se había llegado hasta principios de la década del 80. A Daniel Rodríguez, se le encomendó en 1984 hacer un estudio de los cambios institucionales ocurridos en América Latina en el área de población, que sirviera como marco para trazar las nuevas líneas de lo que debería ser una instancia colaborativa regional, una vez desaparecido el programa PISPAL. Dado lo acucioso del estudio realizado (Rodríguez, 1985) y su relevancia para el tema de este ponencia, quiero resumir aquí algunos resultados principales de su trabajo.

Rodríguez propuso tres categorías para analizar la investigación en población en América Latina hasta los inicios de la década del 80: a) las orientaciones generales de la actividad académica en la región, b) las etapas del desarrollo metodológico y c) las etapas del desarrollo teórico. En cada una de ellas existen períodos definidos por aquello que fue característico o que predominó durante dicho período, coexistiendo con otros temas, enfoques y metodologías anteriores. Los resultados de su análisis (ver cuadro 1) son explicativos por sí mismos. Dicho cuadro muestra cómo va modificándose en el tiempo la forma y los contenidos de la investigación.

Cuadro 1

Etapas y períodos de la investigación en población en América Latina hasta 1985

Orientaciones generales		Etapas metodológicas		Etapas teóricas	
Período	Orientación	Período	Contenidos	Período	Marcos teóricos
1957-1967	Técnico-descriptiva	1957-1967	Análisis censales	1957-1964	Escasa teorización
1968-1978	Científico explicativa	1966-1972	Encuestas	1964-1970	Teoría de la modernización
		1973-1980	Etapas del discurso	1971-1980	Enfoque histórico estructural
1979-1985	Hacia políticas	1981-1985	Métodos cualitativos	1981-1985	Búsqueda de alternativas

Fuente: Elaborado en base a Rodríguez, 1985

Siguiendo dichos planteamientos, analicemos brevemente y de manera agregada los diferentes períodos. En un primer período, que llega hasta mediados de la década del 60, se disponía de un conocimiento muy fragmentado de la situación demográfica de los países de la región, los estudios realizados, dada esta situación, se centraban en la estimación de los indicadores demográficos básicos, fundamentalmente, a partir de censos y, ocasionalmente, de estadísticas vitales. Miró lo señala así: «... la investigación en población durante muchos años estuvo orientada a teorías que explicaran la relación de los fenómenos demográficos con otros factores socioeconómicos» (Miró y Potter, 1980: p. 78). A pesar de lo anterior, como lo dicen estos mismo autores, este tipo de investigación, fundamentalmente de tipo descriptivo, contribuyó en mucho al incremento de una visión clara de los problemas generales de población y de su naturaleza específica. En estas tareas, el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) jugó a nivel regional un rol fundamental, no sólo a través de los

estudios de población que propició y llevó a cabo, sino también a través de la formación de recursos humanos que luego se convertirían, en sus propios países, en transmisores de conocimiento. A nivel nacional destaca, ya en los finales de este período, el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano del Colegio de México (CEDDU), cuya influencia a nivel regional comienza a apreciarse a partir del segundo período que se analiza a continuación.

En un segundo período, que va desde mediados de la década del 60 hasta mediados de la década de los 70, surge una preocupación por disponer de una explicación de la diversidad demográfica y se inician los programas regionales de encuestas (Programa PECFAL). Teóricamente, los estudios -con un fuerte énfasis en la fecundidad- establecen su base teórica en la teoría de la modernización. Dentro de este enfoque, se da un rol explicativo importante a los factores psicosociales, especialmente las motivaciones y las actitudes.

Institucionalmente hablando, se refuerzan los programas de docencia e investigación del CELADE y del CEDDU, se forma el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y aparecen otras instituciones académicas tales como el Centro de Desarrollo y Planeamiento Regional (CEDEPLAR) de la Universidad Federal de Minas Gerais, la Corporación Centro Regional de Población de Colombia (CCRP), el Centro de Estudios Demográficos de Cuba (CEDEM) y otros.

El tercer período, que va desde mediados de la década del 70 hasta los inicios de la década del 80, constituye una etapa de consolidación, pero, al mismo tiempo, de crítica, de las etapas anteriores. En este período pueden distinguirse dos sub-etapas, una que va hasta fines de la década del 80 y otra que se inicia con la década. Veamos la primera: Es la etapa en la que se desarrolla el Programa de la Encuesta Mundial de Fecundidad, justamente tomando como base la experiencia latinoamericana de las Encuestas PECFAL. Estas encuestas amplían el conocimiento sobre la situación demográfica de los países, ahondan en la determinación de las variables intermedias y, en general, proporcionan insumos para un enorme desarrollo de estudios más específicos. En varios países, fueron estas encuestas las que permitieron

detectar la primera etapa del descenso de la fecundidad que había permanecido oculta, incluso para los demógrafos.

Pero la característica principal de éste período, marcado en sus inicios por la Conferencia Mundial de Población de Bucarest, 1974, y que Rodríguez denomina «la etapa del discurso», es la intensa búsqueda de una explicación de los fenómenos demográficos, especialmente de las diferencias entre grupos y clases sociales. Esta búsqueda, centrada especialmente en la fecundidad, se hace partiendo de una fuerte crítica a los marcos anteriores, teniendo como soporte teórico el enfoque histórico estructural. Quien mejor resume el proceso vivido es Neide Patarra. Ella nos dice que *«O exemplo mais contundente dessa característica dos Estudos Populacionais na América Latina foi o caminho percorrido pelas análises de fecundidade; partindo-se sucessivamente o objeto de estudo, que passou a incorporar o conceito de comportamento reprodutivo, e, sucessivamente, familiar, reprodução nas classes sociais, reprodução das relações sociais, numa sequência encadeada de articulações teóricas que conduziam, no limite, a necessidade de construção de uma teoria geral da dinâmica das sociedades latino-americanas desenvolvidas, antes de se poder avançar na explicação do fenómeno em questão, ou seja, a fecundidade diferencial predominante naquele momento. Essa linha de reflexão, essencialmente teórica pouco ou insuficientemente ancorada nos dados -mesmo porque de difícil comprovação empírica- gerou a idéia dos «tuneis paralelos» de explicação, que nunca se encontravam»*. (Patarra, 1993: p. 160).

Los diferentes estudios realizados con las propuestas teóricas señaladas significaron, sin duda, un avance importante del conocimiento acerca de las determinantes de las variables demográficas. Sin embargo, como ha sido señalado por Rodríguez, no se pudo aportar suficiente evidencia empírica que, de manera sistemática, permitiera afirmar la riqueza de los postulados desarrollados. De hecho, los inicios de la década del 80 muestran un cambio, como lo señala el Cuadro 1, y cierta pérdida de fe en la capacidad explicativa de los modelos desarrollados. Esto repercute de forma notable en lo que pasa con la investigación en la etapa siguiente. De hecho, a mi entender, no es sino hasta 1993 en que se cierra formalmente este etapa con la realización en ciudad México de la IV Conferencia Latinoamericana

de Población organizada por PROLAP y otras instituciones latinoamericanas, teniendo como tema central la transición demográfica.

En el plano institucional, es un período en que se aprecia una fuerte expansión de los centros de investigación en población. De acuerdo al estudio citado (Rodríguez, 1985), se forman 19 instituciones entre ellas INANDEP y AMIDEP, entidad organizadora de este evento, en tanto que en los dos períodos anteriores se habían formado sólo 12 y 7 instituciones respectivamente. Muchos de estos centros desarrollan no sólo actividades de investigación, sino también de docencia, que permite aumentar el número de profesionales nacionales con formación académica en la región. Pero también hay que mencionar que, ya al final de esta etapa, comienzan a aparecer signos de crisis institucionales importantes en varios de los centros.

¿La década del 80, década perdida?

A principios de la década, Carmen Miró y Joseph Potter expresaban: «*La investigación demográfica parece haber alcanzado un cierto grado de madurez; el seguimiento constante de las tendencias demográficas parece estar asegurado y se está ampliando paulatinamente el campo de la investigación, hasta incluir el estudio de las relaciones entre población y desarrollo*» (Miró y Potter, 1980; p.79). Aún se respiraba cierto aire de optimismo. Es un período en el cual, de acuerdo al Cuadro 1, se definen rasgos claramente diferentes del período anterior: (1) la investigación se orienta a apoyar con información y análisis los procesos de formulación de políticas de población, (2) se hace énfasis en los métodos cualitativos de análisis -de hecho se produce un escaso avance en métodos de estimación demográfica-, y (3) se produce una búsqueda de alternativas en un contexto de crisis del modelo anterior.

Sin embargo, respecto al apoyo recibido para la investigación, el análisis retrospectivo de la década del 80 no parece arrojar, en principio, un resultado tan optimista. La percepción de la llamada década pérdida, término que acuñara la CEPAL para denominar la década del 80, debido al retraso económico y social que experimentó la región latinoamericana, apunta a una visión menos positiva. En esta década se identifica como un período en el cual la investigación social

en población no dispone recursos necesarios para llevar a cabo investigaciones en profundidad (Benítez Zenteno, 1993). En este contexto, los temas de población van perdiendo prioridad en las agendas de financiamiento, en un contexto de crisis económica bastante generalizada, y se va perfilando un cambio en la intensidad y en las características de la producción latinoamericana (Patarra, 1993). Esta limitación de los recursos impone serias restricciones para el desarrollo de aquellas instituciones con fuerte dependencia de recursos externos. Estos planteamientos parecieran estar validados por un análisis que hemos efectuado de los documentos de DOCPAL¹, que muestra el estancamiento que parece haberse dado en las investigaciones en casi todos los temas analizados (ver Cuadro en el Anexo).

A pesar de lo anterior, y en aparente contradicción con lo expuesto arriba, esta década se caracteriza, especialmente desde mediados de la década, por cambios positivos, tanto en el escenario en el que se efectúa la investigación demográfica, como en los resultados de la investigación misma. Veamos algunos de estos cambios.

En términos teóricos y metodológicos, pueden mencionarse los avances siguientes:

- Surgimiento de las encuestas demográficas y de salud (la mayoría enmarcada dentro del proyecto de la DHS², que aporta un conocimiento en muchos países, no solamente sobre las características de la fecundidad y la planificación familiar, sino que al mismo tiempo incursionan en el campo de la salud del niño y de la madre, con un detalle no estudiado antes. Los datos de estas encuestas comparados con los de encuestas anteriores permiten, asimismo, entrar más en detalles en el campo de las relaciones finas entre los fenómenos demográficos. Ya no se trata de plantear relaciones a un nivel agregado (tales como, por ejemplo, el estudio de la relación entre

1 DOCPAL: Sistema de documentación en Población, para América Latina y el Caribe, CELADE.

2 DHS: Demographic and Health Surveys. Para mayores detalles ver Marco International Inc., 1994.

situación económica y la mortalidad infantil), sino de entrar a escudriñar determinantes ubicados en medio de esta relación agregada.

- Mayor acercamiento de la disciplina de la demografía con otras disciplinas sociales (antropología, epidemiología, etc.), especialmente en el terreno de los métodos de recolección y análisis de datos (Guzmán, 1989). Las encuestas DHS, con su incursión en temas de salud, contribuyen también al acercamiento del trabajo demográfico con las ciencias de la salud.
- Interrupción de los temas de la mujer y mucho más recientemente de la dimensión de género en el ambiente de la investigación sociológica y demográfica. De hecho, las mayores contribuciones a la categoría COMPOS del cuadro del ANEXO, se da por los trabajos en esta temática. Este fenómeno contribuye además a la revalorización y aparición de ciertas temáticas que empiezan a germinar al final de la década del 80 y que trataremos más adelante.
- En el plano de las técnicas de análisis, si bien no se dan los avances de la década del 70, se desarrollan aplicaciones de nuevas metodologías indirectas, tales como el método de hermanas para medir mortalidad materna, y del método del hijo previo para el estudio de la mortalidad materna y de la mortalidad infantil.
- Además de los cambios anteriores, se dan transformaciones espectaculares en el contexto tecnológico, en el cual se opera el trabajo de investigación. Ya desde mediados de la década del 80, comienza a generalizarse el uso de computadores personales, que da al investigador una libertad de trabajo que no tenía antes, ya que permite procesar y analizar datos sin la dependencia existente anteriormente. Asimismo, pone en manos de los que toman decisiones un instrumental de trabajo y de acercamiento a la realidad totalmente distinto. Es este instrumental el que permite la realización de estudios pequeños, por investigadores individuales o dentro de pequeñas ONG's, pero con todo el instrumental de análisis antes reservado sólo a estudios más amplios realizados con grandes computadores.
- En el plano institucional surge el Programa Latinoamericano de Población (PROLAP), como instancia aglutinadora de las organiza-

ciones y entidades nacionales que trabajan en la temática poblacional. Asimismo, surgen y/o se fortalecen programas de maestría, y más tarde también de doctorado, que nacen en la región y que permiten consolidar una nueva generación de profesionales en el campo de los estudios de población.

A sólo cinco años del cambio de siglo. El panorama actual.

No es posible separar de manera tajante lo acontecido entre mediados y finales de la década del 80 de lo que sucede en la presente década; sin embargo, existen rasgos de la situación presente que, si bien aparecieron antes, se destacan más nítidamente en el último quinquenio (1990-1995). En término de los institucional, se ha avanzado en la conformación de redes de investigadores nacionales. Asimismo, nace el Equipo de Apoyo del FNUAP, como instancia de asistencia técnica a los países. Trataremos de analizar con más detalle los rasgos que definen este período en los planos teórico, metodológico y temático.

En lo teórico se logran avances, pero con modestia y eclecticismo.

El primer quinquenio de la década del 90 está marcado por la preocupación de que: 1) la complejidad de los fenómenos demográficos requiere de propuestas explicativas más modestas; 2) el avance de la transición demográfica y las demandas que plantean los nuevos escenarios económicos y sociales son tan grandes que hay que analizarlas a la luz de marcos teóricos más eclécticos, en ausencia de modelos holísticos. Se trata de que prevalece una etapa que podríamos denominar de **pragmatización de la investigación en población** en la cual, sin negarse la búsqueda de una explicación, se centran los esfuerzos en analizar los efectos de los procesos demográficos y cómo incorporarlos en las acciones en el campo de las políticas sociales. Lo anterior no niega la existencia de esfuerzos importantes en el plano teórico. En este plano puede destacarse:

- Los trabajos del CELADE en su libro de Población, Equidad y Transformación Productiva (CELADE, 1993) que busca entender la

«inequidad demográfica» como una expresión de la desigualdad social. Este planteamiento no persigue tanto comprender los factores que explican esta desigualdad social -esta vez ya no expresada en términos de clases, sino más bien de grupos definidos principalmente por su condición de pobreza-, y sus efectos demográficos, sino más bien mostrar que la persistencia de la expresión demográfica de dicha desigualdad no es compatible con las metas de equidad que deberían darse como parte de los procesos de transformación productiva.

- Los esfuerzos que ha realizado la teoría de la difusión en la explicación de los cambios de la fecundidad, especialmente en la forma en que este proceso se irradia desde los grupos más favorecidos hasta los menos favorecidos. En esta línea de trabajo, cabe destacar dos trabajos expuestos en el Seminario sobre Transición de la Fecundidad en América Latina, organizado por la IUSSP y realizado en Buenos Aires en Marzo de 1990 (Rodríguez, 1990, Bravo, 1990).
- Los intentos para el desarrollo y aplicación de esquemas explicativos que dan cuenta de la relación población y medio ambiente. Es el caso, por ejemplo de los trabajos de Villa (1995) y Hogan (1992). Puede decirse que hasta el momento se han logrado avances en esta materia en cuanto a la conceptualización general, no así, respecto de las interrelaciones y mediaciones a nivel más fino, las cuales distan de estar precisadas.

En lo metodológico se hace mayor uso de herramientas estadísticas de análisis.

Otra de las características del período analizado es el importante avance en el uso de metodologías estadísticas de análisis. Dentro de esta línea se destaca especialmente la aplicación de modelos estadísticos para el estudio de las series temporales. Pueden citarse los trabajos presentados tanto en el seminario sobre las consecuencias demográficas del ajuste estructural en América Latina -organizado por la IUSSP y realizado en Ouro Preto en 1992 (ver por ejemplo Bravo, 1992)-, como en la IV Conferencia Latinoamericana de Población (ver por ejemplo Gómez de León y López, 1993). En estos trabajos, impulsados en gran

medida por el interés de medir los efectos de la crisis económica del 80 en las variables de población, la preocupación por la coyuntura aparece por primera vez en la Región como una dimensión imprescindible para el análisis de la dinámica poblacional.

Se revalorizan las fuentes básicas: Se descubre que el censo puede tener valor agregado

Los procesos de descentralización que empiezan a implementarse en la región ponen en evidencia las debilidades de los sistemas estadísticos nacionales para responder a las demandas crecientes de información desagregada. Los censos de población del 90 han mostrado el potencial que encierran estas fuentes, antes menospreciadas, y toda la variedad de datos e indicadores que pueden derivarse a distintos niveles de desagregación geográfica. El paquete de organización y procesamiento de datos censales REDATAM es una de las herramientas que sirve a este propósito.

La geografía se vuelve indispensable

Estrechamente relacionado con el punto anterior, uno de los cambios más importantes a nivel de herramientas de análisis, y especialmente de representación de la información que está naciendo con fuerza, es el desarrollo de aplicaciones de los sistemas de información geográfica (SIG). El avance logrado en este campo, es muy variado de país a país, e incluso podemos decir que se está sólo en los comienzos de este proceso. Lo que si parece claro es que los avances en esta área ya están generando una mayor demanda de información, tanto de los censos nacionales, como de censos locales, propiciando de manera concreta la inserción de los componentes demográficos básicos en los planes de salud, educación, vivienda, electricidad, agua, etc. Ligado al avance en esta área está el desarrollo reciente de fuerzas con miras a establecer sistemas integrados de información sociodemográfica, que permitan organizar los datos dispersos y facilitar su captura. Se trata de buscar un cierto orden en el mar pródigo de informaciones.

En lo temático se diversifican los campos investigados

En un esfuerzo reciente por sintetizar los esfuerzos de investigación en población que se realizan en América Latina, PROLAP identificó los proyectos de investigación que se llevan a cabo en los principales centros de investigación de la región. En este análisis se encontró la siguiente distribución de las investigaciones de acuerdo a las principales áreas temáticas:

Cuadro 2

Distribución de los proyectos de investigación en América Latina. Proyectos en ejecución o terminados en el período 1989-90

TEMA	Porcentaje a/
Demografía general	17.4
Composición de población	16.4
Fecundidad y Planificación Familiar	15.9
Distribución	15.6
Migración	10.4
Economía	9.1
Salud	8.3
Empleo	7.9
Morbilidad, Mortalidad	6.9
Cultura, Educación e Información	5.5
Hogar y Familia	5.2
Organización	3.9
Factores psicológicos	3.6
Administración. Política	3.5
Dinámica de la población	2.4
Nupcialidad	2.5
Teoría de población	0.3
Total	771

a/ El total no suma 100% debido a que los proyectos pueden ser clasificados en más de una categoría.

El cuadro 2 muestra la gran variedad temática, a pesar de la aparente preponderancia que siguen teniendo los temas convencionales. De hecho, dentro de cada tema existe una gama de temas, muchos de ellos innovadores. Por ejemplo, dentro del tema de composición de la población están los proyectos o los temas de mujer, adolescentes, envejecimiento y varios más; asimismo, dentro del tema de distribución espacial están los estudios sobre la población y medio ambiente (corresponden al 25% de los proyectos en esta categoría).

Se enfatiza el estudio de problemas

En este marco, cobra interés la identificación de problemas relacionados con distintos ámbitos de la dinámica poblacional. Mencionemos algunos de estos: Primero. Los problemas relacionados con la salud reproductiva -problemas de aborto, la salud materna, el embarazo adolescentes, las enfermedades de transmisión sexual y otros-, aparecen al centro de las preocupaciones de la investigación y se convierten además en proyectos importantes de investigación. Es el caso por ejemplo del Programa de Salud Reproductiva del Colegio de México (Ver Revista Salud Reproductiva y Sociedad, Año I, Enero-Abril, 1994, No.2) y de algunos proyectos similares en otros países. También avanza en el estudio del comportamiento sexual, especialmente de adolescentes, con miras -entre otras razones- a poder diseñar programas más adecuados de prevención del SIDA. En el Cuadro 2 no se aprecia esa variedad temática tan claramente por dos razones: Una, porque se trata de procesos que toman fuerza en los últimos tres a cuatro años; y la otra, porque la división establecida en dicho cuadro no da cuenta de las tendencias temáticas actuales.

Segundo. Lo mismo sucede con las características y repercusiones de los nuevos patrones de migración, tanto interna como internacional, en su relación con los problemas de la vida urbana y con las transformaciones de los mercados nacionales y regionales. Un buen avance en este sentido se logró en el *Taller sobre nuevas modalidades de la migración internacional: Los movimientos migratorios entre países fronterizos*, el cual es sistematizado en un libro de edición reciente, com-

pilado por Adela Pellegrino (Pellegrino, 1995). Aquí resulta claro que en este ámbito, así como en muchos otros, el éxito que se logre dependerá de la medida en que se tenga un enfoque transdisciplinario.

Tercero, el tema de la familia, que aparece nuevamente, incentivado por la celebración del Año Internacional de la Familia, 1994, se desarrolla con fuerza en este período. Un aporte significativo en este terreno está plasmado en un libro reciente de CEPAL (CEPAL, 1994). En éste se plantea temas como la relación pobreza-familias, las capacidades de socialización de los distintos tipos de familia, la relación familia-educación, las vivencias interiores de la familia (violencia intrafamiliar, sexualidad y otros temas), la diversidad cultural y sus determinaciones, etc. Estos análisis tienen, a su vez como precedente, un valioso y detallado análisis sobre la familia latinoamericana que resume los aportes hechos al Taller de Trabajo sobre Familia, Desarrollo y Dinámica de Población en América Latina y el Caribe organizado por CELADE y CEPAL, realizado en Santiago de Chile en Noviembre de 1991 (CEPAL, 1993).

Segunda parte: Mirando hacia el nuevo milenio

Hacia el desarrollo de una estrategia de investigación

El análisis efectuado hasta aquí, a pesar del carácter parcial, muestra que se ha logrado avances sustanciales en la investigación en población. Pero ello está lejos de indicar que se haya llegado a una saturación del conocimiento de la dinámica poblacional, sus determinantes y sus efectos. La prolífera producción intelectual de los últimos años, al mostrar la complejidad de los temas de población, ha permitido ir descubriendo la punta de los icebergs de áreas nuevas que requieren ser escudriñadas adecuadamente. Al problematizarse las temáticas a investigar se hace más palpable la necesidad de que la investigación tenga un carácter aplicado con miras a permitir que sus resultados sean considerados de forma integral tanto en los diagnósticos como en el monitoreo y evaluación de los diferentes programas y acciones en el campo de las políticas sociales. Pero, al mismo tiempo,

para evitar caer en la tentación de un empirismo inadecuado, una estrategia de investigación -y de eso estamos hablando- debería dar también prioridad a aquellos estudios que, aunque no estén relacionados directamente con acciones y proyectos en marcha, aporten un conocimiento teórico que sirva al desarrollo de nuevos paradigmas. Esta sería una forma de evitar que la región quede a la zaga del desarrollo del conocimiento experimentado en otras regiones del Mundo.

La Conferencia de El Cairo y las exigencias de investigación del Plan de Acción

Nos encontramos en un momento clave en el establecimiento de una estrategia de investigación que de cuenta de las necesidades y retos que plantea este fin de siglo. La Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de El Cairo, 1994, ofrece un marco propicio para este fin. El Plan de Acción de la Conferencia de El Cairo, plantea claramente un marco de trabajo para los temas incluidos dentro del Capítulo IXX «Tecnología, Investigación y Desarrollo» (United Nations, 1995). Dentro de éste hay tres áreas consideradas prioritarias:

- Recolección, análisis y diseminación de datos básicos: Dentro de esta área se destaca la necesidad de desarrollar la capacidad nacional para recoger, analizar y diseñar información sobre la población y desarrollo, tomando en cuenta la dimensión de género. Otra área importante está definida por la necesidad de desarrollar metodologías, incluyendo el desarrollo de indicadores, para monitorear las metas del Plan de Acción -que esta vez ya no tienen tanto una connotación cuantitativa-. Dentro de éstas revisten particular interés aquellas que tienen que ver con la salud reproductiva, en su nueva y más amplia conceptualización- y la relación población y sustentabilidad del desarrollo.
- Investigación sobre salud reproductiva: Respecto a ésta área se define la necesidad de abordar nuevas investigaciones epidemiológicas, sociales y médicas para el fortalecimiento de los

servicios de salud reproductiva. Del mismo modo, se da un énfasis especial a la necesidad del estudio del aborto inducido, sus causas y efectos en la salud de la mujer.

