

La “explosión demográfica”: la configuración de un problema público global,
nacional y local 1958-1974

Daniela Roldán Restrepo

Trabajo de grado para optar al título de socióloga

Asesora

Marta Isabel Domínguez Mejía

Dra. Ciencias Sociales con especialidad en Sociología

Universidad de Antioquia

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Departamento de Sociología

Medellín

2018

Tabla de Contenido

Introducción	2
Perspectiva teórico-metodológica. De la relación orden-libertad al análisis en escalas de la construcción social de un problema público	6
Capítulo 1. La construcción del crecimiento poblacional como problema global	16
1.1. Emergencia y consolidación del problema de población.....	18
1.2. El Movimiento Internacional de Población y la construcción de una interpretación particular del problema del crecimiento poblacional.....	24
1.3. La Primera Conferencia Mundial sobre Población de la ONU, el poder de los actores y las relaciones de poder en el agendamiento de los problemas públicos	31
Capítulo 2. De la escala global a la escala nacional: la emergencia y el agendamiento del “problema de población” en Colombia	41
2.1. Población y desarrollo. La relación Colombia- Estados Unidos y la doctrina del <i>Respice Polum</i> en la emergencia de crecimiento poblacional como problema público en Colombia.....	44
2.2. Ciencia y población. La asistencia externa en la emergencia y consolidación de ASCOFAME, un grupo de presión clave en la construcción del crecimiento poblacional como problema público en Colombia.....	55
2.3. El Estado entra en escena: la política pública de planificación familiar en Colombia y la aparición del debate público político frente al tema	67
2.4. Fuera de foco: Fernando Tamayo, Profamilia y la génesis de la anticoncepción moderna en Colombia.....	79
Capítulo 3. Zoom al conflicto: la planificación familiar en la ciudad de Medellín	86
3.1. La ciudad y su “problema de población”	87
3.2. El conflicto: actores, posiciones y estrategias en el debate sobre la contracepción y las políticas de planificación familiar.....	96
3.3. La década de los setenta y la institucionalización de las políticas de planificación familiar	110
Conclusiones	115
Bibliografía	118

La explosión demográfica: la configuración de un problema público global, nacional y local 1958-1974

*Cuando, de un modo apremiante, le preguntaron a Zenón si había algo en reposo, dijo: sí,
la flecha que vuela está en reposo*
Franz Kafka, Diarios (1910-1913), 27

Introducción

El periodo de tiempo comprendido entre los años 1958 y 1974 y conceptualizado por Arthur Marwick (1998) como “los largos sesentas” transformó a tal punto el desarrollo social y cultural del resto del siglo que resulta acertado calificarlo como un periodo de “revolución cultural”¹. No ajenos a esta revolución—que, pese a no ser estrictamente política o económica, cambió las condiciones materiales, los estilos de vida, las relaciones y las libertades personales de la gran mayoría de la población—los países de América Latina sufrieron profundos cambios.

En Colombia, el periodo de tiempo señalado por Marwick coincide íntegramente con el periodo formal del Frente Nacional, un pacto para la alternancia en el poder realizado por los dos partidos políticos mayoritarios de la época (el Liberal y el Conservador) y su antecedente más cercano es La Violencia, una época de la historia del país en la que la violencia en el campo fue tan intensa que no sólo terminó por nominarla sino que provocó, junto con otros factores², el desplazamiento de gran parte de la población rural hacia las ciudades. Mientras que en Europa el proceso tomó siglos, en Colombia el porcentaje de campesinos se redujo a

¹ Arthur Marwick se cuida de usar el término “revolución cultural” basándose en el hecho de que esta no fue producto de un movimiento contra cultural integrado y unificado, total y consistentemente opuesto a la cultura dominante. Pese a ello, aquí se considera que los cambios fueron tan profundos que bien puede usarse el término.

