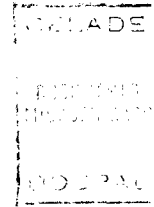


CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CELADE - SANTIAGO

Magister
MAESTRIA EN ESTUDIOS SOCIALES
DE LA POBLACION
1981-1982



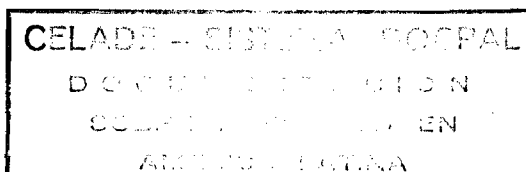
TRABAJO FINAL DE INVESTIGACION

TITULO : LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS EN LA PLANIFICACION REGIONAL
EL CASO DEL PERU

AUTOR : CARLOS LEYTON MUÑOZ ✓

ASESORES: CESAR PELAEZ
MIGUEL VILLA

Santiago de Chile
Diciembre 1982



INDICE

Página

INTRODUCCION	1
01 I. PLANIFICACION Y VARIABLES DEMOGRAFICAS	3
1. La planificación y su práctica en América Latina ...	3
2. Las etapas de la planificación	6
a) El diagnóstico	6
b) La prognosis	7
c) La estrategia	7
3. Los tipos de planes y las variables demográficas ...	8
02 II. EL TRATAMIENTO DE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS EN PLANI- FICACION REGIONAL	12
1. El diagnóstico y la prognosis	12
2. La estrategia	16
3. Un esquema de análisis para el tratamiento de las variables demográficas en la formulación de los planes	18
03 III. PLANIFICACION Y VARIABLES DEMOGRAFICAS. EL CASO DEL PERU	28
1. La planificación en el Perú y los proyectos nacio- nales	28
a) La planificación en el Perú	28
b) El Plan Inca	29
c) Plan Tupac Amaru	31
2. Los diagnósticos	33
a) Diagnóstico para la formulación del Plan 1971- 1975	33
b) Diagnóstico para la formulación del Plan 1979- 1982.	36
3. Los planes de desarrollo	38
a) Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975	39
Política de acondicionamiento del territorio ...	40
b) Plan Nacional de Desarrollo para el Mediano Plazo 1979-1982	44
La política de población	46
IV. ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS	49
1. Fecundidad	52
2. Mortalidad	63
3. Migraciones y distribución espacial de la población.	67
CONCLUSIONES	73
BIBLIOGRAFIA	74
ANEXOS	80



INTRODUCCION

La literatura reciente ha proporcionado una mejor base factual para comprender las interrelaciones existentes entre las variables socioeconómicas y las demográficas. A pesar de ello, pocos han sido los intentos por introducir a la población como factor integral en la planificación del desarrollo. Incluso en la mayoría de modelos y teorías de desarrollo, la población ha sido considerada como una variable independiente o exógena; obviándose el papel que ella desempeña como factor determinante y a la vez, consecuencia del proceso económico y social.

Se ha señalado como una de las razones por la cual los planificadores no han tomado en cuenta de manera suficientemente rigurosa las variables demográficas, a la falta de datos demográficos con la desagregación social y espacial que la planificación requiere. Pero también subsiste el hecho que no ha habido una correcta comunicación entre el usuario y el productor de la información, ya que el primero no ha sabido definir con claridad los insumos que requiere.

Otra de las razones que suele esgrimirse para justificar el tratamiento más bien superficial que se hace de los insumos demográficos en planificación consiste en la falta de coordinación entre el trabajo de planificadores y demógrafos. Estos últimos generan productos que debieran ser considerados como insumos por los primeros. Corrientemente, sin embargo, los demógrafos han estado más preocupados por la exactitud de sus estimaciones que por la presentación de un producto que aparezca relevante para los planificadores. En este último sentido resulta interesante lo que señala Marc Termote en su artículo "Problemas metodológicos de las proyecciones de la población" (Notas de Población, abril 1982, p. 122): "Hasta ahora, el demógrafo casi no se ha preocupado, salvo en muy honrosas excepciones, de hacer una metodología del "output", es decir de poner a punto un procedimiento de valorización de los resultados obtenidos ... Esta preocupación por la valorización del "output" habla en favor de los modelos desagregados y de un enlace entre las variables de estos modelos y las variables socioeconómicas, lo que incluye la consideración de restricciones socioeconómicas".

Por último, se ha señalado que por lo general los planificadores han estado enmarcados en análisis de coyuntura y de mediano plazo, lo cual ha limitado la percepción, por parte de ellos, de los cambios en las tendencias demográficas.

Como consecuencia de esta falta de vinculación entre los campos de acción de los productores de estadísticas, los generadores de conocimientos en materias demográficas y los responsables de la definición de estrategias y tácticas de acción pública, se produce una serie de brechas lógicas. Así, con frecuencia, se advierte que en los planes de desarrollo se llega a identificar un "problema de población", frente al cual se postula una "política de población". Sin embargo, el tal problema suele aparecer formulado en términos ideológicos sin que se proporcionen argumentos teóricos y empíricos que permitan su sustentación y sirvan de base para reconocer el ámbito en el cual se podría desarrollar una o más políticas destinadas a contrarrestar sus efectos.

En el presente trabajo se aborda el tema de la incorporación de insumos demográficos en la planificación considerando tres elementos: la elaboración teórico-conceptual de un esquema analítico constituye el primero de estos elementos. En efecto, tras analizar el sentido y propósito de la planificación y su instancia teórica-práctico se exploran diferentes esfuerzos que han tendido a mostrar cómo las variables demográficas pueden ser tenidas en cuenta en la planificación. Termina el estudio de este primer elemento con una propuesta de carácter tentativo. A continuación, como segundo elemento, se realiza un análisis de la experiencia peruana durante el período 1971-1972. Esta experiencia permite ilustrar cómo en la práctica latinoamericana, se ha hecho uso de la información y del conocimiento demográfico para formular acciones en el ámbito de la población. Por último, el tercer elemento consiste en un intento por mostrar la existencia, en el caso del Perú, de una serie de antecedentes de índole sociodemográfico que parecieran no haber sido adecuadamente considerados para generar insumos válidos para la planificación. En este sentido, se efectúan algunos ejercicios preliminares para indicar posibles usos de estos antecedentes a la luz del esquema analítico propuesto como parte del primer elemento. Obviamente, un estudio sistemático de este último elemento demandaría un alto grado de dedicación que se estima, sería esperable de un equipo de demógrafos formales y sociales ubicados en el ámbito de la planificación. Por

lo tanto, al considerar este tercer elemento se ha puesto interés en la proposición de apreciaciones de índole hipotética. Dado que hablar de la planificación en general sería muy amplio, el tema ha sido orientado principalmente hacia la planificación del desarrollo regional a escala nacional, considerando que en ella las variables demográficas presentan mayor relevancia tanto en la fase de formulación del plan como en la ejecución del mismo.

I. PLANIFICACION Y VARIABLES DEMOGRAFICAS

1. La planificación y su práctica en América Latina

Como instrumento para racionalizar la acción del Estado, la planificación, no ha sido utilizada con la misma intensidad en los diferentes países de América Latina. Esto, como ha sido señalado por algunos autores, 1/ se debería a las posibles diferencias entre la participación que los gobiernos le asignaban al Estado en la economía nacional y los propósitos de la planificación. No obstante, se debe reconocer que ha sido una preocupación, por parte de los gobiernos nacionales, el lograr una compatibilización entre la acción política del Estado y su acción funcional. Esto trajo consigo la aplicación de sistemas de planificación de diferente alcance y cobertura en cada una de ellos.

En virtud de lo señalado, para los fines de este trabajo se adopta la siguiente definición de planificación, "proceso que pretende racionalizar y regular parcial o totalmente la organización del esfuerzo de una sociedad; por lograr los objetivos de desarrollo económico y social". 2/ Esta definición resalta el carácter procesal de la planificación, lo que implica que se deben precisar los objetivos de desarrollo económico y social, los medios apropiados para lograr tales objetivos y por último, la puesta en ejecución de dichos medios.

La definición proporcionada rescata la condición de "actividad social" que posee la planificación. En rigor, ésta no se circunscribe a la simple aplicación de técnicas económicas o sociales, sino que está determinada (y es resultado de) por relaciones sociales que se dan en el país o sociedad que se trate. Así, los sistemas de planificación en los países latino-americanos cuyas economías se encuentran básicamente dentro del sistema capitalista, 3/ trabajan con categorías y variables del dominio de la economía de mercado y la propiedad privada de los medios de producción.

1/ Véase ILPES, "Experiencias y problemas de la planificación en América Latina", Primera Parte, Siglo XXI, México, 1979.

2/ ILPES, "El estado de la planificación en América Latina y el Caribe", Cuadernos del ILPES N° 29, p. 2, Santiago, 1982.

3/ Se excluye de esta generalización el caso particular de Cuba.

Esto implica que ciertos atributos estructurales serán tratados como invariantes. A pesar de que en las décadas recientes el sector público haya logrado, en algunos de estos países, un significativo desarrollo como productor de bienes y servicios, éste no podrá sustituir al mercado, sino que se limitará a desplegar esfuerzos por corregir su funcionamiento, dando lugar a formas mixtas en donde se planifica para el sector público y se orienta al sector privado. En este sentido es particularmente atingente lo que Sierra plantea: "La Planificación pensada y ensayada en las economías capitalistas subdesarrolladas o en desarrollo nació y ha evolucionado vinculada a la crisis estructural de éstas. Su cobertura va más allá de lo estrictamente económico y del equilibrio global; comprende intenciones reformistas de las estructuras económicas, se compromete con cambios institucionales y con amplios objetivos sociales, remodelando con ello los mercados ... He aquí una concepción de la planificación distinta de la admitida en el capitalismo industrializado, que se escapa de los moldes de la llamada programación; pero no por ello deja de ser 'Planificación en el capitalismo' su inspiración ha sido, dicho descarnadamente pasar del subdesarrollo al desarrollo dentro del modelo capitalista". 4/

Considerando que la posibilidad de planificar formalmente la ejerce el Estado y que la planificación está orientada por un proyecto nacional de eminente carácter político, el cual será definido en una instancia ajena al sistema de planificación, se tiene que se puedan caracterizar diversos estilos de planificación. Al respecto el ILPES ha desarrollado una interesante tipología que se basa en dos conjuntos de criterios. 5/ El primero de ellos, toma en cuenta los diversos tipos de proyectos nacionales que preceden a la planificación; tres elementos permiten definir estos proyectos: a) el mecanismo de asignación de recursos; b) el mecanismo para el logro de objetivos sociales, la distribución del ingreso y el bienestar; y c) el tratamiento del capital extranjero y el grado y tipo de "apertura" externa. El segundo criterio considera las concepciones de la planificación, es decir el cómo se planifica, para lo cual se tienen otros elementos que contienen propuestas antitéticas: a) planificación reguladora vs planificación subsidiaria; b) planificación en base a proyectos y programas vs

4/ Sierra, Enrique, Ensayos sobre Planificación, ILPES, Mimeografiado, Santiago, 1978, pp. 4-5.

5/ ILPES, "El estado de la planificación ...", op. cit.

planificación comprensiva; y, e) planificación normativa vs planificación adaptable o adaptativa.

Mediante la combinación de ambos conjuntos de criterios se logró definir los diferentes estilos de planificación que se han llevado a la práctica en América Latina, siendo, según la misma fuente, el más común aquel que se caracteriza por tener un proyecto nacional de desarrollo de mercado orientado y una concepción de la planificación "reguladora comprensiva y normativa" o "reguladora comprensiva y adaptativa". Se reconoce también que estos estilos no son definitivos para cada país, sino que varían de acuerdo con la orientación política de los diversos gobiernos.

La mayoría de los estilos de planificación susceptibles de reconocerse en América Latina asumen con carácter procesal; de ello se infiere que la planificación se va cumpliendo en etapas sucesivas, las cuales no son definitivas, sino que se perfeccionan de manera iterativa. Estas etapas comúnmente se han agrupado en dos fases: de la formulación de planes y la de ejecución de los mismo.

2. Las etapas de la planificación

Por lo general las etapas discriminables en la fase de formulación son: diagnóstico, prognosis, formalización de la imagen objetivo y formulación de la estrategia del Plan. A su vez, las etapas que se consideran en la fase de ejecución son: definición de acciones e instrumentos de políticas, aplicación de estos medios, control de los mismos y evaluación de su eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas.

Dado que el mayor interés de este trabajo se circunscribe a la primera fase, es decir, al uso de las variables demográficas en la formulación de los planes, sin olvidar que esta es sólo una parte del proceso de planificación, se tratará de mostrar brevemente en qué consiste cada una de estas etapas.

a) El diagnóstico

Tiene como característica fundamental la de proporcionar una visión comprensiva de la realidad que logre captar con el mayor grado de precisión la evolución histórica de la sociedad en la cual se pretende actuar. La información que consigne este diagnóstico deberá cubrir todos los ámbitos de los sectores productivos y sociales. El diagnóstico ha de identificar

y considerar a las unidades que integran, aquellos sectores de modo tal que no se produzcan disparidades analíticas que redundarían en una pérdida de coherencia, imposibilitando la comparación en el tiempo y entre las unidades sociales geográficas.

Los esquemas de contenido de un diagnóstico son, sin duda, muy variados y sólo algunos de ellos serán revisados más adelante.

b) La prognosis

Consiste en la proyección de las principales variables identificadas en el diagnóstico. Esta proyección puede ser de índole pasivo, considerando la tendencia histórica que presentan, o de tipo adaptativo, tomando en cuenta algunas hipótesis que considere los posibles efectos de las acciones que se desean poner en práctica para satisfacer los objetivos implícitos en la imagen-objetivo que se ha trazado un Gobierno.

Si la prognosis sigue una orientación pasiva, ella será de utilidad por cuanto al confrontarla con el modelo normativo propuesto, permitirá cuantificar la brecha existente y adecuar el esfuerzo para superarla. De otra parte, una proyección adaptativa se puede prestar para la consideración de los plazos en los cuales se lograrían los objetivos que integran la imagen-objetivo.

Comúnmente, para esta etapa se utilizan modelos que poseen diverso grado de complejidad; esta última condición puede presentar problemas, algunos de los cuales serán considerados más adelante.

c) La estrategia

Antecediendo a la formulación de la estrategia, puede reconocerse una etapa que es definida exógenamente y que condiciona todo el proceso de planificación. Esta etapa se refiere a la "formalización" de la imagen-objetivo, entendiendo como tal el modelo de sociedad que se pretende alcanzar al final del período para el cual se planifica. Ahora bien, la formulación de la estrategia es una etapa clave en el proceso de planificación por cuanto, al caracterizar esa imagen-objetivo, proporciona el marco general que permite dar continuidad y coherencia a la política social y económica. La estrategia es también considerada, en lo esencial, como "un conjunto de proposiciones destinadas a incidir en el funcionamiento del sistema, diseñada en función del modelo normativo y de los fundamentos teóricos del mismo." 6/

6/ De Mattos, Carlos, Planes vs Planificación en América Latina, ILPES, Mimeografiado, Santiago, 1979, p. 31.

En esta etapa se definen los objetivos, se fijan las metas y se proponen lineamientos de políticas para alcanzarlos. Los objetivos se refieren "al estado en que aparece una variable en el modelo o imagen objetivo". ^{7/} Estos por lo general tienen un carácter eminentemente cualitativo. Las metas consisten en expresiones cuantitativas de los objetivos y, por lo tanto, se refieren a los valores que asumirán las variables en un determinado período de tiempo. Por último, los lineamientos de política son proposiciones de acción para lograr las metas.

De esta forma la estrategia resulta ser la parte medular del plan.^{8/}

3. Los tipos de planes y las variables demográficas

Las etapas reseñadas son por lo general comunes a todos los tipos de planes. Con el propósito de identificar los atributos generales distintivos de los planes puede recurrirse a la construcción de una tipología de los mismos, usando para ello criterios que se refieren al objeto y el horizonte temporal de la planificación. De este modo puede reconocerse si los planes son de corto, mediano o largo plazo, así como si éstos son globales, sectoriales o regionales. Parece un ejercicio interesante para este trabajo, tratar de relacionar los tipos de planes y el significado de las variables demográficas en la fase formulación de cada uno de ellos. Resultaría tedioso y muy descriptivo referirse a cada una de las posibilidades que surgen de la combinación de los criterios temporales y de objeto de la planificación. Más apropiada parece ser una presentación esquemática en la cual se puede distinguir la modalidad de incorporación de las variables demográficas.

^{7/} Boisier, Sergio, Diseño de planes regionales, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1976, p. 89.

^{8/} Hay que señalar que existe además otra connotación para este concepto y se refiere al cómo lograr un objetivo, pero ésta es más específica y no será considerada en el presente trabajo.

Objeto	Horizonte temporal		
	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Global	Var. exógena Agregada	Var. exógena Agregada	Var. exógena Agregada
Sectorial	Var. exógena con desagregación específica	Var. exógena con desagregación específica y algunas relaciones entre ellas	Var. exógena con desagregación específica y algunas relaciones entre ellas
Regional	Var. exógena Desagregada Relacionada	Var. exógena Desagregada Relacionada	Var. exógena Desagregada Relacionada

Como es sabido, la planificación global es de carácter general y tiene el propósito de proporcionar una pauta para la organización de las grandes estructuras económicas de un país. Por consiguiente, para la formulación de un plan global se requiere hacer uso de variables de índole macrosocial. De este modo, la población es introducida como un parámetro, sin que se consideren mayores desagregaciones.

Es interesante resaltar que la planificación global se desenvuelve a escala nacional, por lo tanto el país puede ser considerado, en términos demográficos, como un sistema cerrado en el que la migración interna es una variable que no tiene vigencia y la fecundidad y la mortalidad son tenidas en cuenta sólo en términos de sus efectos sobre el tamaño de la población. La condición agregada y exógena de las variables demográficas en la planificación global se mantiene invariante sea cual fuere el horizonte temporal al que se oriente un plan.

La planificación sectorial se define así porque su sujeto de estudio está conformado por un subconjunto de actividades que presentan objetivos comunes. La diferenciación entre sectores se realiza por el tipo de producto final (bienes o servicios) de cada uno de ellos.

En lo referente a la población, está claro que ésta es una variable exógena en la planificación sectorial. La identificación de grupos o conjuntos específicos de población, atendiendo a ciertas características, depende del tipo de producto al que se oriente cada sector. Por ejemplo, en la planificación del sector educacional será necesario considerar la población en edad escolar desagregada en tramos particulares a los cuales deberá corresponder modalidades del servicio también particulares.

En el caso de la planificación sectorial el tiempo tiene gran importancia ya que en la medida que se alarga el plazo se torna necesario analizar las relaciones que determinan ciertas características en la población. En este sentido, se hace referencia a las vinculaciones entre las mismas variables demográficas.

El tercer tipo de planificación, la planificación regional, tiene un carácter tan comprensivo como el de la planificación global, dado que se desarrolla en términos espaciales, referido a unidades subnacionales o a localizaciones específicas. Cuando la planificación regional se apoya en la distinción de regiones, éstas no pueden considerarse como sistemas cerrados, sino como elementos interactuantes, por lo que la migración adquiere la calidad de variables de alta relevancia. Por otro lado y principalmente para el mediano y largo plazo, se debieran determinar y analizar las principales relaciones entre las variables demográficas y socioeconómicas con el mayor grado de desagregación social y geográfica posible. Se considera, por lo tanto, que es en la planificación regional donde las variables demográficas pueden y deben ser tratadas de una manera más detallada y rigurosa; es por ello que el análisis que se realiza a continuación estará centrado en este tipo de planificación.

En términos generales, parece que la importancia de un adecuado uso de las variables demográficas se incrementa en la medida que lo hace el plazo para el cual se planifica y disminuye al ámbito espacial en el cual se actúa. En términos de planificación, probablemente el nivel regional resulta el más adecuado entre los extremos de la planificación global y local, ya que por sus características, algunos problemas no son susceptibles de enfrentarse con planteamientos genéricos a escala nacional ni con especificidades a escala local. Un ejemplo clarificador de esto último consiste la definición de localización de inversiones. En países con limitados recursos, principalmente financieros, es necesario evaluar detenidamente los proyectos que se van a desarrollar buscando su interdependencia y relacionamiento con diversos sectores económicos, todo lo cual es más factible de lograr mediante la planificación regional, dada la naturaleza multisectorial que ella posee y dado su énfasis por integrar acciones en áreas específicas.