- Investigación social y económica: Se le plantea la necesidad de desarrollar investigaciones socio-culturales y económicas sobre aspectos de relevancia para el diseño e implementación de políticas y programas sobre problemas de población relevantes. Dentro de este marco cobra también interés el estudio de las relaciones familiares, y, en especial, del rol y situación de poder de la mujer dentro de las diversas estructuras familiares.

Actualmente, el FNUAP está desarrollando lineamientos más específicos para cada una de las áreas temáticas, consideradas prioritarias en el marco del Plan de Acción.

América Latina y sus necesidades

Además del marco general que promueve el Plan de Acción, la Región tiene demandas específicas que se relacionan tanto con sus peculiaridades socio-culturales y económicas como el avance logrado hasta el momento. A modo de un simple listado, valga la pena mencionar algunas áreas cuyo desarrollo parece necesario:

En lo metodológico:

- Se requiere desarrollar una estrategia de investigación, tanto a nivel de la región como por países que permita definir prioridades en el marco de los recursos limitados disponibles. Esta priorización debería darse en base a la identificación de los problemas poblacionales más acuciantes. Asimismo, la investigación debería estar integrada de manera más eficaz con los demás componentes instrumentales, como son: los programas de información y educación, los servicios y la elaboración de lineamientos de políticas.
- En el desarrollo de la estrategia anterior, debe estar presente la búsqueda de una reconceptualización del rol de las políticas de

Población vis a vis el de las responsabilidades individuales.

- En un plano más concreto, se requiere desarrollar técnicas estadísticas de análisis demográfico para áreas pequeñas con mira a atender la demanda generada por los procesos de descentralización. Asimismo, desarrollar y validar indicadores socio-demográficos a nivel local, de modo que pueda ser factible focalizar adecuadamente las políticas sociales, en el marco de una mayor responsabilidad de la comunidad en la gestión de su propia información.

En lo temático:

- Los cambios anotados para la década del 90 ya están señalando caminos que deben continuarse. No vamos a ahondar demasiado en ellos, pero sólo a manera de ilustración mencionaremos algunos de éstos.
- Los cambios de la realidad demográfica imponen nuevos retos. El proceso de transición demográfica que ya se encuentra avanzado en muchos países, ha cambiado las áreas de prioridad. Por ejemplo, los problemas relacionados con el envejecimiento y sus efectos en los sistemas de seguridad social requiere ser incorporado en la agenda de prioridades.
- Los patrones emergentes de formación de familias y sus efectos sociales y demográficos. En este contexto, revisten particular interés los arreglos familiares en el marco de los cambios hacia una economía liberal de mercado.
- El análisis y cuantificación de los riesgos potenciales de contraer ETS/SIDA en diferentes poblaciones, en función de los patrones de relacionamiento sexual específicos a cada contexto. Respecto a los efectos demográficos del SIDA, la región ha aportado poco a esta línea de trabajo. A un nivel más amplio, ya se trabaja en profundidad en la identificación de áreas prioritarias de investigación en relación con los temas de salud reproductiva, maternidad sin riesgos y otros (ver Atkins, 1994 y FNUAP, 1992).
- Los estudios sobre los nuevos patrones de migración tanto interna como internacional. En el caso de la migración internacional, se

requiere de mayores estudios sobre la capacidad de los modelos de migración para predecir los flujos y la orientación de la emigración de países latinoamericanos en el marco de economías abiertas en proceso de integración (Acuerdos NAFTA, MERCOSUR).

- La comprensión más acabada de la relación población-medio ambiente-medio social tanto en contextos urbanos como rurales. En los primeros, en términos de su impacto en la morbi-mortalidad joven y adulta, especialmente respecto a la capacidad de las ciudades de albergar un ambiente sano y propicio a la vida. En los segundos, en relación con el uso de la tierra y los recursos naturales en el marco de patrones de crecimiento lento y alta incidencia de la pobreza.

Algunos elementos para una estrategia de desarrollo institucional

Para llevar a cabo los retos planteados, resulta necesario contar con volúmenes crecientes de recursos financieros y humanos. En el plano de los recursos financieros, la situación no parece ser tan propicia. Por una parte, han ido disminuyendo relativamente -y a veces también de forma absoluta- los recursos externos para la investigación. Por otra, la mayoría de los países de la región parecieran no estar convencida de la necesidad de apoyar de forma continua y sistemática a los organismos de investigación. Un investigador de uno de los países (México), cuya situación muchos envidian, expresaba así su queja *«Por ahora, en nuestro país se actúa con pragmatismo: la investigación básica y aplicada sobre población carece de recursos suficientes y la formación de nuestros investigadores se logra con lentitud... los temas nuevos, entre ellos los relacionados con el medio ambiente, reciben pocos recursos; la investigación regional no dispone de investigadores y de ámbitos institucionales adecuados...»* (DEMOS, Carta Demográfica sobre México, 1991:4, p.22-23).

Lo anterior también se une a las limitaciones financieras de centros como el CELADE que han jugado un rol clave en los estudios de población y en la formación de recursos humanos. Se requiere entonces que la estrategia de investigación arriba mencionada considere la necesidad de buscar formas y mecanismos que garanticen la

obtención de los recursos que requiere tanto la investigación como la capacitación. En este sentido, pueden señalarse dos posibles componentes de esta estrategia. Primero, la necesidad de desarrollar mecanismos de cooperación horizontal para trabajar efectivamente en la transmisión de experiencias positivas. Segundo, parece necesario desarrollar fuertemente una labor de «advocacy» a los niveles de decisión de los países para que haya un mayor compromiso con la investigación y una asignación de recursos correspondientes con las nuevas demandas y retos que están surgiendo. Sin este compromiso, podríamos correr el riesgo de no estar a la altura de los requerimientos de conocimiento que exige el mundo competitivo y complejo que pareciera estarse anunciando para el próximo milenio.

DOCUMENTOS SOBRE POBLACION DE LA BASE DOCPAL SEGUN TEMA Y AÑOS

AÑO	POBGEN	FECGEN	CONTROL	MORIGEN	MIGRIN	MIGINAC	POBPOL	COMPOS	POBLSOC	NUPC	ESPACIAL	SOBRECOL	POBNUM	FEA	TOTAL
70	63	61	120	46	57	43	47	36	118	22	163	130	36		867
71	39	63	94	31	62	87	40	42	64	33	158	97	29	121	824
72	70	81	131	65	66	77	67	36	69	17	245	112	36	96	1018
73	83	101	167	68	109	49	57	96	89	42	191	118	36	126	1086
74	83	83	144	85	97	151	101	73	128	34	169	154	41	174	1244
75	95	134	158	96	167	121	134	105	134	54	312	167	61	256	1650
76	124	195	180	84	202	133	130	86	180	65	251	189	77	283	1783
77	91	224	142	106	166	427	154	110	165	67	239	195	100	256	1855
78	146	193	159	104	204	168	207	157	243	94	390	263	111	426	2361
79	144	258	144	109	185	309	255	244	277	109	382	348	120	406	2565
80	131	241	126	119	253	309	163	131	-	121	331	286	128	384	2204
81	90	167	122	185	105	275	134	163	134	74	17	306	101	262	1687
82	102	189	121	293	127	277	211	202	135	100	243	295	106	383	1896
83	98	202	110	304	105	470	183	198	170	88	245	240	95	242	1928
84	118	276	140	421	142	470	234	267	245	66	228	306	96	325	2290
85	114	252	167	289	106	635	186	367	117	57	175	263	87	386	2209
86	209	197	110	262	116	422	147	328	161	81	241	367	89	379	2105
87	201	222	152	281	85	488	108	297	93	102	209	274	96	317	2023
88	103	263	154	259	88	452	71	321	176	83	166	306	74	314	2011
89	95	178	217	322	73	460	83	354	142	89	173	322	90	249	2125
90	81	160	132	126	40	307	59	271	319	68	134	266	61	208	1728

DISTRIBUCION PORCENTUAL

AÑO	POBGEN	FECGEN	CONTROL	MORIGEN	MIGRIN	MIGINAC	POBPOL	COMPOS	POBLSOC	NUPC	ESPACIAL	SOBRECOL	POBNUM	FEA	TOTAL
70	7.3	7.0	13.8	5.3	6.6	5.0	5.4	4.2	13.6	2.5	18.8	15.0	4.2	14.0	-
71	4.7	7.6	11.4	3.8	7.5	10.6	4.9	5.1	7.8	4.0	19.2	11.8	3.5	11.7	-
72	6.9	8.0	12.9	6.4	6.5	7.6	6.6	3.5	6.8	1.7	24.1	11.0	3.5	12.4	-
73	7.6	9.3	15.4	6.3	10.0	4.5	5.2	8.8	8.2	3.9	17.6	10.9	3.3	16.0	-
74	6.7	6.7	11.6	6.8	7.8	12.1	8.1	5.9	10.3	2.7	13.6	12.4	3.3	20.6	-
75	5.8	8.1	9.6	5.8	10.1	7.3	8.1	6.4	8.1	3.3	18.9	10.1	3.7	17.2	-
76	7.0	10.9	10.1	4.7	11.3	7.5	7.3	4.8	10.1	3.6	14.1	10.6	4.3	14.4	-
77	4.9	12.1	7.7	5.7	8.9	13.3	8.3	5.9	8.9	3.6	12.9	10.5	5.4	23.0	-
78	6.2	8.2	6.7	4.4	8.6	7.1	8.8	6.6	10.3	4.0	16.5	11.1	4.7	17.2	-
79	5.6	10.1	5.6	4.2	7.2	12.0	8.8	9.5	10.8	4.2	14.9	13.6	4.7	15.8	-
80	5.9	10.9	5.7	5.4	11.5	14.0	7.4	5.9	0.0	5.5	15.0	13.0	5.8	17.4	-
81	5.3	9.9	7.2	11.0	6.2	16.3	7.9	9.7	7.9	4.4	12.9	18.1	6.0	15.5	-
82	5.4	10.0	6.4	15.5	6.7	14.6	11.1	10.7	7.1	5.3	12.8	15.6	5.6	20.2	-
83	5.1	10.5	5.7	15.8	5.4	24.4	9.5	10.3	8.8	4.6	12.7	12.4	4.9	12.6	-
84	5.2	12.1	6.1	18.4	6.2	20.5	10.2	11.7	10.7	2.9	10.0	13.4	4.2	14.2	-
85	5.2	11.4	7.6	13.1	4.8	28.7	8.4	16.6	8.0	2.6	7.9	11.9	3.9	17.5	-
86	9.9	9.4	5.2	12.4	5.5	20.0	7.0	15.6	7.6	3.8	11.4	17.4	4.2	18.0	-
87	9.9	11.0	7.5	13.9	4.2	24.1	5.3	14.7	4.6	5.0	10.3	13.5	4.7	15.7	-
88	5.1	13.1	7.7	12.9	4.4	22.5	3.5	16.0	8.8	4.1	8.3	15.2	3.7	15.6	-
89	4.5	8.4	10.2	15.2	3.4	21.6	3.9	16.7	6.7	4.2	8.1	15.2	4.2	11.7	-
90	4.7	9.3	7.6	7.3	2.3	17.8	3.4	15.7	18.5	3.9	7.8	15.4	3.5	12.0	-

PERIODOS PROPORCIONES

1970-74	6.71	7.72	13.02	5.85	7.76	8.08	6.19	5.62	9.29	2.94	18.38	12.13	3.53	15.34	--
1975-79	5.87	9.83	7.67	4.89	9.05	9.58	8.32	6.87	9.78	3.81	15.41	11.38	4.59	15.93	--
1980-84	5.87	9.83	7.67	4.89	9.05	9.58	8.32	6.87	9.78	3.81	15.41	11.38	4.59	15.93	--
1985-89	6.89	10.62	7.64	13.49	4.47	23.46	5.68	15.92	7.15	3.93	9.20	14.63	4.16	15.71	--

POBGEN: Población general
MIGRIN: Migración interna de la población

FECGEN: Fecundidad general
MIGINAC: Migración internacional

FECCONTROL: Control de la fecundidad
POBPOL: Políticas de población

MORIGEN: Mortalidad general
COMPOS: Características y necesidades

NUPC: Nupcialidad y familia
POBNUM: datos estadísticos

POBLSOC: Relaciones socio-económicas y salud
ESPACIAL: distribución espacial
PEA: Población económicamente activa

POBRECOL: Recolección de datos, medición, tendencias y proyecciones

Investigación en población en el Perú

Jorge del Carmen Ortíz Martínez
Universidad Nacional San Antonio de
Abad del Cusco.

Introducción

Agradezco la invitación de AMIDEP para participar como ponente en la Cuarta Reunión Nacional de Población y espero que este trabajo contribuya a la reflexión sobre tan importante tema.

Quiero agradecer, también, a las personas e instituciones que respondieron a preguntas sobre investigación en población, tanto en el Perú como en América Latina. Sus valiosas respuestas y el material que me hicieron llegar han sido utilizados en este documento. Menciono especialmente a Elizabeth Dória Bilac, Coordinadora del Área de Investigación del PROLAP; Juan Chackiel, del CELADE; la Arq. María Cristina López, del CONAPO; la Lic. Gloria Loza, del INEI; al IPSS; al COREPO de la Región Inka y al Centro Bartolomé de las Casas.

Mi reconocimiento especial a la Dra. Elsa Alcántara y al Lic. Rubén Durán, de AMIDEP, que me facilitaron una base de datos con valiosa información sobre investigadores en población en el Perú.

El trabajo tiene tres partes. En la primera, se describen las etapas en el desarrollo de la investigación en población en el Perú; en la segunda, se presentan las características resaltantes de los investigadores en población en el Perú y algunas ciudades importantes durante

el período 1992 - 1994, también se hace una breve caracterización de los Centros de Investigación en Población; la última parte se dedica a comentarios finales y sugerencias.

1. Principales etapas en el desarrollo de la investigación en población

Para el desarrollo de esta parte de la ponencia reseñamos los siguientes trabajos:

- 1 - «La investigación demográfica en América Latina»; en Actas 2 de la Conferencia Regional Latinoamericana de Población, de México, 1972, de Benjamín SAMAME.
- 2 - «Investigación y Docencia en Población en el Perú»; Cuadernos CNP No. 1, 1983, de Marfil FRANCKE, Patricia MOSTAJO, y Sandra VALLENAS.
- 3 - « Balance de 25 años de Estudios de Población en el Perú»; en *Debates en Sociología* No. 15, 1989, de Ana PONCE.
- 4 - «Potencialidades de los Centros de Investigación en el Perú»; CISEPA/PUC-PROLAP, 1991, elaborado por Carolina BASCONES DOMINGUEZ.

Se toman en cuenta las etapas propuestas por Francke, Mostajo y ValLENAS: 1940 - 1963, 1964 - 1973 y 1974 - 1984. Los trabajos de Báscones y Ponce nos permiten identificar una cuarta etapa: 1995 - 1989. Seguidamente destacamos lo más trascendente en el área desde 1990 a la fecha.

a. 1940 - 1963: Los esfuerzos pioneros

Los censos de población y las encuestas han sido y son las principales fuentes de información para la investigación en población; no se puede decir lo mismo de las estadísticas vitales que, adecuadamente recopiladas, deberían constituir otra gran fuente de datos para los estudios en población.

La investigación sobre la población en el Perú tiene sus inicios con el censo de 1940; el encargado de su ejecución y posterior análisis

fue el Dr. Alberto Arca Parró, de fecunda actividad en el campo demográfico.

Las posibilidades de análisis se incrementaron con la realización del censo de 1961. En este largo intervalo intercensal los estudios de población fueron escasos y dispersos, rescatándose que a finales de la década de los años 50 se realizaron, por primera vez, encuestas y estudios sobre las poblaciones marginales de Lima y se empezó a analizar el fenómeno migratorio. Por otro lado, se efectuaron los primeros diagnósticos sobre mano de obra disponible, su composición y tasas de crecimiento.

b. 1964 - 1973: Inicios de una preocupación institucional

En 1964 se creó La Unidad de Análisis Demográfico de la Oficina Nacional de Censos y Estadística (ONEC), hoy Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), organismo productor de información básica y también ejecutor de estudios en el campo del análisis demográfico*.

En diciembre del mismo año se fundó el Centro de Estudios de Población y Desarrollo, CEPD, que dió un impulso importante a la investigación en población, teniendo entre sus principales responsabilidades la promoción de la investigación y la difusión de los resultados de los estudios nacionales.

Entre 1964 y 1975 se crearon y reforzaron la División de Bioestadística del Ministerio de Salud y el Centro de Investigaciones Sociales por Muestreo (CISM, CEMO, OTEMO) del Ministerio de Trabajo**.

Las universidades también desarrollaron investigaciones en población, destacándose los esfuerzos del Instituto de Investigación

* Además de los censos de población y vivienda, la ONEC (INE, ONE, INEI) realizó varias encuestas, entre las que mencionamos: - Encuesta Demográfica Nacional Prospectiva y Retrospectiva (EDEN y RETRO), en colaboración con el CELADE (1975-76); - Encuesta Nacional de Fecundidad (ENAF-PERU), (1977-78); - Primera Encuesta Nacional de Prevalencia del Uso de Anticonceptivos (ENPA, 1981), - Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES 1986 y 1991/92).

de Altura, de la Universidad Cayetano Heredia; del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y del Programa Académico de Ciencias Sociales y su Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Psicológicas y Antropológicas, CISEPA, de la Universidad Católica de Lima.

Durante esta etapa, las migraciones y la situación de la población de los barrios marginales fueron enfocadas, fundamentalmente, desde las perspectivas de la sociología y la antropología; la economía se centró en el estudio de los mercados de trabajo, la distribución del ingreso y el costo de vida. Estos temas fueron abordados por centros privados, entre los que destacan el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), así como por algunas universidades, principalmente de Lima.

En general, los avances más importantes durante este período se dieron a nivel de generación de datos y no fue significativo el análisis de los mismos.

c. 1974 -1984 : La Política Nacional de Población

En 1974, declarado Año Mundial de la Población, se inició una nueva etapa en el desarrollo de la investigación en el Perú. La posición de nuestro país en la Primera Conferencia Mundial sobre Población (Bucarest, 1974) significó un cambio importante en la política oficial, al integrar el tema de población en la estrategia de desarrollo, un aspecto al cual se venía restando importancia desde 1968. En 1976 se aprobaron los Lineamientos de Política en Población en el Perú, consolidándose el cambio.

En este período se amplió la discusión sobre el tema poblacional.

** Las principales encuestas ejecutadas por el Ministerio de Trabajo son: - Encuesta de Mano de Obra, realizada periódicamente en varias ciudades desde 1965; - Encuestas dentro del Programa de Encuestas Comparativas de Fecundidad en América Latina en el Area Rural (PECFAL - RURAL), a nivel nacional y en coordinación con el CELADE, (1967); - Estudio Comparativo del Aborto Inducido, en colaboración con el CELADE, (1970); - Encuesta de Migración y Empleo Rural, (1978-79).

El sector público multiplicó sus esfuerzos y se incrementó el interés de las instituciones privadas y de los medios académicos por la investigación y docencia en población. Así, en 1979 se creó la Dirección General de Salud Materno-Infantil y Población, del Ministerio de Salud, y en 1980 se creó el Consejo Nacional de Población, organismo nacional central y rector en la ejecución de la política nacional de población.

Se fundaron instituciones privadas dedicadas específicamente al tema de población, entre las más importantes están: la Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población, AMIDEP (1977), y el Instituto Andino de Estudios en Población, INANDEP (1980).

En 1974 se estableció la Mención en Población, como opción en la Maestría de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Lima; en la Universidad Peruana Cayetano Heredia se creó la licenciatura en Estadística y Demografía; y el Centro de Investigaciones Socio-Económicas, CISE, de la Universidad Nacional Agraria La Molina, comenzó a publicar documentos sobre temas poblacionales.

En 1980 se fundaron los Centros de Investigación en Población, de las universidades nacionales de Cusco y Cajamarca, constituyéndose como promotores de la investigación y docencia en población en sus respectivas regiones.

En 1984 AMIDEP, con el aval del Consejo Nacional de Población y el financiamiento del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Población (FNUAP), desarrolló el proyecto «Promoción de la Docencia e Investigación en Población en dos Universidades del Interior del País».

Las universidades privilegiadas con este proyecto fueron las universidades nacionales de Cusco y Cajamarca. En ambas se desarrollaron seminarios y cursos cortos y extensos de post-grado, que beneficiaron a profesores de las universidades e institutos superiores, así como a profesionales del sector público y privado de su jurisdicción. También se otorgaron becas de perfeccionamiento, en universidades de Lima y del extranjero, a un número considerable de profesores. Entre 1980 y 1984 se desarrollaron las encuestas nacionales de

fecundidad, de prevalencia de anticonceptivos, la encuesta demográfica nacional, así como el Censo Nacional de Población de 1981, que constituyen insumos útiles para los estudios en población en diversos temas.

d. 1985 - 1989

Este período se caracterizó por una retracción en las actividades de población en todos los ámbitos, ya que pese a contarse con el apoyo político gubernamental primó una gestión puramente administrativa, por encima de los criterios técnico - políticos, que no facilitó el desarrollo de la investigación.

El gobierno disminuyó las atribuciones del Consejo Nacional de Población, subordinándolo al sector salud, despidiendo personal especializado y anulando toda posibilidad de acción amplia y efectiva en el campo poblacional.

En julio de 1985 se promulgó la Ley de Política Nacional de Población y se aprobó el Primer Programa Nacional de Población, documento orientador de las actividades sobre población en el sector público y privado, que no se implementó por diversas causas.

En el campo universitario se creó el Insitituto de Estudios de Población, IEPO, de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. La Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica desarrolló, entre 1984 y 1987, un nivel intermedio de estudios denominado Diploma de Estudios en Población, dirigido a funcionarios públicos y estudiosos de los problemas poblacionales. Las universidades nacionales de Cusco y Cajamarca continuaron desarrollando actividades bajo el proyecto de «Promoción de la Docencia..» hasta 1986, sin posibilidades de prórroga.

En 1986 se desarrolló la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, ENDES.

e. 1990 hasta la fecha

En el período 1990-1995 se perciben mejoras en lo relacionado al tema poblacional: a fines de 1989 el CNP recuperó su condición de

organismo público multisectorial, y en agosto de 1991 inició un proceso de recuperación, diseñando el Segundo Programa Nacional de Población 1991-1995, convocando el concurso de las instituciones privadas especializadas en población.

En este período debe destacarse un real intento del gobierno central, que ha contado con el apoyo decidido del FNUAP, por descentralizar las actividades en población en el país. Es así que se han formado Consejos Regionales de Población, COREPO, en las siguientes regiones: Inka (junio 93), Arequipa (julio 93), Loreto (noviembre 1993) y Nororiental del Marañón (octubre 1994).

El CONAPO, a través de su Programa Descentralizado de la Política de Población, debería propiciar que todas las regiones cuenten en un futuro no lejano con su respectivo Consejo y, de ser posible, formar Consejos Sub-Regionales en los departamentos.

Se destaca que la Región Nororiental del Marañón, RENOM, y la Región Inka, cuentan con su primer Programa Regional de Población, para 1994 - 1995 y para 1995, respectivamente. Estos programas pretenden constituirse en el marco orientador de las actividades que, sobre población, se ejecuten en sus respectivas regiones, y a la vez servir de motivación para la formulación de programas regionales de mediano y largo plazo.

En ambos programas regionales se consideran, al igual que en el Programa Nacional, programas específicos sobre población y medio ambiente; promoción de la mujer; educación en población; salud reproductiva y planificación familiar; comunicación en población; programa de juventud y el programa de investigación, estadística e información en población; destacándose este último para los fines del tema sobre investigación en población.