² Existe aún hoy un debate frente al papel que tuvo La Violencia en el “éxodo rural”. Mientras que algunos autores destacan los factores socio-económicos como los causantes de los flujos más importantes de la migración del campo a la ciudad (Cardona, 1968; Simmons, 1978; McGreevey, 1968; Bernal, 1973), otros, como Aprile-Gnisset y Mosquera (1978; 1992) “argumentan que la ciudad moderna fue uno de los ‘derivados’ de la violencia y el producto de una urbanización forzada y acelerada” Lina María Sánchez Steiner, “Éxodos rurales y urbanización en Colombia. Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas”, *Bitácora* 13.2 (2008) 64

la mitad en las dos décadas que hay entre 1951 y 1973, de manera semejante en toda América Latina, en donde “ya en los años setenta, no había ningún país [en el que la población rural] no estuviera en minoría, con excepción de los miniestados de Centroamérica y de Haití”³

Con todo, la “explosión demográfica”, como llegó a denominarse al acelerado crecimiento poblacional del Tercer Mundo, es el que prende las alarmas hasta configurarse como un problema de carácter mundial. En efecto, es durante el siglo XX, como anota Klancer, que la población mundial creció más abruptamente, pasando de cerca de 1.6 mil millones en 1900 a poco más de seis mil millones en el 2000, con el 75% de ese crecimiento ocurriendo después de 1950⁴.

En momento más álgido de la Guerra Fría (1947-1991), la significación especial de este aumento se encuentra en que son los países con los índices socio-económicos más deficientes los que jalonan los índices mundiales del crecimiento de la población. Con los Estados Unidos al frente del bloque capitalista, el fenómeno se interpreta rápidamente como peligro de insurrección. Sumando el proceso de secularización a este contexto y con el triunfo de la Revolución Cubana como telón de fondo, el debate biopolítico empieza a configurarse en la escala global y a abrirse camino hacia la agenda pública y gubernamental de las principales ciudades del país. En lo que se puede ver como la lucha por construir cierta visión del problema, amplios sectores de la población se vieron enfrentados.

De un lado del espectro, algunos actores empiezan a construir la idea de las altas tasas de natalidad como amenaza y a implementar estrategias para que sea esta la visión sobre el fenómeno que se imponga como verdadera. Los discursos que claman por el desarrollo de las naciones, el avance de las ciencias (la demografía, particularmente) y las tecnologías (la contraceptiva, para mayor precisión), así como la construcción de amplios espacios de convergencia entre actores de todo tipo (locales, nacionales, internacionales, transnacionales, públicos y privados, individuales y colectivos) serán las estrategias clave de quienes se ubican a este lado en la discusión.

³ Eric Hobsbawm, *Historia del Siglo XX* (Buenos Aires: Crítica, 1998) 144

⁴ Emily Klancher Merchant, “A Digital History of Anglophone Demography and Global Population Control, 1915-1984”, *Population and Development Review* 43.1 (2017) 3

Del otro lado se defienden la soberanía de las naciones, la fuerza que reciben del tamaño de sus poblaciones, lo sagrado de la vida, lo divino de todo fenómeno y lo natural. Contra las agencias públicas y privadas de los Estados Unidos, las élites liberales nacionales y las ideas hegemónicas de progreso y modernización, este lado del espectro lo comparten la jerarquía católica, los grupos más conservadores, los intelectuales y los adeptos a las ideas de la izquierda política. Su punto de encuentro es el rechazo a la intervención extranjera, al poder del “hegemón” indiscutible del continente.

En la contienda se defiende la libertad autoritariamente y se controla a la población a través de sus elecciones en libertad. Se trata de una verdadera lucha por posicionar valores y, a través de ellos, cierto orden en la que no tienen lugar las mujeres, pese a que sus cuerpos son, en últimas, la razón de la disputa. Pronto se encontrarán, sin saberlo, con métodos seguros y eficaces que transformarán sus vidas y pronto cambiará con ello la historia del mundo —el “destino biológico” ya no sería más “destino”—pero eso no hace parte de la discusión.