La población, considerada como actora y beneficiaria del proceso social debe ser tratada en la planificación con un alto grado de especificación en términos de sus variables componentes. Por cierto deberá reconocerse que la población, especificada en términos de las variables y componentes tiene un carácter multisectorial, lo cual se interpreta por vía de los intereses y de los productos de cada sector. Del mismo modo la población ha de considerarse según sus atributos de localización y movilidad espacial. Estas observaciones llevan al reconocimiento de que en el análisis regional las variables demográficas adquirirán plena relevancia y serían consideradas en su carácter dinámico resaltando las principales interacciones que ellos guardan entre sí y con las variables económicas y sociales.

En los países de América Latina, la planificación regional surgió, entre otras razones, como una respuesta de los gobiernos a las desigualdades generadas por el sistema capitalista en su proceso histórico, desigualdades que se manifiestan en los diferentes niveles de vida que presenta la población a través de los espacios que componen los territorios nacionales.

Lógicamente con la planificación regional no se trató de afectar el sistema vigente, sino de contribuir a la expansión de ciertas áreas en busca de un mayor beneficio, expresado éste en términos de crecimiento económico nacional.

Paralelamente a los esfuerzos emprendidos en los países, se fueron desarrollando diversas corrientes de pensamiento que proponían alternativas para enfrentar la "problemática regional" (desigualdades entre espacios diferentes de los territorios nacionales).

Entre las posiciones teóricas de mayor trascendencia, cabe mencionar las relativas a los "polos de desarrollo", los "centros de crecimiento" y el "colonialismo interno". Pero a pesar de estos intentos por sistematizar esta "problemática", no ha surgido aún un criterio unificador del conocimiento generado, lo cual ha conducido a una serie de prácticas experimentales de las diversas teorías, dando lugar a resultados de dudoso éxito. En lo que se refiere a cómo se instrumentaliza la planificación regional cabe señalar que ésta ha seguido, por lo general, un proceso similar al que se describió en el capítulo anterior, pero considerando al espacio nacional como un sistema abierto donde cobran importancia los diferentes flujos entre los elementos componentes.

II. EL TRATAMIENTO DE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS EN PLANIFICACION REGIONAL

1. El diagnóstico y la prognosis

Generalmente la elaboración de diagnósticos con fines de planificación siguen ciertas normas ad hoc que son preparadas por las entidades encargadas de planificar. Son pocos los trabajos en los que se ha intentado una sistematización de las experiencias y se ha propuesto alguna metodología para la recolección y análisis de la información. Considerando algunos de estos pocos estudios se analizará cuál ha sido la propuesta para el tratamiento de las variables demográficas. La forma en que sean consideradas las variables en el diagnóstico determina su posterior manejo en la prognosis, por lo que se buscará mencionar los dos aspectos como parte de un todo.

Boisier ^{9/} considera que el diagnóstico tiene por objetivo presentar un cuadro claro de la situación existente, así como identificar las causas que explican el actual estado de cosas y las posibles tendencias de cambio. Para el logro de tal objetivo interesa verificar, según Boisier, las siguientes situaciones y procesos: a) distribución y movimientos de la población; b) uso del suelo; c) distribución de las actividades secundarias y terciarias; d) distribución del resultado de la actividad económica; e) tamaño y estructura del sistema de centros urbanos; f) magnitud y dirección de los flujos de intercambio.

En lo referente a población, Boisier indica que es necesario especificar varios aspectos, (los que deben ser tratados con cierta desagregación) que se refieren a: a) la forma en que se encuentra ocupado el espacio, basándose en el análisis de densidades de población; b) la movilidad espacial, problema relevante en el análisis regional a escala nacional, que se debe estudiar en sus corrientes rural-urbana y urbana-urbana, considerando sus atributos en cuanto a composición por edad de la población involucrada; ^{10/}

^{9/} Boisier, Sergio, Diseño de planes ..., op. cit.

^{10/} Boisier, erróneamente a nuestro juicio, centra su preocupación en el análisis de saldos migratorios; de este modo el autor restringe las potencialidades analíticas de la información disponible o susceptible de obtenerse.

c) y la fuerza de trabajo -como recurso fundamental para el desarrollo o población económicamente activa, que debe ser tratada según su rama de actividad, ocupación y categorías de ocupación; y d) la población y la estimación de las necesidades futuras, principalmente de los servicios sociales básicos.

En cada uno de los cuatro aspectos mencionados por Boisier, la población se presenta como una variable estática y agregada la cual se considera como un valor a contrastar para explicar cierto fenómeno o característica de él, sin profundizar en las interrelaciones que les determinan. Por otro lado, el tratamiento que propone para las variables fecundidad y mortalidad es parcial, pues se refiere a ellas como indicadores sociales, principalmente referidos a salud se deja de lado; por lo tanto, el aspecto dinámico de las interrelaciones entre estas variables y la migración, las que, en conjunto determinan la dinámica, estructura y distribución espacial de la población.

Otro autor, Van Dusseldorp 11/ propone un esquema menos desagregado, en el cual las variables demográficas son parámetros de comparación para los siguientes aspectos: a) tamaño y distribución de la población, con desagregaciones según sexo, ocupación, edad, tamaño de familia, etc.; b) crecimiento de la población, actual y previsto, para lo cual se deben revisar las tasas de fecundidad, mortalidad general y por edades y la migración como saldo migratorio; 12/ y, c) proyecciones de la población según tamaño, estructura y distribución espacial. Es interesante resaltar que el autor mencionado considera las relaciones entre las variables demográficas pero no así las relaciones entre ésta y las variables económicas y sociales. En el último aspecto mencionado, las proyecciones, las variables demográficas, son consideradas pasivas y puesto que lo que se proyecta son los agregados regionales.

Peláez 13/ ha agrupado los insumos demográficos para la formulación

11/ van Dusseldorp, D.B.W.M., Framework for Regional Planning in Developing Countries, Van Staveren J.M., Van Dussendorp D.B.W.M. ILRI, The Hague, 1980.

12/ Cabe aquí reiterar lo ya indicado en 10/.

13/ Peláez, César, "La utilización de la información demográfica y los estudios de población en la planificación", en Redistribución espacial de la población en América Latina, de J. Alberts y M. Villa, CELADE, Santiago, 1980.

del diagnóstico en cinco procesos, para cada uno de los cuales propone los análisis a realizar y las fuentes de información que se pueden utilizar. Estos conjuntos de insumos aparecen en el cuadro resumen (pág. 12).

Peláez reconoce que tanto la información censal como la de estadísticas continuas, tiene problemas de cobertura, integridad y de oportunidad con que se tornan disponible para su interpretación. Pero, en la medida que no se dispone de otras fuentes, éstas deben usarse intensivamente para lograr un mejor tratamiento de las variables. Lógicamente la información de base debe ser evaluada previamente. Peláez considera además que los análisis de los procesos deben ser realizados por región y estrato socio-económico, lo cual permite una precisión del diagnóstico y de la prognosis.

Con relación a la prognosis, Peláez sostiene que tradicionalmente han existido problemas en las metodologías para proyectar la población. Estos problemas estriban en el hecho que no se consideran las diferentes interrelaciones entre las variables económicas y sociales con las demográficas. Por otro lado, cuando las proyecciones tienen como base la aplicación de modelos, con el aparente propósito de hacer endógenas las variables demográficas, por lo general se termina forzando la realidad, ajustándola al modelo y a la información disponible. Por lo común las relaciones formales implícitas terminan siendo lineales, con lo que se simplifica tal vez excesivamente los procesos intermediarios entre variables. La elaboración de un modelo para un país, que considere cierto número de regiones e incluya las relaciones fundamentales sería muy complicado, primero por el volumen de información requerida y segundo por la formalización del mismo; por último, ese modelo así construido no aseguraría que se hicieran endógenas las variables demográficas.

Parece evidente que el método más adecuado para realizar las proyecciones de población es el de las componentes, en la medida que requiere del análisis del comportamiento de cada variable demográfica y elimina el posible efecto aleatorio de una fórmula matemática.

En resumen, de los diferentes planteamientos revisados, se puede desprender que existen diversos problemas para el tratamiento de la información demográfica en la preparación de diagnósticos y prognosis. En primer lugar, están las deficiencias de información y en segundo lugar, la ausencia de conocimientos específicos. Por esta razón no es de extrañar

FUENTES DE INFORMACION Y TIPOS DE ANALISIS PARA LOS PROCESOS DEMOGRAFICOS

Procesos	Fuente de información	Tipo de análisis
El crecimiento y la estructura de la población	<ul style="list-style-type: none"> - Censo de población - Encuestas demográficas de cobertura nacional - Registros continuos de estadísticas vitales o de migración 	<p>Descriptivo, tamaño y estructura de la población (sexo y edad) a través del tiempo.</p> <p>Interpretativo, niveles y tendencias de las variables demográficas</p>
Distribución de la población	<ul style="list-style-type: none"> - Censo de población 	<p>Descriptivo, distribución de la población según unidades administrativas menores.</p> <p>Interpretativo, relaciones entre el crecimiento demográfico diferenciado y la distribución espacial de la población, tanto para el área urbana como rural.</p> <p>Organización de los asentamientos de población (concentración y dispersión).</p>
La migración interna	<ul style="list-style-type: none"> - Censo de población - Encuestas por muestreo - Registros de población (ésta no ha sido utilizada en América Latina) 	<p>Descriptivo, volumen, composición de las corrientes migratorias.</p> <p>Interpretativo, causas y consecuencias de las migraciones internas.</p> <p>Tipos y características de las corrientes migratorias.</p> <p>Factores estructurales e individuales determinantes de la migración.</p> <p>Impacto de la migración en la redistribución espacial de la población.</p>
La población y la fuerza de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Censo de población - Encuestas por muestreo - Censo económico - Registros administrativos de seguridad social y empleo 	<p>Descriptivo, cambios en el crecimiento y estructura de la PEA.</p> <p>Tasas de participación, nivel de empleo, desempleo y subempleo.</p> <p>Volumen y características de la PEA migrante.</p> <p>Interpretativo, proceso de formación y utilización de los recursos humanos.</p> <p>Participación laboral femenina y sus efectos en las variables demográficas.</p>
Evaluación de la atención de las necesidades básicas de la población	<ul style="list-style-type: none"> - Censo de población - Registros vitales - Estadísticas de servicios, Salud, educación, etc. 	<p>Descriptivo, población atendida con determinados servicios sociales.</p> <p>Cobertura de los servicios.</p> <p>Interpretativo, en términos generales definir el nivel de vida de la población y la demanda</p>

que los planificadores hayan venido trabajando las variables de población de manera básicamente intuitiva. Otro elemento que lleva a esa conclusión es que en algunos casos se ha trabajado con cierto detalle algún aspecto de las variables demográficas sin que el tratamiento de éstas sea el objetivo perseguido, sino que la intención ha sido generar indicadores para variables económicas (el caso de la especialización regional puede ser un ejemplo claro). En tanto que cuando se analizan aspectos intrínsecos de la población el tratamiento de los temas es de tipo agregado y hasta superficial.

2. La estrategia

Ampliando las definiciones de estrategia, proporcionada anteriormente, se debe reconocer que ésta involucra el análisis de lo que será factible o viable realizar en el futuro para aproximarse al propósito de sociedad al que se aspira. Supone, por lo tanto la identificación de una imagen de futuro donde se integra lo económico con lo político y social; mediante un modelo abstracto del proceso material de desarrollo. Se supone que ese modelo, responde y reacciona como si fuera la realidad misma, frente a la simulación de hechos y perturbaciones que el análisis desea explorar en sus consecuencias, con el objeto de encausarlas hacia objetivos determinados. ^{14/} Entonces, para definir la estrategia, será necesario basarse en el análisis de la estructura inicial (diagnóstico) y en la comprensión de los orígenes de esta estructura, para luego analizar las posibilidades de evolución (pronóstico) hacia la imagen-objetivo propuesta. Todo lo anterior implica, que en la estrategia se definen objetivos y metas para cada etapa de planificación, empleando categorías de la realidad y no indicadores abstractos.

La estrategia, aparte de buscar la manera de solucionar ciertos problemas en determinado plazo, debe considerar la continuidad de la acción del Estado y el logro de los objetivos de largo plazo. En esta última afirmación existiría una posible contradicción en la medida que si la orientación política define -en términos generales- la estrategia; esta orientación cambiará según cambien los gobiernos, lo que afectaría la

^{14/} Matus, Carlos, Estrategia y plan, Textos del ILPES, Ed. Universitaria, Santiago, Siglo XXI, México, 1972.

continuidad de la acción pública. Esta aparente contradicción se puede salvar en la medida que el sistema de planificación tenga cierta capacidad de "negociación" con la instancia de decisión; de esta manera sería posible asegurar cierta continuidad de la acción del Estado.

Retomando el aspecto central del trabajo, se considera que el tratamiento de la variable población dentro de la estrategia obedece a una concepción de la misma, explícita o implícita, de la cual se derivan los lineamientos y acciones tendentes a afectarla. Este tratamiento deberá guardar relación con el realizado en el diagnóstico. Se puede suponer que en todo proceso de planificación está presente una manera de concebir a la población como objeto y sujeto y que la manera en que aparece tratada sólo manifiesta las relaciones sociales vigentes. Esto lleva a considerar, que en general, la estrategia obedece a criterios políticos ideológicos que son definidos en una instancia ajena a la práctica técnica y científica de la planificación.

Al respecto, Borsotti, luego de efectuar un análisis acerca de cómo aparece tratada la población en diversos discursos teóricos, postula que "en términos generales, tres son las concepciones que parecen utilizarse, con predominio de las dos primeras: la numérica, la de la población como consumidora y productora y la de la población como sociedad." ^{15/} Según la concepción numérica la población es entendida como la totalidad de los individuos que habitan un territorio, totalidad respecto de la cual se pueden distinguir ciertas categorías por agregación de individuos de características similares (sexo, edad, etc.), sin establecer tipo alguno de relación específica y necesaria entre las categorías que se construyen y los fenómenos que las determinan. La concepción de la población como productora y consumidora se origina a partir de los análisis económicos predominantes en la planificación y difiere poco de la anterior, ya que trata de la consideración del número según distinto momento de operación del sistema económico y de los obstáculos y ventajas que se derivan de la existencia de tales números.

La concepción de la población como sociedad se encuentra con menos frecuencia, según esta concepción, tanto el número como la ubicación

^{15/} Borsotti, Carlos, "Notas sobre la teoría y la metodología de la planificación socio demográfica", en Estructura política y políticas de población, PISPAL, Santiago, 1977, p. 114.

referencial en la producción y/o en el consumo corresponden a relaciones propias y específicas de la sociedad de que se trata. Para esta última concepción, la población y todas sus dimensiones no son sino aspectos de la operación de una estructura, de la cual no se puede prescindir para conocer y actuar sobre la sociedad.

Las dos primeras concepciones de la población citada por Borsotti han permitido sustantivarla y darle autonomía como objeto de pensamiento y acción, lo que permite hablar de un "problema de población" y no de una "población con problemas" (distintos según las sociedades). Por otro lado, se debe señalar que estas concepciones, al considerar que la población tiene una relativa independencia del resto de las variables económicas y sociales, han contribuido a mantener a la población como una variable exógena en el proceso de planificación. En contraposición, se debe manifestar que considerarla endógena no significa sólo un mayor refinamiento de las medidas asociadas a una mayor desagregación, sino el análisis de las relaciones que determinan ciertos comportamientos de las variables. En este sentido el estado en que se encuentran las variables demográficas en un momento dado será el resultado de la operación de diversos factores de intermediación a la vez que manifestación de las relaciones específicas entre distintas categorías socioeconómicas (también específicas). Esta última percepción hace que la población esté presente en cada momento del complejo de relaciones que es la sociedad.

3. Un esquema de análisis para el tratamiento de las variables demográficas en la formulación de los planes

Uno de los aspectos más discutibles, en lo referente a la utilización de insumos demográficos en la planificación, y en este caso en la planificación regional, es la consideración de las variables demográficas como exógenas al proceso de planificación. Como se ha podido mostrar, esta condición dependerá de la concepción que se tenga de la población. De otro lado se ha podido apreciar que el diagnóstico cumple una función importante dentro del proceso de planificación y que es en esta etapa donde se hace uso frecuente de las variables demográficas, sin que esto signifique que éste sea el más apropiado. Esto se debería al hecho que la planificación regional tiene como propósito minimizar las diferencias de tipo social, económico y espacial que caracterizan a los sistemas nacionales; en efecto,

cuando se inicia el proceso de planificación a escala nacional se busca demostrar la existencia de estas desigualdades, mediante relaciones y funciones que identifican disparidades en materia de ingreso, consumo, empleo, producción, etc. Sin embargo, es decir, habitantes, consumidores, trabajadores según diversas características, etc., por lo cual se hace necesario la inclusión del análisis sobre el tamaño, la composición, distribución y movilidad espacial de la población. Como una síntesis de lo revisado anteriormente y con el objeto de aportar algunos elementos para el análisis, se propone a continuación un esquema para analizar las variables demográficas en la planificación regional.

Previamente, interesa hacer un par de consideraciones. La primera, sobre la planificación como una actividad que norma acciones del ámbito de los procesos sociales, consiste en suponer que reconoce la existencia de un complejo de relaciones involucradas en estos procesos. Por lo tanto, el conjunto de elementos de interacción social que condiciona el comportamiento de los indicadores no debería ser dejado de lado por esta actividad. En el caso particular de la planificación regional, los procesos y relaciones sociales pueden ser concebidos en tres planos: estructural, espacial e individual. El primero de ellos corresponde a agregados macrosociales que se hallan como resultado de diversas interacciones y caracterizan a una sociedad regional. El plano espacial es aquel que permite ubicar y especificar el origen y destino de los diferentes flujos tanto de bienes como de personas e ideas. Por último el plano individual se refiere a los aspectos de intermediación, voluntarios en unos casos e involuntarios en otros, entre las variables estructurales; en alguna medida este último plano tendría que ver con elementos de análisis psicosocial.

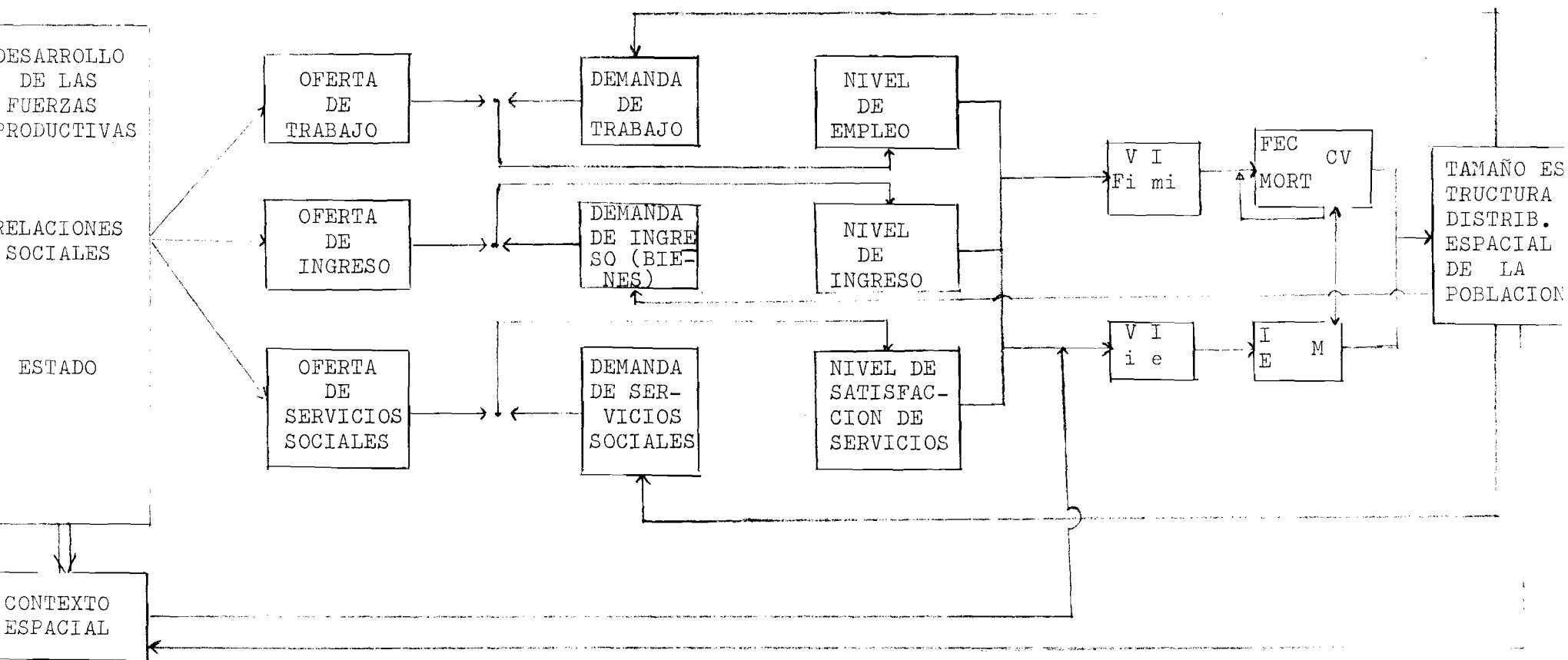
Una segunda consideración está referida al objeto de análisis. En varios casos se ha podido encontrar que éstos han sido definidos por los efectos del fenómeno y no por los fenómenos en sí, por lo que las acciones que se han diseñado pretenden atacar las manifestaciones y no las causas que originan el fenómeno. Esto lleva a considerar de partida que en el diagnóstico no basta la constitución de agregados estadísticos de individuos con características similares, sino que es necesario determinar y vincular las relaciones que se dan entre individuos y categorías socio-económicas. Evidentemente esta propuesta tiene una serie de limitaciones. La principal de ellas consiste en que el conocimiento de estas relaciones

ha tenido un desarrollo relativamente escaso, pero con lo que se sabe sobre la materia sería posible lograr aproximaciones sucesivas que luego se vayan perfeccionando en la medida que mejoren las técnicas de medición y las fuentes de información.