En el programa de la Región Inka se consideran dos programas específicos nuevos: tercera edad y poblaciones desplazadas.

Los programas específicos de población determinan, en la práctica, líneas de investigación a las cuales se deberían dedicar preferentemente los recursos humanos, institucionales y financieros. Estos programas deberían ser evaluados periódicamente para mejorarlos y deberían incorporarse otros nuevos, de acuerdo a cómo la

dinámica poblacional regional y nacional lo sugiera. Por ejemplo, a nivel nacional:

- Se deberían desarrollar programas específicos sobre tercera edad.
- Considerando las características de las migraciones, ligadas estrechamente al problema del empleo, sería conveniente generar programas específicos de migración y empleo.
- Pareciera que en el Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar está siendo preferenciado este último aspecto, por lo que se sugiere se considere por separado cada uno de ellos.

Una de las actividades que concitó especial atención en esta etapa fue la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, llevada a cabo en El Cairo del 5 al 13 de setiembre de 1994. El Plan de Acción aprobado orientará significativamente los campos priorizados para la investigación en población, especialmente en los siguientes temas: relación población y desarrollo sostenible; población y pobreza; equidad en las relaciones de género; la niña; participación del hombre en las responsabilidades familiares y reproductivas; poblaciones indígenas; poblaciones desplazadas, migraciones internacionales y desarrollo.

En lo que se refiere a actividades académicas en el período 1990 - 1994, en las universidades de Cusco y Piura se realizaron estudios de la realidad social, demográfica y de salud de las áreas rurales de sus departamentos. Algunos resultados de estos estudios se publicaron en diversos números de la Revista Peruana de Población, que desde 1993 edita AMIDEP y CONAPO con auspicios del FNUAP. Se debe resaltar la importancia de esta revista como medio de difusión de las investigaciones en población en el Perú.

En la Universidad Peruana Cayetano Heredia se creó el Programa de Salud Reproductiva, PROSAR, y el IEPO publicó los resultados de sus investigaciones en población.

En noviembre de 1994 la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, el Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas y AMIDEP, suscribieron una carta de intención para realizar un Curso Intensivo sobre Población y Desarrollo en la ciudad del

Cusco, que se espera desarrollar este año, con el auspicio del FNUAP y el aval del COREPO de la Región Inka y el CONAPO. De este modo, se abren las posibilidades de trabajo conjunto entre universidades y ONG's.

En lo que se refiere a producción de datos, se ejecutó la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, entre 1991 y 1992, (ENDES 91/92). A diferencia de encuestas anteriores, su diseño permite el estudio de la realidad socio-demográfica y de salud familiar en las actuales regiones político administrativas. Se espera que las próximas encuestas demográficas a nivel nacional se diseñen de tal forma que los estudios se puedan realizar, por lo menos, a nivel departamental .

Después de 12 años, en 1993, el INEI ejecutó el Censo de Población y Vivienda. Los resultados de esta actividad potencian enormemente las posibilidades de realizar investigación demográfica. Se destaca la diligencia del INEI, tanto en el procesamiento de la información censal, como en la publicación de los resultados, así como la ejecución de diversas investigaciones con esta nueva información.

Los temas desarrollados por el INEI son, entre otros: - Implicancias Socioeconómicas de las Nuevas Tendencias Demográficas; - Migraciones Internas en el Perú; - Análisis Sociodemográfico de las Regiones Arequipa, Loreto y Andrés Bello Cáceres; - La Red Urbana del Perú: 1961 - 1993; - Diferenciales de la Fecundidad de Adolescentes en el Perú, por Departamentos y Provincias; - Niveles y Tendencias de la Fecundidad a Nivel Departamental y Provincial y sus Diferencias Socio Culturales.

Si bien destacamos la diligencia del INEI en muchos aspectos, llama la atención que, a casi dos años de la ejecución del Censo, en el interior del país no se pueda disponer de manera rápida de toda la información censal que se requiere.

Sería muy útil que las universidades y centros de investigación que lo soliciten contaran con la base de datos censales completa y original de determinada área geográfica, y que las oficinas regionales del INEI tuvieran esta base de datos para su región. En el caso de las entidades públicas, debiera buscarse los fondos necesarios para cubrir los costos de la información.

Esperamos que al haberse integrado el INEI a la red de INTERNET (Email: postmast@inei.gob.pe), se agilice la atención a los muchos usuarios de información censal y de otras áreas.

Considerando los nuevos intentos de reactivar las actividades en población, esperamos que, en este campo, la etapa 1995-2000 pueda ser llamada: **De la efectiva descentralización.**

2. De los centros de investigación y características resaltantes de los investigadores en población en el Perú.

La información básica para el desarrollo de esta parte del estudio se obtuvo del REGISTRO DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN ACTIVIDADES EN POBLACION, que viene elaborando AMIDEP, con el auspicio del FNUAP. Esta actividad tiene como objetivo el preparar un directorio de personas e instituciones involucradas en actividades en población.

Se nos proporcionó la base de datos originales del registro, con información de 257 especialistas que, en diversas ciudades del país, declaran realizar alguna actividad de investigación en población. La información se recabó entre 1992 y 1994 y en una primera etapa cubrió las siete ciudades de mayor importancia demográfica: Lima, Arequipa, Cusco, Huancayo, Iquitos, Piura y Trujillo. Adicionalmente se incorporaron: Cajamarca, Chiclayo, Chimbote, Pucallpa y Tacna. En cada una de estas ciudades se tuvo un responsable encargado de que las hojas de registro sean llenadas adecuadamente.

Son muchas las variables registradas en la clasificación de especialistas; para el presente estudio se analizan únicamente las siguientes características: institución donde trabaja, tipo de institución, sexo, ciudad o lugar de trabajo, área de formación profesional, estudios de especialización, área de investigación y actividad docente en población. Tomando en cuenta diversos criterios se ha considerado finalmente a 150 investigadores. Los resultados que presentamos deben considerarse como provisionales.

Cabe mencionar que también se hizo el Registro de Instituciones que Trabajan en Actividades en Población. Con esta información se podrían realizar estudios a profundidad de las instituciones que

realizan actividades en población, pero la información todavía no está disponible.

Para tener una idea sobre las Instituciones, se ha considerado la información sobre el tipo de institución donde trabaja el investigador, generándose la información del Cuadro 1.

Cuadro 1

PERU: Instituciones que trabajan en actividades en población por tipo de institución, según ciudad sede 1992 - 1994

INSTITUCION CIUDAD	Privada	Pública	Universidad	TOTAL
Arequipa	3	0	0	3
	8.6	.0	.0	4.8
Cajamarca	0	0	1	1
	.0	.0	5.9	1.6
Chiclayo	1	2	1	4
	2.9	20.0	5.9	6.5
Chimbote	0	0	2	2
	.0	.0	11.8	3.2
Cusco	3	1	1	5
	8.6	10.0	5.9	8.1
Huancayo	4	0	0	4
	11.4	.0	.0	6.5
Iquitos	1	1	0	2
	2.9	10.0	.0	3.2
Lima	18	3	9	30
	51.4	30.0	52.9	48.4
Piura	0	1	1	2
	.0	10.0	5.9	3.2
Pucallpa	1	1	0	2
	2.9	10.0	.0	3.2
Tacna	0	1	1	2
	.0	10.0	5.9	3.2
Trujillo	4	0	1	5
	11.4	.0	5.9	8.1
TOTAL	35	10	17	62
%	56.5	16.1	27.4	100.0

FUENTE: Elaboración propia con la base de datos del REGISTRO DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN POBLACION, de AMIDEP. Resultados preliminares.

De las 62 instituciones seleccionadas, 35 son ONG's; 17 son de universidades, tanto públicas como privadas; y únicamente diez pertenecen al sector público. Treinta de las instituciones se ubican en Lima y de éstas, 18 (60%) son ONG's, 9 (30%) son de universidades y sólo tres (10%) son del sector público. En Lima se concentran poco más de la mitad de las ONG's y de las universidades del Perú que dicen hacer investigación en población.

El mayor peso relativo de Lima influye en el total nacional, pues en las ciudades estudiadas la distribución por tipo de instituciones es variada. Por ejemplo, en Arequipa y Huancayo las ONG's son las que parecieran tener la exclusividad en las investigaciones en población, mientras que en Cajamarca y Chimbote la tendrían las instituciones universitarias.

En relación a los investigadores, observamos en el Cdno. 2 que de los 150 seleccionados, 84 (56%) trabajan en Lima. Chimbote, Iquitos y Pucallpa son las ciudades menos favorecidos (2 investigadores en cada una ellas); en el resto de ciudades el número de investigadores varía entre 5 y 11.

Cuadro 2

PERU: Investigadores en población por sexo, según lugar de trabajo: 1992 - 1994.

SEXO CIUDAD	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Arequipa	4	1	5
Cajamarca	5	1	6
Chiclayo	4	3	7
Chimbote	1	1	2
Cusco	6	3	9
Huancayo	3	3	6
Iquitos	1	1	2
Lima	43	41	84 (56%)
Piura	6	3	9
Pucallpa	1	1	2
Tacna	1	6	7
Trujillo	3	8	11
TOTAL	78	72	150
%	52.0	48.0	100.0

FUENTE: Elaboración propia con la base de datos del REGISTRO DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN POBLACION, de AMIDEP. Resultados preliminares.

En cuanto al sexo, a nivel nacional hay 78 varones y 72 mujeres que trabajan en el tema de población. En Lima el número de mujeres y varones es prácticamente igual, pero, con excepción de Tacna y Trujillo, en la mayoría de las otras ciudades se observa una mayor participación masculina en la investigación en población.

En el Cuadro 3 observamos que, a nivel nacional, los profesionales de las Ciencias Sociales (29%) y de Medicina / Salud Pública (31%) son los que aportan mayor personal a la investigación en población; en el tercer lugar se ubican los economistas (18%); y luego profesionales de las áreas de Educación, Matemáticas/Estadística y

otros, con un 7% respectivamente. Esta misma relación de orden se observa en Lima.

Cuadro 3

PERU: Investigadores en población por área de formación profesional, según lugar de trabajo. 1992 - 1994

AREA CIUDAD	CIENCIAS SOCIALES	ECONO- MIA	EDUCA- CION	MATEMÁ- TICA/ESTA.	MEDICINA SALUD PUB.	OTROS	TOTAL
Arequipa	3	0	1	0	1	0	5
Cajamarca	2	0	1	1	2	0	6
Chiclayo	2	0	1	1	3	0	7
Chimbote	0	1	0	0	1	0	2
Cusco	3	1	2	2	1	0	9
Huancayo	3	0	0	0	2	1	6
Iquitos	0	1	0	0	1	0	2
Lima	23	16	6	5	22	12	84
%	53.5	59.3	54.5	50.0	47.8	92.3	56.0
Piura	1	4	0	1	3	0	9
Pucallpa	0	1	0	0	1	0	2
Tacna	0	1	0	0	6	0	7
Trujillo	6	2	0	0	3	0	11
T O T A L	43	27	11	10	46	13	150
%	28.7	18.0	7.3	6.7	30.7	8.7	100.0

FUENTE: Elaboración propia con la base de datos del REGISTRO DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN POBLACION, de AMIDEP. Resultados preliminares.

Se destaca la excesiva concentración en Lima de profesionales de todas las áreas. Con excepción del Cusco, en el resto de ciudades se observa la falta de investigadores en población, de una u otra área profesional.

Como se observa en el Cuadro 4, la proporción de investigadores hombres y mujeres que provienen de las Ciencias Sociales es casi la misma; por otro lado, hay mayor proporción de mujeres entre los

investigadores que tienen formación en Medicina/Salud Pública, mientras que entre los investigadores que tienen formación en Economía, Educación y Matemáticas/Estadística, predominan los varones.

Cuadro 4

PERU: Investigadores en población por área de formación profesional, según sexo. 1992 - 1994

AREA SEXO	CIENCIAS SOCIALES	ECONO- MIA	EDUCA- CION	MATEMÁ- TICA/ESTA.	MEDICINA SALUD PUB.	OTROS	TOTAL
Hombres	21 48.8	19 70.4	7 63.6	7 70.0	19 41.3	5 38.5	78 52.0
Mujeres	22 51.2	8 29.6	4 36.4	3 30.0	27 58.7	8 61.5	72 48.0
TOTAL	43	27	11	10	46	13	150
%	28.7	18.0	7.3	6.7	30.7	8.7	100.0

FUENTE: Elaboración propia con la base de datos del REGISTRO DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN POBLACION, de AMIDEP. Resultados preliminares.

Seguidamente, comentaremos sobre los estudios de especialización que tienen los investigadores en población (Cuadro 5). En forma global se están considerando cursos, sean estos de Maestría o de menor duración.

De los 150 investigadores, 37 (25%) tienen alguna especialización. Es preocupante que del total, únicamente 21 (14%) hayan seguido algún curso sobre población. De los 21 investigadores con especialidad en población, 9 (43%) trabajan en Lima, el resto se dispersa en las diferentes ciudades materia de este estudio.

Esta realidad sugiere la necesidad de implementar cursos de especialización en población. Esta responsabilidad debería ser asumida por las universidades.

En cuanto a diferencias por sexo (Cuadro 6), se observa que el

número de investigadores varones, sin especialización, es similar al de mujeres, registrándose diferencia por sexo entre los investigadores con especialidad. Así, de los 21 investigadores con especialidad en población, 13 (62%) son varones y 8 (38%) mujeres. Se observa similares proporciones entre los investigadores con especialidad en otras áreas.

Cuadro 5

PERU: Investigadores en población por estudios de especialización, según lugar de trabajo: 1992-1994.

POST GRADO CIUDAD	N o	S i, en:		TOTAL
		Población	Otras Areas	
Arequipa	3	2	0	5
Cajamarca	3	2	1	6
Chiclayo	5	2	0	7
Chimbote	1	1	0	2
Cusco	5	3	1	9
Huancayo	6	0	0	6
Iquitos	1	0	1	2
Lima	64	9	11	84
%	56.6	42.9	68.8	56.0
Piura	8	1	0	9
Pucallpa	2	0	0	2
Tacna	6	0	1	7
Trujillo	9	1	1	11
TOTAL	113	21	16	150
%	75.3	14.0	10.7	100.0

FUENTE: Elaboración propia con la base de datos del REGISTRO DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN POBLACION, de AMIDEP. Resultados preliminares.

Cuadro 6

PERU: Investigadores en población por estudios de especialización y sexo : 1992 - 1994

POST GRADO SEXO	N o	S i, en:		TOTAL
		Población	Otras Areas	
Hombres	55	13	10	78
%	48.7	61.9	62.5	52.0
Mujeres	58	8	6	72
%	51.3	38.1	37.5	48.0
TOTAL	113	21	16	150
%	75.3	14.0	10.7	100.0

FUENTE: Elaboración propia con la base de datos del REGISTRO DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN POBLACION, de AMIDEP. Resultados preliminares.

En relación al área de formación profesional y la especialidad en población, vemos (Cuadro 7) que de los 21 investigadores con alguna especialidad en población, 13 (62%) son de Ciencias Sociales, 4 (19%) de Matemáticas/Estadística, y 4 de Economía, Educación y Medicina/S. Pública.

Cuadro 7

PERU: Investigadores en población por estudios de
especialización, según área de formación profesional 1992 - 1994

POST GRADO AREA PROF.	N o	S i, en:		TOTAL
		Población	Otras Areas	
CC. Sociales	23	13	7	43
%	20.4	61.9	43.8	28.7
Economía	23	2	2	27
	20.4	9.5	12.5	18.0
Educación	9	1	1	11
	8.0	4.8	6.3	7.3
Matemáticas/ Estadística	6	4	0	10
	5.3	19.0	.0	6.7
Medicina/Sa- lud Pública	39	1	6	46
	34.5	4.8	37.5	30.7
Otras	13	0	0	13
	11.5	.0	.0	8.7
TOTAL	113	21	16	150
%	75.3	14.0	10.7	100.0

FUENTE: Elaboración propia con la base de datos del REGISTRO DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN POBLACION, de AMIDEP. Resultados preliminares.

Los siguientes comentarios están referidos al área de investigación en la que los investigadores declaran trabajar. Se consideran 10 áreas: fuentes de datos; fecundidad, mortalidad y migraciones; crecimiento poblacional y proyecciones; familia y nupcialidad; morbilidad y epidemiología; planificación familiar; sub poblaciones críticas; condiciones socio-económicas; demografía histórica y áreas afines.

Dentro de sub poblaciones críticas, se consideran investigaciones en los temas de mujer, niñez y tercera edad. Condiciones

socioeconómicas comprende, entre otros, lo estudios desde la perspectiva de la pobreza, y en las áreas afines se consideran, principalmente, estudios sobre distribución especial y medio ambiente y población.

Cabe precisar, también, que cada investigador pudo haber declarado más de una área de investigación.

En el Cuadro 8 podemos apreciar que la mitad o más de los investigadores en población del Perú, en todas las áreas de investigación, tienen como lugar de trabajo Lima.

El área de investigación que tiene mayor preferencia es el de condiciones socioeconómicas, 75 (50%) de los 150 investigadores dicen estudiar algo sobre el tema; además, en todas las ciudades estudiadas encontramos uno o más investigadores que se dedican a su estudio. La investigación sobre planificación familiar ocupa al 38% de los investigadores; le siguen en importancia las áreas de fecundidad/mortalidad y migraciones (30%), morbilidad y epidemiología (28%), sub poblaciones críticas (27%), crecimiento poblacional y proyecciones (16%), áreas afines (12%) y, por último, demografía histórica, área cultivada por sólo nueve investigadores (6%).

Cuadro 8

PERU: Investigadores en población por área de investigación*,
según lugar de trabajo: 1992 - 1994

AREA DE INV. CIUDAD	FUENT. DATOS	F. NOR MIG.	CREC. PROYEC.	FAM. NUPCIA	MORB. EPIDE	PLANIF. FAMIL.	S. POBL. CRITIC.	CONDIC. SOCIO. EC	DEMOGR. HIST.	AREAS AFINES
Arequipa	1	1	2	1	1	3	0	3	0	1
Cajamarca	4	1	2	1	0	2	0	2	1	0
Chiclayo	1	4	2	1	2	3	1	5	1	0
Chimbote	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0
Cusco	1	5	1	0	2	3	0	3	0	3
Huancayo	0	1	0	0	2	2	3	4	1	2
Iquitos	2	0	0	0	2	0	0	1	0	0
Lima	19	28	13	7	24	31	30	42	6	11
	54.3	62.2	54.2	50.0	57.1	54.4	73.2	56.0	66.7	61.1
Piura	3	2	3	0	2	1	1	4	0	0
Pucallpa	0	2	0	0	1	1	1	1	0	0
Tacna	0	0	0	1	2	5	1	2	0	1
Trujillo	4	1	1	3	4	5	3	7	0	0
T O T A L	35	45	24	14	42	57	41	75	9	18

FUENTE: Elaboración propia con la base de datos del REGISTRO DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN POBLACION, de AMIDEP. Resultados preliminares.

* Del total de 150 profesionales registrados como investigadores, algunos declararon más de un área de investigación.

Finalmente, en el Cuadro 9 vemos que, a nivel nacional, 58 (39%) de los 150 investigadores en población declaran ejercer la docencia en población; únicamente en Chimbote e Iquitos no habría investigadores que compartan su tiempo con la docencia en población. Por su parte, en Lima se concentran 26 de los 58 investigadores-docentes en población; en las otras ciudades el número de investigadores-docentes varía entre uno en Arequipa y siete en Chiclayo.

Cuadro 9

PERU: INVESTIGADORES EN POBLACION POR EJERCICIO O NO DE DOCENCIA EN POBLACION, SEGUN LUGAR DE TRABAJO: 1992-1994

DOCENCIA Ciudad	Docencia en población:		TOTAL
	Sí	No	
Arequipa	1	4	5
Cajamarca	3	3	6
Chiclayo	7	0	7
Chimbote	0	2	2
Cusco	3	6	9
Huancayo	3	3	6
Iquitos	0	2	2
Lima	26	58	84
	%	31.0	69.0
Piura	3	6	9
Pucallpa	1	1	2
Tacna	6	1	7
Trujillo	5	0	11
TOTAL	58	92	150
%	38.7	61.3	100.0

FUENTE: Elaboración propia con la base de datos del REGISTRO DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN POBLACION, de AMIDEP. Resultados preliminares.

3. Comentarios finales y sugerencias

a. Sobre las instituciones

Considerando los nuevos intentos de impulsar las actividades en población, esperamos que, en este campo, la etapa 1995-2000 pueda ser llamada: **De la efectiva descentralización.**

Se observa un interés creciente de los Organismos No Gubernamentales en el campo de la investigación en población, interés que debiera ser canalizado hacia una efectiva cooperación con las instituciones públicas y las universidades.

El CONAPO, a través de su Programa Descentralizado de la Política de Población, debería propiciar que todas las regiones cuenten en un futuro no lejano con su respectivo Consejo Regional de Población y, de ser posible, formar Consejos Sub-Regionales en los departamentos.

Deberían considerarse nuevos programas específicos de población, de acuerdo a cómo la dinámica poblacional regional y nacional lo sugiera. Por ejemplo, a nivel nacional:

- Se deberían desarrollar programas específicos sobre tercera edad.
- Considerando las características de las migraciones ligadas estrechamente al problema del empleo, sería conveniente generar programas específicos de migración y empleo.
- Pareciera que en el Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar está siendo preferenciado este último aspecto, por lo que se sugiere se considere por separado cada uno de ellos.

Las universidades públicas y privadas pueden contribuir a impulsar la docencia e investigación en población de diversas maneras, como:

- Incorporando asignaturas sobre temas relacionados a lo poblacional en la curricula de las diversas carreras profesionales; creando centros multidisciplinarios de investigación en población; organizando cursos de especialización sobre temas poblacionales, ya que es preocupante la falta de recursos humanos especializados en el

área de población; apoyando financieramente a los egresados que realicen tesis en el campo de población. Todas estas actividades requieren de un programa amplio de apoyo a las universidades, especialmente a las del interior del país.

b. Sobre la información para estudios en población.

Los censos de población y las encuestas han sido y son las principales fuentes de información para la investigación en población; no se puede decir lo mismo de las estadísticas vitales, otra potencial fuente de información demográfica, cuyo sistema de registro debería ser mejorado sustancialmente.

Sería muy útil que se pudiera disponer en cada oficina regional del INEI, en las universidades y en centros de investigación que lo soliciten, la base de datos censales completamente y original de determinada área geográfica. En el caso de las oficinas regionales de estadística, deberían contar con la información original y completa de su región. En el caso de las entidades públicas, deberían buscarse los fondos necesarios para cubrir los costos de la información.

Las futuras encuestas para estudios sobre población deberían ser diseñadas de tal forma que los estudios se puedan realizar, por lo menos, a nivel departamental.

c. Sobre las investigaciones en población.

La caracterización de los investigadores en población en el Perú nos hace ver que lo que realmente tenemos son potenciales investigadores, pues la mayoría no cuenta con formación en el área.

A la pregunta sobre por qué no se investiga temas poblacionales o se investiga poco, obtuvimos diversas respuestas; transcribimos la de la directora del CONAPO, Arq. María Cristina López. Estas reflexiones parecen resumir el consenso al respecto:

«Pese a los esfuerzos desplegados, todavía persiste el desconocimiento de la relación entre la dinámica poblacional y las perspectivas del desarrollo nacional y regional. Se asocia la política de pobla-

ción únicamente con la planificación familiar, que constituye sólo uno de sus elementos. Pero principalmente, existe también falta de recursos y estímulos para los investigadores.

Las universidades, en general, en las últimas décadas no han estimulado la investigación en todos los campos por razones presupuestales. A ello se suma el concepto de que sólo el Estado es el responsable de estimular la investigación, sobre todo de los campos que no se relacionan con intereses inmediatos del sector privado. La investigación en todos los campos debe contar con el decidido apoyo del sector público, en coordinación con las universidades y otros centros privados de investigación».

En cuanto a qué se debería investigar, los programas específicos de población determinan, en la práctica, líneas de investigación a las cuales se deberían dedicar preferentemente los recursos humanos, institucionales y financieros.