Aunque las formas culturales se transformen ante sus ojos, los poderosos hablan de desarrollo económico, de riqueza, de Estados fuertes, de fortalecimiento de la industria, de más y más producción. Solo en asocio son estos temas, para ellos, cobra importancia la cuestión de la reproducción. Y es precisamente en asocio con estos temas que, a mediados de la década de los sesenta, se diseñan políticas públicas para hacerle frente al acelerado crecimiento de la población, pese a que en la búsqueda de legitimidad de estas medidas (e incluso en contra de ellas) se cuecen alusiones a la libertad de las parejas e, incluso, para los más progresistas, de las mujeres.

Así, mientras los datos que evidencian el crecimiento poblacional se presentan como incuestionables gracias al desarrollo de la demografía, como legítimos a través del estatus con el que cuenta el saber médico y como ineludibles en el marco del discurso del desarrollo, la lucha de los actores con capacidad de incidencia en el debate se hace cada vez más fuerte, más expresiva del hecho de que algo se mueve: de que algo *puede* cambiar. En efecto, estaban en juego el sistema sexo/género que fija las identidades a la biología y que segrega sobrevalorando “lo masculino” y devaluando “lo femenino” de acuerdo a lo “natural”; la composición tradicional de la familia y la Familia misma como institución; la autoridad de la Iglesia católica y de la religión en general para determinar lo que está bien y lo que está

mal; el predominio de las élites político-económicas para dirigir la vida económica y social de la población; y el modelo económico liberal en contra del cual los intelectuales y los partidarios de la izquierda política desestiman “el mito” de la explosión demográfica y demandan acciones concretas para la industrialización.

La disponibilidad de métodos modernos para la contracepción aparece entonces como un fenómeno técnico y científico, pero, ante todo, como un fenómeno sociopolítico, en el momento de la profunda transición por la que pasa el país en los “largos sesenta” en materia de ordenamiento político, económico y sociocultural. Los límites entre lo micro y lo macro, lo global y lo local, lo público y lo privado, lo nuevo y lo tradicional, se desdibujan en este debate que se sitúa sobre el cuerpo pero que reviste grandes intereses para el ordenamiento social.

A partir de la revisión de diversas fuentes secundarias y primarias⁵, el objetivo de este texto es hacer evidentes estas relaciones de interdependencia (local-nacional-global; micro-macro; privado-público; individual-colectivo, etc.) a través del análisis del proceso mediante el cual el acelerado crecimiento poblacional se construye como problema susceptible de ser intervenido por las autoridades públicas en el mundo, en Colombia y en la ciudad de Medellín, en el convulsionado periodo de tiempo de los largos sesenta (1958 y 1974)⁶.

Al respecto cabe anotar que, en un principio, el objetivo del trabajo era dar cuenta del proceso únicamente en la ciudad de Medellín. Sin embargo, en la medida en que el interés se mantuvo (y cada vez más) en la manera en la que el fenómeno se construyó como problema, resultó ineludible “el viaje” hasta la escala global, en la que efectivamente se le dio al problema la forma con la que se intentó implantarlo luego en la escala nacional y la local. Por eso, después de las respectivas claridades teóricas y metodológicas, el texto se estructura en tres grandes partes que corresponden a la separación (analítica) de las escalas en las que se lleva a cabo el proceso.

⁵Específicamente prensa local de la época y fuentes manuscritas relacionadas con el tema y recuperadas de los siguientes archivos en el marco de una investigación que el Grupo de Investigación en Historia Social realizó recientemente (Tecnologías del Orden): Archivo Histórico de Medellín (AHM), Archivo Histórico de Antioquia (AHA) y Archivo General de la Nación (AGN).

⁶ En razón del objetivo que se persigue, a manera de contextualización se va un poco más atrás en el tiempo (principios del siglo). El énfasis se pone, no obstante, en el periodo que aquí se presenta.

En la primera parte se da cuenta del proceso a través del cual el “problema de población” se construye en la escala global –dominada por los Estados Unidos-- con ciertos atributos específicos y con un marcado énfasis a ciertas vías de solución. En la segunda parte se observa la manera en que el problema se re-estructura en Colombia (escala nacional) de acuerdo a los intereses, visiones y capacidades de sus habitantes y, particularmente, de las élites dirigentes. En la tercera parte se da cuenta del proceso simultáneo de reestructuración del problema e implementación de sus soluciones en Medellín (escala local), segunda ciudad más poblada de Colombia y espacio socioterritorial en el que más resistencia se opuso a las políticas de planificación familiar en el país.