Reconociendo que en el proceso social, se dan un sinnúmero de relaciones las que pasan por un igual número de intermediaciones que deben ser consideradas en esquemas que la representen, se han tomado en cuenta para los fines de este punto de vista analítico aquellas que se consideran principales, agrupándose algunas de ellas en categorías más amplias. El esquema que se propone deja planteada la necesidad de un ejercicio de desagregación para cada situación concreta en que se pretenda aplicar.

La selección se ha hecho tomando como criterio orientador al tema del trabajo (incorporación de insumos demográficos en la formulación del plan), por lo cual no se definirán aquellas categorías económicas y sociales específicas; intentar tales definiciones llevaría demasiado tiempo y se apartaría del tema central. A continuación se presenta una propuesta mediante la cual se pretende identificar las principales relaciones que se debieran considerar en el proceso de planificación. Se tratará de explicar este esquema (pág. 21) siguiendo el sentido causal que el mismo presenta. Se acepta el supuesto según el cual el conjunto de relaciones que condicionan el comportamiento de los individuos se desarrollan en una realidad concreta en la cual se pueden identificar la acción de un sistema o forma de producción, de una organización social y de una organización jurídico política (Estado). Estos elementos estructurales tienen características propias que están determinadas por el desarrollo de las fuerzas productivas, por la forma en que se distribuyen los beneficios de lo producido y son los organismos de presión y poder social. Por otro lado se tiene que estas relaciones se dan en un contexto espacial, de orden físico que incluye lo que se denomina espacio geográfico (extensión territorial, relieve, clima, recursos naturales, etc.) y espacio construido (infraestructuras, sistema urbano, etc.). Estos dos planos constituyen la formación social y el contexto espacial producto del proceso histórico. Se debe reconocer que el esquema presenta una superposición de "niveles de análisis", ya que se encuentran variables de tipo estructural, espacial e individual, las cuales interactúan simultáneamente. Esto sin embargo otorga dinamismo al análisis.

ESQUEMA DE INCORPORACION DE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS
EN LA PLANIFICACION



Considerando las categorías de tipo estructural, se tiene que el desarrollo de las fuerzas productivas, las relaciones sociales y el Estado, a través de múltiples combinaciones, estarán definiendo conjuntos de oferta referidos a: trabajo, ingreso (bienes producidos) y servicios sociales (educación, salud, vivienda, seguridad social). Estos conjuntos de ofertas deben ser contrastados con conjuntos de demandas; es decir, con los requerimientos que se derivan del crecimiento demográfico, tales como por ejemplo, la población con edad de trabajar y que busca trabajo, a la población que alcanza la edad escolar y requiere servicios educacionales. La forma y proporción en que estas demandas sean cubiertas estarán determinando los niveles de empleo y de satisfacción de servicios sociales de la población. Ahora bien, la existencia de una oferta y demanda de bienes y la forma en que específicamente se vayan relacionando -esto es, el encuentro entre oferta y demanda- determina un "nivel de consumo", éste más los "niveles de empleo y de satisfacción de servicios" determinarán el "nivel de vida" de la población, categoría que determinará, de manera indirecta, las componentes del crecimiento natural de la población, es decir la fecundidad y la mortalidad. Como las diferentes relaciones que se dan entre los niveles de vida, empleo y satisfacción de necesidades y éstas ocurren dentro de un contexto espacial, se encuentra que ellas determinarán, también de manera indirecta, los desplazamientos de la población, lo que a su vez, tendrá impacto en el crecimiento demográfico total y por ende en la fijación de las respectivas demandas, tanto en lugares de origen como de destino de los movimientos.

Se ha hecho referencia al hecho que los efectos son indirectos; esto por considerar que existe un conjunto de intermediaciones (llaméense "variables intermedias") que corresponden al plano individual que, en última instancia, están condicionando el comportamiento de las variables demográficas. Si se observa el Gráfico 1, se advierte que a la categoría de nivel de vida se le otorga la calidad de factor global de condicionamiento de la dinámica de la población, pero se dice que su acción no es directa, en la medida que entre ésta y la fecundidad y la mortalidad existe una serie de variables intermedias -no indicadas explícitamente- que actúan de manera específica sobre las componentes del crecimiento demográfico. Es decir, se puede encontrar un conjunto de niveles de fecundidad que son determinados

por la acción de diversas variables intermedias y el promedio total de ellas daría como resultado el nivel de la fecundidad regional (un promedio ponderado). Igual sucedería con la mortalidad, ya que el nivel regional de esta variable es un promedio de los diferentes niveles que de ella se encuentran. En el caso de la migración, como ya se ha dicho, es el nivel de vida que en su manifestación espacial el que determinará mediante variables intermedias los movimientos de población.

Para definir algunas de estas variables intermedias, es preciso hacer referencia a los componentes del crecimiento o cambio demográfico, es decir, a la fecundidad, mortalidad y migración.

Para la fecundidad existen estudios que se dedican específicamente al reconocimiento de variables intermedias; se hará referencia a uno de ellos, el desarrollado por Davis y Blake. ^{16/} Estos autores han determinado un conjunto de once variables intermedias las cuales fueron agrupadas de la siguiente manera: variables que afectan la exposición al coito, variables que afectan el riesgo de concebir y variables que afectan la gestación y el éxito del embarazo. Todas estas variables tienen un comportamiento diferenciado, el cual estará determinado por las variables estructurales, por lo que se pueden encontrar diversos niveles de fecundidad dentro de los distintos estratos sociales.

En el caso de la mortalidad, no hay muchos estudios al respecto. Sin embargo, se puede decir que se han considerado como tales variables a las causas de muerte en la medida que éstas son diferentes según grupos de edad, estratos sociales y regionales. Por otro lado, las interacciones entre variables estructurales y mortalidad para grupos específicos de edad son diferentes; por ejemplo, en el caso de la mortalidad infantil, la educación de la madre suele estar fuertemente asociada a ciertas causas de muerte; en cambio en el caso de la mortalidad en grupos de edades avanzadas la educación pareciera no tener la misma relación con las causas de muerte.

Poco ha sido también, lo que se ha trabajado para definir variables

^{16/} Davis, K. y Blake, J., "Estructura social y fecundidad: un sistema analítico", en Factores sociológicos de la fecundidad, Freedman R., Davis K., Blake J, El Colegio de México y CELADE, México, 1967.

intermedias en lo que respecta a la migración, indudablemente, es mucho más complejo cuantificar y medir los aspectos psicosociales que están detrás de un desplazamiento de población. A pesar de ello existe cierto consenso respecto a que estas variables intermedias estarían definidas por lo que se refiere a la percepción que el individuo tiene sobre su condición actual y la posible condición futura en otro lugar dentro o fuera de la región. Esta percepción deferencial determinaría, en última instancia, la decisión de migrar. Entonces, las variables intermedias podrían estar compuestas por el tipo de información, vía medios formales (educación, radio, etc.) informales (parientes, amigos, etc.) que reciben los individuos. Este análisis tiene sentido en la medida que, dado un grupo de población sometido a idénticas condiciones estructurales, sólo ciertos individuos migran y otros no lo hacen, ello implicaría la existencia de ciertos elementos que actúan cerca del plano individual aún no claramente explicados y que condicionan la migración.

En el esquema del gráfico hay un efecto o relación que es interesante resaltar ya que enlaza dos planos extremos, el estructural y el individual. Se trata del condicionamiento que tiene la reproducción de la población por el mismo incremento que esta última experimenta, de lo cual se infiere que deberán tomarse en cuenta las múltiples interacciones fecundidad-mortalidad. Por último se tiene que las diversas combinaciones de la fecundidad, la mortalidad y la migración determinan el tamaño, la estructura y la distribución espacial de la población, los que actuarán sobre el contexto espacial para modificar o reproducir las tendencias existentes.

Una vez determinadas las relaciones que condicionan el comportamiento específico de cada uno de los componentes del crecimiento demográfico, será posible realizar proyecciones que consideren las probables variaciones que serían ocasionadas por las modificaciones que se pretendan aplicar a través del plan. En otros términos, el esquema está concebido tanto para el diagnóstico (detectar el estado "actual" de cosas) como para la prognosis (inferir el probable estado "futuro" de cosas). Para cumplir ambas funciones el usuario del esquema podrá acceder al mismo a través de la medición de los efectos, de la interpretación de los agregados estructurales o de los puntos de encuentro entre la oferta y la demanda. En la práctica, la división técnica del trabajo entre cultores de diversas

disciplinas permitiría abordar simultáneamente los diversos planos de análisis implícitos en el esquema graficado.

Paralelamente y teniendo en cuenta que, como ya se ha dicho, la planificación del desarrollo regional tiene como último fin, buscar el bienestar de la población a través de mejorar los niveles de empleo, de satisfacción de servicios sociales y en general del nivel de vida de la población, se deberán tener presentes los saldos entre las ofertas y las demandas para el diseño y aplicación de políticas de desarrollo. Las que deberán actuar principalmente sobre las fuentes de oferta. Se dice "paralelamente" porque cuando se realicen las proyecciones se deberá considerar el posible efecto de estas políticas sobre las relaciones anotadas y, por ende, sobre el comportamiento de las variables demográficas.

Por los argumentos ya mencionados, se descarta el uso de grandes modelos para realizar las proyecciones de población, además porque éstos han sido diseñados para una realidad y momento determinado, considerando también la disponibilidad de información para su ejecución. Esto lleva a proponer que, para realizar las proyecciones de población, se diseñen submodelos para cada uno de los componentes del crecimiento demográfico, mediante los cuales se podrá definir hipótesis sobre el comportamiento futuro de la fecundidad, mortalidad y migración una vez definidas las hipótesis, haciendo uso del método de proyección por componentes, se logrará la población en determinado momento futuro. Esta proyección permitirá formular hipótesis sobre las demandas futuras de empleo, servicios e ingreso. Excede los límites de este trabajo proponer los modelos para definir las demandas.

Se ha mencionado que una limitación importante, para un adecuado tratamiento analítico de las variables demográficas en planificación es la falta de información. En rigor, esta carencia se hace aun más aguda en el caso del esquema propuesto ya que, por lo general, las fuentes tradicionales no consideran las variables intermedias. Por otro lado, las encuestas demográficas han adolecido de fallas respecto a la cobertura social y a la extensión espacial que han considerado. Sin embargo, estas limitaciones no impiden que se intente una primera aproximación, empleando información censal y de otras fuentes disponibles, siempre teniendo en perspectiva la formación de un sistema de información demográfica para planificación. Cabe aquí señalar que mucha información recopilada por

los censos y otras fuentes quedar subutilizada o, incluso, es desechada porque no se le procesa computacionalmente o, lo que es más paradójal, no se le somete a análisis. En algunos casos estos problemas se presentan aún cuando los datos hayan sido captados adecuadamente. Aparentemente hay una deficiente comunicación entre productores y usuarios de datos que son potencialmente relevantes para generar insumos demográficos en planificación. Con lo anterior se quiere decir que la ausencia de información apropiada no es responsabilidad sólo de quienes tienen a su cargo la generación de la misma, sino principalmente de aquellos que eventualmente la utilizarán en sus análisis. ^{17/} Por otra parte, el que no se cuente con datos "apropiados" (en el sentido del producto que se quiere obtener con ellos) también constituye una responsabilidad fundamental del usuario que es quien debe formular con claridad sus demandas.

Por último, un aspecto que no se ha hecho explícito, pero que se halla presente en el esquema, es el referido a la orientación de la estratégia. Como se ha indicado, la estrategia es definida en lo esencial por un discurso ideológico político, relativamente ajeno al sistema de planificación, en el cual sería esperable se hallara también una concepción acerca de la población. La forma en que se defina el "problema de población" condicionará, por cierto, la forma en que se use el esquema.

Una visión extrema considerará dentro de la estrategia, a la población como problema en si, percibiendo a la misma como un "obstáculo" para el desarrollo económico y social de un país. De acuerdo con esta concepción se entiende que la población representa limitaciones para lograr ciertos objetivos de ingreso, empleo, etc., por cuanto el ritmo y el volumen del crecimiento demográfico generan una insatisfacción de las necesidades de la población ocasionando un deterioro del bienestar de la misma. El uso del esquema analítico bajo esta concepción se restringirá básicamente al subsistema demográfico, dado que es allí donde se encuentra el "obstáculo". Por lo tanto, aparentemente no será relevante analizar las relaciones que determinan el "problema". Esta situación pareciera invalidar el resto del esquema.

^{17/} En este sentido es probable que en América Latina exista más información de lo que con frecuencia se sospecha.

Ahora bien, si se considera una visión diametralmente diferente a la anterior, la población no será evaluada como un "obstáculo", sino como un "requisito" para el desarrollo. Esto es, la población es parte de las diversas relaciones e interacciones que conforman la sociedad. El esquema analítico podrá funcionar en su totalidad ya que para formular la estrategia será necesario confrontar las demandas de la población con las ofertas de la estructura productiva y de servicios y como resultado de esta confrontación se propondrán acciones y políticas.

III. PLANIFICACION Y VARIABLES DEMOGRAFICAS EL CASO DEL PERU

1. La planificación en el Perú y los proyectos nacionales

a) La planificación en el Perú

En el Perú el establecimiento del sistema de planificación, como instrumento para racionalizar la acción del Estado, es relativamente reciente ya que éste surgió como tal en el año 1962, previamente hubo algunos intentos por realizar acciones planificadoras, las que fueron desarrolladas por el Ministerio de Hacienda y Comercio, o bien por las Corporaciones o Juntas de Rehabilitación y Desarrollo Departamental.

En lo referente a planificación regional se hicieron algunos estudios relacionados a ella, tales como el que implementó en el año 1956 buscando alternativas para solucionar los graves problemas que generó la sequía en la región sur, cuyo éxito fue relativo.

El hito que marcó el inicio de la planificación formalmente institucionalizada en el Perú fue la carta de Punta del Este, ya que como país signatario el Perú se comprometió a elaborar un programa nacional de desarrollo para 10 años, que viabilizase el otorgamiento de créditos ofrecidos por entidades internacionales, para lo cual se creó la Oficina Central de Estudios y Programas en el Ministerio de Hacienda y Comercio, la que por falta de infraestructura y personal capacitado no pudo cumplir con el objetivo, por lo cual la coordinación de dicho trabajo fue encargada al Banco Central de Reserva, formulandose así el "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Perú 1962-1971". Esta deficiencia hizo patente la necesidad de un organismo que realice estas funciones, creandose a fines de 1962 el "Sistema Nacional de Planificación".

Durante el primer gobierno de Belaunde, se discutió en el Congreso sobre la importancia de la utilización de la planificación como instrumento de gobierno y debido a que la mayoría parlamentaria era contraria a ella, finalmente quedó como un sistema administrativo que no tuvo mayor relevancia. En 1968 fue depuesto Belaunde y asume el gobierno una Junta Militar presidida por Velasco Alvarado, la cual con un sentido nacionalista propone como objetivos de gobierno entre otros los siguientes:

- " i) Transformar la estructura del Estado haciendola más dinámica para una mayor acción del Gobierno.
- ii) Promover y mejorar los niveles de vida, compatibles con la dignidad de la persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, realizando la transformación de las estructuras económicas sociales y culturales del país". 18/

De estos objetivos se desprende en primer lugar, que el sector público se constituirá en el elemento dinamizador del desarrollo, participando efectivamente en el proceso productivo y, segundo, la necesidad de fortalecer e impulsar el sistema nacional de planificación, ya que sería el encargado de diseñar y proponer criterios y acciones que contribuyan al logro de estos objetivos.

El período de análisis se inicia con este Gobierno que pretendió desarrollar un proyecto político de carácter nacionalista, el cual fue conocido posteriormente como el Plan Inca. Debido a que la conducción política del proceso sufrió cambios importantes a mitad del período, este proyecto también fue modificado mediante el Plan Tupac Amaru. A continuación se presentan ambos planes, poniendo énfasis en lo referente a población.

b) El Plan Inca

Los objetivos propuestos en el estatuto de la Revolución Peruana tenían un carácter general, debiendo ser propuestos a un nivel específico y para cada aspecto de la realidad, lo cual se logró mediante la formulación y publicación del Plan Inca, el que tuvo carácter político normativo y cuya finalidad era orientar el proceso de transformación de las estructuras económicas, sociales, políticas y culturales, con el fin de lograr una nueva sociedad, - en la que el hombre y la mujer peruana vivan en libertad y justicia. 19/

El contenido de este Plan es una sucinta descripción de la realidad del país en cada uno de sus más importantes aspectos, los objetivos hacia los cuales se orientaría la acción y las acciones mismas.

18/ Junta Militar de Gobierno, Estatuto de la Revolución Peruana, Lima, 1968.

19/ Juan Velasco A., Mensaje a la Nación, Plan de Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, Lima, julio 1974, p. 3.

En total, el plan se refiere a 31 aspectos de la realidad sobre los cuales se debería actuar, pero dado el carácter de este trabajo, se presentan los que se hallan relacionados con aspectos de población; la enunciación de ellos resulta muy extensa y repetitiva por lo que se ha tratado de resumirlos en un esquema que muestre las principales relaciones propuestas para lograr los objetivos deseados.



En los planteamientos del Proyecto Nacional, se encuentra una adscripción a ciertas propuestas teóricas, en este caso y respecto de la concepción de la población, se le consideró desde una perspectiva de población-sociedad. Esto se puede ver claramente en el esquema, la población es considerada factor y beneficiaria del desarrollo; por lo tanto para lograr los objetivos se deben realizar un conjunto de transformaciones en la sociedad en su conjunto. En otras palabras, para lograr superar la situación de dependencia externa y de desigualdad interna había que actuar sobre la estructura productiva y hacer un uso adecuado de los recursos, entre ellos los humanos, teniendo en consideración las diversas relaciones entre la población y las variables económicas y sociales, sin restringir ni afectar deliberadamente al crecimiento de la población. El supuesto que habría detrás de este planteamiento sería que el Perú en 1968 poseía los recursos y capacidad suficientes para satisfacer las demandas generadas por el crecimiento demográfico.

Este Plan, normaba el proceso de transformaciones en el corto, medio y largo plazo, por lo que a su vez debió ser la orientación permanente del proceso de planificación.

En base a él se formularán los planes para 1971-1975 y 1975-1978, motivo por el cual se consideraría más adelante el plan 1971-1975; ya que el siguiente no presentó significativas variaciones, siendo más bien un refinamiento y ajuste de las medidas propuestas en el primero.

Pues bien, esta es la concepción que presentó el Plan Inca y que fue seguida hasta 1976, en que como resultado del cambio de presidente de la Junta de Gobierno (a mediados de 1975 asumió la presidencia Morales Bermudez) también cambió en algunos aspectos el Proyecto Nacional, lo que se tratará de explicar a continuación.

c) Plan Tupac Amaru

En 1977 se aprobó el Plan de Gobierno "Tupac Amaru" en el cual se propone la reorientación de acciones respecto del plan Inca, manteniéndose los objetivos propuestos en el Estatuto de la Revolución.

En su aspecto formal presenta algunas diferencias pues consideró tres áreas para los objetivos específicos y lineamientos de política: área global, área económica y área social, lo que lo hace más amplio que el Plan Inca.