Para alcanzar las metas sociodemográficas para el desarrollo deberían investigarse a nivel nacional y regional, entre otros temas, las variables que influyen directamente en los niveles y tendencias de la fecundidad y mortalidad: lactancia materna, como método natural de la regulación de la fecundidad y directamente relacionada con la disminución de la mortalidad infantil en el área rural de nuestro país; las plantas medicinales y su relación con la fecundidad; el aborto inducido y factores determinantes; familia y nupcialidad; impacto del medio ambiente en la mortalidad infantil, especialmente en los primeros meses de vida.

Para el estudio de estos temas y otros, la información censal queda corta y se hace necesario generar un sistema de encuestas periódicas que permitan conocer profundamente los temas, tomar las acciones correspondientes y, posteriormente, evaluar el impacto de dichas acciones.

BIBLIOGRAFIA

- ARAMBURU C., LESEVIC B., HENRIQUEZ, N.
1986 «Perú: La utilización del conocimiento demográfico en la formulación de políticas y en planificación», ponencia presentada en el seminario «El uso del conocimiento demográfico para la formulación de políticas de población en Latinoamérica»; Lima.
- BASCONES D., Carolina
1991 «Potencialidades de los Centros de Investigación en el Perú»; CISEPA, PUC; Lima.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACION
1983 «Investigación y Políticas de Población»; Chíncha, Perú.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACION
1994 «Perú: Proyecciones de población a nivel nacional y departamental. Período 1990 - 2015»; Lima.
- CONSEJO REGIONAL DE POBLACION REGION INKA
1995 «Programa Regional de Población 1995»; Cusco.
- CRPT - CONAPO
1994 «Región Nororiental del Marañón, Programa Regional de Población»; Chiclayo.
- FRANCK M., MOSTAJO P., VALLENAS S.
1983 «Investigación y Docencia en Población en el Perú»; Cuadernos CNP» No. 1, Lima.
- NACIONES UNIDAS
1994 «Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo»; El Cairo, A/CONF.171/13,
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
1994 «Perú: Informe Nacional sobre Población y Desarrollo»
- PONCE A. Ana
1989 «Balance de 25 años de Estudios de Población en el Perú», en *Debates en Sociología* No. 15, Lima.
- SAMAME, Benjamín
1972 «La investigación demográfica en América Latina», en Actas 2 de la Conferencia Regional Latinoamericana de Población; México, 1970.

Comentario

Alberto Padilla Trejo

Mis primeras palabras se dirigen a agradecer la gentil invitación de AMIDEP a participar en esta importante reunión y para comentar las ponencias del Dr. José M. Guzmán y del Mst. Jorge Ortiz, ambos de reconocida trayectoria en la investigación de los aspectos poblacionales en América y en el Perú.

Las ponencias de ambos nos ilustran sobre el camino andado por la investigación demográfica, el primero con una visión panorámica de lo acontecido en América Latina y el segundo una descripción prolija de lo hecho en el Perú, lo que nos permite situar la posición alcanzada en el Perú.

Como las ponencias de ambos han sido distribuidas a los asistentes, ello me releva de hacer un resumen por lo que, más bien resaltaré algunos aspectos que desde mi particular experiencia revistan singular importancia para el desarrollo de las investigaciones en el Perú.

El sistema estadístico peruano, de promisoriosa aurora por los años 70, había empezado a producir información de calidad pues las oficinas de estadística habían sido dotadas de recursos técnicos calificados. Sin embargo, se priorizó la generación de datos sobre economía, dejando casi desfalleciente las estadísticas vitales por la escasa asignación de fondos, como una prueba de la poca importancia que generalmente se ha dado desde la esfera oficial a la investigación en población; y si se revisan los presupuestos asignados al Consejo Nacional de Población, secularmente escasos, se llega a la conclusión de la todavía falta de percepción de los problemas poblacionales en las altas esferas políticas.

Gracias al impulso de grandes programas internacionales de

investigación, como las encuestas de niveles de vida, promovida en el Perú por el Banco Mundial; las Encuestas de Nutrición, por la AID, Las encuestas en Demografía y Salud, por Westinghouse Health Systems, primero y luego por Macro International, el Instituto Nacional de Estadística pudo realizar grandes encuestas nacionales orientadas fundamentalmente a los aspectos de salud y población. La mayor parte de estas encuestas concluyeron con la preparación de sendos informes generales y escasa utilización posterior por lo que Ortiz con acierto señala que el Perú ha habido más generación de datos que investigaciones en profundidad.

Así la mayor parte de los datos disponibles han tenido poco aprovechamiento para el estudio de problemas y el desmenuzamiento de los procesos vinculados con los cambios poblacionales, que Guzmán recomienda efectuar. En este sentido, el país va un poco a la zaga con respecto a otros de la región.

Esta poca utilización de los datos disponibles tiene como razones fundamentales la escasez de recursos económicos, y la centralización de la información. Sobre esto último Ortiz habla del problema de la disponibilidad de información, pues los datos básicos de las encuestas realizadas por el estado no están al alcance de los investigadores, limitándose así la posibilidad de los estudios, sobre todo de quienes se desenvuelven en el interior del país. Sobre el particular, Ortiz demanda con justicia que las oficinas departamentales de Estadística deben ser dotadas con los datos básicos de las investigaciones referentes a sus ámbitos geográficos para promover así la investigación multidisciplinaria de los problemas poblacionales con la participación de las universidades y centros de investigación locales.

En relación a la disponibilidad de información existe otro gran problema que es el adecuado ordenamiento de las publicaciones existentes sobre población. Sobre el particular es necesario repotenciar el centro de documentación del Consejo Nacional de Población, que había alcanzado alto grado de desarrollo hace algunos años. Asimismo, apoyar al Instituto Nacional de Estadística e Informática para la organización de su biblioteca convirtiéndola en un centro de documentación moderno, equipado con microcomputadores y el software

adecuado, toda vez que esta institución es la más grande generadora de datos. Más aún, la incorporación de ambos centros de documentación en el Internet constituiría un fuerte apoyo para los investigadores, sobre todo del interior del país.

Como bien señala Guzmán, en el momento actual las investigaciones tienen que ser efectuadas con un enfoque multidisciplinario, que es la única manera como se pueden esclarecer aquellos aspectos relacionados con la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. Esto nos lleva a otro problema. La enseñanza de la demografía elemental no alcanza en la mayor parte de las universidades a facultades relacionadas intimamente con los problemas poblacionales como son las de medicina y ciencias de la salud, o economía y ciencias sociales en general. Desde este punto de vista debe ser una recomendación de esta reunión incorporar módulos de demografía básica y población en las currícula de estudio de las disciplinas antes mencionadas en todas las universidades del país.

Guzmán plantea otra idea importante, que la investigación no debe estar aparte de la gestión. Generalmente los estudios han sido de carácter descriptivo orientados a un consumo masivo y por tanto, no orientados a la búsqueda de soluciones a los problemas del país. Esto lleva a otro problema, que no hay los adecuados canales de comunicación entre el sector público, las organizaciones no gubernamentales que hacen investigación y las universidades, lo que ha llevado a una suerte de compartimentalización de la investigación. Esta falta de comunicación o coordinación hace que diversas instituciones efectúen encuestas sobre los mismos temas, en los mismos tiempos y en los mismos espacios y con metodologías diferentes. Obviamente esto es un lujo para un país con escasos recursos para la investigación. Para resolver este problema debería crearse una red que integre a todas las instituciones que realizan investigaciones en población.

La capacidad para investigar se ha desarrollado fundamentalmente en Lima y en las entidades del sector público y en las Organizaciones no Gubernamentales. Las universidades con experiencia demostrada en investigación en población constituyen un élite, lo que pone sobre el tapete la necesidad de hacer una transferencia de la

tecnología de investigación a los docentes de muchas universidades, sobre todo del interior del país. Esta debe ser una tarea importante para ayudar al programa de descentralización de los programas de población en los que se encuentra abocado el Consejo Nacional de Población.

Guzmán también plantea la necesidad de la investigación aplicada para el monitoreo y evaluación de programas. Para ello es necesario fortalecer o implementar sistemas de generación continua de datos con el suficiente nivel de desagregación, que permitan identificar la localización de los problemas. Sólo así se podrá implementar estrategias de grupos focales en la solución de los problemas poblacionales.

Comentario

Miguel A. Ramos Padilla

Las dos ponencias presentadas me han parecido útiles para entender la evolución y la situación actual de la investigación demográfica en América Latina y en el Perú. Mi intención es complementar el diagnóstico para el caso peruano, planteando algunos de los vacíos más importantes en las temáticas a investigar y en el modo de abordarlas.

Tomando como referencia el diagnóstico presentado por José Miguel Guzmán, considero que en el Perú, con algunas excepciones, aún nos encontramos atrasados respecto al promedio latinoamericano, en lo que se refiere a investigación en población. En nuestro medio se han realizado numerosas investigaciones sobre la temática poblacional, que gruesamente podría dividir en dos grandes grupos: En primer lugar, las investigaciones sobre migraciones, realizadas principalmente por científicos sociales, primando aquellas desarrolladas desde el enfoque histórico-estructural. En segundo lugar, están las investigaciones de otros fenómenos demográficos vinculados al crecimiento y a la estructura de la población (mortalidad y fecundidad) y, en la última década, a los aspectos relacionados a la salud reproductiva.

Los estudios sobre migraciones intentaron dar una explicación del fenómeno en el marco de los procesos sociales y macroestructurales, aunque tuvieron deficiencias en sus fundamentos empíricos y, en algunos casos, simplificaron la realidad, como por ejemplo en la explicación del comportamiento poblacional exclusivamente a nivel agregado. Aquí es donde se han dado algunas excepciones, principal-

mente en el estudio de los otros tipos de migraciones, llámense las temporales o las de retorno, donde se han incorporado otras dimensiones de la realidad.

El segundo grupo ha sido desarrollado principalmente por especialistas en población y profesionales de las ciencias médicas. Su orientación ha sido fundamentalmente técnico-descriptiva y no explicativa de los fenómenos y no ha logrado comprender cabalmente la relación entre los procesos socioeconómicos y los fenómenos demográficos que se estudian.

Algunas de las causas que, a mi criterio, estarían produciendo las limitaciones señaladas y el desencuentro entre ambas perspectivas son: En primer lugar, coincidiendo con Jorge Ortiz, la falta de una adecuada preparación demográfica de la mayor parte de los investigadores que trabajan la temática poblacional; en segundo lugar, a pesar de considerables avances, la falta de estadísticas confiables para el análisis sistemático de las variables demográficas, que a su vez determina que el mayor esfuerzo de los demógrafos aún se centre en el mejoramiento de ellas; y en tercer lugar, probablemente la más importante, la escasez de equipos multidisciplinarios que permitan abordar, de manera más integral y con sólidas bases empíricas, un tema sociodemográfico incluyente de consideraciones teóricas y de una visión histórica más compleja del comportamiento de los conglomerados humanos.

Haciendo un somero análisis por temáticas tenemos que, desde hace aproximadamente dos décadas, se han elaborado numerosas investigaciones que han ido enriqueciendo el conocimiento de los mecanismos biológicos y sociales que regulan el comportamiento de la reproducción de la población. Los resultados de las diversas encuestas demográficas han jugado un rol fundamental en estos avances, permitiendo, por ejemplo, avanzar en el conocimiento de aquellas variables intermedias que explican las variaciones de la fecundidad; en este campo, los aportes de Jorge Ortiz y Elsa Alcántara son muy valiosos. Se ha avanzado también en el uso de técnicas estadísticas de análisis multivariado, pero la mayoría de estos trabajos se limitan a medir asociaciones y aún no se acercan a la explicación del fenómeno.

Aún son insuficientes los estudios sobre la fecundidad en el área rural. Allí la fecundidad sigue muy alta y en los últimos años casi no ha evolucionado. Varios estudios han encontrado altos niveles de correlación entre mortalidad infantil y fecundidad, y entre el nivel de escolaridad y fecundidad, sin embargo no pueden explicar porqué, aún cuando la mortalidad infantil está descendiendo y la escolaridad ha aumentado considerablemente en el ámbito rural, la fecundidad no baja. Es muy probable que en las sociedades tradicionales los aspectos ideológico-culturales tengan un peso fundamental y las mediaciones familiares y comunales tengan gran influencia en las decisiones individuales, jugando un papel preponderante también las relaciones de género (y dentro de ellas el rol subordinado de la mujer). Estas observaciones hacen imprescindible la necesidad de estudios de carácter integral y multidisciplinario que sirvan para mejorar las estrategias de intervención en este ámbito.

La situación anterior muestra también lo insuficiente de explicarse el comportamiento poblacional a nivel agregado. En diversos estudios y diagnósticos elaborados en América Latina se cuestiona el supuesto de conductas homogéneas al interior de subuniversos poblacionales, llámense, por ejemplo, mujeres en edad fértil, población urbana o rural, clases sociales, etc., y se sugiere el estudio de las condiciones que estructuran las opciones del comportamiento individual. Esto ha conducido a subrayar la necesidad de incluir determinaciones de otras dimensiones de la realidad (políticas, culturales, ideológicas, etc.) y de tomar en cuenta las alternativas de respuestas de la conducta individual, en la búsqueda de explicaciones más globales e integradas de la «reproducción de la población». Frente a ésto, están las dificultades de abordar la relación entre los procesos sociales y el comportamiento individual (entre los niveles micro y macro). Esto condujo a privilegiar la importancia de la familia como «instancia mediadora» entre esos niveles o como «espacio social» que permite profundizar en el análisis de las interrelaciones entre diversos fenómenos o procesos. En nuestro medio son muy pocos los estudios desde esta perspectiva.

Respecto a las investigaciones sobre migraciones, los esfuerzos

realizados hasta la fecha no han permitido una medición correcta del volumen y características de los distintos tipos de migración. Los datos censales, incluidos los de este último censo, subestiman enormemente la migración, y el uso de estimaciones indirectas, a través, principalmente, de los métodos residuales, no permite estudiar la dirección de los flujos ni diferencia la magnitud de la inmigración y de la emigración. Se requieren espacios para evaluar los datos censales y buscar alternativas de mejoramiento. Por otro lado, se ha avanzado en estudios cualitativos, no precisamente elaborados por demógrafos, sino por otros científicos sociales, sobre diversos tipos de migración, como las temporales o de retorno, que se constituyen en valiosos aportes. Si bien hay muchos estudios sobre los efectos de las migraciones en los lugares de destino, son escasos los que analizan el impacto económico y las consecuencias en las estructuras familiares y en la organización comunal de las migraciones en las zonas de expulsión.

Hablemos ahora de la investigación referida a la integración de las políticas de población a las Política General de Desarrollo. Alrededor del concepto Política de Población se han manifestado algunas confusiones. La más frecuente es la que acepta como sinónimos a las políticas de población y las de control natal y planificación familiar, reduciendo sus alcances y negando su amplia contribución al logro de los objetivos globales del desarrollo. Estas definiciones confusas han dificultado la investigación de este campo, pues han determinado que se centre toda la ayuda financiera a la investigación sobre la fecundidad y prevalencia de métodos de control natal, descuidando el estudio de otras variables básicas que contribuyen u obstaculizan el desarrollo, tales como, por ejemplo, la distribución espacial de la población.

Ciertamente es un círculo vicioso, pues los estudios que demuestran la relación entre dinámica poblacional y desarrollo brillan por su ausencia en nuestro país, y a nivel latinoamericano muy poco se ha avanzado. Las que existen han sido realizadas únicamente desde la perspectiva de cómo las estrategias de desarrollo y las políticas sociales afectan el crecimiento, la composición de la población y su distribución en el espacio. La perspectiva opuesta no ha sido explorada; es decir, no hay investigaciones sobre cómo la natalidad (alta o

baja), o la concentración poblacional en determinados lugares y el despoblamiento en otros afectan a la estrategia de desarrollo o a los gastos en políticas sociales. Está comprobado, por ejemplo, que son los procesos de industrialización y las políticas sociales (servicios de educación y salud, servicios básicos), los que determinan de modo más fundamental los procesos de distribución de la población, principalmente a través de la creación de empleos y creando condiciones para la retención de la población. Habría que preguntarse también cómo una política de redistribución de la población podría aportar a estos procesos, enmarcada, claro está, en una política de desarrollo más equilibrado a nivel nacional.

Si bien se ha señalado varias veces, vale la pena recalcar que cualquier política de población debe estar inserta en una estrategia global de desarrollo para que realmente sea eficaz. En ese sentido cabría investigar la manera cómo las políticas explícitas de población actuarían como factores facilitantes para el alcance de los objetivos deseados en las políticas de desarrollo.

Para finalizar, quiero hacer hincapié en algunos lineamientos que permitan mejorar la calidad y utilidad de nuestra investigaciones: Son fundamentales un mayor apoyo a la investigación de los diversos aspectos de la dinámica demográfica; una mayor iniciativa para la conformación de equipos multidisciplinarios de investigación (para lo cual también se hace necesario alentar las relaciones interinstitucionales); el promover más y mayores espacios de discusión y evaluación de los datos demográficos; y un mayor apoyo a la formación de investigadores en la temática poblacional.

Conclusiones y recomendaciones

Moderador : Carlos Leyton

Relator : Rubén Durand

1. Se consideró que las actividades de investigación en el área de población, en el Perú, cumple ya alrededor de 55 años de desenvolvimiento, considerando metodológicamente el año 1940 como fecha de inicio de ese período.

El primer estadio de estas actividades, que se prolongó durante casi 25 años (de 1940 a 1963), se distinguió por su orientación hacia estudios más descriptivos y por su escasez de número. En los siguientes diez años se realizaron esfuerzos para sistematizar la investigación en población.

Simultáneamente, durante ese lapso se avanzó en la institucionalización de las principales fuentes de datos demográficos con las que actualmente cuenta el país, se estimuló la preparación de especialistas en el área, y se empezaron a establecer las condiciones institucionales adecuadas para los estudios de la población peruana.

Los años 1974 a 1984 fueron los de mayor producción científica en el área de población, pero sin llegar al nivel de algunos países de América Latina.

Hacia 1985 se ingresó a una fase de pérdida de dinamismo en la investigación, más intenso en el sector público que en el privado; situación que, sin embargo, presenta posibilidades de ser superada sobre la base de un existente potencial en términos de fuentes de datos e información, especialistas experimentados y recursos institucionales.

2. Entre los principales problemas de la investigación en el área de la

población se citaron los siguientes:

- a) Dificultades en el acceso a los datos existentes, así como restricciones en la disponibilidad de información bibliográfica, especialmente en el interior del país.
 - b) Falta de comunicación entre los productores de datos demográficos, los usuarios primarios y los usuarios finales de la información demográfica.
 - c) Escasez de recursos financieros necesarios para el sostenimiento de las investigaciones.
 - d) Débil aplicación de los resultados de las investigaciones en la solución de los llamados problemas de población.
 - e) Difusión de las recientes tecnologías de análisis y procesamiento electrónico de datos.
3. Se concluyó que en la situación descrita le corresponde a la universidad el rol directivo en la promoción de la investigación científica en materia de población, vinculándola, en especial, a las necesidades concretas en los ámbitos regionales y locales.
4. En ese sentido se recomendó:
- a) **Respecto a los fines y planes de trabajo:**
 - Orientar la investigación hacia la solución de problemas poblacionales específicos, en los niveles locales y regionales, además del nacional.
 - b) **Respecto a la fuente de datos:**
 - Reforzar la capacidad de recopilación de datos demográficos en el país.
 - Potenciar fuentes primarias de información.
 - Apoyar al INEI en su esfuerzo por descentralizar la información estadística instalando las bases de datos departamentales.
 - Utilizar información proveniente de las instituciones privadas.
 - Incorporar a los estudiantes en la recopilación y análisis de la información.
 - Apoyar la reorganización del Centro de Documentación del CONAPO.

- Apoyar la sistematización de la información demográfica del INEI, facilitando su acceso a bajo costo.
 - Capacitar a los investigadores en el uso de fuentes de información disponibles.
 - Facilitar el acceso a las tesis universitarias de los distintos niveles.
 - Descentralización de la información.
- c) Respetto a la temática:**
- Revisar y diversificar las líneas de investigación.
 - Analizar los factores determinantes.
 - Estimular la investigación en salud reproductiva
 - Poner énfasis en los estudios de género, pobreza, medio ambiente y poblaciones indígenas, desde la perspectiva poblacional.
 - Incorporar el tema del envejecimiento.
- d) Respetto a los métodos y técnicas:**
- Estimular los estudios longitudinales.
 - Utilizar técnicas estadísticas para áreas pequeñas.
 - Difundir tecnología.
- e) Respetto a la difusión:**
- Adecuada difusión de los resultados de las investigaciones, de acuerdo al público objetivo.
 - Capacitación de los usuarios en la interpretación de la información.
- f) Respetto a la organización:**
- Se recomendó muy específicamente la constitución de un grupo de trabajo que formule propuestas para promover la investigación.
 - Realizar un trabajo multidisciplinario para la realización de estudios desde una perspectiva interdisciplinaria.
 - Promover la comunicación entre investigadores.
 - Desarrollar módulos locales.
 - Gestionar la investigación en la universidad.
 - Propiciar el desarrollo -o incorporación a las ya existentes- de redes de información.

IV

Reunión
Nacional
sobre
Población

Panel

**POLITICAS DE POBLACION
PARA EL FUTURO:
HACIA EL AÑO 2000**



Políticas de Población para el futuro hacia el 2000

Juan J. Wicht

Universidad del Pacífico. CIUP

De todos los temas tratados en esta importante *IV REUNION NACIONAL DE POBLACION*, este tema es, creo yo, el más difícil. Agradezco a los organizadores por su amable invitación a hacerlo, pero debo reconocer con toda sinceridad la dificultad de la tarea.

En esta amplia sala está reunido un grupo de personas que, por su número y su calidad profesional, por sus conocimientos y sus actividades en materia de población, no dudo en calificar de extraordinario. Mucho ha avanzado AMIDEP, y todo el país en la conciencia de lo demográfico, desde la primera reunión nacional que tuvimos en Tarma a finales de la década del 70. En esa ocasión y con un grupo más reducido, recuerdo que predominábamos los profesores universitarios. Ahora, con un grupo más amplio, ha aumentado el número de catedráticos e investigadores, de Lima y de provincias, pero hay además una participación mayor de quienes están en la acción, trabajando en organismos públicos y privados, del país y de la cooperación internacional. Para futuras reuniones sería también deseable una presencia mayor de los colegios profesionales y de las organizaciones de base de nuestra población. Pero no cabe duda, y me siento feliz en reconocerlo, que están aquí reunidas muchas de las personas más calificadas que tiene hoy el Perú en materia de población.

Sin embargo, ¿podemos nosotros trazar las «políticas de población para el futuro: hacia el año 2000»? ¿Cómo diseñar políticas de

población y desarrollo que sean correctas y eficaces para cambiar la vida de los peruanos y las peruanas en los próximos cinco años? ¿Quiénes somos nosotros para hacerlo? ¿Tenemos la sabiduría necesaria, tenemos acaso el poder delegado de los 23 millones y medio de peruanos actuales, y de los 26 millones que seremos el año 2000? ¿No quedarán nuestros razonamientos y deseos, y nuestras conclusiones de esta IV Reunión, como un bello documento más?

Por otro lado, es necesario hablar claro e intentar unir esfuerzos. Es necesario hacer algo para resolver, o contribuir a resolver, los problemas humanos del Perú. Los que tienen el poder político, los que tienen también poder de decisión en las diversas instituciones del país, y la misma población, podrán escuchar nuestras ideas. Contribuiremos así a elaborar un consenso nacional, y podremos avanzar juntos, reconociendo toda la dificultad que existe en llevar las ideas a los hechos.

Con esta actitud de modestia y de realismo, que se contrapone al voluntarismo iluso, y con mucha atención a los sentimientos y necesidades de nuestro pueblo, podemos intentar trazar políticas de población y desarrollo. Todos tenemos una gran dosis de idealismo cuando nos ponemos a diseñar el futuro. Pero creo que una actitud de sincero realismo hay que mantenerla siempre, porque lo que nos interesa es la búsqueda de la verdad, reconocer nuestras verdaderas dificultades y llegar a lograr nuestras reales posibilidades.