En una última parte del trabajo se presentan las conclusiones generales entre las cuales vale la pena adelantar que el “problema de población” (o crecimiento acelerado de la población) sufre varios procesos de definición tanto antes como durante y después de convertirse en materia de política pública, de acuerdo a los intereses de los actores en juego, de las estrategias que utilizan para sacar tales intereses adelante y, sobre todo, de su poder.

De allí que, contrario a lo que asumen la mayoría de los estudios sobre el tema, al enmarcarse dentro de una *relación* de poder, la capacidad de incidencia de los Estados Unidos sobre la región y, particularmente, sobre las visiones que aquí se construyen sobre la realidad, no pueda establecerse *a priori*, sin la observación de la forma en la que responde la contraparte, existente en toda *relación*.

Perspectiva teórico-metodológica: de la relación orden-libertad al análisis en escalas de la construcción social de un problema público

El problema del orden social se encuentra en el corazón de las ciencias sociales y, particularmente de la sociología. Desde Comte o Spencer hasta Giddens o Bourdieu, pasando por Parsons, Marx, Weber, Durkheim, Adorno o Schütz, la forma en que ciertos órdenes o regularidades (patrones o estructuras independientes de los individuos) se generan ha sido ampliamente abordada desde perspectivas diferentes e, incluso, enfrentadas⁷. Para algunos la

⁷ Martín Retamozo, “Orden social, subjetividad y acción colectiva. Notas para el estudio de los movimientos sociales”, *Athenea Digital* 16 (2009) 96

respuesta se encuentra en la acción individual, para otros no hay individuo capaz, sólo estructuras, para otros la clave se encuentra más bien en una posición intermedia entre ambas concepciones.

Lo cierto es que independientemente de cómo se nomine a estas relaciones (acción-estructura; micro-macro; individuo-sociedad) todo estudio de la sociedad se pregunta, implícita o explícitamente, por las cuestiones de la libertad y el orden “y toda teoría sufre la atracción de ambos polos”⁸. La tensión entre la libertad y el orden remite a la idea según la cual la pervivencia de la colectividad (de la población, de la especie) depende de la regulación de los individuos que la conforman (“*lobo es el hombre para el hombre*”) por lo que es necesario responder, al menos, dos preguntas fundamentales: ¿cómo regular a esos individuos? Y, sobre todo ¿Quién está en capacidad de hacerlo? Las respuestas a estas preguntas han variado a lo largo de la historia. No es el objetivo de este texto profundizar en ello. Baste decir que, en la modernidad, el cuerpo se convierte en la respuesta por el *cómo* (Foucault; Turner, 1989) y el Estado Nación —concreción de la idea de un poder no individualizado— en la entidad que responde, al menos idealmente, por el *quién* (Bourdeau, 1970; Roth, 2017). Las políticas públicas para el disciplinamiento de los cuerpos son, en este sentido, uno de los dispositivos más acabados de la modernidad.

A través de este tipo de políticas se decide sobre aspectos básicos de las vidas de los individuos (su nutrición, su bienestar físico, su sexualidad, etc.) y se direcciona, con ello, el devenir del “cuerpo social”. Al reinterpretar el problema hobbesiano del orden a la luz del cuerpo, Bryan Turner (1989) plantea que, al menos desde la modernidad, toda sociedad debe ocuparse de cuatro labores básicas que se superponen unas a otras para el mantenimiento del orden social: 1) la reproducción de las poblaciones en el tiempo; 2) la regulación de los cuerpos en el espacio; 3) la restricción del deseo como un problema interior del cuerpo y 4) la representación de los cuerpos en el espacio social como una cuestión relativa a la apariencia⁹.