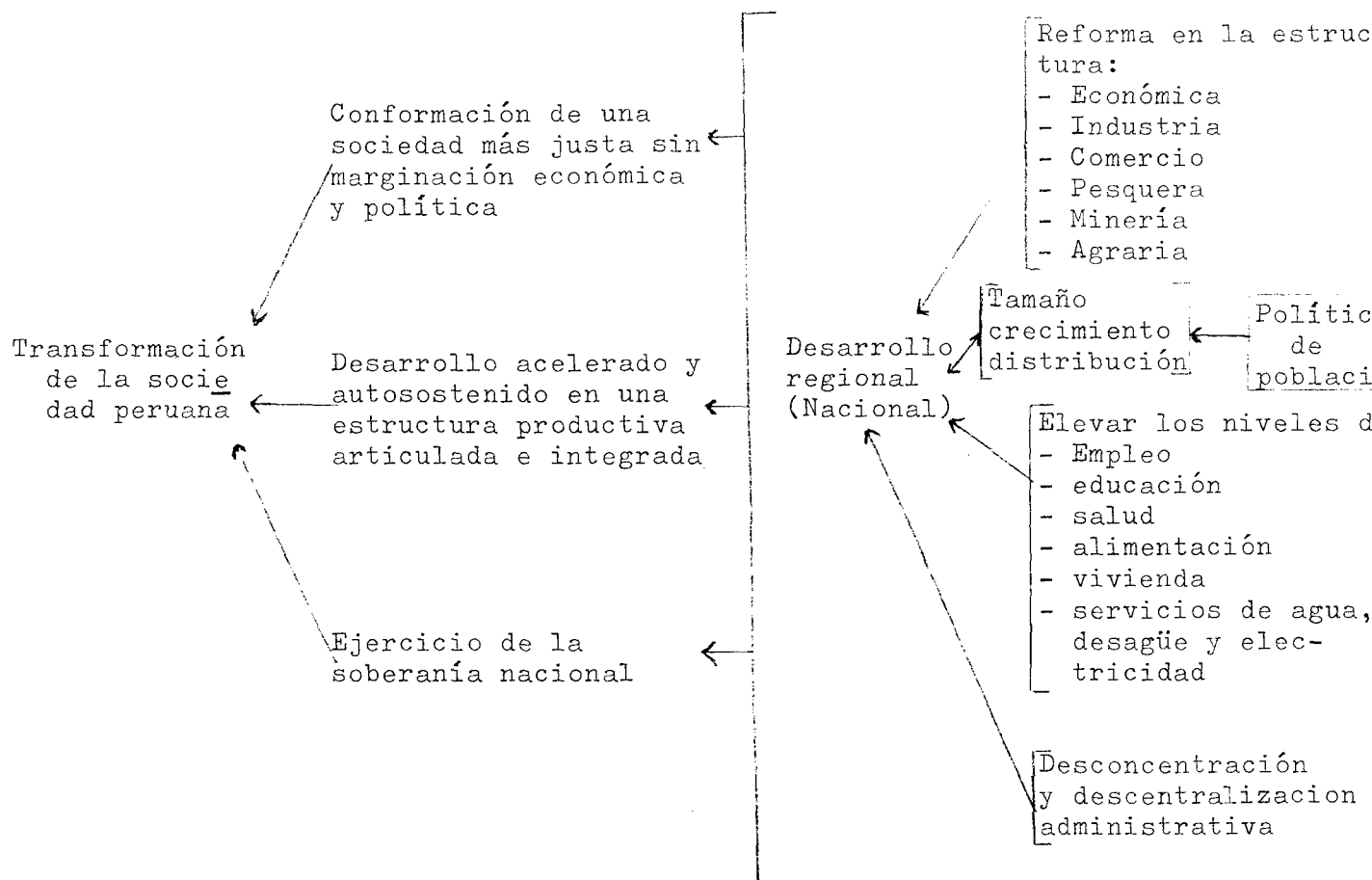
En su contenido considera, que se ha cumplido una primera etapa de la Revolución, sin embargo, se reconoce que a pesar de las reformas iniciales subsisten problemas que no han sido resueltos, sea porque su solución exige mayores plazos, porque no recibieron toda la atención requerida o porque no se han obtenido los resultados esperados en la aplicación práctica de las soluciones adoptadas.

Otro aspecto importante de resaltar es que disminuye el énfasis sobre los problemas sociales y se da un contenido más técnico económico, reorientando las prioridades sobre los sectores o aspectos a reformar.

Se ha tratado de reproducir a través de un esquema los planteamientos que hace el Plan, resaltando lo referente a población (véase en la pág. 29). Como se puede apreciar se definió una política de población cuyos objetivos fueron los siguientes:

i) Crecimiento de la población en armonía con la libre decisión de los pobladores sobre su respectiva dimensión familiar, que contribuya a hacer efectivos los esfuerzos que la sociedad peruana realiza para alcanzar los niveles de desarrollo humano a que aspira.

PLAN TUPAC AMARU



ii) Reducción significativa de la morbilidad, especialmente de la madre y del niño, que permita elevar la calidad y esperanza de vida de nuestra población.

iii) Distribución de la población en el territorio en concordancia con los objetivos de desarrollo nacional. 20/

Del análisis del esquema y de estos objetivos, principalmente el primero, se observa que ha variado la forma en que se consideró a la población, en este caso la población es un factor y no fin del proceso, ahora el fin propuesto es lograr el desarrollo y más que esto buscar el crecimiento económico, pero considerando que así como se deben profundizar las reformas estructurales, también se debe actuar sobre la población, en la medida que su tamaño y dinámica no son acordes con la dinámica de la sociedad; en otras palabras, con el crecimiento de la economía;

por lo tanto, se debe modificar su comportamiento y tratar de "buscar" un tamaño que se ajuste al crecimiento económico nacional. Esta nueva concepción estaría encuadrada en la que se definió como productora y consumidora por la cual sí cabe el diseño de objetivos y políticas de población ya que esta sería un sector más de la sociedad.

Este planteamiento lleva a discutir sobre el tamaño "ideal" o "adecuado" de población, conceptos que tienen una carga valorativa que los hace poco operativo desde el punto de vista científico, en la medida que no hay consenso para cuantificar o definir este ideal. 21/

Se tendrá la oportunidad de regresar a este tema en los capítulos siguientes del trabajo, por ahora, se revisarán los diagnósticos que sirvieron para la formulación de los planes de desarrollo para el mediano plazo.

2. Los diagnósticos

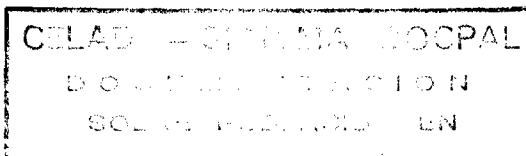
En esta parte del trabajo se va a mostrar cuál fue el tratamiento de la variable población en los diferentes diagnósticos elaborados para la formulación de los planes para el mediano plazo.

Dado que se ha mencionado que el período se divide en dos etapas, las cuales se encuentran bajo diferente orientación, se va a tratar primero el diagnóstico para los planes 1971-75 y 1975-78, y luego el diagnóstico para el plan 1979-82.

a) Diagnóstico para la formulación del Plan 1971-1975

En el caso del plan 1971-1975 no se elaboró un diagnóstico a la manera que se ha descrito, sino que se utilizó como documento base para su formulación aquel que se denominó "Bases para un programa nacional a largo plazo", el cual fue elaborado en 1969 y proponía una estrategia de desarrollo que buscaba solucionar los principales problemas que se habían detectado en la sociedad peruana. El sustento de este documento se encuentra en diversos estudios y en los diagnósticos realizados por el Instituto Nacional de Planificación para los anteriores planes, principalmente el elaborado para el período 1967-70 que no fuera puesto en ejecución.

21/ Este planteamiento tendría su origen en la teoría del "Óptimo de población" la cual ha sido considerada poco operacional en términos prácticos.



Por otro lado, para la elaboración del Plan, se formaron diferentes comisiones, entre ellas la Comisión Horizontal de Población y Ocupación, que se encargó de preparar el diagnóstico de la situación, las tendencias históricas y sugerir políticas para el mediano plazo en lo referente a población y ocupación. Aparentemente y como veremos más adelante, para la elaboración del Plan no se tomó en cuenta es último documento, pero de todas maneras se mencionará como fueron consideradas las variables de población.

En los diagnósticos del Plan 1967-70 y de la Comisión Horizontal de Población y Ocupación las variables demográficas fueron consideradas de la siguiente manera: al describir el tamaño, estructura y crecimiento de la población a nivel nacional, se hace un análisis de las tendencias del crecimiento desde 1876 resaltando el rápido crecimiento en el período 1940-1962; luego se analizan la fecundidad, la mortalidad y la migración en la medida que permiten describir los cambios en el tamaño, estructura y distribución de la población

Se realizaron estimaciones de la tasa de natalidad y mortalidad a nivel nacional y se consideró nula la migración internacional.

A nivel regional no se hicieron estimaciones sobre el tamaño, estructura y crecimiento de la población a pesar de que existía información censal para hacerlas. Por otro lado, se presentaron estimaciones regionales de fecundidad, mortalidad y migración interna. Todas ellas con niveles de desagregación diferentes; por ejemplo, la fecundidad se analizó para regiones naturales, ciertos departamentos y una barriada marginal, lo cual no permitió un tratamiento homogéneo de las variables y por lo tanto determinar como estas afectaban la dinámica demográfica regional.

Un elemento al cual se dio mayor importancia en los diagnósticos, fue la distribución espacial de la población, ya que ésta fue considerada según regiones naturales (costa, sierra, selva), regiones de planificación (norte, sur, etc.), área urbana y rural. A pesar de la importancia del tema no se consideró la distribución de la población según su estructura por edad y sexo y no se hizo diferenciación por localidades que conformaban el sistema urbano, así como por tamaño y distribución regional ni se definió el grado de concentración y dispersión de la población rural.

En lo referente a migración, en el diagnóstico se realizan estimaciones a nivel departamental y por regiones (tanto de planificación como naturales) y entre zonas rurales y urbanas; todas estas estimaciones son saldos netos de migración, no consideran los diversos flujos ni la composición y volumen de ellos.

Algunos de los principales problemas encontrados en estos diagnósticos son:

i) En ambos documentos no existe uniformidad en el uso de niveles de análisis tanto social como espacial;

ii) Algunos de los estudios sobre los que se basaron no eran representativos del país, por lo que las conclusiones a que se llegaban eran conjeturales y no verificada empíricamente.

iii) Las variables demográficas han sido consideradas como exógenas en el proceso y por lo tanto sólo representaban un dato, sin tomar en cuenta los posibles efectos que producirían los cambios económicos y sociales que se estaban llevando a cabo.

Se ha tratado por separado el documento Bases para un Programa Nacional de Largo Plazo, debido a que éste fue considerado como un pre Plan, además que en él no hay un diagnóstico como tal, sino que reseña los principales problemas de la sociedad y propone las medidas para solucionarlos; respecto de la población considera que el patrón de asentamiento costero ha generado concentración urbana y una desocupación creciente, en medio de abundancia de recursos naturales y de necesidades insatisfechas, propone "mejorar la distribución de la población nacional dentro del espacio económico del país contrarrestando las actuales tendencias de concentración en la zona costera particularmente en el centro metropolitano y procurando la formación de polos de desarrollo en regiones estratégicas en torno a una constelación de recursos naturales, integrados, hacia donde se orienta el mayor flujo de crecimiento demográfico." 22/

22/ INP, Bases para un Programa Nacional a Largo Plazo, Lima, 1969, p. 90 y siguientes.

Esta propuesta se sustenta en que los cambios en la ocupación del espacio económico del Perú han ido agravando las deformaciones en su estructura, caracterizándose ésta por la formación de un sector moderno en la agricultura que agudizó la saturación del sector no moderno y una concentración industrial, financiera y administrativa en Lima Metropolitana.

Para reforzar esta afirmación se presentan algunas relaciones entre fuerza de trabajo y uso de la tierra, llegando a la conclusión que para 1965 en el área explotada, la superficie incorporada a los cultivos, junto al área forestal y ganadera sólo permite ocupar plenamente el 47% de la fuerza de trabajo agropecuaria. Paradojalmente, esta subocupación de la mano de obra tiene lugar mientras se utiliza solamente un 20% de la capacidad potencial de la tierra en el país. Por lo tanto y como consecuencia de ello hay que buscar una distribución de la población más adecuada, es decir, desconcentrar la sierra poblando la selva y parte de la costa. Este análisis es muy estático ya que sólo considera proporciones y no toma en cuenta un conjunto de relaciones sociales que pueden haber determinado la situación de "saturación" poblacional en la sierra; una de ellas sería determinar la estructura de tenencia de la tierra, el uso de tecnología, etc.

Se ha resaltado el aspecto de la distribución espacial de la población porque como se verá más adelante, en el plan se propone una política de acondicionamiento del territorio sustentada en los elementos antes mencionados.

b) Diagnóstico para la formulación del Plan 1979-1982.

Se ha mencionado que el Proyecto Nacional que pretendió llevar adelante la Junta Militar debió ser "ajustado" y uno de los aspectos importantes fue que se definió una política de población, lo que llevó a que en el diagnóstico de la realidad nacional, que fuera elaborado en los años 1977-78, se considerase como primer tema la población; el principal objetivo de éste era demostrar que la población crecía a un ritmo más acelerado que el ritmo de crecimiento de la economía y por lo tanto había que disminuir la velocidad del crecimiento demográfico.

Detallando algunos aspectos sobre el tipo y nivel de análisis de las variables demográficas, se encuentra que se realizó una revisión histórica del crecimiento poblacional, para luego definir el comportamiento de la fecundidad y mortalidad como determinantes del crecimiento natural de la población, al respecto es interesante resaltar lo siguiente: "Los índices de crecimiento natural de la población manifiestan claramente la lentitud del proceso hacia un equilibrio, pues si bien el ritmo de crecimiento demográfico ha disminuído ligeramente en relación a décadas anteriores, el incremento promedio anual, en términos absolutos en cada vez más elevado y rebasa las posibilidades socio-económicas que el país muestra para responder adecuadamente a los requerimientos derivados de dicho crecimiento". 23/

Este párrafo muestra el cambio en la concepción de la población, pues ahora se considera que la estructura socioeconómica es incapaz de satisfacer la demanda de la población por lo que será necesario, como se verá más adelante, una política de población; es decir que ahora la población se ajusta a la dinámica de la economía, siendo este el sentido contrario al planteamiento de los documentos anteriormente reseñados.

En lo referente a los sectores de actividad, se encuentra similar orientación. Se plantea para los sectores salud y educación, que una limitante para la mejor atención y cobertura de los servicios y por lo tanto para la calidad del servicio la constituye el acelerado crecimiento poblacional.

En lo referente a las perspectivas de la población, se realizan algunas proyecciones pasivas sin considerar las posibles relaciones que determinan el comportamiento demográfico. 24/

Otro tema en el cual la población es considerada con cierta relevancia, es el referido a la organización territorial, específicamente en la distribución poblacional y asentamientos humanos, donde se revisan las tendencias de concentración urbana hacia 1990 y la distribución de

23/ Presidencia de la República de Perú, INP, Diagnóstico de la realidad nacional, Lima, 1979, vol. I, p. 8.

24/ Respecto de las proyecciones de población, no se obtuvo información sobre la forma en que fueron realizadas.

la población en el espacio nacional según regiones naturales, de planificación, y en lo que denominan unidades básicas de análisis.

En este diagnóstico se ha hecho referencia a una mayor cantidad de indicadores, pero hay que anotar que la población ha sido un dato exógeno, que no se han realizado análisis de las relaciones que determinan el comportamiento de las variables demográficas, por último a pesar de que el documento reconoce que se ha usado información de trabajos similares elaborados en las regiones; en el análisis de la fecundidad y mortalidad se refiere al comportamiento de estas variables a nivel nacional sin haber sido desagregadas social ni espacialmente.

En resumen, este diagnóstico en lo referente a población, trata de demostrar que el problema no es sólo la distribución de la población, sino que principalmente el problema es la velocidad y volumen con que ésta crece. Por otro lado las variables demográficas son variables exógenas al esquema de planificación, y lo que es más, sólo se han presentado como grandes agregados, es decir, considerando los valores a nivel nacional sin considerar otros niveles tanto sociales como geográficos.

Por último se debe mencionar que la población está siendo utilizada como un indicador de otras variables, principalmente económicas; por ejemplo, si se trata de identificar la especialización regional en una rama o sector de la economía. Esta definición se hace en base a la proporción de PEA ocupada en el sector y no se toma en cuenta el valor bruto de producción, la productividad por unidad de producción, etc., lo que parecería más adecuado.

3. Los planes de desarrollo

Los planes que se formularon teniendo como marco de referencia el Plan Inca fueron los planes para los períodos 1971-75 y 75-78. Dado que se busca determinar cómo se implementaron los planteamientos políticos sobre población, se ha considerado conveniente resaltar los objetivos propuestos y las políticas para lograr dichos objetivos, esto obvia la discusión de temas sobre estructura y coherencia de los planes y de algunos aspectos sobre política económica y social.

a) Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975

Este documento reconoce como aspectos fundamentales de la problemática que la sociedad peruana es subdesarrollada y dependiente dentro del sistema capitalista. Derivandose de esta situación, algunos problemas concretos que revisten importancia esencial dentro de la realidad peruana los cuales se pueden resumir de la siguiente manera. 25/

- "i) Existencia de una rígida estructura social caracterizada por agudos contrastes en la distribución de la riqueza y las posibilidades de acceso a los bienes y servicios que la sociedad como un todo produce.
- ii) Desarticulación de un aparato económico cuya capacidad productiva es incipiente y cuyos efectos de propagación son casi nulos, la desarticulación del aparato económico tiende a reforzar una correspondiente desarticulación regional y ambas dificultan grandemente una efectiva integración del país y su economía.
- iii) Subordinación de la economía peruana a centros foráneos de decisión en los cuales se originan acciones que afectan fundamentalmente la vida económica del país e impiden un proceso autónomo orientado al logro de objetivos nacionales."

Teniendo en cuenta estos problemas y los propósitos permanentes de desarrollo -los cuales consideran la realización de un conjunto de reformas estructurales para lograr el desarrollo acelerado y autosostenido, la organización racional del espacio y la configuración de una sociedad justa- se proponen objetivos genéricos para el mediano plazo.

En lo referente a población se les puede resumir en lo siguiente:

- "i) Incremento sustancial de los servicios sociales a la población principalmente a la de las áreas rurales y marginales urbanas.
- ii) Incremento de las oportunidades de ocupación en los sectores económicos compatibles con tecnología moderna en actividades que así lo exijan.
- iii) Reducción del desequilibrio en la distribución de la población dentro del territorio nacional". 26/

25/Presidencia de la República de Perú, Instituto Nacional de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975, Lima, 1971, pp.14-15.

26/ Plan Nacional ..., op. cit., p. 18.

Como expresión cuantitativa de algunos de los objetivos se proponen metas para el período. Es importante señalar que en estas metas se proponía una reducción significativa del subempleo y desempleo y por otro lado, se postulaba que el crecimiento del producto bruto interno debería ser sensiblemente superior al incremento demográfico (7.5% contra 3.1%). Se puede notar en este planteamiento que la dinámica poblacional estaría definiendo el ritmo en que debía crecer la economía, tanto para demandar trabajo cuanto para ofertar bienes y servicios.

Los dos primeros objetivos señalados se alcanzarían mediante políticas sociales (educación, salud, vivienda) de empleo, movilización social y comunicaciones. Pero el tercer objetivo mereció un tratamiento específico, para lo cual se diseñó una política de acondicionamiento del territorio.

Las políticas sociales y económicas estaban propuestas de tal manera que la oferta de bienes y servicios debería estar regulada por la demanda que generaba la dinámica de población. En el caso de la política de acondicionamiento del territorio, ésta debía facilitar el logro del conjunto de objetivos propuestos para el mediano plazo; por lo cual se ha decidido analizar esta política, que en lo esencial propone una redistribución espacial de la población teniendo en consideración el "problema de saturación poblacional" en la sierra del Perú.

Política de acondicionamiento del territorio

Las transformaciones estructurales que propuso el Gobierno requerían de modificaciones en la estructura espacial existente, por lo que se propusieron, como marco orientador para el largo plazo, los siguientes objetivos: "1. integrar el territorio nacional mediante infraestructura y medios de comunicación que facilite el flujo de bienes y personas; 2. acondicionar el territorio de manera que facilite al individuo la elección de un modo y lugar de vida; 3. garantizar suficiente territorio útil y disponible para permitir el asentamiento humano satisfaciendo las necesidades de la población". (Plan ..., op. cit. p. 61).

Se reconoce además que existen limitaciones de orden económico y financiero para lograr una integración adecuada en el mediano plazo; asimismo que era prácticamente imposible que en el mismo período se eliminase el subempleo y se asegure la disponibilidad de territorio para

un "racional" asentamiento humano, por lo que se propusieron objetivos para mediano plazo.