Mi exposición tendrá tres partes:

- I. Nuestra situación actual. Avances logrados. Problemas humanos que subsisten, y otros que surgen ahora y pueden acentuarse en el futuro.
- II. ¿Por qué estamos así? Factores causales positivos de los avances obtenidos, y factores causales negativos que nos han impedido avanzar más.
- III. Metas razonables y deseables que el Perú puede trazarse para el año 2000 (y 2015), y líneas de acción correspondientes. El rol del Estado y de la sociedad civil.

Primera Parte: Nuestra situación actual: Avances y problemas

Un diagnóstico completo es imposible en los escasos minutos disponibles; me ceñiré a algunos puntos esenciales. Avances para el análisis de nuestra realidad humana han sido hechos por varios expositores, sobre todo por Carlos Eduardo Aramburú, cuando nos habló el primer día de nuestra «Dinámica Demográfica 1980-1995». En los ocho talleres, tan importantes, de esta IV Reunión, se han visto además varios aspectos específicos: Salud reproductiva, medio ambiente, el rol de la mujer, migraciones y desplazados, empleo, educación, investigación, comunicación. Las ponencias, comentarios y debates de estos cuatro días serán materia de detenida lectura y reflexión para todos los que estamos empeñados en lograr para nuestra patria un desarrollo humano y sostenido.

El Perú ha cambiado mucho en las últimas cinco décadas. En 1945, con 6'900,000 habitantes, y creciendo al 1.8% anual, estábamos recién iniciando la fase expansiva de nuestra explosión demográfica nacional. Lima tenía 850,000 habitantes, y toda la población urbana del país apenas superaba los dos millones y medio. Los otros 4'300,000 peruanos, el 62% de la población, vivían dispersos en los caseríos del área rural, sobre todo en la Sierra, la casi totalidad de ellos analfabetos y muy pobres. 50 años después, en 1995, el número de peruanos capaces de leer y escribir ha pasado de menos de 4 a más de 20 millones; la población total se ha triplicado, la población urbana se ha multiplicado por seis y la de Lima se ha multiplicado por ocho.

En estas cinco décadas, tardamos sólo 18 años en alcanzar la cima preocupante de nuestro máximo crecimiento demográfico: 2.94% (la elevadísima mortalidad que teníamos se redujo felizmente con gran rapidez), pero estamos teniendo ya 32 largos años sin lograr todavía recuperar una tasa moderada de crecimiento demográfico que corresponda a los deseos manifestados por las familias y a las posibilidades reales de desarrollo del país (la elevada natalidad va descendiendo de manera lenta y desigual).

En lo económico, después de una expansión inicial con desequilibrios, la economía peruana entra en crisis desde mediados de

la década del 70 y se hunde a finales de la década del 80 en el marasmo de recesión e hiperinflación. En 1990, en cambio drástico del antiguo y excesivo rol del Estado, el nuevo gobierno aplica un fuerte ajuste a los ingresos e implanta un modelo de libre mercado, el cual, unido a la represión del terrorismo, permite abrigar una esperanza de recuperación nacional. Pero el empleo y los ingresos de las familias tardan en recuperarse.

En lo social, en lo político y en lo institucional muchos cambios ha habido en el Perú sobre todo desde la década del 70 para acá. Cuando se tuvo la conferencia de Bucarest, y poco después nuestra Primera Reunión Nacional de Población, la mayoría de los peruanos esperaba mucho del Estado. Ahora, en 1995, acabando de tenerse la conferencia de El Cairo, nosotros con nueve millones más de habitantes que hace veinte años, podemos constatar en esta IV Reunión Nacional que en nuestra patria muchas cosas han cambiado. Y no sé qué me impresiona más: si la magnitud de los cambios o la lentitud del progreso.

¿Hemos progresado en nuestra situación demográfica? Las «tasas preocupantes» se van moderando lentamente, pero los números absolutos siguen todavía creciendo. Cuando nuestra tasa de crecimiento tuvo su nivel más alto (más de 2.9%, en 1963), el Perú añadió a su población 309,000 habitantes; este año 1995, con sólo 1.7% de crecimiento(), estamos añadiendo en nuestro territorio 400,000 habitantes.

Lo más preocupante de nuestra situación demográfica no es lo elevado de la tasa y del crecimiento absoluto, sino COMO SE DA este crecimiento en la realidad. Hay en este momento 4'600,000 hogares en el Perú. De los 620 mil nacimientos que tenemos en el país cada año, casi los dos tercios, cerca de 400 mil nacimientos se dan en 40% de los hogares solamente, en el 1'800,000 de hogares más pobres, que perciben, todos ellos juntos, menos del 10% del ingreso nacional. Dos tercios de nuestro total de nacimientos los tienen pues las familias que menos pueden atenderlos, porque ya son familias numerosas y están en situación de pobreza. Los otros 240,000 nacimientos se dan en los otros 2'800,000 hogares, de clase alta, media, y media baja o muy baja,

que perciben todos juntos el 90% del ingreso nacional. Este amplio grupo que es el 60% de los hogares peruanos tiene una tasa bruta de natalidad de 18 por mil; pero el primer grupo, que es el 40% de los hogares que viven en las peores condiciones de salud, educación y vivienda, tienen una tasa de natalidad de 39 por mil. El amplio grupo del 60% de los hogares peruanos, que incluye a familias de muy modestos ingresos pero con algún nivel de educación y algunos recursos, tiene una dimensión familiar razonable y conforme a sus deseos: en torno a tres hijos (que es muy superior, por cierto, a lo que se observa en los países europeos, los cuales tienen un problema de escasez de nacimientos). Lo que preocupa en el Perú es la realidad del 40% de los hogares más pobres, con seis hijos en promedio, y un nivel de vida infrahumana como la de muchos países del África.

¿Estamos progresando en nuestra situación demográfica? En promedio nacional sí, pero de manera lenta y desigual. La lentitud se debe a la desigualdad que todavía existe en el Perú entre regiones y clases sociales. Tenemos que tener esto muy presente al diseñar las políticas de población para los próximos años. La mortalidad (infantil, y a toda edad) está también distribuida de manera muy desigual en el territorio y por niveles de ingreso. Esta desigualdad, que es reflejo de la heterogeneidad social y económica del Perú, pone nuestros promedios nacionales en preocupante desventaja con respecto a los otros países de América del Sur.

La migración rural-urbana, acentuada por el estancamiento del sector agropecuario desde hace 25 años, no ha disminuido, y se agravó con la violencia subversiva y la represión de la violencia. Todas nuestras estadísticas de natalidad, mortalidad y migración, reflejan, como no podía ser de otra manera, la historia de nuestro pueblo en estas décadas y han influido a su vez en el cauce que han tenido esos hechos. Si queremos cambiar eficazmente esas estadísticas demográficas en el futuro, tenemos por tanto que cambiar el rumbo de la historia del Perú, al mismo tiempo que actuamos con políticas puntuales sobre las variables demográficas.

Tenemos que reconocer que en casi todos los indicadores de bienestar humano los peruanos estamos ahora peor que hace veinte

años, aunque bastante mejor (en promedio por lo menos) que hace tres o cinco años. En nuestro producto per cápita, con un índice = 100 en 1975, llegamos a 103 en 1981, bajamos a 73 en 1990 y a 71 en 1992, y ahora estamos en 87 en 1995.

Con gran sacrificio de nuestro pueblo, y el firme liderazgo del actual gobierno que hay que reconocer, hemos empezado a ordenar la economía nacional; falta ahora mejorar la economía de los peruanos, tarea difícil porque el pago ineludible de la deuda exige salidas considerables de recursos al exterior, y porque la restructuración real de nuestra economía va a imponer condiciones de competitividad productiva sobre el empleo.

La batalla es pues ahora contra la pobreza, y esta batalla sólo la podremos vencer, además de los aspectos macroeconómicos, tenemos también en cuenta los aspectos demográficos. La pobreza es problema antiguo en el país, que se agudizó con la crisis y con el ajuste subsiguiente. Con el modelo neoliberal actual de libre mercado e iniciativa privada, el peligro futuro está en que los que ya están bien van a mejorar mucho, al mismo tiempo que los que tienen menos (por falta de educación, salud, y recursos) van a mejorar muy poco o casi nada. Si comparamos nuestra situación humana presente con la de hace tres décadas, comprobamos que en las estadísticas fundamentales de nacimientos y de muertes las brechas se han abierto. No podremos lograr un avance real en el país si no se reducen estas diferencias internas en la población peruana.

Hay otros aspectos de nuestra realidad social que no se cuantifican en las estadísticas oficiales, o no se analizan con el debido cuidado pero que han sido vistos en varios talleres de esta IV Reunión: La unidad y estabilidad de la familia, la situación de la mujer, la atención (en nutrición, salud y educación) a la niñez, la atención a las demandas crecientes de la tercera edad, las expectativas y las frustraciones de la juventud. Estos dos grupos etarios: los jóvenes (de 15 a 29 años) y los mayores de 65 años, constituyen, por su expansión numérica en nuestra estructura por edades, y por el contexto socioeconómico del país, dos problemas "nuevos" que cobrarán mayor fuerza en los próximos años.

Segunda Parte: ¿Por qué estamos así?

¿Por qué estamos así? Los hechos sociales no suceden por casualidad. En el diseño de políticas, es fundamental analizar y detectar las causas que han conducido a lograr avances y las causas que han dado origen a retrocesos o dificultades. Para ser eficaces, las políticas deben ir a la raíz, a las causas, y no solamente a paliar efectos.

Reflexionar sobre nuestra situación actual nos lleva a las raíces profundas de nuestra realidad humana: Por nuestra geografía y nuestra historia hemos sido siempre un país heterogéneo y poco integrado. No podemos cambiar nuestras estructuras geográficas ni el curso de la historia ya vivida; pero sí podemos y debemos superar las diferencias que nos han dividido cultural, social y económicamente a los peruanos. La crisis económica y la violencia subversiva ahondaron las divisiones y marcaron aún más las diferencias. Al empezar a salir de la crisis, seamos conscientes del largo camino que tenemos que recorrer hasta llegar a ser una sociedad integrada.

El factor negativo más importante que ha conducido al lento y desigual avance que ha tenido el Perú, es el creciente deterioro en nuestros criterios éticos. Creo que debemos tener la sinceridad y el coraje de decirlo: La principal causa de nuestros problemas es el descenso que ha tenido nuestra patria en la moralidad individual y social, pública y privada().

No solamente ha habido transgresiones a la moral en los hechos; hemos perdido, en parte, consciencia de ello. Ya no nos sorprende, ya no nos preocupa, ya no nos da vergüenza: porque hemos sufrido un deterioro en nuestros criterios y esto es mucho más grave.

Cualidades y valores que eran bondades características del carácter de nosotros los peruanos, se han debilitado. La crueldad del terrorismo subversivo, el desprecio por la vida, que era algo tan ajeno a nuestra mentalidad y a nuestra conducta, se han hecho patentes en los últimos quince años. La represión del terrorismo ha dado también lugar a abusos autoritarios contra los derechos humanos. El actual modelo neoliberal en la vida económica del país está acentuando el materialismo individualista, con manifestaciones de egoísmo, de ra-

cismo, de desprecio por los demás, sobre todo si son pobres y débiles. El Estado, que tanto hizo en décadas pasadas para reducir la elevada tasa de mortalidad que teníamos, se ha desentendido de contribuir a reducir la tasa de natalidad conforme al deseo manifestado por las mismas familias, mantiene las injustas diferencias sociales y regionales por resistirse a un proceso de descentralización, y en los últimos años ha reducido los fondos necesarios para la educación y la salud.

Pero no son sólo las acciones y omisiones del sector público lo que ha causado daño a nuestra realidad humana. Todos nosotros somos, en mayor o menor grado, responsables. El delito y la violencia cotidiana han entrado a formar parte de nuestra cultura, han hecho inseguras nuestras calles, y han vuelto distantes y desconfiadas nuestras relaciones de unos con otros. La violencia más injusta es la que se da al interior de los hogares con los niños, y las actitudes del machismo violento del hombre con la mujer. Todo esto, que es profundamente inmoral, tiene una incidencia muy nociva en nuestra realidad demográfica, así como la carencia de criterios correctos en la vida sexual. Existe en las personas mayores y en los jóvenes una gran desorientación y libertinaje, por no conocer y comprender el valor y el sentido de la sexualidad y del amor, el respeto a la vida y a la persona humana.

No quiero adoptar aquí el rol de predicador, que como sacerdote realizo en mis actividades religiosas. No se trata de hacer una exhortación religiosa, basada en los documentos de la fé que compartimos. Les hablo aquí como científico social a científicos sociales, en esta IV Reunión Nacional de Población: Para alcanzar un verdadero desarrollo humano y sostenible es esencial respetar los principios éticos.

El documento aprobado en El Cairo, mucho más que el de México y el de Bucarest, está cargado de un fuerte y explícito contenido ético, al llamar al respeto a la libertad y a la dignidad de la persona humana, al reconocer el rol de la mujer, y al señalar hacia nuestras responsabilidades sociales, en el plano internacional, nacional y de las relaciones personales. A estos contenidos éticos me refiero. Si se transgreden estos principios éticos básicos, tenemos serios problemas de población, o mejor, población con serios problemas.

Esta es una constatación objetiva y científica, corroborada por la historia. Si la realidad humana actual en el Perú y en el mundo ha tenido un avance lento y desigual, esto se ha debido fundamentalmente a no haber atendido a las justas demandas de las personas y grupos más débiles de la sociedad, contra los principios de la ética.

Por cierto, la Iglesia Católica, que en las dos conferencias mundiales anteriores de Bucarest y de México no se había adherido al documento final, en ésta de El Cairo sí lo hizo. La Santa Sede señaló varias reservas sobre expresiones que no le parecían suficientemente claras y seguras, pero manifestó su adhesión al énfasis que pone el documento en la libertad de las personas, en la promoción de la mujer, en la justicia social para aliviar la pobreza, y en las responsabilidades por mejorar la calidad de vida y cuidar el medio ambiente.

En los diálogos que se han tenido en esta IV Reunión, y en verdad a lo largo de estos últimos meses y años, pero sobre todo con motivo de la conferencia de El Cairo, se han escuchado voces de cierta desilusión y aún de rechazo a la posición de la Iglesia en lo poblacional. Con frecuencia, las personas que han manifestado su desilusión y disconformidad son precisamente personas que sienten un profundo respeto por la Iglesia y valoran mucho lo que ella dice.

Permítanme decirles, brevemente, tres cosas. Primero, hagamos un esfuerzo por comprender qué dice la Iglesia y por qué lo dice. En un mundo de contrastes y de tendencias deshumanizantes (entre el avance tecnológico y la poderosa prosperidad de unos pocos, y la pobreza y debilidad de muchos) la Iglesia sale en defensa de la vida, de la solidaridad, de los valores del espíritu.

Segundo: distingamos, en la comunicación del mensaje de la Iglesia, a la Iglesia misma y a las personas que la forman y transmiten ese mensaje. Escuchemos con mucha atención lo que dice el Sumo Pontífice y las Conferencias Episcopales en cada país. Pero no demos el mismo crédito a muchas otras personas que dicen que hablan en nombre de la Iglesia sin ser voceros oficiales de la misma, y pueden fallar lamentablemente por ser demasiado laxos o, en el extremo contrario, por un rigorismo fanático. Los primeros son peligrosos, y los segundos también, y son además agresivos. Grupos extremos así

ha habido siempre y en todas partes, pero últimamente en el Perú hemos sufrido la acción agresiva de estas tendencias que tienen además poder económico y político. Hay en esta sala varios profesores y funcionarios que han sido injustamente acusados de ser pro-abortistas, etc., contra toda verdad.

Tercero: Procedamos con sinceridad, con sumo cuidado en nuestros criterios y actividades, haciendo el bien. En nuestros trabajos científicos y en nuestros programas sociales busquemos siempre la verdad y la justicia. No tendremos, tal vez, el reconocimiento de algunas personas que dicen hablar en nombre de la Iglesia, pero tendremos la aprobación íntima de nuestra conciencia, la gratitud de la población que ayudamos, y el reconocimiento de Dios.

Al comienzo de la segunda parte de esta exposición nos preguntábamos "¿por qué estamos así?" Las deficiencias reales en los criterios y actitudes morales de nuestra sociedad han sido el factor negativo más importante para alcanzar un progreso más amplio en nuestra realidad humana en el Perú. Corregir esto exige un sincero examen de conciencia colectivo, y un gran esfuerzo educativo de nuestra población, educación que es no sólo dar información sino también inculcar valores.

¿Qué factores positivos podemos reconocer como causales de los avances logrados? Podemos puntualizar cuatro:

Primero, las políticas de población oficialmente aprobadas. Estos dispositivos legales no son indispensables (muchos países no los tienen, y actúan de hecho), pero ayudan, para dar un marco orientador y legal explícito. Antes de los "Lineamientos de Política de Población en el Perú" (1976) el gobierno peruano no había nunca reconocido que teníamos un problema demográfico; allí lo hizo, y unió correctamente la política de población a nuestra política de desarrollo. La "Ley de Población" (1985) estableció con mayor precisión los objetivos y medidas, sobre todo en lo referente al sector público. Como consecuencia de ello, ha habido algunos programas en el Ministerio de Educación, y sobre todo en el Ministerio de Salud, y últimamente en

el IPSS. Pero la profunda crisis del país y la falta de apoyo político efectivo, han limitado mucho la vigencia real de nuestra ley de población.

El segundo factor positivo ha sido el admirable trabajo desarrollado por muchas Organizaciones No Gubernamentales en estos años. No voy a mencionar ninguna, porque son muchas y bien conocidas. Sus orígenes, sus orientaciones y sus campos de trabajo son de lo más variado. Algunas ONGs trabajan en programas de planificación familiar, otras se dedican sobre todo a ayudar a la niñez y a la juventud, otras a la orientación y rehabilitación de personas con problemas, otras a atender a personas de la tercera edad. Otras ONGs trabajan sobre todo en promover la conciencia de la opinión pública sobre los derechos de la mujer, en lo familiar, en lo laboral, etc. A pesar de no pocas deficiencias, considero que la labor de esta inmensa y variada gama de ONGs ha sido positiva en su conjunto, y tanto más admirable cuanto que el Consejo Nacional de Población (creado en 1980, y ratificado por la Ley de Población de 1985) no ha podido funcionar de hecho, por escasez de recursos y apoyo oficial efectivo.

El tercer factor positivo de los avances logrados es la cooperación internacional que para lo poblacional hemos recibido a lo largo de estos veinte años, sobre todo del Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población (UNFPA) y de la A.I.D. de los Estados Unidos. Creo que la cooperación internacional no ha recibido siempre el debido reconocimiento. Espero que este apoyo continúe en el futuro, y que nosotros mismos movilizemos también nuestros propios recursos internos, públicos y privados. Esta IV Reunión de Población, y las tres anteriores, se deben al esfuerzo de AMIDEP y a esta cooperación internacional. Sin esta ayuda externa, muchas de las labores tan meritorias y necesarias de nuestras ONGs no hubieran podido realizarse.

El cuarto factor positivo, y sin duda el más importante, ha sido el esfuerzo callado y generoso de nuestra misma población, sobre todo de la mujer peruana, y especialmente en los sectores más pobres del país. En estos veinte años, en que el producto per cápita ha bajado y la distribución del ingreso se ha hecho más desigual, la mujer peruana

se ha sacrificado para sacar adelante su familia numerosa, muchas veces sola, por la ausencia de su esposo o compañero, y ante la indiferencia y pasividad de las instituciones públicas y privadas que debían ayudarla. La calidad de vida de la población ha bajado, pero sin ese esfuerzo el descenso hubiera sido mayor. Hay que reconocer este mérito, y adoptar para el futuro las medidas necesarias para lograr una sociedad menos injusta y más humana.

Tercera Parte: Metas razonables y deseables para el año 2000 y líneas de acción correspondientes

«Metas». En la década del 70, cuando trabajé en la elaboración de la política de población, confieso que me oponía a cuantificar metas. Ahora, me sigo oponiendo. Por respeto a la verdad, a la libertad de las personas y a la complejidad de los fenómenos sociales, me siento muy incómodo al proponerme cuantificar objetivos. Fijar metas me parece una tarea pretenciosa: ¿cómo precisarlas? ¿por quién?

Las «metas» son, en cierto modo, necesarias para programar actividades, y también para estimular esfuerzos y movilizar recursos. Pero las «metas» tienen el peligro de subordinar la calidad a la cantidad: importa el *cuánto*, pero mucho más el *cómo* se logran esos resultados.

En la conferencia de El Cairo ha habido en esto un gran progreso: No son los expertos en demografía los que van a fijar los objetivos y las metas, es *la misma población*. El objetivo fundamental es entonces responder a las demandas insatisfechas de la población.

La nueva perspectiva de este enfoque plantea un reto a los que diseñan y aplican la política de población en el país: Hay que conocer bien la heterogénea y cambiante realidad nacional, y hay que estar atentos a lo que la población necesita y desea. Las necesidades son graves, pero no siempre son percibidas con plena conciencia por el conjunto de la sociedad ni, aunque parezca increíble, a veces por las mismas personas que las sufren: no son plenamente conscientes de sus responsabilidades y de sus derechos.

Con este nuevo enfoque, basándonos en una recta concepción

de lo que es la persona, la familia y la sociedad, y atentos a los justos anhelos y exigencias de nuestra población, podemos trazarnos estos objetivos:

Primero, conocer mejor la verdadera realidad del Perú, su situación humana, los contrastes injustos que existen entre las regiones y clases sociales. Hay información disponible y creciente. Varias universidades y ONGs como AMIDEP, Apoyo, Cuánto, y el mismo CONAPO, realizan análisis y publicaciones con los datos que provee el INEI (el cual está trabajando cada vez mejor, con escasos recursos internos, gracias a la cooperación internacional). Lo que hace falta es mejorar la calidad de estos estudios y sobre todo difundirlos. Reaccionando contra la superficialidad, la indiferencia y la falta de conciencia social, es necesario conocer y dar a conocer la realidad humana del Perú.

Segundo, hay que disminuir las graves e injustas diferencias internas en nuestras variables demográficas, respondiendo precisamente a las necesidades insatisfechas de nuestra población heterogénea. No podemos seguir trabajando con «promedios nacionales». El progreso futuro sería en realidad bastante escaso, porque sería lento al ser muy desigual.

Por ejemplo, nuestra tasa de natalidad que en promedio nacional está ahora en 27 por mil podría bajar a 24 por mil en el año 2000, con un descenso correspondiente en la tasa global de fecundidad de 3.4 hijos a 2.9 en el año 2000. Pero si no se adoptan medidas para atender a las demandas de las familias más necesitadas, este promedio nacional futuro se podría obtener con un descenso más prounciado en el 60% de las familias que tienen algún nivel de educación y recursos, y poco o ningún alivio de las familias que son el 40% del país con muy escasa educación y grave pobreza, y que tienen cuatro, cinco o más hijos que apenas pueden atender. Lo mismo se diga de la «migración forzada», que afecta a los más pobres por el desigual desarrollo regional que tenemos, y sobre todo de la mortalidad, especialmente la mortalidad infantil. Lima Metropolitana tiene el 30% de la población del Perú y una tasa de mortalidad infantil de 24 por mil, que reduce a menos de 60 por mil el promedio nacional; pero Apurímac, Huancavelica y

Cusco están por encima de 100 por mil. Lima tiene una mortalidad infantil que es más del doble de la que tienen los países desarrollados, pero la del trapecio andino es diez veces mayor. Y mucho habría que decir de la heterogeneidad que existe en las estadísticas vitales dentro de Lima Metropolitana, entre las familias acomodadas y las que viven en los barrios marginales; así como de las diferencias que hay entre la población de Abancay, Huancaavelica y Cusco, y la de los caseríos rurales andinos.