⁸ Jeffrey Alexander, *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial* (Barcelona: Gedisa, 2000) 11

⁹ Luz Elena Espinal Pérez y María Fernanda Ramírez Brouchoud, *El cuerpo civil. Controles y regulaciones: Medellín 1950* (Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2006) 27

Cuatro labores que laten en toda acción de dirección de la sociedad (de gobierno, en el sentido amplio de la palabra) y que se manifiestan, como en ninguna otra parte, en las acciones que apuntan al control de los nacimientos. Por ello la emergencia de un problema asociado con el crecimiento poblacional y de propuestas concretas para hacerle frente, constituyen una temática privilegiada para observar en detalle aquella tensa relación constitutiva de la sociedad: orden-libertad.

Porque la elección (consciente, en el mejor de los casos) de ciertas presuposiciones determina las posibilidades teóricas y supone límites para el análisis, a continuación, se hacen explícitas las premisas básicas desde las que se aborda el problema en la presente investigación. Con estas premisas se construye una perspectiva teórica y metodológica “propia”, una “perspectiva” para la observación de un problema específico en la que se sintetizan amplios debates teóricos y metodológicos de las ciencias sociales.

1) No existen problemas públicos por naturaleza. Como la realidad social (Berger y Luckmann), la manera en la que ciertos fenómenos se conciben como problemas *públicos*, es decir, visibles, de interés general y susceptible de ser intervenidos por el gobierno, responde a un proceso de construcción social en el que los diferentes actores transan sus visiones sobre el mundo, sobre lo que se valora como importante, como justo, como probable, sobre la forma en la que las cosas han sido y sobre lo que podría o *debería ser*. Por eso, la definición de un hecho como problema, “transforma el pasado, el presente y el futuro” de un entorno social¹⁰ y de los grupos que lo ocupan, en la medida en que lleva a la racionalización de ciertos cursos de acción y a la determinación de cuáles acciones serán recompensadas o penalizadas. Pero, sobre todo, a “la calificación de las personas como virtuosas o útiles, como peligrosas o inadecuadas, como amigas o enemigas y a la definición de quiénes ejercen la autoridad y quienes la aceptan”¹¹.

Precisamente porque responde a interpretaciones diversas del mundo, a diferentes intereses de grupo y a valores disímiles y sobrepuestos no todos los problemas que generan molestia logran llamar la atención del “público” y, menos aún, la del gobierno, por muy fuerte que sea la afectación o por muy amplio que sea el grupo afectado. Los que sí lo logran, por su parte,

¹⁰ Murray Edelman, *La construcción del espectáculo público* (Buenos Aires: Manantial, 2002) 37

¹¹ Murray Edelman 27

no están libres de ambigüedades ni de inconsistencias. La pobreza, el sexismo, el racismo y la segregación racial, el deterioro medio ambiental, la preocupación por la vejez o por la primera infancia y la violencia sexual son, todos, fenómenos sociales que sólo hasta fechas recientes han pasado a ser concebidos como problemas públicos y no como características del orden de lo privado o de lo natural. Y su esbozo como tales ha variado a través del tiempo y el espacio: de una generación a otra, de una región, país o ciudad a otra, de acuerdo a los marcos cognitivos y culturales de cada persona y de cada sociedad.

El “problema de población” que se dibuja a mediados del siglo XX a raíz del acelerado crecimiento de las tasas de crecimiento poblacional de los países del “Tercer Mundo”, responde, como todos los problemas públicos, a una construcción social. Las cifras se inflan para hacer énfasis en unos (aborto, densidad poblacional, desempleo, etc.) y no en otros asuntos (desigualdad, creciente producción de alimentos) y las soluciones se dirigen hacia unas (mujeres, pobres, indígenas) y no a otras personas o poblaciones (blancas, hombres). De allí la importancia de tener en cuenta la posición de poder de los actores, ya que, si bien es cierto que los problemas públicos son construcciones sociales, no lo es menos el hecho de que son sólo algunos los actores que realmente participan en la trans-acción y la negociación de la que surgen las decisiones finales sobre lo que es o no es “problema”.