Estos fueron: "1. fortalecimiento de los vínculos económicos y de organización administrativa entre zonas complementarias vecinas; 2. creación de centros de demanda compensatorios de Lima Metropolitana; 3. institucionalización de las formas de trabajo de ayuda mutua; 3. ampliación de los servicios sociales a los grupos marginales (posibilitar la igualdad de oportunidades de superación individual y de movilización social; 5. ampliación de la tierra agrícola (principalmente en proyectos que demandan uso de mano de obra); 6. expansión de la población no rural (constituye una ventaja concentrar población ya que reduce los costos de la prestación de servicios sociales)".^{27/}

El logro de estos objetivos se sustentaba en dos elementos claves: a) una política de desarrollo regional, selectivo y especializado que permita otorgar funciones a cada unidad territorial del país y b) la implementación de una administración regional que termine con los males del excesivo centralismo y facilite la aplicación de la política de desarrollo regional.

En ambos casos estos elementos llevan a definir subespacios en los cuales se pretendió actuar; a éstos se les denominó zonas de acción concentrada (ZAC) y fueron tratados a nivel regional. Las zonas de acción concentrada se caracterizaron según su potencial de recursos, densidad de población e infraestructura, llegando a definirse cinco tipos de zonas; las cuales fueron:

- Zonas de Ventaja Comparativas (concentran recursos mineros y pesqueros y presentan buenas condiciones para una agricultura intensiva. Poseen adecuada infraestructura).

- Zonas de Alto Desarrollo Relativo (aquellas que presentan alto grado de urbanización, poseen base agrícola e infraestructura de transportes).

- Zonas de Saturación Poblacional (alta concentración de población y limitada dotación de recursos naturales; bajos niveles de vida).

- Zonas de Frontera Económica (ubicada principalmente en el oriente peruano y alejadas de los centros de demanda).

- Zona Metropolitana (Lima-Callao).

^{27/} Plan Nacional de ..., op. cit. pp. 62-64.

Desarrollando y concentrando las acciones del Estado en estas zonas se estaría asentando al 80% de la población en menos del 45% de territorio del país, el 20% restante sería atendida con medidas especiales pero de menor alcance que aquellas a implementarse en las ZAC.

La concentración de acciones en estas zonas no garantiza que se modifique la estructura espacial ni la distribución vigente, por lo que se propuso el fortalecimiento de flujos de integración regional y con ello la definición de áreas o regiones en las cuales sea factible, en el mediano plazo, promover y/o fortalecer relaciones estructurales (económicas y administrativas).

Al interior de las regiones, las zonas de acción concentrada debían cumplir funciones específicas, apoyándose mutuamente, aportando los insumos requeridos para lograr los objetivos propuestos.

En lo referente a población se trató de que las zonas de frontera económica y la de ventajas comparativas absorban población de la zona de saturación, es decir, redistribuir población de la sierra hacia la selva y costa (excepto la zona de Lima Metropolitana).

Con esta política se pretendía atraer a la población dispersa hacia aquellas zonas que presentan mejores condiciones para llevar adelante los programas de desarrollo económico y social.

Esta política lleva a una reflexión sobre la forma en que se ha planteado el problema de la distribución espacial de la población y las alternativas de solución que se proponen.

Respecto del primer punto, en el Perú, como en casi todos los países de América Latina, se ha destacado un conjunto o grupos de fenómenos que presentan las formas espaciales que adopta la población; esto es:

- Alta concentración de la población en la metrópoli nacional (Lima-Callao).
- Alta dispersión de la población rural en los centros de limitado tamaño.
- Zonas de frontera económica poco pobladas y alta presión de la población sobre la tierra en otras.
- Patrones de migración con predominio de la migración a las zonas urbanas de mayor importancia y por otro lado la migración estacional.

Parece evidente que ellos se relacionan o están vinculadas entre sí y todos ellos con el empleo de la fuerza de trabajo.

Ahora bien, la calificación del problema como tal, en base a criterios tales como "irracional", "desequilibrado", "excesivamente concentrada", etc., no es adecuada si no se ha analizado explícitamente la forma en que históricamente se ha configurado el espacio nacional bajo el patrón de desarrollo capitalista y donde se destaca: i) la concentración territorial del proceso productivo y ii) la destrucción de formas tradicionales de propiedad en el agro, vía la penetración de capital, con la consecuente "liberación" de mano de obra; factores que habrían estado en la base de los grandes desplazamientos de población y en la redistribución espacial de la población, respecto si esta nueva configuración es "racional" o no. Lavell 28/ considerando factores similares a los anteriores plantea "la distribución de la población (considerada en su calidad de fuerza de trabajo), dista mucho de ser irracional desde un punto de vista histórico, aún cuando claramente exhibe señales de irracionalidad desde el punto de vista del bienestar social que compatible es con ella".

En este sentido y específicamente para la política de acondicionamiento del territorio en el diagnóstico de la realidad nacional y el estudio "Cambios Fundamentales en la Ocupación del Territorio" no se tomó en cuenta el proceso histórico, sino que se buscó -a través de diversos indicadores- resaltar lo que se había definido como problema; a partir de los cuales no fue posible diseñar una política que efectivamente haga posible el cambio en la distribución espacial de la población.

Respecto a las alternativas de solución, es decir, la política misma, se tiene la impresión que esta política se identifica, por sus objetivos, con un conjunto de otras políticas que buscan el desarrollo regional y por lo tanto para lograr solucionar el "problema" de la distribución espacial de la población en el Perú había que impulsar y lograr el desarrollo de las diversas regiones del país, principalmente las más atrasadas y no solamente una política de acondicionamiento territorial.

28/ Lavell, Alan, Políticas de redistribución de la población en América Latina, ILPES, Mimeografiado, Santiago, 1981, p. 8.

Desde otra perspectiva, al considerar como problema la concentración urbana, por un lado y la saturación población en el área rural por otro, evidentemente que se estaba analizando la forma del fenómeno dejando de lado la causa; es decir, qué es lo que originaba los flujos migratorios desde las áreas saturadas hacia las de mayor concentración urbana. Esto tiene dos explicaciones que en el fondo forman un todo. Se refieren, primero, a los factores estructurales a los cuales aluden bien los planificadores y, segundo, a los diferentes ritmos de crecimiento; en otras palabras, a los diferentes comportamientos de la fecundidad, mortalidad y migración en las regiones. A esto último los planificadores no le prestaron atención y es lo que el demógrafo debe rescatar como su quehacer en planificación, analizar las relaciones y mediaciones entre las variables económica sociales y las de población.

Al considerar que la migración era el único elemento importante de la redistribución de población, se caía en un error, ya que el crecimiento demográfico diferenciado puede ser importante también,

Por último, al considerar que la redistribución de población se haría mediante migración sólo se consideran los factores estructurales como motivos, dejando de lado a otros y que obedecen a elementos psico sociales lo cual reducía la posibilidad del éxito de la política.

b) Plan Nacional de Desarrollo para el Mediano Plazo 1979-1982

La formulación del plan estuvo orientada por los lineamientos políticos del Plan Tupac Amaru y contiene cinco partes fundamentales: Caracterización de la problemática; la concepción integral y objetivos; los lineamientos de política; las previsiones económicas sociales y el programa de inversión pública.

A diferencia del Plan anterior, éste incluye en su primer capítulo un resumen del diagnóstico en donde se resaltan los principales problemas que afectan a la sociedad peruana y que son considerados como limitaciones estructurales para el desarrollo del país. Estas fueron categorizadas de la siguiente manera: 1. estructura y evolución de la economía; 2. problema rural; 3. inversión pública y actividad empresarial del Estado; 4. estructura social; 5. ordenamiento jurídico político. Además se incluyó el análisis de la organización del territorio, recursos naturales y medio ambiente.

En la estructura social se presentó un resumen de la "problemática de población" donde luego de analizar el comportamiento del crecimiento y la relación tierra cultivable/hombre se concluye de la siguiente manera: "El acelerado crecimiento demográfico no guarda relación con los recursos del país ni con sus posibilidades inmediatas para movilizar los disponibles, dadas las limitaciones estructurales del orden económico y social existente". 29.

En esta conclusión hay una orientación malthusiana, en la medida que se busca que la población debe guardar una relación con el crecimiento de la economía y los recursos -imaginamos naturales- no son suficientes para satisfacer las necesidades de la población. Además se llegó a esa conclusión sin haber presentado argumentos que la avale.

Continuando el análisis se muestra el proceso de urbanización y concentración de la población, originado principalmente por las migraciones. No se considera que pueden tener efectos importantes en la distribución de la población las variables fecundidad y mortalidad, pero de igual manera se llega a la siguiente conclusión: "La actual situación poblacional del Perú, y su proyección en los años siguientes no solamente cuestionaría la posibilidad de alcanzar los objetivos del desarrollo nacional, sino que atenta contra los derechos humanos de la familia. Es por consiguiente, impostergable la implementación de la política de población aprobada por el Perú dentro del plan de desarrollo del país". 30/

En este momento la población no es beneficiaria del desarrollo sino un obstáculo para lograrlo, por lo tanto, hay que actuar sobre ella para poder conseguir los objetivos; hay pues un evidente cambio en la concepción sobre la población. El problema principal es el tamaño y crecimiento de la población pasando a un segundo plano su distribución espacial.

Como es de esperar la concepción integral y los objetivos de desarrollo están orientados a lograr la superación de la crisis económica, restando importancia a los objetivos de carácter social, es más, ya no se consideró prioritario la redistribución espacial de la población, por lo que la política de acondicionamiento del territorio está orientada

29/ Perú, Presidencia de la República, Instituto Nacional de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo para Mediano Plazo 1979-1982, Lima 1979, p. 63

30/ Perú, op. cit., p. 63.

principalmente a la articulación espacial de la economía en sentido transversal (este-oeste) buscando la complementariedad económica y en última instancia afectar la distribución espacial de la población.

La política de población

En el año 1976 fueron aprobados los "Lineamientos de Política de Población en el Perú", siendo éstos considerados en la formulación del Plan 1977-1982 al incluirse en él una política de población.

A pesar de que esta política se halla integrada en la estrategia del Plan no se consideró las interrelaciones de las variables demográficas con las socioeconómicas, ya que la política está orientada a lograr una "dimensión familiar" que contribuya a hacer realidad la imagen-objetivo propuesta, esto a partir de programas educativos y de salud y acciones que tiendan a crear conciencia sobre la paternidad responsable.

Por otro lado se estaba promoviendo y apoyando los esfuerzos e iniciativas de las instituciones privadas en el campo poblacional, coordinándolos con los de las instituciones públicas y ajustando su funcionamiento a la política de población aprobada por el Gobierno.

Este punto es motivación para revisar los lineamientos de política de población aprobados a fines de 1976 que aunque no están dentro de este Plan, sirvieron de base para la formulación de la política comentada.

Se define como política de población "al conjunto de objetivos y acciones que tienen una incidencia directa sobre el volumen, estructura y distribución de la población en el territorio nacional, respetando los derechos de las personas y con la finalidad de contribuir a que la población en su conjunto logre alcanzar sus aspiraciones de un auténtico desarrollo y seguridad integral". 31/

En lo referente a los objetivos que pretende alcanzar esta política, se menciona que éstos tienen carácter eminentemente cualitativo y están orientados a:

- Revalorización de la familia;
- La igualdad de los derechos y deberes del hombre y la mujer;
- Responsabilidad consciente y libre de los padres;
- El cuidado del niño;

31/ INP, Perú, Lineamientos de política de población, Lima, 1976, p. 22.

- La promoción humana de toda la población; y
- El logro solidario del bienestar y el desarrollo y seguridad nacionales.

Por el alcance de los objetivos, esta política de población se inscribe dentro de las denominadas políticas multisectoriales, siendo su formulación y ejecución responsabilidad de más de un sector administrativo.

Para lograr los objetivos, se proponen un conjunto de acciones las cuales aparecen como enunciados generales, por lo que no sólo podrían estar propuestas para una política de población, sino de una política de desarrollo en general.

Como parte final de los lineamientos se realiza un ejercicio de comparación de los efectos esperados; se realizan proyecciones de población para el año 2000, donde sin explicar adecuadamente las hipótesis del comportamiento futuro de las variables demográficas y considerando tres alternativas, se presenta la posible estructura y el volumen de población al año 2000. Las alternativas y los resultados son los siguientes:

i) Población para el año 2000 sin haber implementado cambios estructurales y sin política de población, 36 millones de habitantes. Estas proyecciones se realizaron considerando constante la tasa de fecundidad actual;

ii) Población para el año 2000 con cambios estructurales y sin política de población, 32 millones de habitantes. Para realizar la proyección se consideró un descenso moderado de la fecundidad, siendo 4.6 la tasa de fecundidad a final del período;

iii) Población para el año 2000 con cambios estructurales y con política de población, 27.7 millones de habitantes. Se consideró un mayor descenso de la fecundidad, siendo 3.3 la tasa para final del período.

Cabe mencionar que se consideró el descenso de la mortalidad alcanzando en el año 2000 una esperanza de vida de 70 años; esto para la última alternativa; para el resto no se especifica comportamiento alguno para esta variable.

A pesar que se resalta que no hay un interés controlista en los lineamientos, se encuentra una orientación general hacia una acción para disminuir significativamente la fecundidad; esto se puede apreciar más claramente si se considera la definición de política y el planteamiento

referido a que el crecimiento de la población debe contribuir a hacer efectivos los esfuerzos que la sociedad peruana realiza para alcanzar los niveles de desarrollo humano a que aspira; ahora bien, si como se muestra en el diagnóstico y el Plan mismo, la dinámica de la economía es más lenta que la dinámica de la población y tiende en el mediano plazo a ser mucho más lenta, entonces se llega a la conclusión que la acción directa sobre el crecimiento de la población estará orientada a disminuirlo de una manera más directa y no solamente a través de la paternidad responsable.

Asimismo se ha encontrado que tanto en el Plan Tupac Amaru, como en los diagnósticos y la política de población una característica similar que es "lograr" un crecimiento poblacional que beneficie al crecimiento económico, con lo cual la población ha pasado a ser un medio para lograr el desarrollo económico del país.

A manera de resumen se puede decir que en los diferentes documentos analizados, la población ha tenido una relativa importancia, pero en ninguno de ellos se ha tratado de explicitar las características y sentido de las relaciones que determinan el comportamiento de las variables demográficas, quedando todos ellos en análisis cuantitativos, de los cuales en algún caso fue más desagregado que en otros.

Por otro lado, al realizar las proyecciones de población no se consideraron los posibles efectos de las políticas que se estaban implementando y cómo modificarían el tamaño y estructura de la población; excepción hecha por los lineamientos de política de población en los cuales se consideran estos posibles efectos, pero de manera general y agregada. En el caso de la distribución espacial de la población hubo intentos por modificarla a través de una política específica, pero se consideró sólo un aspecto del problema.

IV. ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS

En las partes que preceden a este capítulo, se han podido detectar algunas de las deficiencias con las cuales se han tratado las variables demográficas en la planificación en el Perú. Una posible explicación de que esta situación podría ser la falta de información adecuada, lo cual, en parte, puede ser cierto. Pero por otro lado, haciendo una rápida revisión de las fuentes de información y los estudios disponibles, se encontró que durante el período en análisis, se realizaron algunos estudios demográficos importantes; tanto por su carácter y amplitud como por las posibilidades de análisis que brindaba la información que contiene.

Entre otros, los principales han sido: La Encuesta Demográfica Nacional (EDEN, 1975), La Encuesta Nacional de Fecundidad (ENAF, 1977-78), La Encuesta de Propósitos Múltiples del Ministerio de Trabajo (1970), La Población del Perú (CICRED Series), Migraciones y Estructuras Productivas Regionales (1981), Industrialización, Mano de Obra y Migraciones en el Perú; además el Censo de Población de 1972, los Boletines de Análisis Demográfico preparados por el Instituto Nacional de Estadística y los registros de hechos vitales.

La mayoría de estos estudios tiene representatividad a nivel nacional, lo cual permite realizar desagregaciones espaciales adecuadas para la planificación regional. A continuación presentamos un cuadro que resume las fuentes de información disponibles para la formulación de los planes reseñados en el capítulo anterior, y además se incluye una columna para el plan actual. No está demás decir que estas fuentes no son privativas del período en que se elaboró cierto plan.

PRINCIPALES FUENTES DE INFORMACION DEMOGRAFICA
PARA LOS PLANES DE DESARROLLO

Fuentes	Plan 1971-75	Plan 1977-82	Plan 1982-85
Censos	1940-1961	1972	1981
Registros hechos vitales	Muy limitados	Limitados	Limitados
Encuestas	Encuesta de propósitos múltiples, Min. de Trabajo PECFAL	EDEN-Perú Encuesta de Hogares y mano de obra. M. Trab.	ENAF-Perú Encuesta de Mano de Obra y Migrac. M. Trab.

Aparte de los estudios mencionados, se realizaron otros que presentaban ciertas limitaciones tales como enfoques parciales de los fenómenos demográficos, o bien estar muy localizados; en otras palabras, algunos de estos estudios son de carácter antropológico, habiendo puesto énfasis en análisis teóricos del comportamiento demográfico sin llegar a comprobaciones empíricas. Otros que por el contrario han considerado solamente la medición del fenómeno, sin haber considerado los factores y relaciones que los determinan.

Al margen de estas limitaciones estos trabajos podrían haber sido considerados en los diagnósticos para analizar aspectos específicos, tanto a nivel social como espacial, o bien, como base para generar insumos demográficos para la planificación.

Los estudios inicialmente mencionados, si bien reflejan la situación demográfica en un momento dado, permiten como se verá a continuación, obtener insumos demográficos para la planificación. Esta situación -que exista información y no haya sido utilizada- mostraría que la razón dada al inicio del capítulo no es tan válida y por otro lado, que existe cierto nivel de descoordinación entre el productor y el usuario de la información, lo cual podría ser entre otras, una de las causas por las cuales las variables no han sido consideradas de manera integral en la planificación.

Pues bien, en este capítulo se intentará, en base a la información de alguno de los estudios mencionados, mostrar ciertas relaciones entre las variables socioeconómicas y las demográficas que resultan importante para la planificación regional. Es evidente que como guía de orientación se utilizará el esquema de análisis propuesto en el primer capítulo, haciendo la salvedad que principalmente se considerará el análisis en el campo demográfico sin olvidar que son los factores estructurales que determinan el comportamiento de las variables demográficas. Por lo tanto, no se pretende abarcar completamente el esquema analítico para lo cual se requeriría mayor información y por supuesto que ésta haya sido recopilada para este fin; lo que se busca es demostrar la utilidad de la información existente y el uso que de ella se puede hacer para tratar de aproximarse al conocimiento de las relaciones que presenta el esquema; por ello se les considera como estudios complementarios.

1. Fecundidad

Esta ha sido la variable demográfica en torno a la cual han habido mayores discusiones, ya que se considera que élla ha sido el principal factor del rápido crecimiento demográfico; de allí que se hayan formulado e implementado programas, tanto estatales como privados con el fin de disminuir los niveles de fecundidad.

La mayoría de programas y políticas diseñados para este fin han presentado una falla, que en términos de planificación es seria y es que éstos han tenido carácter general, sin especificar áreas geográficas prioritarias en los grupos sociales a los cuales estaban dirigidos, lo cual determinó que su aplicación sea indiscriminada; situación que podría restarle efectividad, pero lo que es más importante, muestra que los diagnósticos que se han realizado fueron superficiales y por otro lado, que la determinación del problema como tal, ha estado condicionado por juicios de valor y no por investigaciones con rigor científico.

La información recopilada en la Encuesta Nacional de Fecundidad (ENAF) en los años 1977 y 1978 es útil para determinar relaciones importantes de ser consideradas en la formulación de políticas, no sólo de carácter demográfico -ya que a pesar de ciertas limitaciones- permite vincular en el análisis variables "estructurales" con variables "intermedias". Se debe reconocer que esta información para el análisis a realizar presenta problemas respecto del tamaño de la muestra (5.640 casos), lo que limita la posibilidad de realizar desagregaciones muy específicas y la validez de algunas inferencias.

El indicador que se utiliza para analizar la fecundidad es el número medio de hijos vivos por mujer alguna vez casada o unida y que en el momento de la encuesta tenía entre 15 y 49 años de edad. Este no es el mejor indicador de la fecundidad, ya que está afectado por la estructura por edad de las mujeres; por otro lado, representa la fecundidad acumulada (paridez media) de las mujeres involucradas en la muestra y no la fecundidad en el momento de la encuesta. A pesar de estas limitaciones es un indicador que permite conocer el comportamiento de la fecundidad en el Perú.