Un tercer objetivo (además de conocer la realidad del Perú y disminuir las diferencias) es muy amplio pero fundamental: Dar a todo nuestro desarrollo nacional un contenido y una orientación que sean más humanos. En nuestro esfuerzo por salir de la crisis, me parece observar que en la mentalidad nacional, en los planes del gobierno y en los proyectos individuales de cada uno, lo económico prevalece sobre lo social. El mercado manda, y en el mercado triunfa el que tiene más viveza y más poder. Sepamos rescatar lo bueno que tiene el sistema de mercado (en despertar iniciativas, impulsar la creatividad, premiar el esfuerzo), completándolo con un sentido de solidaridad y de responsabilidad social. El bienestar de un individuo, de una familia o de un sector, no es sólido ni permanente si no promueve también el bienestar de los demás. Esto significa varias cosas: apreciar lo material, sí, pero sabiendo que hay realidades y valores más altos; vivir con intensidad lo inmediato, pero tener también una visión de largo plazo; buscar las propias ventajas, pero pensando también en los demás, con un profundo respeto por la persona humana, por *toda* persona humana. Esto tiene consecuencias bien concretas en la preocupación por el empleo, por la nutrición, por la salud y la educación de nuestro pueblo. Recordemos los largos años de violencia que hemos tenido, impulsada por una ideología de odio criminal pero favorecida por una situación de desesperada pobreza de muchos. La violencia criminal ha sido reprimida, pero queda por resolver la pobreza, con eficiencia económica y justicia social. Este el marco real en el que nace, vive, crece y muere nuestra población, el contexto que tanto influye en nuestras variables demográficas, el contexto que hay que transformar con un sentido de solidaridad y de

responsabilidad social. A eso me refería hace un momento al decir que hay que cambiar el rumbo de la historia del Perú, al mismo tiempo que atendiendo a las demandas de la población realizamos también acciones y programas específicos con respecto a la natalidad, la migración y la mortalidad, porque indudablemente lo demográfico influye a su vez en la realidad social del país.

En el logro de estos objetivos de población y desarrollo tiene un rol que cumplir el Estado, y también la sociedad civil. Reaccionando contra un modelo neoliberal a ultranza que pretende reducir y hacer desaparecer al Estado, tenemos que afirmar el rol ineludible del Estado en promover un desarrollo humano, equilibrado y justo, atendiendo a los aspectos sociales para dar igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos y tener un mercado auténticamente libre. La captación de ingresos fiscales y la asignación del gasto en el presupuesto público, deben hacerse con este criterio, así como las necesarias normas de regulación en la política monetaria y comercial, y en el manejo de los compromisos de la deuda externa, sin olvidar nuestra deuda social interna con nuestra población que ha financiado el ajuste: inversión y gasto social. Como gestor del bien común, un Estado democrático debe cumplir siempre el principio de subsidiaridad: Que no haga el sector público lo que el sector privado puede hacer; y dentro del gobierno, que no haga directamente el gobierno central lo que otras instancias regionales y locales pueden y deben hacer, con mayor participación de la población y más eficiencia. La descentralización es esencial, y en la política de población es importante que el apoyo al CONAPO vaya acompañado del desarrollo de los Consejos Regionales.

La sociedad civil tendrá sin duda el rol decisivo en el desarrollo del país. Nosotros elegimos a las autoridades y nosotros realizamos directamente la mayor parte de las actividades de la vida nacional. De los tres amplios objetivos que hemos señalado fluyen líneas de acción concretas (que sí son susceptibles de cuantificarse en «metas»). Por ejemplo, el estudio y difusión de nuestra realidad a través de programas educativos, publicaciones y campañas por los medios de comunicación. Mejorar y extender los servicios de planificación familiar a las

zonas y sectores que los necesitan y los piden, para lograr una verdadera paternidad responsable, en el marco de la salud reproductiva y de la vida familiar. Revisar el texto y el cumplimiento de nuestra legislación sobre la mujer, e impulsar toda una campaña para corregir el machismo que todavía existe en todas las esferas de nuestra vida: Ya es hora que los hombres cambiemos nuestra mentalidad, respetemos a la mujer, y asumamos de manera compartida las responsabilidades de la vida social y de la familia. Denunciar abusos y tomar medidas positivas para preservar el medio ambiente, no sólo en el campo sino en las ciudades, que haga posible un desarrollo humano y sostenido.

Al referirme a las ONGs alabé los esfuerzos que la mayoría de ellas vienen realizando. Creo que hay que reconocer también que sería de desear una mayor coordinación entre ellas, para evitar duplicaciones y vacíos, lograr un mayor diálogo y concertación con las instituciones del gobierno, y acentuar el espíritu de servicio a la sociedad.

El Perú está empezando a salir de la crisis. A pesar de los problemas humanos que tenemos, creo que con el esfuerzo de todos tendremos un Perú mejor el año 2000 y el 2015. Corrijamos nuestros errores e injusticias. Si revisamos nuestros criterios éticos y nuestro comportamiento personal y colectivo, lograremos un Perú más integrado. Nuestra influencia efectiva en el avance que tenga la población y el desarrollo de nuestra patria en los próximos años no dependerá tanto de lo que digamos, cuanto de lo que hagamos, y eso dependerá de lo que somos.

Políticas de población en el Perú hacia el año 2000

Julián Antezana Alvarado
Centro Peruano de Estudios para
el Desarrollo Regional - CER

El gran cambio demográfico

Uno de los elementos importantes de la dinámica demográfica peruana y sus tendencias hacia los años noventa, es que el descenso de la fecundidad ya dió paso a una reducción en el crecimiento de la población, lo cual, sin embargo, constituye parte de un proceso de transición demográfica que aún está por completarse. La historia demográfica de otros países pero, sobre todo, las diferencias tan acentuadas en los niveles de fecundidad y mortalidad que se presentan en distintos sectores sociales y ámbitos espaciales del país, permiten inferir que el proceso de transición demográfica en el Perú no se completará de manera natural y espontánea.

En efecto, las proyecciones y tendencias señalan que las variables demográficas continuarán descendiendo en promedio para el conjunto, pero que la estructura desigual se mantendrá por un período relativamente largo y que, dadas las tendencias de la mortalidad y fecundidad sobre la dinámica demográfica, se esperaría que los cambios previstos en la primera no tendrían un efecto tan considerable, mientras que los patrones de evolución de la fecundidad sí puede ser decisiva en la dinámica demográfica y del desarrollo futuro.

Una sociedad caracterizada por la pobreza y la desigualdad

Sin embargo, convendría hacer algunas precisiones acerca del escenario nacional actual y futuro, dentro del que operarían estas variables. Recientes encuestas demográficas y, sobre todo, la información del Censo de Población y Vivienda de 1993, han contribuido a obtener una visión actualizada y bastante completa del volumen, distribución y estructura de la población nacional y las principales expresiones de sus condiciones de vida. En síntesis, la dinámica demográfica y del desarrollo muestran hasta ahora dos resultados centrales, que son la pobreza y la desigualdad. En consecuencia, las políticas de población, por lo menos con un horizonte al año 2000, no pueden tener otra orientación que contribuir a la superación de la pobreza en el país y generar condiciones para la disminución de las desigualdades sociales y desequilibrios territoriales existentes.

Por otro lado, los nuevos retos de los tiempos actuales y el proceso de cambios que se opera en el país, como la liberalización de la economía, la privatización, la apertura a la inversión extranjera, la práctica política hacia el libre mercado y el nuevo rol del Estado, tienen correlato en la política de gasto público, la cual no sólo trata de mantener un equilibrio fiscal, sino, también, generar confianza en el sector privado y exigir actitudes de eficiencia y productividad, que consoliden los cambios estructurales señalados.

Los objetivos de la Política Nacional de Población

Este esquema de modernización del país y la situación de pobreza y desigualdad predominante, convierten en insuficientes los objetivos tradicionales de la política de población, que son reducir el ritmo de crecimiento natural de la población y lograr una más adecuada redistribución de la población en el territorio nacional. Las condiciones actuales y futuras exigen el gran objetivo de mejorar los niveles económicos, sociales y culturales de los habitantes del país, es decir, de posibilitar la erradicación de la pobreza y la disminución de las distancias sociales en todos sus aspectos.

En consecuencia, el próximo quinquenio debe significar un avance sustantivo en la integración de los factores demográficos a la planeación y programación del desarrollo. En el proceso de modernización que vive el país y las exigencias que plantea la globalización económica, la población no puede quedar reducida sólo al ámbito de las políticas sociales, más aún si éstas, tradicionalmente, se consideran de posterior atención a la obtención de objetivos económicos de corto y mediano plazo. Difícilmente se puede avanzar en la modernización productiva que viabilice la participación nacional en la competencia internacional sin superar, por ejemplo, el enorme atraso en la calidad educativa, factor básico que permitiría revertir las tendencias de agudización de las desigualdades.

En esta perspectiva, a las puertas del Siglo XXI, el marco metodológico adecuado para abordar la política nacional de población hacia los años 2000, debe ser el Programa de Acción aprobado por la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo. Debemos ser muy creativos a la hora de integrar explícitamente la población en las estrategias económicas y sociales, seguros que así es posible acelerar el ritmo de desarrollo sostenible y de alivio de la pobreza, y, tal como dice el documento de El Cairo, se contribuirá al logro de los objetivos demográficos y a un aumento de la calidad de vida de la población. Asimismo, el país cuenta con la Ley de Política Nacional de Población, que es el marco normativo de las acciones en esta materia.

Contamos, entonces, con un marco metodológico y un marco normativo para formular y ejecutar la política nacional de población al año 2000. El desafío que tenemos es qué acciones priorizar y cómo debemos organizarnos para ejecutarlas, a la vez de encontrar los mecanismos más adecuados para ponerlos en marcha de la manera más eficiente posible. En lo que sigue trataremos de resaltar algunos lineamientos que a nuestro juicio deben estar presentes en las políticas de población del futuro.

Si la tarea principal es integrar plenamente los factores demográficos en las estrategias de desarrollo a todos los niveles y en todas las regiones, a fin de mejorar la calidad de vida de la población, es

decir, disminuir la pobreza y las disparidades sociales, resulta conveniente distinguir los lineamientos programáticos prioritarios y los mecanismos estratégicos e institucionales que viabilicen la política y los programas.

Lineamientos programáticos

El punto de partida, el supuesto fundamental, es que no es posible alcanzar tales objetivos si no se cuestiona la relación entre hombres y mujeres en los diferentes estratos sociales, o, dicho de otro modo, en la política de población y en la estrategia de superación de la pobreza las relaciones de género deben ser reestructuradas profundamente, si se pretende construir una sociedad más equitativa, más justa y más humana. Una mayor equidad en la dimensión de género implica analizar los mecanismos de mercado, las relaciones laborales y de producción, las instituciones de la familia y el hogar, y todas las interacciones entre éstas.

Equidad entre los géneros

Por tanto, la política de población debe estar encaminada a lograr la equidad entre hombres y mujeres, que permita a la mujer maximizar su contribución en todas las fases y etapas del desarrollo sostenible, así como satisfacer sus necesidades básicas y ejercer sus derechos humanos. Resulta prioritario promover el desarrollo pleno de la mujer, a través de la educación, el empleo, la buena salud, la eliminación de las prácticas discriminantes contra ella y, particularmente, potenciando su capacidad para obtener ingresos adicionales y autonomía económica.

No se puede dejar de mencionarse la eliminación de todo tipo de violencia contra la mujer. Para un país como el nuestro, donde la violencia en todas sus formas no sólo ha atravesado todos los segmentos de la sociedad, sino que, junto con la pobreza, se constituye en la característica más visible de nuestro subdesarrollo, la política de población y desarrollo debe orientarse a eliminar todas las formas de

explotación, abuso, acoso y violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas. Como quiera que las prácticas de discriminación contra la mujer corrientemente empiezan en las primeras etapas de la vida, las acciones programáticas en relación a la mujer deben partir por tratar de aumentar la conciencia pública sobre el valor de las niñas, y que al mejorar la condición de éstas se consigue que tengan más confianza en sí mismas y una mejor imagen de sí mismas.

Al asociar los alcances de las acciones programáticas en relación a la equidad entre los géneros y la erradicación de la pobreza, es posible distinguir dos niveles de intervención. El primero, de mediano y largo plazo, orientado a reestructurar las relaciones de género a través de cambios en las relaciones de trabajo y la legislación laboral, así como en las responsabilidades de las tareas reproductivas. El segundo, de más corto plazo, trata de satisfacer requerimientos inmediatos, como son, por ejemplo, los servicios comunitarios para madres que trabajan o estudian, las guarderías infantiles o los comedores populares.

Salud reproductiva

Otra línea programática en la que nuestro país ha logrado una valiosa experiencia y resultados positivos, es la de salud reproductiva, que incluye las acciones en planificación familiar. Se trata, principalmente, de reforzar el programa vigente y encontrar mecanismos para multiplicar su eficiencia y cobertura. Como lo plantea también el documento de El Cairo, el objetivo es asegurar el acceso a información amplia y a una gama completa de servicios de salud reproductiva, incluyendo la planificación familiar, que sean accesibles, asequibles y aceptables para todos los usuarios.

En la perspectiva de superación de la pobreza y disminución de las desigualdades, las acciones en salud reproductiva deben contribuir a lograr un tamaño familiar óptimo, que además de corresponder a los deseos de las personas, favorezcan el aumentar sus niveles de bienestar y salud. El Programa Nacional de Población vigente considera un conjunto de enfoques y mecanismos de ejecución que es necesario

reforzar. Sin embargo, las características del escenario nacional obligan a considerar, especialmente, el enfoque de género y la estrategia de descentralización.

El programa de atención de la salud reproductiva debe incorporar la participación de la mujer en la dirección, la planificación, la gestión, la organización, la ejecución y la evaluación de los servicios. Asimismo, con prioridad en las principales ciudades del país donde los gobiernos locales han alcanzado altos niveles de organización y gestión, se debe promover una participación más amplia de la comunidad en los servicios de atención de la salud reproductiva, una mayor cooperación entre gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y entidades privadas.

En los últimos años se han alcanzado logros significativos en la descentralización del Programa Nacional de Población, con la instalación de Consejos Regionales de Población y avances en la formulación de sus respectivos Programas. El fortalecimiento de esta instancia regional puede favorecer la organización y coordinación de la ejecución de programas integrales orientados a los adolescentes, en cooperación con los gobiernos locales, los organismos no gubernamentales, las organizaciones juveniles y comunitarias, que incluyan mecanismos de apoyo a la enseñanza y orientación de los jóvenes en materia de relaciones y equidad entre los géneros, violencia contra los jóvenes, conducta sexual responsable, vida familiar, salud reproductiva y planificación familiar, enfermedades de transmisión sexual y prevención del SIDA, de manera que los jóvenes consoliden valores sociales y culturales positivos.

Distribución espacial, organización del territorio y medio ambiente

En el marco de la descentralización, y con el objetivo de disminuir los desequilibrios regionales y las desigualdades sociales, la política de población debe propender a lograr y mantener un equilibrio entre la dinámica demográfica y el medio ambiente. En este sentido, un desafío importante de cara al Siglo XXI es llevar adelante acciones programáticas sobre distribución espacial de la población, urbaniza-

ción, organización del territorio y medio ambiente.

La política de población es indispensable para la descentralización del país, requisito principal del desarrollo sostenible. La integración de factores demográficos a la planificación urbana y regional debe significar una distribución espacial más equilibrada de la población, estimulando el crecimiento económico sostenido, la equidad social y el desarrollo ecológicamente sostenible.

Aprovechando el marco institucional de los Consejos Regionales de Población, es posible asegurar que los objetivos y metas demográficas sean compatibles con las otras políticas y metas de desarrollo, evaluando permanentemente los impactos y consecuencias de las políticas de inversión, infraestructura, sectoriales y ambientales, sobre la migración interna. Igualmente, a través de estrategias de desarrollo sostenible a nivel regional, se puede lograr una distribución equilibrada de los recursos productivos, el empleo y la población, fomentando la consolidación urbana, el crecimiento de los centros urbanos pequeños y medianos y el desarrollo sostenible de las zonas rurales.

Asimismo, es imprescindible fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales y locales para responder a las presiones causadas por la rápida urbanización y la pobreza, desarrollando esquemas de organización territorial compatibles con el ordenamiento sostenible de los recursos, especialmente de los sistemas ecológicamente frágiles; con los cambios en la concentración y distribución de la población; y con la modificación de las modalidades de consumo y producción insostenibles. Estos deben ser niveles espaciales más factibles de conseguir que el que los factores demográficos, ambientales y de erradicación de la pobreza se integren en planes y programas de desarrollo sostenible.

Por otro lado, teniendo en cuenta los problemas económicos, sociales y ambientales asociados a la concentración de población y recursos en Lima Metropolitana, es necesario analizar y tratar los problemas de las grandes ciudades en el Perú. Si bien se reconoce el aporte importante de éstas al desarrollo económico, social y cultural del país, también es necesario considerar los problemas que enfrentan estas ciudades debido a las consecuencias de la concentración de la

población, el aumento de la pobreza, los efectos en el medio ambiente y las interrelaciones, entre estos factores. Por ejemplo, las 18 ciudades que cuentan con más de 100 mil habitantes en el país, concentran cerca del 30% del total de pobres a nivel nacional y aproximadamente el 56% de los pobres urbanos del país.

En consecuencia, la política de población debe contribuir a modificar los mecanismos que favorecen la concentración excesiva de población en las grandes ciudades y a mejorar la seguridad y calidad de vida de los residentes, especialmente de los que tienen ingresos más bajos.

Vinculado a estos temas, no debe dejar de señalarse la importante contribución que la política de población puede hacer frente a la problemática de las poblaciones desplazadas. Complementariamente a las acciones de atención a las personas desplazadas por la violencia y el terrorismo, los factores demográficos deben estar presentes en los programas de desarrollo integral de las zonas afectadas por la violencia, en los aspectos correspondientes al retorno o reasentamiento de desplazados y a la planificación de los asentamientos humanos.

Educación en población

Un objetivo universal de desarrollo es lograr el acceso de todos a una educación de calidad, capacitación para el empleo, eliminación del analfabetismo y a las desigualdades de género con respecto a la educación. En materia de educación en población, la política debe tener como objetivo la incorporación en los programas de estudios de temas sobre las relaciones entre la población y las demás dimensiones del desarrollo sostenible.

En esta perspectiva, la educación en población es un programa permanente, con un horizonte de mediano y largo plazo. Puesto que la política de población trata de orientar el cambio demográfico, requiere no sólo establecer metas, sino, también, los medios para alcanzarlas. Uno de los medios más importantes es la educación sobre el conocimiento y la comprensión de las cuestiones vinculadas a la población y sus modalidades de relación e interacción con otros

elementos de la realidad, que permitan entender claramente la naturaleza y finalidad del cambio demográfico, así como la contribución que el individuo y la sociedad pueden hacer para obtenerlo.

Ya la Ley de Política Nacional de Población le otorga a la educación un rol fundamental de apoyo a la política de población, habiéndose realizado diversas acciones que es necesario potenciar para los próximos años, enriqueciéndola y actualizándola. La educación en población debe constituirse en un proceso educativo integral y multidisciplinario, que permita generar actitudes positivas y responsables en relación a los problemas y situaciones de la dinámica demográfica y el desarrollo sostenible.

Como actividades integradas de información, educación y comunicación (IEC), éstas deben permitir incrementar el conocimiento, la sensibilización y la concientización de la sociedad sobre la importancia y la pertinencia de las cuestiones relacionadas con la población, así como estimular actitudes que favorezcan un comportamiento responsable en el ámbito de la población y el desarrollo. Entendido así, este componente integrado debe formar parte de la estrategia de ejecución de los programas específicos de población, particularmente en aquellos que por sus alcances sean de mayor sensibilidad a la opinión pública, y que impliquen profundos cambios de comportamiento y estilo de vida de sectores importantes de la población.

Lineamientos estratégicos

Quizás el desafío mayor para el próximo quinquenio sea aumentar la cobertura y la eficiencia de la política y programa nacional de población. Aquí es necesario considerar mecanismos como la voluntad política, la participación de la comunidad, la incorporación del sector no gubernamental y el sector privado, la capacitación de los responsables técnicos de los programas de población, la capacidad gerencial y la gestión, y la incorporación de mujeres y jóvenes organizados en la dirección de los programas, entre otros.

No cabe duda que contar con una clara voluntad política aumenta las posibilidades de éxito, y si esta voluntad se traduce en un

firme compromiso para transferir los recursos financieros y humanos calificados, tanto mejor. Sin embargo, no podemos perder de vista las limitaciones financieras del gasto social a nivel nacional, que van a implicar esfuerzos para captar y aprovechar racionalmente los recursos de la cooperación internacional, además de utilizar eficientemente los escasos recursos nacionales disponibles. El Consejo Nacional de Población y los Consejos Regionales de Población deberán empeñarse en lograr el apoyo político que sirva de impulso a la ejecución de las acciones en esta materia.

Secuencialmente al apoyo y compromiso político de las máximas autoridades nacionales, regionales y locales, con las políticas y programas de población, será sumamente importante consolidar e institucionalizar el apoyo y la participación de la comunidad, incluyendo a sectores políticos, gremiales y religiosos, que permitan legitimar los programas ante la sociedad en su conjunto. En este punto, las acciones en materia de información, educación y comunicación, son especialmente relevantes, sobre todo si se adaptan y dirigen a sectores específicos de la sociedad.

Otro de los elementos estratégicos, y que se encuentra explicitado en el programa nacional de población vigente, es el de la participación de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado en la formulación y ejecución de los programas. Se ha logrado una interesante experiencia, pero quizás sea necesario fortalecer los mecanismos de coordinación entre los diversos sectores y, también, con la cooperación internacional. Esto requiere que las entidades gubernamentales del gobierno central, particularmente el Consejo Nacional de Población, y de los gobiernos regionales, asuman y consoliden el liderazgo que les corresponde de acuerdo a la normatividad vigente.

Complementando el punto anterior, es necesario institucionalizar mecanismos de capacitación a los responsables técnicos de los programas de población, principalmente en la esfera de gestión de programas y proyectos. El Consejo Nacional de Población ha avanzado en la tarea de capacitar a autoridades y profesionales de diferentes regiones en análisis demográfico y formulación de programas regionales de población, y se esperaría que el fortalecimiento

de la capacidad técnica de los gobiernos regionales y, en el mediano plazo, de los gobiernos locales de las principales ciudades del país, se constituya en una tarea permanente, incorporándose otras líneas de capacitación, como las de monitoreo y evaluación, y la de investigación con fines de formulación de programas y proyectos.

Como ya se ha señalado anteriormente, los jóvenes y las mujeres, además de constituirse en grupos sociales importantes para los objetivos de la política de población, también deberían participar en la gestión de los programas de población para aumentar la cobertura y eficiencia de los mismos. Promover el organizacionismo juvenil y el fortalecimiento de las instituciones y de la Red de Promoción de la Mujer, deben traer efectos positivos sobre la formulación y ejecución de la política nacional de población y desarrollo, más aún si el compromiso futuro de estos sectores depende en gran parte de la participación que en el presente puedan tener de acuerdo al nivel de organización que el sector gubernamental pueda alcanzar.

Una nota de confianza

Por último, estando ad portas de un nuevo período en la gestión gubernamental y de la renovación del Congreso de la República, confiamos en que los representantes elegidos por el pueblo continúen legislando en la dirección que desde 1985 señala la Ley de Política Nacional de Población, y que el gobierno otorgue un apoyo sostenido a todos los niveles para lograr el éxito de los programas y proyectos en población y desarrollo. Tampoco tenemos dudas respecto a que los aquí presentes brindaremos todo nuestro apoyo, desde el lugar que nos toque asistir, a los esfuerzos de la comunidad para construir una sociedad con mayor justicia y bienestar.

Comentario

Roger Guerra-García

Frente a este importante problema, percibo en el Ing. Fujimori un cierto interés y un manejo algo personal en el asunto, antes que institucional. Así, denominó al segundo año de su gobierno, en 1991, como el de la «Planificación Familiar» y sin embargo, demoró meses en conformar el Consejo Nacional de Población (CONAPO), al que finalmente abandonó por presión de los grupos conservadores. Se debe recordar que desde julio de 1985 el país cuenta con una Ley de Política de Población, resultado de un singular trabajo de representantes del Ejecutivo y Legislativo de entonces, y que ha sido elogiado aún en el extranjero. Pese a que el CONAPO es el organismo que debe coordinar las actividades al respecto, en los cinco años transcurridos, además de la demora en la designación de su primer presidente, se han producido sucesivas encargaturas que dificultaron su quehacer; finalmente, con ocasión de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo que tuvo lugar en El Cairo en septiembre pasado, la delegación peruana fue cambiada en último minuto, lo que obviamente determinó la renuncia de la presidenta del Consejo y su reemplazo por otro funcionario interno. Adicionalmente, la asamblea, del CONAPO no se ha reunido y por tanto su accionar se ha reducido al mínimo.