2) La construcción de los problemas es producto del juego de múltiples actores desigualmente posicionados y equipados que también se van configurando en la interacción. Los actores que están interesados en que un fenómeno sea reconocido como de interés general y como susceptible ser solucionado por la intermediación de alguna autoridad pública, es decir, como un problema público, deben “luchar” por posicionarlo como tal en el conjunto de prioridades (agenda) de las organizaciones con recursos suficientes para adelantar acciones al respecto (los gobiernos, por excelencia, pero también entidades privadas como las ONGs). Lo cierto es que el tiempo y los recursos de toda organización son limitados, lo que redundará en que sólo un número igualmente limitado de problemas tiene la posibilidad de hacer parte de sus prioridades¹².

¹²Thomas Birkland, “Agenda Setting in Public Policy”, en: *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*, eds. Frank Fischer y Gerald J. Miller (Londres y Nueva York: CRC Press, 2006) 63-78

Esto implica que para lograr el reconocimiento de un fenómeno como problema público los actores deben ganar la atención y la legitimación de una parte ponderable del público y de quienes toman las decisiones en nombre de la sociedad, así como lograr que lo que exponen como problemático se imponga sobre todos los otros asuntos con los que otros actores compiten por el limitado espacio de la agenda. Para ganar la atención del público, los actores utilizan los recursos con los que cuentan (financieros, organizacionales, simbólicos, etc.) y *se adaptan* a las respuestas que obtienen, de manera estratégica¹³.

Esto significa, en pocas palabras, que en el curso de las interacciones entre los actores que compiten (o se asocian para “triunfar”), la afectación es inevitable. La transacción se asemeja tanto a una negociación que en la contienda nada *es*: ante la aparente rigidez de ciertas posturas o discursos, todo *está siendo*. Es apenas obvio en este sentido que los actores con más recursos tengan más capacidad de incidencia tanto para lograr que lo que se está moldeando esté de acuerdo a sus visiones e intereses (incluso si esto implica modificar esas mismas visiones e intereses), como para bloquear el ascenso a la agenda aquellas cosas que no lo estén. Es por ello que “son sobre todo los problemas perjudiciales para los grupos con poca influencia los que se tratan como fatales, incontrolables o invisibles”¹⁴ mientras que incluso los asuntos personales de los más poderosos (actores con suficientes recursos, de cualquier tipo y/o favorablemente posicionados en la estructura social).

La preeminencia de actores con grandes recursos en el debate sobre el control natal en Colombia da cuenta de esto: el gobierno Nacional, la Iglesia, los médicos y las asociaciones de médicos (ASCOFAME), las élites políticas y económicas y algunas organizaciones privadas con financiamiento internacional (como Profamilia) son los que dominan el área de la política. Pero también de ello dan cuenta los silencios: lo que no dice, también dice.

Si la ausencia de actores poderosos en los debates públicos sobre asuntos que son movilizados por algunos como importantes puede leerse como falta de interés, la ausencia de actores en un debate sobre un tema que les afecta directamente puede leerse como falta de

¹³ Una acción estratégica se diferencia de una acción racional en la medida en que el actor estratégico rara vez tiene objetivos claros, actúa en un contexto de libertad restringida y decide sus acciones de manera secuencial a partir de una perspectiva de racionalidad limitada”. Michel Crozier y Ehrard Friedberg, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva* (Ciudad de México: Alianza Editorial Mexicana, 1990)

¹⁴ Murray Edelman 40

poder. Es decir, como pocas *probabilidades* para imponer la voluntad aún contra toda resistencia e independientemente de cuál sea el fundamento de esa probabilidad (Weber). En el debate nacional sobre las políticas de control, como se podrá constatar, brillan por su ausencia las mujeres. Cuando aparecen, lo hacen en posiciones secundarias, como esposas de hombres de Estado, como actoras nominales (“las mujeres” o incluso “las damas”), sin nombre y apellido o a través de la intermediación de encuestas desde las que sus prácticas, deseos y vacíos de información se convierten en las cifras alarmantes que legitiman los discursos de otros actores (hombres). No es un asunto menor. Sus cuerpos, su bienestar, su estatus y por tanto sus “funciones” son discutidas sin su participación, transadas por otros actores sin su consideración. Los problemas públicos son, pues, socialmente contruidos, pero sólo por los actores con poder. Con todo, ningún poder es total.