En el Cuadro 1 se presentan los diferentes valores que alcanza este indicador tanto para el país como para las áreas

CUADRO 1.
 PRIMO NUMERO MEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS POR MUJER
 AREA URBANA Y RURAL SEGUN REGION DE RESIDENCIA

REGION * 52 RESIDENCIA	NUMERO MEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS				
	TOTAL	URBANA	% MUJER	RURAL	% TOTAL
TOTAL	4.63 (5,640)	4.12	24 (3,607)	5.24	31 (2,033)
LIMA METROP	3.65 (1,331)	3.65	99 (1,321)	—	— (10)
NORTE	4.87 (1,633)	4.47	53 (862)	5.33	47 (771)
CENTRO	4.88 (1,010)	4.66	53 (533)	5.12	47 (477)
SUR	4.71 (898)	4.21	48 (429)	5.18	52 (469)
ORIENTE	4.59 (768)	4.10	60 (462)	5.32	40 (306)

FUENTE: TABULADOS DE LA ENAF - PERU.

QJ ESTA REGION NO TIENE AREA RURAL REPRESENTATIVA
 LAS CIFRAS ENTRE PARENTESIS MUESTRAN EL NUMERO DE CASOS
 CONSIDERADOS.

* VEASE MAPA EN EL ANEXO.

y regiones de residencia de las mujeres. Se puede apreciar que el promedio nacional es similar al promedio de las regiones, excepto Lima que es menor. Ahora bien, si se consideran las áreas urbana y rural, se encuentran significativas diferencias entre ellas; pero es el interior de las áreas urbanas donde se nota una mayor variabilidad. Esta mayor variabilidad en las áreas urbanas estaría explicada por el efecto de factores estructurales, entre otros: la educación, la participación laboral; así como la acción de algunas variables intermedias, como el uso de anticonceptivos, la edad a la primera unión; los cuales no son homogéneos en todas las regiones, pero que aparentemente, sus cambios, son más dinámicos en las áreas urbanas que en las rurales. En estas últimas aún predominan ciertos patrones de conducta tradicionales, por lo que se hace necesario conocer cuál es el comportamiento específico de ellos así como de sus interacciones.

Se ha mencionado que uno de los factores que puede influenciar en el comportamiento de la fecundidad es la educación. Considerando la educación de la madre se obtuvo información que mostraba que los rangos de variación de la fecundidad entre las áreas urbanas y rurales -según los grados de instrucción- por lo general no son significativos, pero si se considera la variación al interior de cada área de residencia, se encuentra que en las mujeres de menor instrucción y las que poseen más de 11 años de educación, la variación es significativa. Otro elemento que es importante rescatar es el efecto sobre la fecundidad de la estructura por educación de las mujeres. En las áreas urbanas, las mujeres que no tienen instrucción, en general no superan el 27%, mientras que en las áreas rurales este porcentaje no disminuye del 56%, con excepción del área rural de la región oriente, en la cual las mujeres sin instrucción representan el 32%. En este análisis no se considera Lima Metropolitana por ser casi exclusivamente área urbana (véase Cuadro del Anexo).

En el siguiente Cuadro 2 se muestra de manera dicotómica la situación expresada anteriormente, en el cual figura el número medio de hijos por mujer, según que éstas hayan tenido menos de siete (7) y más años de instrucción.

Primero, se puede observar la magnitud de la diferencia del promedio de hijos entre mujeres de diferente grado de instrucción; luego el elevado porcentaje de mujeres que tienen menos de 7 años de instrucción. Lima

CUADRO 2
 NUMERO MEDIO DE HIJOS POR MUJER POR
 INSTRUCCION DE LA MADRE SEGUN REGIONES

REGION	< 7 AÑOS DE INSTRUCCION			7 y + AÑOS DE INSTRUCCION			
	Nº MEDIO DE HIJOS	% DEL TOTAL DE HIJOS	% DEL TOTAL DE MADRES	Nº MEDIO DE HIJOS	% DEL TOT DE HIJOS	% DEL TOT DE MADRES	Nº MEDIO
LIMA	6.21	71	59	2.59	29	41	3.65
NORTE	5.25	92	86	2.61	8	14	4.87
CENTRO	5.22	91	85	2.99	9	15	4.88
SUR	5.13	91	84	2.54	9	16	4.71
ORIENTE	4.95	93	86	2.41	7	14	4.59
TOTAL	5.03	88	79	3.03	12	21	4.52

FUENTE: TABULADOS ENAF - PERU

presenta un patron diferente pues muestra un menor porcentaje de mujeres con menos de 7 años de instrucción, pero con mayor promedio de hijos por mujer en este grupo. Exceptuando este caso, se puede apreciar que el promedio de hijos por mujer de aquellas con menos años de instrucción influye significativamente en los promedios totales. Esto se explica básicamente por la alta proporción de mujeres en este grupo.

Si se considera el área urbana solamente, la distribución de mujeres según educación es similar a la anterior, pero mostrando para las regiones, que los porcentajes de mujeres con menos años de instrucción disminuyen entre 18 y 20%. Lima nuevamente es la excepción, ya que no varían los porcentajes de mujeres; sin embargo, el promedio de hijos por mujer con menos de 7 años de instrucción es significativamente menor, esto sería resultado de eliminar los pocos casos considerados como rurales y que afectan por su alta fecundidad.

En el caso del área rural, como era de esperar, las mujeres se hallan concentradas en el grupo de menor instrucción y presentan un mayor promedio de hijos que en las áreas urbanas pero con variaciones menores entre regiones.

Estos resultados llevan a pensar en la existencia de otros factores que afectan a la fecundidad y que no han sido controlados por problemas de la información y de la construcción del indicador, explícitamente se hace referencia a las diferentes estructuras por edad de las mujeres tanto para el área rural como la urbana, la que en parte puede estar explicando la variabilidad de la fecundidad.

Se ha mencionado que la ocupación de la mujer es un factor que contribuiría a explicar en parte la variabilidad en los niveles de fecundidad. Al respecto, un aspecto que no ha sido suficientemente aclarado es la relación causal entre dichas variables, es decir, si el hecho de que las mujeres desempeñan una actividad laboral fuera del hogar ha determinado en ellas niveles de fecundidad diferente que el de aquellas mujeres que no trabajan, o bien, si es que un determinado nivel de fecundidad en las mujeres las obliga a salir a trabajar. En todo caso, éste es un aspecto que debiera ser investigado por la importancia que tienen las relaciones causales en la formulación de políticas.

Desde otra perspectiva, se puede suponer que las mujeres que desempeñan actividades en los sectores modernos de la economía, posiblemente tengan una mayor educación, por lo que habría un efecto asociado de la variable educación a través de la ocupación de la mujer.

Tomando estas consideraciones, se analizó información sobre la fecundidad de las mujeres según el tipo de trabajo que desempeñaron luego de la unión matrimonial, se reconoce que esta información presentaría limitaciones ya que sólo indica la ocupación en el momento de la encuesta y no cuando las mujeres tuvieron hijos.

Se ha hecho la agrupación de los siguientes tipos de trabajos: trabajador familiar no remunerado; asalariado; independiente; otros 32/ y mujeres que no trabajan (véase Cuadro del Anexo).

Las mujeres que luego de su matrimonio, se han desempeñado como trabajador familiar no remunerado y como trabajador independiente, presentan los más altos promedios de hijos, incluso de hijos superiores a las mujeres que no trabajan. Por otro lado, las mujeres que se desempeñan como trabajadores asalariados presentan generalmente menores promedios; posiblemente en estos casos se presentaría lo que se ha denominado incompatibilidad de roles, es decir, la existencia, supuestamente, de un obstáculo entre el trabajo de la mujer fuera de la casa, y la posibilidad de atender adecuadamente a un número determinado de hijos. Lamentablemente este supuesto no puede ser puesto a prueba debido a limitaciones de la información.

En las áreas urbanas el número medio de hijos sigue siendo mayor para las mujeres que trabajan como familiares no remunerados e independientes. Se nota una significativa disminución de los porcentajes de las primeras, pero un incremento de su fecundidad. En el caso del área rural el comportamiento tiende a ser homogéneo, es decir, los promedios se hacen similares entre los tipos de trabajadores.

De estos resultados surgen algunas interrogantes que se plantean como una inquietud por ampliar los conocimientos sobre las relaciones entre estas variables. Estas se refieren a: inserción de la mano de obra femenina en la estructura productiva regional, los tipos de actividades económicas que desarrollan las mujeres y su nivel de capacitación, el

32/ "Otros" incluye: trabajador familiar remunerado, trabajador familiar pago en especies, y trabajador no familiar pago en especies.

efecto de los cambios de patrones y conductas (por efecto del trabajo) en la fecundidad, los efectos de la estructura por edad de la población en la ocupación y la fecundidad.

Estos y otros temas son relevantes para el diseño de políticas de empleo en especial del femenino; de otro lado, son elementos que debieran ser considerados por los demógrafos al analizar la fecundidad y sus posibles tendencias futuras, en presencia de políticas que tengan como fin ampliar la participación laboral de la mujer.

Cambiando el nivel de análisis, es decir, considerando las variables que en el esquema se han denominado "intermedias" y que tienen efectos condicionantes sobre la fecundidad, se ha obtenido información para analizar dichos efectos.

Unas de estas variables está relacionada con el riesgo de concebir y se refiere concretamente al uso de anticonceptivos.

Al respecto se debe mencionar que los lineamientos de políticas de población fueron aprobados en el año 1977, fecha en que se inició la recopilación de información para la Encuesta Nacional de Fecundidad, lo cual no resta validez al análisis ya que según ésta, el 82% de las entrevistadas conocía o había oído hablar de algún método anticonceptivo y del total más del 40% estaba haciendo uso de algunos de ellos.

Es necesario aclarar que en la encuesta la pregunta referida respecto al uso de métodos anticonceptivos, sólo fue hecha a mujeres que estuviesen expuestas al riesgo de concebir; en otras palabras, que en ese momento tuviesen vida conyugal activa, por lo que se excluyó a mujeres viudas, separadas, divorciadas; esto modifica ligeramente los promedios totales sin alterar las tendencias.

Con el fin de evitar compliaciones al tener que analizar una lista de por lo menos 10 métodos, se agruparon en: métodos eficientes, también denominados científicos tales como la píldora, la inyección anticonceptiva, tabletas espumantes, diafragma, etc.; y métodos ineficientes o tradicionales como el retiro, los lavados, etc.

En el Cuadro 3 se muestran algunos resultados, (deben considerarse sólo los marginales), existe una relación inversa entre el uso de métodos anticonceptivos y fecundidad, excepto en el área rural donde la relación no es regular.

CUADRO 3
PERIOD NUMERO MEDIO DE HITOS POR MASERA SEGUN AÑOS DE INSTRUCCION Y USO DE METODOS AMPLIFICATIVOS POR AREA RURAL V URBANA

USO DE METODOS	NUMERO MEDIO DE HITOS POR MASERA										
	ANOS DE INSTRUCCION Y USO DE METODOS										
	CAJOS	%	1 a 3	%	4 a 8	%	9-11	%	12 y +	%	TOTAL
NO USA	6.24	31	5.00	30	3.75	35	2.51	6	1.93	2	4.88
	(43)		(69)		(46)		(33)		(26)		(60)
USA INEFICIENTE	6.59	15	5.08	22	3.88	42	2.68	14	2.45	4	4.24
	(14)		(22)		(34)		(32)		(46)		(26)
USA EFICIENTE	6.74	6	5.62	15	4.14	44	3.10	24	2.88	11	4.13
	(3)		(9)		(20)		(34)		(35)		(14)
NO USA	6.31	20	5.21	21	3.32	38	2.80	11	2.05	4	4.31
	(67)		(60)		(41)		(33)		(23)		(47)
USA INEFICIENTE	6.74	11	5.07	18	3.90	46	2.68	16	2.15	9	4.12
	(26)		(28)		(34)		(33)		(41)		(32)
USA EFICIENTE	6.42	5	5.68	13	4.11	45	3.08	45	2.86	12	4.03
	(7)		(12)		(23)		(34)		(36)		(21)
NO USA	6.21	56	4.82	31	3.86	12	2.57	4	-	-	5.46
	(41)		(79)		(72)		(44)				(84)
USA INEFICIENTE	6.22	29	5.11	42	3.74	24	2.63	5	-	-	4.99
	(81)		(17)		(23)		(50)				(13)
USA EFICIENTE	6.22	24	5.39	49	5.11	24	5.00	-	-	-	5.47
	(1)		(4)		(5)		(6)				(3)

FUENTE: TABULADOROS DE LA EMAT - PERU

LAS CILIAS SON LAS PARALELOS A LOS SERVICIOS PRODUCTIVOS RESPECTO DE LAS COLUMNAS

Existe en el área urbana una mayor proporción de mujeres que hacen uso de métodos eficientes y que sumadas a las que usan métodos no eficientes, representan el 53% del total de mujeres del área urbana. Si bien esto es lo esperado, la explicación a ello podría ser que: primero, en las áreas urbanas los niveles de educación de las mujeres es más elevado y como se ha visto ésta tiene efectos importantes en los diferenciales de fecundidad; segundo, probablemente la percepción del tamaño de familia en esta área varía significativamente con respecto del área rural, lo cual impulsaría a las mujeres al uso de métodos anticonceptivos. Por último, parece ser que en la experiencia peruana, la mayoría de los programas de planificación familiar desarrollados hasta la fecha de la encuesta estaban orientados hacia las áreas urbanas y principalmente a las marginales.

Ahora bien, con respecto del área rural, más del 80% de las mujeres no están utilizando algún método anticonceptivo y por supuesto los promedios de hijos por mujer son más elevados.

Dado que se ha considerado como un factor de explicación a la educación, en el mismo Cuadro se incluyó la información según diferentes años de instrucción de las mujeres. Como era de esperar, los porcentajes de mujeres que hacen uso de algún método anticonceptivo se incrementa en la medida en que tienen mayor número de años de educación, llegando a ser el 75% de las mujeres que poseen 11 y más años de instrucción. Igual situación se presenta para el área urbana y en menor medida para el área rural.

En esta última área se puede apreciar que de las mujeres que tienen entre 9 y 10 años de instrucción, el 50% de ellas hacen uso de métodos ineficientes o tradicionales, lo que en alguna medida muestra que en esta área no se habrían difundido el uso de métodos eficientes, a pesar de que existiría demanda por métodos de control natal.

Desde otro punto de vista, considerando los promedios de hijos, se puede ser que en general las mujeres que usan algún método anticonceptivo presentan mayor fecundidad y siendo ésta más alta aún si el método es eficiente. Aquí se presenta una aparente contradicción en la medida en que cuando se analizó solamente la fecundidad según uso de algún método, se encontró la relación directa entre uso eficiente y fecundidad y ahora considerando la educación esta relación se invierte.

Esto se explicaría por el "efecto de agregación" el cual consiste en que la proporción de mujeres que hacen uso de métodos eficientes que tienen mayor educación, y fecundidad baja es más alta que las que no poseen instrucción y tienen fecundidad alta, entonces al promediarse en el total prevalece la fecundidad de las primeras; en cambio, en el caso de las que no hacen uso de ningún método sucede lo contrario por ello cuando se considera el total predomina la fecundidad de las mujeres de menor educación y mayor fecundidad.

Hubiese sido importante realizar el análisis considerando la edad de la mujer ya que así se podría haber definido los grupos de edad en los cuales las mujeres hacen mayor uso de métodos eficientes. Mostajo ^{33/} respecto de la tendencia sobre el uso y conocimiento de métodos anticonceptivos plantea lo siguiente: "la mayor expansión en el conocimiento y uso de métodos en general se dio entre las mujeres más jóvenes y/o de menor paridez ... Que los cambios más significativos se hayan dado entre estas mujeres, indicaría que se está "espaciando" o bien, que se desea completar el tamaño de familias a edades más tempranas que antes". Esta conclusión haría esperar un descenso de la fecundidad de estos grupos de mujeres. Por otro lado queda pendiente un factor que puede explicar algunas variaciones significativas en la fecundidad y es la duración de la unión. Considerar en un sólo cruce de información estas variables hacía que en muchas casillas se presentasen ceros o valores no representativos, por lo que se optó por analizar el efecto de esta variable y la educación asociándola al uso de algún método anticonceptivo para el nivel nacional.

Antes de presentar los datos, es interesante mencionar que en el Perú el promedio de edad de las mujeres a la primera unión es de 18.4 años, variando según regiones de 19.0 para Lima hasta 17.0 para la región oriente. Respecto a la educación, las mujeres con secundaria y más, se casan en promedio a los 20.1 años en tanto que aquellas que no tienen educación lo hacen en promedio a los 17.6 años. ^{34/} En todo caso, representa una nupcialidad temprana.

^{33/} Mostajo, Nelly, Aptitudes de la mujer frente a la fecundidad y el uso de métodos anticonceptivos, CELADE, Santiago, 1981, p. 92.

^{34/} ONEC, Encuesta Nacional de Fecundidad del Perú, Informe General, ONEC, Lima, 1979, p.113.

En el Cuadro 4, si se considera la columna marginal se encuentra que por lo general para cada grupo de mujeres en un período de tiempo de unión, el promedio de hijos es menor según uso de algún método anticonceptivo. Si se considera la educación, el patrón de comportamiento anterior varía por uno irregular; pero al margen de ello, es interesante resaltar que la educación no es un factor que discrimina claramente la variación de la fecundidad antes de los 10 primeros años de unión. Esto se puede explicar en la medida en que las mujeres que tienen una percepción de un tamaño de familia menor al tradicional -ya sea por la educación, su ubicación en áreas urbanas o cambios en normas sociales- trataran de alcanzar el número de hijos deseados en los diez primeros años de unión y luego buscaran controlar su fecundidad, mientras que el resto de mujeres no lo haría.

Resumiendo, las desagregaciones que se han realizado permiten identificar ciertos comportamientos de la fecundidad, que es necesario analizar realizando desagregaciones a nivel social, a pesar de ello se puede concluir en lo siguiente: La educación tiene un efecto importante en la diferencia ción de los niveles de fecundidad al interior de las regiones y áreas de residencia; esto ha permitido mostrar los errores que se cometen cuando se consideran los promedios nacionales y regionales.

Al margen del efecto directo de la educación, se plantea a nivel de hipótesis, que la educación estaría actuando como una variable resumen de otras, es decir, lograr un cierto nivel de educación implica un determinado nivel de ingreso familiar, el acceso efectivo a la educación. En otros términos, la educación estaría actuando como reflejo del estrato social del individuo.

Este planteamiento implica, que si bien, un primer análisis puede considerar como discriminante a la educación, luego se deberá introducir nuevas variables "estructurales e intermedias", las que mediante combinaciones entre éstas y la primera, permitan identificar los comportamientos diferenciados en los estratos sociales como entre ellos.

En la medida en que se incremente el uso de métodos anticonceptivos y la población femenina alcance mayores niveles de instrucción, presumiblemente, el comportamiento futuro de la fecundidad tenderá en el mediano plazo a disminuir principalmente en las áreas urbanas. Esto es relevante en términos de las proyecciones de población, ya que estos

CUADRO 4

PERO: NUMERO DE HIJOS NACIDOS VIVOS POR MUJER POR AÑOS DE INSTRUCCION SEGUN TIEMPO DESDE LA PRIMERA UNION Y USO DE ANTICONCEPTIVOS

TIEMPO DESDE LA 1ª UNION	NUMERO MENOS DE HIJOS					TOTAL
	AÑOS DE INSTRUCCION					
	0	1-3	4-8	9-10	11 y +	
		NO	US	AN		
MENOS DE 5	1.63	1.34	1.01	1.34	1.17	1.25
5 - 9	3.23	3.31	3.19	2.67	2.00	3.29
10 - 14	5.24	5.51	4.82	3.38	3.00	5.02
15 - 19	6.76	6.33	5.32	3.57	3.00	6.35
20 - 24	8.55	7.70	6.42	4.67	6.50	7.74
25 - 29	8.92	8.55	6.82	4.60	5.75	8.34
30 y +	9.58	9.44	9.00	-	-	9.56
TOTAL	6.29	5.00	3.45	2.51	1.93	4.88
	USA	N I	NE F	ICI	EN	TE
MENOS DE 5	2.20	1.79	1.58	1.53	1.30	1.59
5 - 9	3.43	3.47	2.98	2.35	2.90	3.98
10 - 14	4.69	4.81	4.17	3.59	3.15	4.38
15 - 19	6.15	6.35	5.71	3.00	3.56	5.70
20 - 24	8.06	6.52	6.17	5.92	5.25	6.63
25 - 29	9.78	7.17	6.59	3.00	-	7.97
30 y +	9.00	9.57	13.67	-	-	9.44
TOTAL	6.59	5.08	3.90	2.68	2.45	4.24
	US	AN	EF	ICI	EN	TE
MENOS DE 5	-	1.67	1.82	1.47	1.56	1.64
5 - 9	3.50	3.29	2.82	2.76	2.65	2.85
10 - 14	5.35	4.43	4.26	3.52	3.15	4.12
15 - 19	7.52	6.30	5.26	4.63	4.00	5.63
20 - 24	6.00	8.31	6.17	5.13	5.50	6.88
25 - 29	9.50	6.25	7.17	6.00	4.00	7.33
30 y +	10.00	13.00	6.30	4.50	6.00	8.20
TOTAL	6.79	5.62	4.14	3.05	2.85	4.13

cambios en el comportamiento futuro deberán ser especificados y considerados en las hipótesis para proyectar la fecundidad.