¿A qué se debe esto? Fujimori, en el programa que dirigía en la televisión, trató, más de una vez, el tema poblacional. Este no se ha atenuado; en todo caso, sus múltiples facetas se han agravado, como consecuencia de la subdivisión, la desatención del gobierno y la pobreza creciente. Por contraste, las actividades al respecto se han atenuado o aún desaparecido, como es el caso de la educación en población debido a la oposición de grupos decididamente opuestos a todo lo que significa educación sexual, y planificación familiar.

Ciertamente, la política de población no se limita al intento de moderar su crecimiento; debe ver la mejor distribución de la población. La dolorosa experiencia del reciente conflicto en la frontera norte ha evidenciado que no hay una política al respecto y que este territorio (provincia de Condorcanqui), cuya defensa ha costado muchas vidas, carece de lo más elemental en salud y educación, además de no contar con la viabilidad elemental para mantener las «fronteras vivas».

Ojalá en este nuevo gobierno el ingeniero Fujimori recuerde su antiguo interés por lo poblacional, se libre de la indeseable presión de los grupos fundamentalistas, y acometa las acciones necesarias.

De la educación de los peruanos

Dentro de las limitaciones de extensión señaladas, sería difícil enfocar debidamente el tema de la educación peruana y sus problemas. Por ello me limitaré a tratar algunos aspectos que considero debe tener en cuenta el próximo gobierno en lo que atañe a la educación superior en el país, que conlleva la universitaria y la que ofrecen los llamados institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos.

Existen en el Perú 54 universidades divididas casi en igual número de públicas y privadas; en ellas se educan unos 450,000 estudiantes divididos desigualmente: 2/3 en las públicas y 1/3 en las particulares. Es materia de discusión si es adecuado el número de universidades, pero no faltan los liberales que proponen la creación indiscriminada de nuevas universidades, empleando argumentos que sólo revelan su desconocimiento de los hechos.

Se debe partir de la situación que determina la falta de trabajo para los jóvenes y que explica por qué la mayoría de los que terminan la secundaria busca la universidad con vehemencia, pues percibe que es una de las pocas oportunidades que les ofrece un país pobre. Así, decenas de miles de jóvenes se presentan cada año a los exámenes de ingreso, en los cuales es admitido uno de cada tres postulantes como promedio; para los que no han logrado admisión, como señalaremos, no hay trabajo, y por tanto ellos se preparan en las academias pre-universitarias existentes, varias de las cuales son pingües negocios.

Desde esta perspectiva, las universidades cumplen con el discutible rol de disimular el desempleo de los jóvenes, que tienen como otras alternativas la subversión, o el narcotráfico y la drogadicción.

Si ésta es la situación, el dejar libre la creación de universidades resulta una actitud simplona y riesgosa; creo que el Estado debe hacer un esfuerzo muy grande por alentar el desarrollo de sus universidades públicas y privadas, teniendo en cuenta sólo la calidad de su actividad. Ello significa invertir mucho dinero, decenas de millones de dólares, sobre todo para laboratorios y gabinetes y para remunerar decorosamente a los profesores universitarios que lo merecen, estableciendo los mecanismos correspondientes, al igual que otros países de la región como Chile y Colombia.

El mejorar la educación universitaria debe hacerse dentro de un marco de descentralización que busque conformar ciudades intermedias, tanto en el número de habitantes como en lo que se refiere a los servicios a ofrecer, que incluyan una universidad de prestigio para atraer y retener a los jóvenes más lúcidos de su región.

¿Podría acometer esto el segundo gobierno de Fujimori?

Creo que para atender este punto las circunstancias son mejores, pues han llegado al Congreso varios actuales y antiguos rectores de universidades públicas y privadas, quienes tienen la experiencia que requiere la nueva legislación y buena disposición al respecto. Al igual que en la recomendación anterior, deberá ser acierto del nuevo gobierno no prestar oídos a quienes propician la creación indiscriminada de universidades. A estos se les puede dividir en dos grandes grupos; los que desconocen el tema y los que tienen interés en lucrar a través de la nueva institución.

La decaída salud de los peruanos

Este es otro aspecto que merece atención prioritaria y que no ha sido debidamente acometido por la escasez de recursos del Estado y por falta de una política coherente al respecto.

En los cinco años transcurridos han desfilado por el Ministerio

de Salud varios y muy disímiles ministros y funcionarios, los cuales han carecido de una línea política común y han entrado en contradicciones entre ellos mismo.

Se ha pretendido privatizar el sector Salud, imitando a otros países y siguiendo dictado foráneo, sin tener en cuenta la compleja situación del Perú y la pobreza de la mitad de su población. En consecuencia – y además por otras causas como el hacinamiento y la falta de servicios de agua y alcantarillado – en el verano de 1991, después de cien años, volvió el cólera al Perú y produjo miles de muertes, la epidemia hoy se ha atenuado, pero aún cobra vidas, sobre todo en alejados lugares de la serranía. Ha reaparecido y se han acrecentado los índices de malaria en la costa y sierra del norte del país y en varios lugares de la selva; también se ha incrementado el número de casos de uta o leishmaniasis, deformante enfermedad de costoso tratamiento, que no era registrada antes en el Ministerio de Salud por su baja frecuencia, y que ha empezado a hacerlo desde este año por su creciente gravedad.

Dejo para el final las terribles cifras acerca de la tuberculosis que se ha incrementado en 50,000 nuevos casos por año, natural consecuencia del desempleo, la pobreza, la desnutrición y el hacinamiento. Debo hacer una aclaración: el personal que trabaja en salud en el país, ha respondido admirablemente frente a las epidemias antes mencionadas del cólera, malaria, leishmaniasis y tuberculosis, con recursos contados e improvisando facilidades con ingenio y decisión, demostrando una vez más la excelente preparación de los médicos y enfermeras peruanas. Nuestra crítica está dirigida a la desatención del gobierno a la falta de políticas al respecto y a las contradicciones e improvisaciones antes mencionadas.

¿Qué podría hacer el segundo gobierno de Fujimori para atender esta situación?

Aprecio que lleguen al Congreso varios profesionales de la salud de los diferentes movimientos; confío en que actúen con criterios técnicos y exijan del Ejecutivo planes racionales y la adjudicación de

los requeridos presupuestos; y del lado del Ejecutivo, que se elija debidamente a los ministros y funcionarios que tengan a su cargo estas actividades, se respete su opinión técnica y se les preste las facilidades requeridas, en el entendido que el complejo problema de la situación de la salud en el Perú no se puede resolver en el mediano plazo y que en él subyacen también los problemas antes mencionados; el exagerado y desordenado crecimiento de la población, su modesto nivel educativo y la ausencia de una medicina que prevenga antes que cure.

Desde el Congreso, en el lugar que el electorado me ha designado, contribuiré con la propuesta que estimo conveniente en estos y otros campos; ojalá que la nueva mayoría sea receptiva y apoye iniciativas dirigidas a buscar el bienestar de los peruanos. Está cerca el nuevo debate.

Comentario

Julio Diaz Palacios

Gracias a la disminución de la fecundidad -de 6.5 hijos por mujer en 1965 a 3.5 hijos por mujer a inicio de la presente década- la tasa de crecimiento poblacional anual en el Perú ha bajado del 2.8% en los años 60 al 2.0% entre 1981-1993, según el último censo. Esto en términos relativos. Pero en términos absolutos, el crecimiento poblacional del período 81-93, ha sido el mayor de toda la historia del país, pues en esos 12 años la población creció en unos 406,434 habitantes por año. Por varios motivos, es bastante probable que esta tendencia de crecimiento absoluto se mantenga la próxima década.

A partir de estas tendencias, relativa y absoluta, de crecimiento poblacional en el país y otros factores de la dinámica demográfica, deben trazarse los objetivos y las consiguientes metas de las políticas de población en el Perú para el período 1995-2000.

No hay duda de que son cuatro los grandes objetivos que se deben perseguir los próximos años para equilibrar las relaciones entre la población y el desarrollo:

- 1° Avanzar en la disminución de las tasas de crecimiento;
- 2° Fomentar una más racional distribución espacial de la población, hoy concentrada, en más del 70%, en las zonas urbanas;
- 3° Buscar la erradicación de la pobreza y gran desigualdad social, para mejorar la calidad de vida de todos;
- 4° Lograr la equidad entre el hombre y la mujer.

Para alcanzar estos objetivos, se requiere de ciertos lineamientos programáticos y estratégicos, enmarcados metodológicamente en el

Programa de Acción sobre la Población y el Desarrollo, aprobado por la Conferencia Internacional de El Cairo (Septiembre de 1994), y **normativamente** en la Ley de Política Nacional de Población (Decreto Legislativo N° 346).

Estos fueron algunos de los consensos explícitos a los que se arribaron en el Panel «Políticas de Población en el Perú: Hacia el año 2000», producido en el marco de la «IV Reunión Nacional sobre Población».

Seguramente que nadie, en su sano juicio, se opone a tales objetivos. Pero una necesaria interrogante es cuán factible son estos objetivos. Más específicamente, ¿Qué nivel de armonía, de coherencia, de compatibilidad hay entre estos objetivos y la política general del Gobierno del Presidente Fujimori?

Como comentarista en el panel mencionado, la respuesta que di a estas interrogantes fue que, de continuar la política global del Gobierno aplicado en 1990-95, el escenario que tendremos el próximo quinquenio no será favorable para una política de población eficiente.

La Ley de Política Nacional de Población, señala que esta garantiza los derechos fundamentales de la persona humana y que los objetivos de la misma son (Artículo 1°) :

- Promover una equilibrada y armónica relación entre el crecimiento, estructura y distribución territorial de la población, y el desarrollo económico-social, teniendo en cuenta que la economía está al servicio del hombre.
- Asegurar y promover la decisión libre, informada y responsable de las personas y las parejas sobre el número y espaciamiento de los nacimientos, proporcionando los servicios educativos y de salud para contribuir a la estabilidad y solidaridad familiar y mejorar la calidad de vida.
- Lograr una reducción significativa de la morbi-mortalidad, especialmente de la madre y el niño, mejorando los niveles de salud y de vida de la población.
- Fomentar una mejor distribución de la población en el territorio en concordancia con el uso adecuado de los recursos, el desarrollo

regional y la seguridad nacional.

¿Alguien puede demostrar categóricamente que las acciones del Gobierno actual se guían entusiásticamente por el respeto a los derechos humanos? ¡Creo que nadie!

En términos generales, las políticas globales del Gobierno no resultan coherentes con los objetivos fruto del consenso del Panel de Ica y los objetivos mencionados de la Ley de Política Nacional de Población, por muchos aspectos, entre los que destacan los que siguen:

1. El actual modelo económico neoliberal, es capaz de lograr el crecimiento económico pero sin equidad social. Las brechas entre ricos y pobres se van a ampliar porque la redistribución de la riqueza no forma parte de dicho modelo. La economía no está al servicio del hombre, sino éste al servicio de aquello, etc.
2. La prioridad de lo inmediato, la ausencia de visión de largo plazo, la eliminación del sistema de planificación, impide el manejo más racional de todos los recursos.
3. La ausencia de una política agraria basada en la planificación de las cuencas hidrográficas, con asistencia técnica, crédito, apoyo para conquistar nuevos mercados, etc., actúa como factor expulsor de millones de peruanos del campo a la ciudad.
4. La prioridad de la deuda pública externa frente a la deuda social interna, se expresa en la reducción del gasto público, particularmente, del gasto en el financiamiento de las políticas sociales y la multiplicación de la pobreza.
5. La continuidad de un Estado paquidérmico con estructura sectorial dificulta enormemente los programas multisectoriales como el de Población, y la acentuación del fenómeno del centralismo - con hiperconcentración de atribuciones en el poder ejecutivo, desactivación de los gobiernos regionales y debilitamiento de las Municipalidades- traba la necesidad de recoger todos los aportes de un país tan heterogéneo como el nuestro.
6. La gradual reducción de los espacios de participación de las organizaciones de la sociedad civil y sociedad política, que hoy enfrenta un panorama cada vez más negro con la advertencia del

- Ing. Fujimori de que va a poner en práctica su concepto de «democracia directa» -consistente en una relación vertical entre la Presidencia de la República y los ciudadanos individualizados-, consolida el viejo autoritarismo estatal y destruye el tejido social.
7. El caótico proceso de urbanización del país, no encausado por el Estado -que ha abandonado su responsabilidad de planificar el desarrollo urbano- y menos por los Gobiernos Locales, por la crisis que atraviesan, agrava las condiciones de vida, incluyendo la seguridad ciudadana, de millones de peruanos.
 8. EL tratamiento marginal de la necesidad de contar con una política nacional del ambiente como parte del desarrollo sostenible, con un órgano rector de la misma y encargado de la articulación de la gestión ambiental, pública y privada, no sólo no resuelve, sino agrava los problemas ambientales críticos. El incumplimiento del cronograma de acciones fijado por la Ley N° 26410 es una muestra de la poca importancia, más allá del discurso, que el Gobierno otorga a las cuestiones ambientales.
 9. La posición conservadora del Gobierno en materia de población y desarrollo, sustentada en la Conferencia del Cairo, el poco apoyo que brinda al Consejo Nacional de Población (CONAPO), la falta de interés para el desarrollo de programas de educación en población, la presencia de representantes del OPUS DEI en el aparato estatal, van en el sentido contrario de las exigencias de una adecuada Política Nacional de Población.
 10. La ausencia de una política nacional de fronteras no garantiza los objetivos de soberanía y seguridad nacional, defensa de la integridad territorial, y adecuada distribución espacial de la población.

De mantenerse estos elementos en la actuación del Gobierno, no contaremos con una política de población exitosa en el cumplimiento de su misión de aportar al desarrollo sostenible y garantizar una mejor calidad de vida de los peruanos. Pero felizmente el escenario señalado puede y tiene que ser cambiado. El factor capaz de transformarlo es la intervención, tanto de la sociedad civil como de las organizaciones

políticas.

Esta intervención debe darse a través de una **estrategia de participación** intensa y en torno de una **agenda de acciones concretas** sobre las cuestiones cruciales o decisivas que enmarcan las relaciones entre la población y el desarrollo. Este es el **gran reto** que deben asumir las instituciones civiles y políticas comprometidas con el presente y futuro del Perú. ¡Confíemos en que lo harán!



IV

Reunión
Nacional
sobre
Población

DECLARACION



DECLARATORIA

Los 140 participantes de la IV Reunión Nacional sobre Población, realizada en la ciudad de Ica, del 26 al 29 de abril, con el fin de contribuir al desarrollo del país, presentan las siguientes consideraciones:

- El desarrollo humano sostenible tiene en lo poblacional uno de sus componentes fundamentales, por lo que este debe constituir elemento insoslayable de sus objetivos y estrategias.
- Los factores poblacionales deben estar presentes en los programas de desarrollo que el gobierno se apresta a diseñar y ejecutar, en la perspectiva de encarar adecuadamente las grandes exigencias que depara el comienzo de un nuevo siglo.
- El alivio a la pobreza, el logro de la igualdad de género, la disminución de las desigualdades extremas y la modernización del país, exigen integrar adecuadamente las variables de población en los programas de desarrollo a nivel nacional, regional y local.
- Atender lo expresado requiere reforzar las instituciones gubernamentales que trabajan en la coordinación y ejecución del Programa Nacional de Población, especialmente del Consejo Nacional de Población, para orientar y coordinar eficientemente estas acciones en los diferentes niveles político-administrativos del país.
- El Estado y la sociedad civil deben colaborar estrechamente para elaborar estrategias y concertar acciones que respondan a las necesidades y deben crearse canales más efectivos para asegurar y promover esta colaboración.
- La heterogeneidad del país exige reforzar el proceso de descentralización en la aplicación de la Política de Población dentro del contexto del desarrollo regional, impulsando las instituciones regionales para que orienten y coordinen adecuadamente las acciones de población en sus ámbitos respectivos.

Ica, Abril de 1995



DIRECTORIO

ALCANTARA DE SAMANIEGO, Elsa (Dra.)

Directora Ejecutiva
AMIDEP
Av. Salaverry N° 2461
Lima 27 - PERA

ALTAMIRANO RUA, Teófilo (Dr.)

Facultad de Ciencias Sociales
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU (PUC)
Av. Universitaria s/n cuadra 18
Lima 32 - PERU

ANTEZANA ALVARADO, Julián (Lic.)

Presidente
CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO
REGIONAL (CER)
Edificio 1C, Dpto. 1104
Residencial San Felipe
Lima 11 - PERU
Apartado N° 5163
LIMA 100

AÑAÑOS CASTILLA, Norma (Sra.)

TALLER DE EDUCACION EN POBLACION
Jr. Washington N° 1308 - 603
Lima 1 - PERU

ARAMBURU, Carlos Eduardo (Dr.)
Director Regional para América Latina
PATHFINDER INTERNATIONAL
Fuente del Amor 31, Fuentes del Pedregal
14140 Mexico, D.F.
MEXICO

ARCE RODRIGUEZ, Melitón (Dr.)
CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA EN SALUDA
INFANTIL (CINDOSI)
Av. Gonzales Prada Nº 705
Lima 17 - PERU

ARCOS PAREDES, Gloria Daise (Srta.)
TALLERES INFANTILES PROYECTADOS A LA COMUNIDAD
(TIPACOM)
Martín Pérez Nº 866
Lima 33 - PERU

ASPILCUETA GHO, Daniel (Dr.)
Gerente General
INSTITUTO PERUANO DE PATERNIDAD RESPONSABLE
(INPPARES)
Gregorio Escobedo Nº 115
Lima 11 - PERU
Casilla Postal 2191
Lima - PERU

AVILA ACOSTA, Roberto (Lic.)
UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(UNMSM)
Ciudad Universitaria, Av. Venezuela s/n
Lima 1 - PERU

BAZAN CHAVARRY, Angélica (Lic.)
Coordinadora Sub-Regional en Población
Oficina de Coordinación Sub-Regional en Población
REGION NOR ORIENTAL DEL MARAÑON
Jr. Tarapacá N° 462
Cajamarca - PERU

BERNEDO ALVARADO, Jorge Guido (Lic.)
ANALISIS LABORAL
Mariano Odicio N° 334
Lima 18 - PERU

CAHUA BERNALES, Ana María (Dra.)
HOSPITAL REGIONAL HIPOLITO UNANUE
Blondel s/n
Tacna - Perú

CAHUA BERNALES, Ida María (Dra.)
HOSPITAL REGIONAL HIPOLITO UNANUE
Blondel s/n
Tacna - Perú

CAMBRIA ROSSET, Celeste (Lic.)
Miembro del Directorio
CENTRO DE LA MUJER PERUANA FLORA TRISTAN
Parque Hernán Velarde N° 42
Lima 1

CANCINO VARGAS, Betty (Lic.)
UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO - Lambayeque
Ciudad Universitaria - Lambayeque

CANO GUTIERREZ, Luis Antonio (Sr.)
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA
(INEI)
Calle Bolivar N° 387, 3er. piso
Ica - Perú

CAÑARI MAMANI, Alicia (Lic.)

SUB-REGION DE SALUD

Blondell s/n K-3

Tacna - PERU

CARBAJAL ARROYO, Luz Aurora (Srta.)

UNIVERSIDAD PERUANA CAYETANO HEREDIA (UPCH)

Av. Honorio Delgado N° 430

Lima 31 - PERU

CARBAJAL CHIRINOS, Carlos (Lic.)

UNIVERSIDAD SAN MARTIN DE PORRES (USMP)

Av. Las Calandrias s/n

Lima 3 - PERU

CHABES Y SUAREZ, Alvaro (Dr.)

Director de Investigación y Desarrollo

en Salud y Nutrición

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

(CONCYTEC)

Av. Canadá N° 1460

Lima 41 - PERU

CHU VILLANUEVA, Magdalena (Dra.)

Directora Ejecutiva

Instituto de Estudios de Población

UNIVERSIDAD PERUANA CAYETANO HEREDIA

(IEPO/UPCH)

Miguel Baquero N° 251, 2do. piso

Lima 5 - PERU

DE LA PEÑA VEGA, Manuela (Lic.)

Consultora

POPULATION COUNCIL

Padre Constancio Bollard N° 225

Lima 27 - PERU

=DEL CAMPO CASTELLO, Gloria Luz (Sra.)
CENTRO DE PROMOCION DE LA MUJER - Tacna
San Martín N° 405
Tacna - PERU

DE RIVERO BRAMOSIO, Sandra (Com.)
Asistente de Comunicación
ASOCIACION MULTIDISCIPLINARIA DE INVESTIGACION Y
DOCENCIA EN POBLACION (AMIDEP)
Av. Salaverry N° 2461
Lima 27 - PERU

DEVOTO VENEGAS, María del Carmen (Lic.)
Asistente de Comunicación
ASOCIACION MULTIDISCIPLINARIA DE INVESTIGACION Y
DOCENCIA EN POBLACION (AMIDEP)
Av. Salaverry N° 2461
Lima 27 - PERU

DIAZ ENCINAS, Alida (Lic.)
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(UNMSM)
Ciudad Universitaria, Av. Venezuela s/n
Lima 1 - PERU

DIAZ PALACIOS, Julio (Dr.)
CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO
Plaza Bolivar s/n
Lima 1 - PERU

DONAYRE VALLE, José (Dr.)
Consultor en Población
1240 Jefferson Street
Hollywood, Florida 33019 - USA

DUEÑAS CABRERA, Olger (Econ.)
Director Regional
Oficina Regional de Planificación y Presupuesto
REGION INKA
Av. Tomasa Tito Condemayta s/n
Cusco - PERU

DURAND PARDO, Rubén (Lic.)
Departamento de Estadística, Biometría y Demografía
Facultad de Ciencias y Filosofía
UNIVERSIDAD PERUANA CAYETANO HEREDIA (UPCH)
Av. Honorio Delgado N° 430 - Urb. Ingeniería
Lima 31 - PERU
Casilla Postal 4314
Lima - PERU

ESPEJO NUÑEZ, Teobaldo Ney (Dem.)
Ministerio de Salud
Salaverry S/n
Lima 11 - PERU

FACUNDO ANTON, Luis (Lic.)
Facultad de Ciencias Histórico Sociales y Educación
UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO - Lambayeque
Jr. Junín N° 579
Lambayeque - PERU

FALCONIER DE MOYANO, Martha (Dra.)
Asesora de Educación en Población
EAT/FNUAP/ALC
Tomás de Figueroa N° 2451, Vitacura
Santiago, CHILE
Casilla 197-D

FERNANDEZ ROJAS, Hernán (Lic.)
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO (UNAC)
Av. Juan Pablo II s/n
Callao 1 - PERU

FERRANDO RUIZ, Delicia (Dem.)
Directora de Evaluación
PATHFINDER INTERNATIONAL
Parque Melitón Porras Nº 345 altos
Lima 18 - PERU

FLORES-ARESTEGUI CORNEJO, Marco (Lic.)
COMUNICACION ANDINA
Mariscal Gamarra 13-B , 1era. etapa
Cusco - PERU

FORT D'AURIOL, Luis Alfredo (Dr.)
CARE PERU
Av. Santa Cruz Nº 659
Lima 11 - PERU

GALARZA LUCICH, Luisa (Arq.)
CONSEJO NACIONAL DE POBLACION (CONAPO)
Edificio Ex-Ministerio de Educación, piso 19
Lima 1 - PERU

GALDO GOMEZ, Oscar (Ing.)
Proyecto de Apoyo a la Repoblación
INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO (INADE)
Mártir Olaya Nº 201, Of. 401
Lima 18 - PERU

GALDOS SILVA, Susana (Dra.)
Coordinadora General
MOVIMIENTO MANUELA RAMOS
Av. Bolivia Nº 921
Lima 5 - PERU

GARAGORRI GOTTFRIED, María Soledad (Dra.)

Secretaría Ejecutiva

Consejo Nacional de Derechos Humanos

MINISTERIO DE JUSTICIA

Jr. Scipión Llona N° 350

Lima 18 - PERU

GARATE DELGADO, María Rosa (Lic.)

Especialista en Investigación

THE POPULATION COUNCIL

Padre Constancio Bollar N° 225

Lima 27 - PERU

GARCIA CHAVEZ, Francisco Noé (Sr.)

Dirección Regional de Educación

Libertad N° 358

Piura - PERU

GARCIA MENDOZA, Ricardo (Sr.)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA

(INEI)

Calle Bolivar N° 387, 3er. piso

Ica - Perú

GASTAÑAGA RUIZ, María del Carmen (Dra.)

Dirección General de Salud Ambiental

MINISTERIO DE SALUD (MINSA)

Las Amapolas N° 350

Lima 14 - PERU

GIANELLA SILVA, Jaime César (Sr.)

Director Técnico de Programación y Evaluación

Secretaría de Cooperación Técnica Internacional

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Av. Pardo N° 275

Lima 18 - PERU

GIL MALCA, Guillermo (Dr.)
Rector
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRUJILLO
Independencia N° 431, Of. 203
Trujillo - PERU

GIL MORA, Eduardo (M.Sc.)
Director
INSTITUTO ANDINO DE ECOLOGIA Y DESARROLLO
(INANDES)
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN ANTONIO ABAD DEL
CUSCO
Av. de la Cultura s/n
Cusco - PERU

GUERRA-GARCIA CAMPOS, Martín (Com.)
Coordinador de Comunicación
ASOCIACION MULTIDISCIPLINARIA DE INVESTIGACION Y
DOCENCIA EN POBLACION (AMIDEP)
Av. Salaverry N° 2461
Lima 27 - PERU

GUERRA-GARCIA CAMPOS, Antenor (Com.)
Asistente de Comunicación
ASOCIACION MULTIDISCIPLINARIA DE INVESTIGACION Y
DOCENCIA EN POBLACION (AMIDEP)
Av. Salaverry N° 2461
Lima 27 - PERU

GUERRA-GARCIA CUEVA, Roger (Dr.)
Profesor Principal
UNIVERSIDAD PERUANA CAYETANO HEREDIA (UPCH)
Av. Honorio Delgado N° 430 - Urb. Ingenieria
Lima 31 - PERU
Casilla Postal 4314
Lima - PERU

GUEVARA SALAS, Susana (Soc.)
CONSEJO NACIONAL DE POBLACION (CONAPO)
Edificio Ex-Ministerio de Educación, piso 19
Lima 1 - PERU

GUTIERREZ SAAVEDRA, Ricardo (Sr.)
HOSPITAL REGIONAL «MANUEL NUÑEZ BRUTRON»
Av. El Sol Nº 1022
Puno - PERU

GUZMAN, José Miguel (Dr.)
Asesor en Análisis Demográfico
EQUIPO DE APOYO DEL FNUAP
Tomás de Figueroa Nº 2451, Vitacura
Santiago, CHILE
Casilla 197-D

GUZMAN CHANGANAQUI, Alfredo (Dr.)
Representante para Latinoamerica Sur
PATHFINDER INTERNATIONAL
Parque Melitón Porras Nº 345, altos
Lima 18 - PERU

HENRIQUEZ AYIN, Narda (Dra.)
Facultad de Ciencias Sociales
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
Av. Universitaria, cuadra 18
Lima 32 - PERU

HERRERA FLORIAN, María del Carmen (Lic.)
Directora Ejecutiva
ASOCIACION DE ORIENTACION Y MOTIVACION DEL
ADOLESCENTE (ASOMA)
José Galvez Nº 691
Trujillo - PERU

INDACOCHEA, Carlos Manuel (Dr.)
Programa de Salud Reproductiva
UNIVERSIDAD PERUANA CAYETANO HEREDIA
(PROSAR/UPCH)
Miguel Baquero N° 251, 2do. piso
Lima 5 - PERU

KEUTERS DEL AGUILA, Ana María (Sra.)
CTAR-RL-ORP/OERSA
Jr. Próspero N° 378
Iquitos - PERU

KUCINSKI BREMS, Susan (Ph. D.)
Jefe Adjunta
Oficina de Salud, Población y Nutrición
AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL
(AID)
Larrabure y Unanue N° 110
Lima 1 - PERU

LA ROSA DE LUQUE, Carola (Dra.)
Gerente General
APOYO A PROGRAMAS DE POBLACION
(APROPO)
Los Lirios N° 192
Lima 27 - PERU

LEITAO ORDONIO, Kenia (Dem.)
Programa de Pequeña y Micro Empresa
MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO, INTEGRACION Y
NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES
(MITINCI)
Calle Uno Oeste s/n, Urb. Corpac
Lima 27 - PERU

LEYTON MUNOZ, Carlos (Lic.)
Director
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL
(CEDER)
Bolognesi Nº 206, Int. D-4 - Yanahuara
Arequipa - PERU

LI SUAREZ, Dina (Econ.)
INSTITUTO ANDINO DE ESTUDIOS DE POBLACION Y
DESARROLLO (INANDEP)
Lola Pardo Vargas Nº 325
Lima 18 - PERU

LINARES ALATRISTA, Marlene (Lic.)
Directora
INSTITUTO PERUANO DE
PATERNIDAD RESPONSABLE
(INPPARES TACNA-MOQUEGUA)
Blondell, Ex-Super Epsa Of. 110
Tacna - PERU

LOPEZ CISNEROS, Carmen (Sra.)
CONSEJO NACIONAL DE POBLACION
(CONAPO)
Ex-Edificio del Ministerio de
Educación, piso 19
Lima 1 - PERU

LOPEZ MAQUERA, Miriam (Lic.)
Facultad de Obstetricia
UNIVERSIDAD NACIONAL JORGE
BASADRE GROHMANN
Miraflores s/n
Tacna - PERU

LOPEZ ODRIA, María Cristina (Arq.)
Presidenta (e)
CONSEJO NACIONAL DE POBLACION
(CONAPO)
Edificio Ex-Ministerio de Educación,
piso 19 - Parque Universitario s/n
Apartado N° 10233
Lima 1 - PERU

LOPEZ REYES, Lucy (Dra.)
HOSPITAL DE APOYO MARIA AUXILIADORA
Av. Iglesias s/n
Lima 29 - PERU

LOPEZ ROSALES, Walter (Com.)
COMITE COORDINADOR COREPO-RAAC
Jr. Loreto N° 363
Huancayo - PERU

LOZA MARTINEZ, Gloria (Lic.)
Directora Técnica de Demografía
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA
E INFORMATICA
Av. Gral Garzón N° 654
Lima 11 - PERU

LOZANO MIRANDA, Lesvia (Ing.)
Coordinadora
CONSEJO TRANSITORIO DE
ADMINISTRACION REGIONAL (COREPOLL)
REGION LA LIBERTAD
Los Brillantes N° 650 - Santa Inés
Trujillo - PERU

LLAQUE DAVILA, Walter Rafael (Dr.)
Facultad de Ciencias Médicas
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRUJILLO
Salaverry N° 545
Trujillo - PERU

MADALENGOITIA UGARTE, Laura (Dra.)
INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES
Fundo Pando s/n
Lima 21 - PERU

MAFALDO RODRIGUEZ, Rubén (Sr.)
CTAR-RL-ORPP
Jr. Próspero N° 378
Iquitos - PERU

MAGUIÑA SALINAS, Ernesto Héctor (Lic.)
UNIVERSIDAD PARTICULAR SAN MARTIN DE PORRES
Ciudad Universitaria
Lima 43 - PERU

MENDOZA JIMENEZ, Américo (Dr.)
APRODEBIFAM
Tacna N° 150, Of. 23
Ica - PERU

MERCADO AVALOS, Hilda (Dra.)
RED NACIONAL DE PROMOCION DE LA MUJER
Almirante Guisse N° 2550
Lima 14 - PERU

MIRO GANDASEQUI, Carmen A. (Dra.)
CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS (CELA)
Calle F El Cangrejo - Panamá
Código Postal 87-1918

MONROY CARDENAS, Gloria (Lic.)

MINISTERIO DE SALUD

Blondell K-3

Tacna - PERU

MONROY CACHAY, Abner Alberto (Sr.)

RADIO FM STEREO 100 - CANAL 6 TV

Jr. Libertad N° 450

Pucallpa - PERU

MOSCOSO CAVALLINI, Susana (Lic.)

MOVIMIENTO MANUELA RAMOS

Av. Bolivia N° 921

Lima 5 - PERU

MOSTAJO TURNER, Eduardo (Dr.)

Departamento de Evaluación, Estadística e Investigación
INSTITUTO PERUANO DE PATERNIDAD RESPONSABLE

(INPPARES)

Gregorio Escobedo N° 115

Lima 11 - PERU

Casilla Postal 2191

Lima - PERU

MURILLO ALFARO, Félix (Econ.)

Jefe

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E
INFORMATICA (INEI)**

Av. Garzón N° 658

Lima 11 - PERU

NAGAHATA SUSANIBAR, John (Dr.)

Director

Programa de Planificación Familiar

MINISTERIO DE SALUD

Av. Salaverry s/n

Lima 11 - PERU

NICHTAWITZ, Gloria (Dra.)
AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (AID)
Larrabure y Unanue N° 110
Lima 1 - PERU

NUNURA CHULLY, Juan (Lic.)
Faculta de Economía
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO
Av. Juan Pablo II s/n
Callao 2 - PERU

OBANDO VIZCARRA, Haydeé (Lic.)
PLANIFAM
Julio C. Tello C-9, Urb. Santa Mónica
Cusco - PERU

OCAMPO COBOS, Ada María (Lic.)
Consultora Independiente
Mongilardi N° 131, 2do. piso
Lima 17 - PERU

ORCOTOMA ESCALANTE, Giovanna (Lic.)
CIPUR
Baltazar La Torre N° 570
Lima 27 - PERU

ORREGO BEJARANO, Alicia (Lic.)
EQUIPO REGIONAL DE PROMOCION DE LA MUJER
(EPRAM)
Jr. Ica N° 1230
Huancayo - PERU

ORTIZ MARTINEZ, Jorge (Ms.)
UNIVERSIDAD NACIONAL SAN ANTONIO ABAD
Cusco - PERU

PADILLA TREJO, Alberto (Lic.)

Consultor Independiente

José Urdanivia N° 409

Lima 30 - PERU

PALAO ITURREGUI, Juan (Lic.)

CONSEJO ANDINO DE MANEJO ECOLOGICO

(CAME)

Calle Arequipa N° 120

3er. piso, Dpto. B

Puno - PERU

PALOMINO RAMIREZ, Nancy (Lic.)

CENTRO DE LA MUJER PERUANA

«FLORA TRISTAN»

Parque Hernán Velarde N° 42

Lima 1 - PERU

PARIONA ARANA, Luis (Sr.)

SERVICIOS EDUCATIVOS, PROMOCION

Y APOYO RURAL (SEPAR)

Centenario N° 346

Huancayo - PERU

PEQUEÑO VALDIVIA, Oscar (Lic.)

UNIVERSIDAD NACIONAL JOSE FAUSTINO SANCHEZ

CARRION

Ciudad Universitaria s/n

Huacho - PERU

PEREA CORREA, Susana (Sra.)

Gerente de Producción

DIARIO EL MATUTINO

Calle Brasil N° 474

Iquitos - PERU

PEREIRA MORAZO, René Augusto (Sr.)
PROYECTO DE SENSIBILIZACION EN POBLACION
(PROSEPO)

Calle Ayacucho N° 378
Edificio Credinform, piso 7
Casilla N° 9072
La Paz - BOLIVIA

PIZARRO HUAMAN, Atilio (Lic.)
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA
E INFORMATICA
Gral. Garzón N° 654
Lima 11 - PERU

POLO SAMANIEGO, Carlos Enrique (Sr.)
ETCOP - S.A.
Pedro Venturo N° 385 - Urb. Aurora
Lima 18 - PERU

PONCE ALEGRE, Ana (Dra.)
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA
DEL PERU (PUC)
Av. Universitaria cuadra 18
Lima 32 - PERU

PORTILLA VALDIVIA, Arturo (Lic.)
Sub-Director
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL
DESARROLLO REGIONAL (CEDER)
Bolognesi N° 206,
Int. D-4 - Yanahuara
Casilla Postal 2097
Arequipa - PERU

QUIROZ, Gustavo (Lic.)
CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS PARA
EL DESARROLLO REGIONAL (CER)
Edificio 1C, Dpto. 1104
Residencial San Felipe
Lima 11 - PERU
Apartado N° 5163
LIMA 100

RAGUZ DE LA ROMAÑA, María (Dra.)
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA / REDES JOVENES
Av. Universitaria, cuadra 18
Lima 21 - PERU

RAMIREZ TAZZA, Jesús (Sr.)
CENTRO DE SALUD MATERNO INFANTIL
«EL TAMBO»
Jr. Arequipa N° 1030 - El Tambo
Apartado 750
Huancayo - PERU

RAMOS BAZAN, Miguel Hugo (Soc.)
Departamento Académico de Sociología
Facultad de Ciencias Histórico Sociales y Educación
UNIVERSIDAD NACIONAL «PEDRO RUIZ GALLO» de
Lambayeque
Ciudad Universitaria s/n
Lambayeque - PERU
Apartado Postal 551
Chiclayo - PERU

RAMOS PADILLA, Miguel Angel (Lic.)
CENTRO BARTOLOME DE LAS CASAS
Pampa de la Alianza N° 465
Cusco - PERU

RAMOS SALAZAR, Héctor (Lic.)

Consultor en Población

Jr. Saturno N° 123 - Urb. San Roque

Lima 33 - PERU

RIOS BARRIENTOS, Grimaldo (Sr.)

CENTRO DE PROMOCION Y DESARROLLO POBLACION

(CEPRODEP)

Jr. Torre Tagle ñ° 2886

Lima 21 - PERU

RIOS GARCIA, Milagros (Sra.)

Dirección de Coordinación y Promoción de los Derechos
de la Mujer y el Niño

Consejo Nacional de Derechos Humanos

MINISTERIO DE JUSTICIA

Jr. Scipión Llona N° 350

Lima 18 - PERU

RIVERA ROMERO, Ricardo (Ing.)

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

(CONCYTEC)

Av. Canadá N° 1460

Lima 41 - PERU

ROBLES, Arodys (Dr.)

Consultor BID/CELADE

Los Cedros N° 269

Lima 27 - PERU

RODRIGUEZ LAY, Elba Giovanna (Dra.)

Instituto de Estudios Peruanos

UNIVERSIDAD PERUANA CAYETANO HEREDIA

(IEPO/UPCH)

Miguel Baquero N° 251, 2do. piso

Lima 5 - PERU

ROSNER, Waltraud (Srta.)
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU (PUC)
Los Tilos, Urb. California
Trujillo - PERU

SALAZAR CORTEGANA, Carmen (Lic.)
Directora Ejecutiva
CENTRO DE PROMOCION DE LA MUJER DEL NORTE
(CEPROMUN)
Jr. Federico Chopin N° 511 - Urb. Las Quintanas
Apartado 1060
Trujillo - PERU

SALAZAR TEJADA, Juan Orlando (Sr.)
CUANTO S.A.
Plaza del Ovalo N° 203-B
Lima 27 - PERU

SALINAS VALENCIA, María Angélica (Srta.)
Secretaria Técnica
CONSEJO REGIONAL DE POBLACION - AREQUIPA (COREPA)
San Francisco N° 308
Arequipa - PERU

SANCHEZ ZEVALLOS, Pablo (Ing.)
Presidente
ASOCIACION PARA EL DESARROLLO RURAL DE
CAJAMARCA (ASPADERUC)
Belén N° 678
Cajamarca - PERU

SARA LAFOSSE, Violeta (Dra.)
RED NACIONAL DE PROMOCION DE LA MUJER
Almirante Guisse N° 2550
Lima 14 - PERU

SIMONSEN, Jakob (Dr.)
Representante UNFPA Perú
Av. Canaval y Moreyra N° 569
Lima 27 - PERU

SOLOGUREN GARCIA, Gema Natividad (Lic.)
Facultad de Obstetricia
UNIVERSIDAD NACIONAL JORGE BASADRE GROHMANN
Miraflores s/n
Tacna - PERU

SUAREZ RODRIGUEZ, Flor (Psic.)
INANDEP
Lola Pardo Vargas N° 325, Urb. Aurora
Lima 18 - PERU

SULLON LEON, Alfredo (Lic.)
UNIVERSIDAD NACIONAL DE PIURA
Campus Universitario s/n
PIURA - PERU
Código Postal 368

STINCON, Douglas (Sr.)
MIAMI HERALD
San Antonio N° 271
Lima 4 - PERU

TAGLIABUE MENDIZABAL, Guillermo (Dr.)
ASOCIACION DE TRABAJO LAICO FAMILIAR (ATLF)
Ayacucho N° 380

TABRA OSORIO, Wilfredo (Lic.)
Secretaría de Cooperación Técnica Internacional
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
Av. Pardo N° 275
Lima 18 - PERU

TELLO CHARUN, Max Tello (Com.)
JOHNS HOPKINS UNIVERSITY
Constancio Bollar Nº 225
Lima 27 - PERU

TORREZ PINTO, Hugo (Dr.)
Director
Dirección de Políticas de Población
MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y
MEDIO AMBIENTE
Av. Arce Nº 2147
Casilla 6982
La Paz - BOLIVIA

VALENCIA GARCIA, Alida (Sra.)
DIARIO OJO
Salazar Araos Nº 171, Santa Catalina
Lima 13 - PERU

VALLENAS BEJAR, Sandra (Dra.)
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA
DEL PERU (PUC)
Av. Universitaria, cuadra 18
Lima 32 - PERU

VARGAS, María (Lic.)
UNIVERSIDAD NACIONAL JORGE
BASADRE GROHMANN
Federico Barreto s/n
Tacna - PERU

VELARDE VALER, Ronald (Lic.)
Consultor en Comunicación
Urb. Santa Leonor Mza. S, Lote 8
Lima 9 - PERU

VEGA-CENTENO, Máximo (Ing.)
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU (PUC)
Av. Universitaria, cuadra 18
Lima 32 - PERU

VEGA ALVEAR, Miguel (Dr.)
PRODESARROLLO
Av. Pershing N° 714
Lima 17 - PERU

VEGA MIRANDA, Juan José (Sr.)
Consultor en Comunicación
Madrid N° 498
Lima 18 - PERU

VEGA MIRANDA, Rodrigo (Sr.)
Asesor Congreso de la República
Camaná N° 320
Lima 1 - PERU

VERA CABRERA, Luz Marina (Srta.)
CONSEJO NACIONAL DE POBLACION (CONAPO)
Edif. Ex-Ministerio de Educación, piso 19
Av. Abancay s/n
Lima 1 - PERU

VIDAL REYES, Guillermina (Sra.)
REVISTA LA TORTUGA
Bellavista N° 237
Lima 18 - PERU

VILLANUEVA, Pedro Pablo (Dr.)
Director
UNFPA Perú-Paraguay-Chile
Av. Canaval y Moreyra N° 590
Lima 27 - PERU

VILLANUEVA MONTOYA, Víctor (Dr.)
UNIVERSIDAD PERUANA CAYETANO HEREDIA
Av. Honorio Delgado N° 430
Lima 31 - PERU

WENDORFF MONTENEGRO, Carlos (Dr.)
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA
DEL PERU (PUC)
Av. Unviversitaria, cuadra 18
Lima 32 - PERU

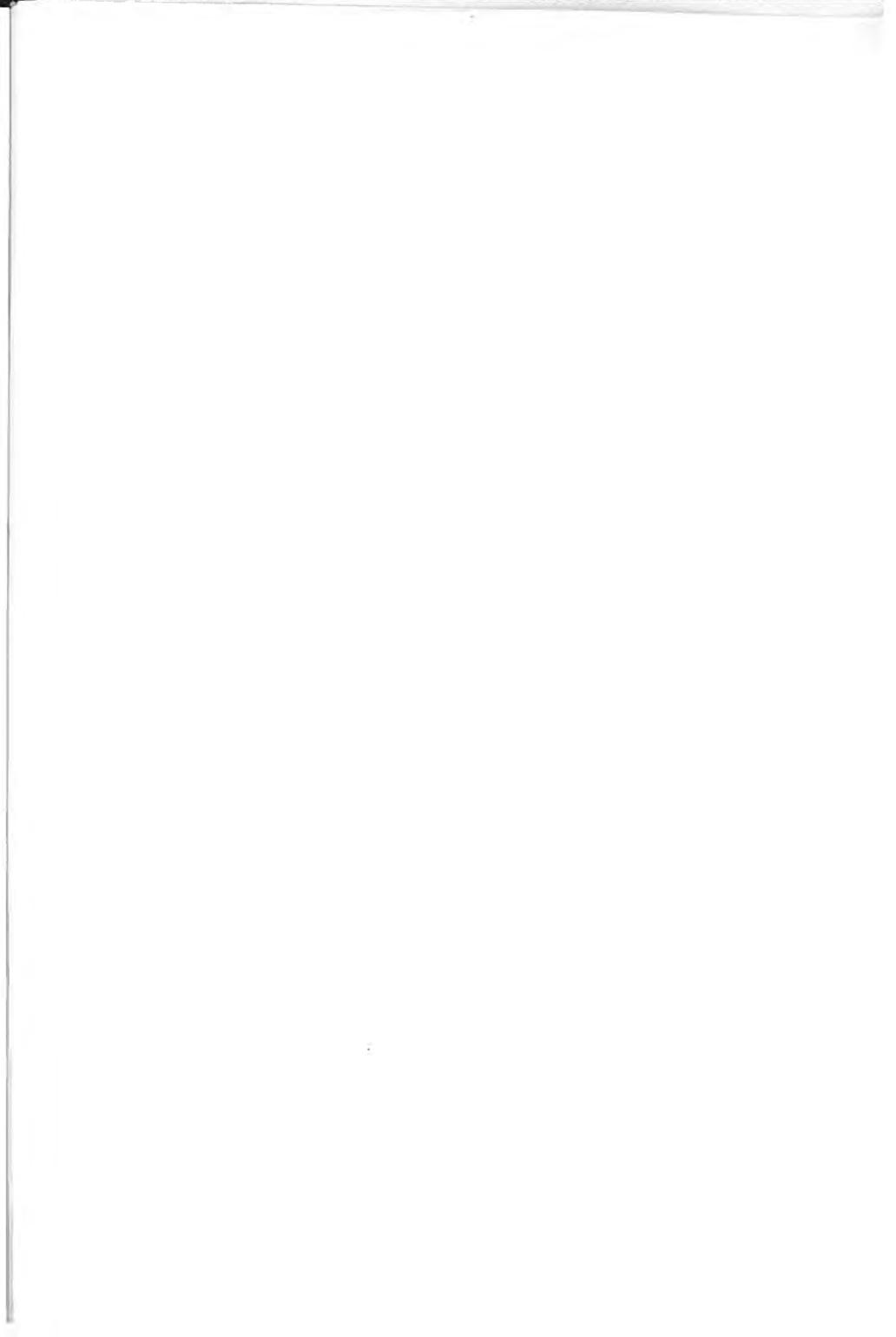
WICHT ROSSEL, Juan Julio (Dr.)
Centro de Investigaciones
UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
Av. Salaverry N° 2020
Lima 11 - PERU

WINSTANLEY, Juliana (Srta.)
FONDO DE POBLACION DE LAS NACIONES
UNIDAS (FNUAP)
Av. Canaval y Moreyra N° 590
Lima 27 - PERU

WIEGOLD UMLAUFF, María Luisa (Srta.)
APOYO A PROGRAMAS DE POBLACION
(APROPO)
Los Lirios N° 192
Lima 27 - PERU

ZANABRIA OJEDA, Rina (Lic.)
Directora de Género
INSTITUTO LABORAL PARA EL DESARROLLO
REGIONAL (ILDER)
Rep. Argentina N° 147 - Urb. La Negrita
Arequipa - PERU

ZARAUZ SUAREZ, Luis (Dr.)
Director Ejecutivo
CENTRO DE INVESTIGACION, EDUCACION Y DESARROLLO
(CIED)
Jorge Polar N° 405 - Urb. La Victoria
Arequipa - PERU



**Este libro se terminó de imprimir en la Imprenta
PROPACEB, Editora de Publicaciones S.R.L.
Galicia 176, Higuiereta - Surco
Teléfono: 449-4098 Telefax: 448-2528
Lima - Perú**