En lo referente al trabajo femenino, se ha podido ver como se presentan significativas diferencias de fecundidad entre las mujeres que trabajan en actividades fuera del hogar, con aquellas que lo hacen como trabajador familiar no remunerado. Esto presentaría aspectos interesantes de considerar en posibles cambios en la fecundidad, si se amplía y diversifica el mercado ocupacional en las regiones.

Un último aspecto al cual se hará referencia, es a la perspectiva futura, o mejor dicho actual, del uso de una fuente aún no explotada; ésta es el Censo de Población de 1981, ya que la información que ha sido recopilada permitirá analizar la fecundidad de una manera más amplia y con menos limitaciones que las que ha presentado la información revisada. Evidentemente la estimación sería indirecta para lo cual se sugeriría el uso del método de los hijos propios ya que permite un mayor potencial de análisis al relacionar variables que generalmente no son consideradas en los registros vitales. Por cierto, el método presenta limitaciones por el largo y complejo proceso computacional; la calidad de la estimación depende de la cobertura censal y de los errores en la declaración de la edad.

2. Mortalidad

El esquema analítico propuesto, considera que existen factores socio-económicos que determinan la mortalidad, pero asimismo se han tomado en cuenta variables "intermedias" las cuales no tienen la misma connotación que en la fecundidad.

Es posible pensar en una acción consciente para controlar un nacimiento, pero no se acepta una acción de este tipo para producir una muerte (salvo casos excepcionales). Esto hace que las variables intermedias entre los factores estructurales y la mortalidad, se encuentren por el lado de las causas de muerte, tanto las directas como las asociadas. El análisis de estas variables es muy limitado debido a la falta de información adecuada ya que en el Perú los registros vitales presentan problemas de cobertura y omisión en la declaración de los hechos demográficos, principalmente la mortalidad infantil. A pesar de ello y

con ciertas reservas, estos registros se pueden utilizar para determinar la estructura por causas de la mortalidad.

Por lo general se ha considerado que la mortalidad infantil es un buen indicador del nivel de vida de la población. Tomando en consideración este hecho, se han realizado algunos estudios relacionando indicadores de nivel de vida con la mortalidad infantil.

Un estudio hecho por Behm y Ledesma ^{35/} utilizando información proveniente de los censos de población de 1972 realizan mediante el uso de métodos indirectos de medición, un detallado análisis de la mortalidad infantil en el país.

El indicador de mortalidad utilizado es la probabilidad de morir desde el nacimiento hasta cumplir la edad exacta de 2 años (270).

Los resultados que obtienen muestran que entre los años 1967-68 el riesgo de morir en los primeros años de vida era alto, 169 por mil para el total nacional, 132% en el área urbana y 213% en el área rural. Luego analizan la mortalidad por departamentos, relacionándola con indicadores de nivel de vida, concluyendo de la siguiente manera: "Se observa que, en general, la región de alta mortalidad está formada por departamentos que se caracterizan por condiciones muy deficientes de la vivienda, una proporción de la población económicamente activa dedicada a la agricultura que excede al 70% y una proporción de analfabetos superior a 50% en la población de 5 años y más de edad. Es también claro que son comunidades de preferencia rurales y pequeñas, de menos de 500 habitantes, y también con predominio de habitantes de cultura indígena, puesto que el 60% o más de las mujeres de 20 a 34 años de edad declaran hablar lenguas autóctonas. Por contraste, los departamentos que tienen una menor mortalidad en el país se singularizan en general por mejores condiciones de vivienda, una actividad económica que es mayoritariamente diferente a la agrícola y un nivel de analfabetismo inferior al 20%. Son comunidades de predominio urbano, en las cuales las mujeres que hablan lenguas autóctonas en general no superan el 20%". ^{36/}

^{35/} Behm, Hugo y Ledesma, A., La mortalidad infantil en los primeros años de vida en países de América Latina. Perú 1967-68. CELADE, San José, Costa Rica, 1977.

^{36/} Ibidem, pp. 23- 4.

Esta descripción de regiones según nivel de mortalidad es de gran utilidad para la planificación regional ya que permite diferenciar claramente áreas prioritarias en donde debieran concentrarse las acciones para mejorar las condiciones ya descritas.

En el mismo estudio, se explica los diferenciales de la mortalidad considerando como indicador del nivel de vida, el número de años de educación sistemática completados por la mujer.

Taucher ^{37/} realizó un análisis similar con información proveniente de la Encuesta Nacional de Fecundidad del Perú. En el siguiente cuadro se presentan los resultados que se obtuvieron. Se incluye además, resultados de la Encuesta Demográfica Nacional de 1975.

Cuadro 5

PERU: TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL PARA 1967-1968, 1975
Y 1977-1978 Y PROBABILIDAD DE MORIR ENTRE EL NACIMIENTO Y
LOS DOS AÑOS DE EDAD SEGUN NIVEL DE INSTRUCCION DE LA MUJER

Instrucción de la mujer	1967-1968		1975	1977-1978	
	TMI	2%	TMI	TMI	%
<u>Total</u>	135	169	120.1		109.5
Menos de 3 años	165	207	-		132.1
Primaria incompleta	110	136	-	[75.9
Primaria completa	102	102	-		
Secundaria incompleta	66	77	-	[41.1
Secundaria y +	62	70	-		

Fuentes: Behm y Ledesma, La mortalidad infantil ..., op. cit.
Taucher, E., Effects of Declining ..., op. cit.
Encuesta Demográfica Nacional de 1975.

Este cuadro permite apreciar el descenso de la mortalidad infantil, el cual no resulta muy significativo, ya que aún presenta niveles elevados respecto de otros países de América Latina.

Por otro lado, se puede apreciar las grandes diferencias en las tasas de mortalidad infantil según años de instrucción de la madre, diferencias que para 1977-1978 son mayores. Una posible explicación de este incremento en las diferencias podría ser que la estructura por educación de las madres se haya modificado, incrementándose la proporción de mujeres

^{37/} Taucher, Erica, Effects of Declining Fertility on Infant Mortality Levels; a Study Based on Data from Five Latin America Countries, CELADE, Santiago, 1982.

con mayor instrucción. Por otro lado la magnitud de la disminución para el grupo de mujeres de mayor instrucción es mucho más significativo que para las mujeres de menor instrucción (aproximadamente 36% para el primer grupo y 20% para el segundo).

Tanto el estudio de Behm y Ledesma, como la Encuesta Demográfica Nacional, consideran la mortalidad infantil según área de residencia, siendo los resultados los siguientes:

Fuente	Tasa de mortalidad infantil	
	Urbana	Rural
Behm y Ledesma	108	170
EDEN Perú	79.6	160.5

Los mismos, muestran que los niños del área rural están expuestos a una mortalidad muy elevada y cuya diferencia con respecto del área urbana se ha hecho mayor, ya que en esta última área, la disminución ha sido superior al 25%, en tanto que en la rural sólo fue del 5%. A pesar del descenso de la mortalidad infantil en el área urbana, ésta es aún elevada. Una explicación del por qué se ha producido este mayor descenso en el área urbana puede ser que en general en estas áreas se concentran la mayor o casi la totalidad de servicios de salud y otros servicios estatales de proyección social. Por otro lado esta explicación lleva a reflexionar sobre las causas de mortalidad, ya que si el descenso es debido a una mayor atención de salud e higiene, entonces probablemente las principales causas de mortalidad pueden ser enfermedades infecto contagiosas y parasitarias, las cuales fueron mejor controladas en las áreas urbanas que en las rurales.

En términos de esperanza de vida al nacer los resultados de la EDEN muestran una diferencia de 16 años en favor del área urbana (64.9 contra 48.8%). Este indicador corrobora las grandes diferencias de mortalidad entre áreas de residencia.

Considerando la mortalidad general la Encuesta Demográfica Nacional permitió realizar estimaciones bastante disgregadas y además permitió la construcción de tablas de vida según diversas características, lo cual es importante en términos de proyecciones de población.

Respecto de la mortalidad en general, se pudo encontrar que la tasa bruta de mortalidad por mil habitantes era mayor en el área rural (196.%) que en el área urbana (8.6%); asimismo es mayor en la sierra

(17.8%) que en la costa (9.7%) y selva (13.9%) y por último es mayor en los conglomerados de menos de 20.000 habitantes (17.3%) que en el resto (8.9%) y Lima Metropolitana (6.1%).

Estas desagregaciones espaciales permiten distinguir los diferentes comportamientos de la mortalidad, y por otro lado, se están determinando áreas geográficas prioritarias para la acción pública a través de servicios, ya que es muy probable que en los lugares donde la mortalidad es más alta haya mayor necesidad de ellos.

En resumen, de los estudios realizados sobre mortalidad infantil, todos ellos han analizado la mortalidad vinculándola con indicadores del nivel de vida, principalmente la educación de la madre, mostrando la importancia de este factor sobre los niveles de mortalidad. (En este caso también es válido el supuesto hecho sobre la educación en la parte de fecundidad).

Respecto de las causas directas de mortalidad, principalmente infantil, se supone que en general éstas son prevenibles, pero que están asociadas a causas que fundamentalmente están determinadas por factores estructurales, por lo tanto, es necesario buscar la manera de utilizar la información disponible en los registros vitales, con el fin de analizar la estructura por causas directas asociadas de mortalidad. Este análisis sería muy útil en términos de planificación pues permitiría orientar políticas, principalmente de salud hacia objetivos más específicos.

Además deberían desarrollarse estudios que analicen la asociación entre causas de muerte y estructura por edad de la población, que determinen el impacto de los programas de salud en la declinación de la mortalidad, y por último, analizar los diferenciales de mortalidad por grupos sociales en y entre unidades espaciales (regiones).

3. Migraciones y distribución espacial de la población

La forma en que se halla distribuida la población y los diversos desplazamientos que ésta realiza en el espacio resultan elementos importantes de ser considerados por la planificación.

En este sentido, algunos autores ^{38/} consideran como manifestaciones de la planificación espacial a la "planificación del desarrollo

^{38/} Véase Levell, op. cit.

regional", las "políticas de urbanización" y por último las "políticas de redistribución de la población", ya que todas ellas incorporan explícitamente una preocupación por la organización territorial de las sociedades nacionales. Sin embargo, estas diversas manifestaciones no están ubicadas en el mismo nivel jerárquico dentro de la política y planificación nacional, existiendo un claro sistema de subordinación interna entre ellas, el cual se refleja en su objeto concreto de acción y en su relación con la totalidad de la problemática de la organización espacial.

Es así como la "Planificación del desarrollo regional" asume características más comprensivas, abarcando aspectos tanto rurales como urbanos, así como sus interrelaciones, tanto en lo que se refiere a la estructura productiva como a la fuerza de trabajo en particular y la población en general. Así pues, ésta -la planificación regional- abarca teóricamente la totalidad de los elementos y procesos que entran en juego en la estructuración del espacio, así como el conjunto de los posibles medios de intervención sobre unos y otros.

En el campo de las "políticas de urbanización" se privilegia como objeto de estudio y acción una forma específica de organización espacial, entre las varias existentes, en virtud de su importancia, por una parte, como conformación ecológico-demográfica, y por otra, como organización territorial específica de la producción, consumo e intercambio (circulación). Estas políticas deberían subordinarse jerárquicamente al marco global dado por la planificación regional, de la cual constituye un aspecto particular.

Finalmente, las políticas de "redistribución de la población" se concentran en un elemento del sistema espacial (la población), haciendo de este su objeto concreto en lo que se refiere a movilidad y ubicación en el territorio.

Se ha querido presentar estos aspectos teóricos sobre la planificación espacial y sus componentes para mostrar la importancia relativa que asume el "factor movilidad y distribución espacial de la población" en la medida en que este factor engloba aspectos problemáticos desde el punto de vista del desarrollo económico social y político de un país.

En este sentido, los análisis de la migración y la distribución espacial de la población deben considerar las causas e interacciones que

los ocasionan tratando de ligar la cuantificación de los volúmenes de migrantes con los factores específicos que los determinan y condicionan. Un aspecto que no se puede dejar de mencionar y que está en la base del problema es que la migración y distribución espacial de la población no son sólo producto de la acción de factores económicos y sociales, sino que además son producto del crecimiento demográfico diferenciado en los subespacios del territorio nacional.

Por último, una asimilación al parecer importante, que se ha hecho a la migración es la de posibilitar la determinación de flujos de intercambio y de ideas en el espacio regional o nacional, lo cual en términos de la planificación espacial es fundamental.

Retomando el análisis de las fuentes de información y los estudios demográficos, esta vez sobre migración interna, se ha podido encontrar que son pocas las fuentes de cobertura nacional. Las más importante son los censos de población; de otro lado, algunos estudios específicos han generado sus propias fuentes de información, tales como la Encuesta de Propósitos Múltiples del Ministerio de Trabajo, y por último la Encuesta Demográfica Nacional que permitió obtener información sobre los desplazamientos de población para diferentes definiciones de migrante.

Aparte de los anteriormente mencionados, se han realizado estudios parciales de este fenómeno demográfico; se les considera así porque algunos de ellos, por su orientación antropológica han estado orientados principalmente a buscar explicaciones estructurales, dejando de lado los aspectos cuantitativos y de comprobación empírica. Otros estudios, por el contrario, muestran un rasgo cuantitativista, en la medida que se ha buscado determinar con precisión los volúmenes de los migrantes que se desplazan de un lugar a otro olvidando las interrelaciones que los determinan.

Como resultado de estos estudios se ha determinado que las principales corrientes migratorias en el Perú, provienen de las áreas rurales hacia las áreas urbanas, en otras palabras, de las áreas deprimidas en términos de urbanización e industrialización hacia aquellas de mayor desarrollo relativo.

Esta situación ha dado motivo a que se fundamente que las causas que originan esta migración sean los desiguales niveles de desarrollo

generado por el proceso histórico peruano. Pocos o ninguno de los trabajos revisados ha logrado demostrar empíricamente tal afirmación.

Un intento interesante en el desarrollado por Huiza, 39/ que al relacionar algunos indicadores económicos y sociales con las tasas de inmigración y emigración de cada uno de los departamentos trató de analizar, mediante análisis estadístico, en que medida estos indicadores explicaban las causas de las migraciones.

Las variables independientes fueron 15 y se agruparon en:

i) Indicadores de desarrollo económico: porcentaje de PEA ocupada en la agricultura; porcentaje de PEA ocupada en el sector servicios; producto bruto interno por habitante; tasa de desocupación; mediana del salario semanal de obreros; relación de dependencia económica efectiva.

ii) Indicadores de desarrollo social y condiciones de vida: 1. vivienda población que cuenta con servicios higiénicos instalados en su vivienda; población que no posee abastecimiento de agua; 2. demográfica, de salud y asistencia médica: proporción de médicos por 10 mil habitantes; esperanza de vida al nacer; tasa de mortalidad de menores de 2 años; tasa global de fecundidad; tasa bruta de natalidad; 3. de educación: número promedio de años estudiados; tasa de escolaridad.

Luego por análisis de correlaciones simples y múltiples, determina la importancia de los factores tanto para la inmigración como para la emigración. En el primer caso (inmigración) los factores más importantes son la relación de dependencia económica efectiva, la esperanza de vida al nacer y la mediana del salario semanal de obreros; para el segundo mediante la correlación simple no se obtienen resultados que determinen efectos importantes; sin embargo, utilizando los coeficientes de regresión múltiple se obtuvo mejores resultados, siendo los factores de explicación más importantes, la proporción de médicos por 10 mil habitantes, la tasa de desocupación, la mediana del salario semanal de obreros.

Una limitación que se puede observar en este trabajo y que no permitió discriminar adecuadamente la importancia de cada factor, es que los indicadores escogidos como variables independientes tuvieron entre ellos cierto grado de relación lineal, lo cual restó potencial al análisis, esto lleva a pensar en que no es cuestión de cantidad de indicadores sino de calidad explicativa de ellos.

39/ Huiza, José L., La migración interna en el Perú, 1967-1972: Aproximación al análisis de su relación con los factores socioeconómicos de las zonas de atracción y las de rechazo, CELADE, Santiago, 1980.

Es importante reconocer en este trabajo que la principal fuente de información es el censo de población, lo cual muestra el potencial de análisis que se puede obtener de esta fuente. Lamentablemente, en el caso del esquema analítico propuesto, esta fuente presenta una limitación importante ya que no considera las denominadas variables "intermedias". A pesar de ello la información censal permite obtener información sobre algunas características de los individuos que migran, es decir, edad, sexo, nivel de instrucción, ingreso, ocupación; algunas de estas características han sido investigadas por los censos, pero no han sido publicadas o consideradas en el Plan de Tabulación. Es obvia la importancia que tiene analizar estas características con fines de planificación.

En esta parte del trabajo no se pretende mostrar los volúmenes o tasas de migración para departamentos u otras unidades espaciales, sino que se trata de rescatar la forma en que se ha utilizado la información para lograr cierta "armonía" entre el enfoque "antropológico" y el "cuantitativista", teniendo en cuenta que hay una nueva fuente de información, que es el censo de 1981, y que es de esperar presente un potencial analítico mayor.

Por este motivo, parece interesante proponer algunas relaciones que podrían ser consideradas para la realización de estudios sobre la migración y que redunde en beneficio de su uso en planificación.

En primer lugar, se reconoce que se debe determinar el volumen e intensidad de las corrientes migratorias, por grupos de edad, sexo y área de residencia, ya que esta información es importante para realizar proyecciones de población por regiones. Además, permite el análisis de la selectividad de los migrantes por lugar de destino y por supuesto el análisis del efecto de la migración en la redistribución espacial de la población.

Otro aspecto interesante, es el relacionado con ciertas características de los migrantes; por ejemplo, el grado de instrucción de ellos, lo cual permitirá investigar si existen niveles de instrucción diferenciales de acuerdo a ciertos lugares de destino y si éstos existen cómo afecta al nivel de instrucción de los lugares de origen.

Asimismo, es y ha sido una preocupación constante determinar el modo de inserción de los migrantes en la estructura ocupacional del lugar de destino, para obtener esta información se debería disponer de tabulados

especiales que consideren los grupos de ocupación actual de los migrantes en cierto período (5 años). Si es posible considerar esta información con las de educación, se lograría determinar el impacto de la calidad de la mano de obra migrante en cada grupo ocupacional del lugar de destino.

Por último, sería interesante analizar el impacto de la migración en la fecundidad y la mortalidad. Mucho se ha discutido sobre el efecto de la migración en los niveles de fecundidad en los lugares de destino, por lo tanto, sería interesante generar información sobre la fecundidad de las migrantes, de tal manera que luego se pueda confrontar con la información sobre la fecundidad de las no migrantes y determinar si existen diferencias significativas entre ambas como para modificar el nivel de fecundidad en los lugares de destino. El conocimiento de este aspecto es importante en términos de elaboración de proyecciones de población. De otro lado, se podría analizar la mortalidad en los primeros años de vida de los migrantes, para poder analizar el efecto de algunos factores exógenos de la mortalidad (contexto espacial).

Este conjunto de planteamientos, más la forma en que fue tratada la información en el trabajo reseñado, permitirán ampliar el conocimiento de la migración interna, y de otra parte, proporcionar elementos para la formulación y evaluación de políticas en plazos relativamente adecuados (5 años).

Las relaciones que se han mostrado y los estudios propuestos serían beneficiosos en términos de que el diagnóstico podría enriquecer el análisis de las relaciones entre variables socioeconómicas con las demográficas. Este hecho haría posible tener mayores elementos para el diseño y formulación de políticas, ya que se podrá identificar estratos sociales y áreas geográficas con comportamientos diferenciados, y por otro lado, formular y seleccionar hipótesis adecuadas para realizar proyecciones de población.

CONCLUSIONES

1. La población, por lo general, ha sido considerada como un aspecto aislado de la sociedad, olvidando que ésta es parte del conjunto de interrelaciones que la conforman, lo que le confiere el carácter de factor y beneficiaria del proceso de desarrollo; en este sentido, la planificación, como proceso que pretende racionalizar el esfuerzo de la sociedad por lograr objetivos de desarrollo económico y social, debe considerar a la población en el carácter antes mencionado.

La posibilidad de conseguir este tratamiento, es decir, buscar hacerla endógena en los esquemas de planificación, se ve limitada por el paradigma de planificación vigente. Sin embargo, se puede lograr un uso más intensivo de los insumos demográficos en la planificación, en la medida en que se amplíe la percepción y conocimiento relativos de los encargados de planificar sobre las interrelaciones entre las variables socioeconómicas, "intermedias" y las demográficas.

2. La importancia del adecuado uso de las variables demográficas se incrementa en la medida que lo hace el plazo para el cual se planifica y disminuye el ámbito espacial en el cual se actúa; por lo tanto, es en la planificación regional en donde las variables demográficas pueden y debieran ser tratadas de manera más detallada y rigurosa. Esto no invalida el hecho de que se debe hacer un uso similar de estas variables demográficas en plazos menores, ya que si bien los cambios en las tendencias demográficas, en general, son notorias después del mediano plazo, habrán aspectos o características de ellas que en grupos sociales específicos y/o espacios menores se modifiquen más rápidamente (intensidad de ciertas corrientes migratorias).

3. La caracterización de los problemas de un subsistema regional es producto del análisis de las diversas relaciones que en él se dan y que se consideren en el respectivo diagnóstico; en este sentido, la forma en que sean tratadas las variables demográficas en esta etapa de la planificación determinará su tratamiento posterior. Es por ello que un tratamiento riguroso y detallado, que considere las interrelaciones definidas en el esquema de análisis propuesto, permitirá la adecuada formulación y selección de hipótesis del comportamiento futuro de las

variables demográficas con fines de proyección y posteriormente el diseño de políticas apropiadas tanto de orden demográfico como socio-económico.

4. En el caso del Perú, se ha podido determinar que las variables demográficas han sido consideradas en el proceso de planificación de una manera exógena, a pesar que en la primera parte del período en análisis, en el marco ideopolítico del proyecto nacional que se pretendía implementar, se pudo encontrar que la población era concebida en el doble rol de población-sociedad. Concepción que varió sustantivamente en la segunda parte del período, hacia la orientación de población como productora y consumidora.

5. En términos de los diagnósticos de la realidad nacional, las variables demográficas, principalmente la fecundidad y la mortalidad, fueron consideradas como indicadores indirectos de aspectos sociales (salud) restando importancia al análisis de las diversas interrelaciones entre variables socioeconómicas y demográficas. De otro lado, mediante el uso de técnicas analíticas, se utilizó información demográfica para generar indicadores de variables económicas, sin considerar que la información demográfica no tiene un valor en sí misma, sino que debe ser analizada dentro de un conjunto de interrelaciones que las condicionan y determinan.

6. Las fuentes de información demográfica utilizadas para la elaboración de diagnósticos, por lo general han sido los censos de población, sin que éstos hayan sido explotados de manera intensa. Asimismo, durante el período, y más concretamente en la segunda parte de éste, se generó información demográfica a partir de encuestas, cuyo potencial analítico no fue explotado; contadas son las excepciones en las cuales esta información fue utilizada con fines de diagnósticos y para formulación de políticas.

7. Las políticas que fueron propuestas para actuar en forma directa sobre la población tuvieron un carácter muy general, debido a que carecían de fundamento empírico, lo cual hizo que las acciones propuestas se orientaran principalmente a afectar la forma del fenómeno y no las causas del mismo.

La incorporación efectiva de las variables demográficas como endógenas a los esquemas de planificación, pasa por diversos niveles de comprensión del problema; primero, en la medida en que los intereses del sistema económico dominante en los países de América Latina (salvo Cuba) mantengan un modelo de desarrollo en el cual predominen las variables de la economía de mercado, esta incorporación sólo será un ejercicio teórico. Segundo, la tarea de incorporar estas variables en la condición señalada no corresponde sólo a demógrafos, sino que es una acción coordinada entre éstos, los productores de información y los planificadores; en este sentido será necesario especificar las demandas de información para lograr así la comprensión cabal del fenómeno, que permita proponer acciones sobre las causas y no sobre las manifestaciones de los mismos.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Argüello, Omar, "Variables socioeconómicas y fecundidad", Notas de Población, agosto, 1980. pp. 123-148.
- Bettelheim, Charles, Planeación y crecimiento acelerado, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
- Boisier, Sergio, Diseño de planes regionales, métodos y técnicas de planificación regional, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1976.
- Boisier, Sergio, et al, Experiencias de planificación regional en América Latina, una teoría en busca de una práctica, CEPAL/ILPES, SIAP, Santiago, 1981.
- Borsotti, Carlos, "Notas sobre la teoría y la metodología de la planificación sociodemográfica", en Estructura política y política de población, PISPAL, Santiago, 1977.
- CEPAL, "El uso de datos y estudios demográficos en la planificación del desarrollo regional", en Los estudios demográficos en la planificación del desarrollo, CELADE, Santiago, 1975, pp. 217-291.
- De Mattos, Carlos, Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana, ILPES, Mimeografiado, 1979.
- _____, Planificación regional a escala nacional, ILPES, Mimeografiado, Santiago, 1977.
- _____, Racionalidad dominante, dinámica espacial y planificación regional posible, ILPES, Mimeografiado, Santiago, 1982.
- Freedman, Ronald; Davis, Kingsley; y Blake, Judith, Factores sociológicos de la fecundidad, El Colegio de México y CELADE, México, 1967.
- ILPES, Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, Siglo XXI, México, 1980.
- _____, El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, ILPES, Santiago, 1982.
- _____, Política económica, organización social y desarrollo regional, ILPES, Santiago, 1982.
- ILPES, OEA, BID, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, Siglo XXI, México, 1979.

- IRG, Final Report Social Science Research for Population Policy, Directions for the 1980's, IRG, El Colegio de México, México, 1979.
- Matus, Carlos, Estrategia y plan, Textos del ILPES, Editorial Universitaria S.A., Santiago de Chile, Siglo XXI, México, Santiago, 1972.
- Naciones Unidas, Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas, NU, Nueva York, 1978.
- Peláez, César, "La utilización de la información demográfica y los estudios de población en la planificación", en Redistribución espacial de la población en América Latina, CELADE, Santiago, 1980.
- Sierra, Enrique, Ensayos sobre planificación, ILPES, Mimeografiado, Santiago, 1978.
- Termote, Marc, "Problemas metodológicos de las proyecciones de la población urbana", en Notas de Población, abril, 1982, pp. 87-125.
- Urzúa, Raúl, El desarrollo y la población en América Latina, Siglo XXI, México, 1979.
- van Dusseldorp, D.B.W.M., "Demography", en Framework for Regional Planing in Developing Countries, van Staveren, J.M., ILRI, The Hague, 1980.

BIBLIOGRAFIA PARA EL ANALISIS DEL CASO

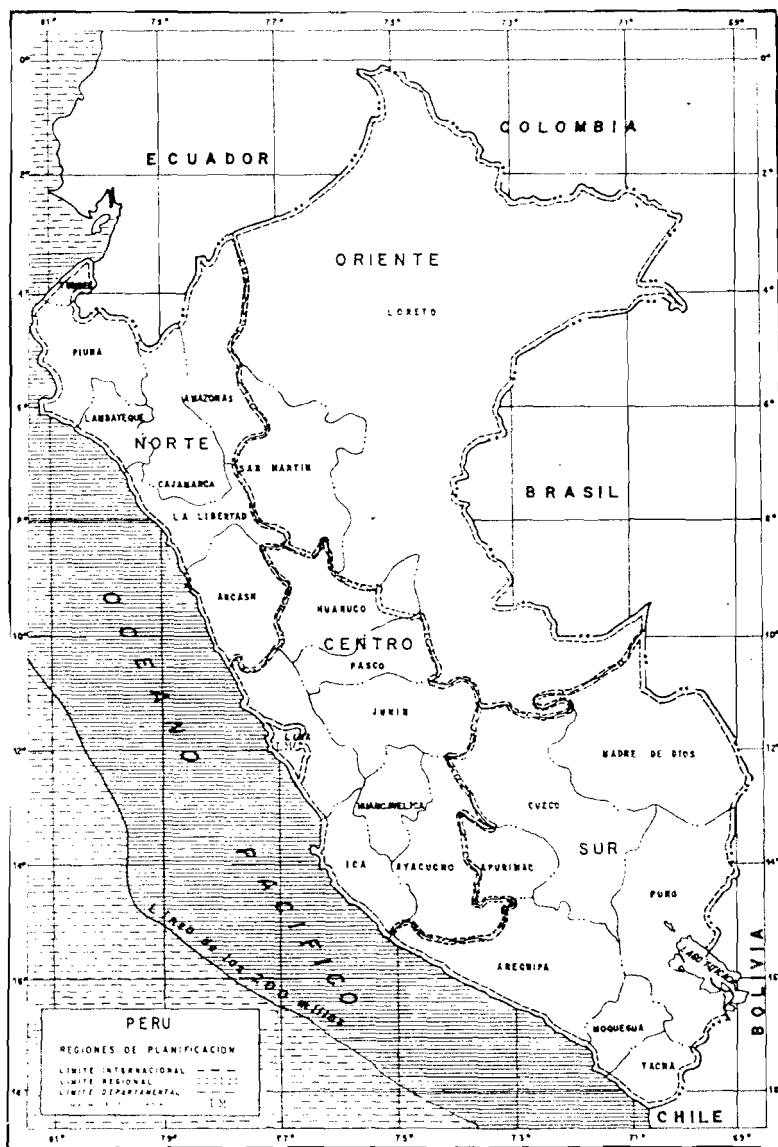
- AMIDEP, Problemas poblacionales peruanos, Guerra, García, R; Sara, Lafosse, V; Ruiz, Carrillo, L., Editores, Lima, 1980.
- Behm, Hugo; y Ledesma, Alfredo, Mortalidad en los primeros años de vida en América Latina, Perú, 1977-1968, CELADE, San José, Costa Rica, 1977.
- Huiza, José, La migración interna en el Perú 1967-1972: Aproximación al análisis de su relación con los factores socioeconómicos de las de atracción y rechazo, CELADE, Santiago, 1980.
- Instituto Nacional de Estadística, Encuesta demográfica nacional del Perú, Lima 1978, fascículos 1,2,5.
- Instituto Nacional de Planificación, Bases para la formulación de un programa nacional de desarrollo a largo plazo, Lima, 1968.
- Instituto Nacional de Planificación, Oficina Nacional de Estadística, Encuesta nacional de fecundidad del Perú 1977-1978 informe general, ONE, Lima 1979.
- Instituto Nacional de Planificación, Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, Los cambios fundamentales en la ocupación del territorio peruano, Lima, 1971.
- Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Planificación, Primer seminario nacional sobre políticas de población informe final, Lima, 1976.
- Mostaje, Nelly, Actitudes de la mujer frente a la fecundidad y uso de métodos anticonceptivos, CELADE, Santiago, 1981.
- Perú, Presidencia de la Republica, Instituto Nacional de Planificación, Plan de desarrollo económico y social 1967-1970, Lima, 1965.
- _____, Plan del Perú 1971-1975, Lima, 1971.
- _____, Plan del Perú 1975-1978, Lima, 1975.
- _____, Plan nacional de desarrollo a mediano plazo 1979-1982, Lima, 1979.
- _____, Plan nacional de desarrollo a largo plazo 1979-1990 (proyecto), Lima, 1979.
- _____, Plan de gobierno "Tupac Amaru", Lima, 1977.
- _____, Lineamientos de política de población, Lima, 1977.
- _____, Población y ocupación (documento de trabajo), Lima, 1970.
- Ramos, Hector, Mortalidad infantil y atención materno infantil en el Perú, CELADE, Santiago, 1981.

Taucher, Erica, Effects of declining fertility on infant mortality levels; a study based on data from five latin america countries, CELADE, Santiago 1981.

Velasco, Alvarado, Juan, Mensaje a la Nación, Plan "Inca", Lima, 1974.

A N E X O

Mapa 1



CUADRO A
PERU: NUMERO MEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS POR MUJER Y
PORCENTAJE DE MUJERES POR AÑOS DE INSTRUCCION
SEGUN REGION Y AREA DE RESIDENCIA

REGION AREA DE RESIDENCIA		NUMERO MEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS PORCENTAJE DE MUJERES AÑOS DE INSTRUCCION						Total
		0 AÑOS	1 a 3	4 a 8	9 a 10	11 a más	Total	
LIMA METROP.	\bar{x}	6.05	4.56	3.53	2.45	2.49	3.65	
	%	10	17	44	22	4	100	
URBANA	\bar{x}	6.03	4.56	3.53	2.46	2.49	3.65	
	%	10	17	44	22	4	100	
RURAL*	\bar{x}							
	%							
NORTE	\bar{x}	6.25	4.91	3.76	2.65	2.33	4.87	
	%	36	20	24	4	3	100	
URBANA	\bar{x}	6.57	5.37	3.80	2.67	2.38	4.47	
	%	18	25	38	13	6	100	
RURAL	\bar{x}	6.13	4.53	3.59	2.43	3	5.30	
	%	46	34	8	4	0.3	99.3	
CENTRO	\bar{x}	6.12	4.94	3.69	2.98	2.83	4.84	
	%	34	24	26	6	5	100	
URBANA	\bar{x}	6.92	5.50	3.66	2.98	2.82	4.66	
	%	23	21	38	10	8	100	
RURAL	\bar{x}	5.77	4.45	3.82	3.00	3.00	5.12	
	%	58	27	13	4	0.4	99.4	
SUR	\bar{x}	5.87	4.63	3.67	2.37	2.07	4.71	
	%	45	28	31	6	5	100	
URBANA	\bar{x}	5.89	4.59	3.80	2.40	2.05	4.21	
	%	27	21	30	12	5	100	
RURAL	\bar{x}	5.86	4.66	3.41	2.0	2.50	5.18	
	%	60	23	13	5	0.4	99.4	
ORIENTE	\bar{x}	6.68	5.18	3.49	2.37	2.45	4.59	
	%	18	36	38	6	3	100	
URBANA	\bar{x}	6.70	5.32	3.37	2.28	2.40	4.40	
	%	10	28	50	10	2	100	
RURAL	\bar{x}	6.67	5.06	3.95	2.60	4.00	5.32	
	%	32	47	20	0.6	0.3	99.9	
TOTAL	\bar{x}	6.15	4.84	3.62	2.52	2.45	4.52	
	%	30	25	31	30	4	100	
URBANA	\bar{x}	6.39	5.05	3.60	2.53	2.46	4.12	
	%	16	31	41	15	7	100	
RURAL	\bar{x}	6.02	4.65	3.69	2.33	2.00	5.24	
	%	53	32	13	4	0.3	99.3	

FUENTE: TABULADOS DE LA ENAF - PERU.

* LIMA METROPOLITANA NO TIENE AREA RURAL SIGNIFICATIVA

Cuadro 2

PERU: NUMERO MEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS POR MUJER CON 7 AÑOS DE INSTRUCCION Y PORCENTAJE DE MUJERES E HIJOS SEGUN REGION Y AREA DE RESIDENCIA

REGION	MENOS AÑOS DE INSTRUCCION			7 Y MAS AÑOS DE INSTRUCCION			Nº MEDIO TOTAL	
	# MEDIO DE HIJOS	% del Total de Hijos	% del Total de Mujeres	# MEDIO DE HIJOS	% del Total de Hijos	% del Total de Mujeres		
		U	R	B	A	N	A	
LIMA METROP.	4.38	71	59	2.66	29	41	3.65	
NORTE	5.10	85	75	2.61	15	25	4.97	
CENTRO	5.27	83	74	2.96	17	26	4.66	
SUR	4.93	81	69	2.56	19	31	4.31	
ORIENTE	4.57	87	78	2.46	13	32	4.10	
TOTAL	4.81	80	68	2.63	20	32	4.12	
		R	U	R	A	L		
LIMA METROP.	-	-	-	-	-	-	-	
NORTE	5.38	99	98	2.57	1	2	5.32	
CENTRO	5.17	98	97	3.31	2	3	5.12	
SUR	5.32	99	97	2.25	3	3	5.18	
ORIENTE	5.40	99	98	1.11	1	2	5.32	
TOTAL	5.30	99	98	2.52	1	2	5.24	

FUENTE: TABULADOS ESPECIALES ENDE - PERU

CUADRO 3

PERU: NUMERO, MESIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS POR MUJER SEGUN TIPO DE TRABAJO, DESPUES DE LA PRIMERA UNION POR REGION Y AREA DE RESIDENCIA.

REGION	NUMERO MEDIO DE HIJOS Y % DE MUJERES:										
	TRABAJA FAM. Y O REMUNERADO	% DE MUJERES	ASALARIADO	%	INDEPENDIENTE	%	OTROS	%	NO TRABAJA	%	Nº MEDIO TOTAL
	T O T A L										
LIMA METR.	3.60	0.4	3.35	28	4.72	27	3.18	26	3.65	43	3.65
NORTE	5.69	19	3.66	12	5.62	23	5.55	2	5.55	44	4.91
CENTRO	5.89	35	4.33	11	5.29	21	4.04	2	4.47	31	4.88
SUR	5.62	30	4.26	15	5.02	22	4.75	6	4.62	27	4.71
ORIENTE	6.28	29	3.77	13	5.09	25	4.44	3	3.57	30	4.54
TOTAL	5.84	21	3.71	16	5.16	23	4.34	3	4.37	37	4.52
	U R B A N A										
LIMA METR.	4.00	04	3.32	28	4.72	27	3.18	26	3.64	42	3.65
NORTE	5.42	5	3.57	20	5.62	29	4.39	2	4.46	44	4.41
CENTRO	6.27	16	4.20	16	5.40	28	4.12	4	4.03	36	4.66
SUR	6.06	8	4.06	24	5.09	34	4.24	5	3.81	29	4.21
ORIENTE	6.43	12	3.52	11	5.10	25	4.53	3	3.44	40	4.30
TOTAL	6.07	6	3.58	22	5.14	29	3.85	3	3.90	40	4.32
	R U R A L										
NORTE	5.74	24	4.18	4	5.64	15	5.65	3	5.72	44	5.32
CENTRO	5.76	26	4.76	6	5.00	12	3.91	2	5.23	24	5.12
SUR	5.56	49	4.79	8	4.82	11	5.52	6	5.39	26	5.18
ORIENTE	6.23	26	4.74	6	5.08	22	-	-	4.04	16	5.32
TOTAL	5.79	42	4.65	6	5.24	14	5.22	3	5.43	31	5.24

FUENTE: TABULADOS ESPECIALES DEL EDAF - PERU

CUADRO 4

PERU: NUMERO MEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS POR MUJER* SEGUN USO DE METODOS ANTICONCEPTIVOS Y PORCENTAJE DE MUJERES E HIJOS POR REGION Y AREA DE RESIDENCIA (MUJERES QUE SE REFIEREN A HAY SIDO HOGAR)

REGION	USO DE METODOS ANTICONCEPTIVOS									TOTAL
	Nº X HIJOS	USA % HIJOS	% MUJER	USA X HIJOS	INEFICIENTE % HIJOS	% MUJER	USA X HIJOS	EFICIENTE % HIJOS	% MUJER	
			T	C	T	A	L			
LIMA METROP	3.64	36	33	3.80	36	31	3.85	28	26	3.75
NORTE	5.28	70	68	4.69	20	21	4.50	30	33	5.06
CENTRO	5.13	68	65	4.51	24	26	4.25	8	6	4.84
SUR	4.98	71	67	4.36	23	25	3.85	6	8	4.74
ORIENTE	4.84	69	67	4.38	17	19	4.56	14	14	4.11
TOTAL	4.88	63	59	4.27	24	26	4.13	13	15	4.61
			U.	R.	B.	A.	N.	A.		
LIMA METROP	3.63	36	37	3.80	36	36	3.84	28	27	3.75
NORTE	4.72	52	50	4.57	30	30	4.28	18	30	4.62
CENTRO	4.66	51	49	4.50	36	36	4.04	13	15	4.51
SUR	4.55	53	50	4.00	34	36	3.81	13	14	4.25
ORIENTE	4.33	61	60	3.92	18	20	4.52	21	20	4.29
TOTAL	4.31	48	47	4.12	32	32	4.07	20	21	4.19
			R.	U.	R.	A.	L.			
NORTE	5.60	87	87	5.09	30	30	6.29	3	3	5.97
CENTRO	5.44	85	82	4.52	32	45	5.40	3	3	5.30
SUR	5.33	85	84	5.24	34	44	4.57	4	8	5.24
ORIENTE	5.47	80	79	5.24	37	37	5.00	3	4	5.41
TOTAL	5.46	85	84	4.99	32	33	5.42	3	3	5.39

FUENTE: TABULADOS ESPECIALES DE LA ENAF - PERU

* MUJERES VIDA CONYUGAL ACTIVA QUE HAN SIDO HABLA DE METODOS ANTICONCEPTIVOS.