3) Las prescripciones en forma de solución a las que da lugar la construcción de un asunto como problema público no son totales. En este sentido, la posibilidad de autodeterminación de los sujetos es una puerta siempre abierta: no todo es orden y dominación. Existen también “tecnologías de sí mismo” (Foucault) del lado de la autonomía y la libertad que dotan a los individuos de la posibilidad de acción sin la cual el mundo, muy contrariamente a lo que en realidad es, sería estático y uniforme.

En relación libre con el dictado de la Iglesia a la que estaba muy expuesta la población de aquella época –la Iglesia tenía, por ejemplo, el derecho constitucionalmente reconocido de supervisar la educación—y con los códigos sociales que las ligaban irreductiblemente a la maternidad, las mujeres controlaron su fertilidad haciendo uso de los rudimentarios métodos de contracepción con los que contaban aún antes de que el debate se abriera paso y, en consecuencia, independientemente de lo que allí se delinea como la visión dominante sobre el tema: los puntos de resistencia están presentes en todas partes dentro de la red de poder¹⁵

Al predominio de los actores con más recursos también se opone la aparición siempre posible de crisis económicas, políticas o incluso medioambientales, de transformaciones culturales,

¹⁵ Michel Foucault, *Historia de la Sexualidad Vol. 1* (Ciudad de México: Siglo XXI, 2009)

de actores “fuertes” que juegan del lado de los más “débiles”, de capacidades personales o grupales extraordinarias del lado de éstos últimos y de desarrollos técnicos y tecnológicos que pueden generar cambios tan imprevistos como profundos en las condiciones materiales de existencia de las poblaciones y, por tanto, en las visiones que se tienen sobre lo posible y lo imposible para la vida en sociedad.

El desarrollo de métodos anticonceptivos de fácil acceso es, sin duda, uno de los factores más importantes en este sentido. Pero no es el único. Durante “largos sesenta” abundan este tipo de factores: crisis política, económica y socio-cultural, Frente Nacional, crisis de los valores, revolución sexual, transformación de las relaciones familiares, de género y generacionales, emergencia de nuevos actores sociales, de la clase media, de la juventud, hipismo, nadaísmo, institucionalización de las ciencias sociales en la universidad, modernización del Estado, profesionalización, secularización, individualización y, por su puesto, aglomeración, masificación, crecimiento de las ciudades y de la población.

En el análisis de la construcción social como problema público de cualquier fenómeno social es posible ver materializadas las tres premisas expuestas. En la medida en que más, y más diversos actores estén involucrados y que el proceso se relacione con asuntos más controversiales o polémicos, serán aún más evidentes. De allí el interés por el crecimiento poblacional y por el asunto que activa el conflicto: la contracepción, muy vinculado con los polémicos temas de la sexualidad, de lo político y de lo que se entiende por “natural”. En suma, estas tres premisas señalan que los acontecimientos no caen como rayos de un cielo sereno ni son el resultado de actos de fuerza individual (Marx). De allí la importancia de verlos como procesos ligados a contextos espacio-temporales específicos en los que el peso y la permanencia del pasado no sean eludidos.

La aparición del problema de población y la progresiva legitimación de sus soluciones demarcan el periodo de tiempo en el que se inscribe el análisis. El juego de los actores para establecerlo como tal, por su parte, determina el énfasis en una u otra escala de observación. Aunque la mayoría de la literatura producida en América Latina (y en Colombia) sobre el tema se ubica temporalmente en el momento en el que aparecen políticas públicas para controlar el acelerado crecimiento de la población en la región (mediados de la década de los sesenta), el objetivo que se sigue en la presente investigación y el carácter transnacional del

proceso que se analiza obliga extender la mirada un poco más allá en el tiempo y el espacio. Esto supone hacer algunas claridades frente a las escalas de observación de los objetos de estudio, sobre todo porque, como los problemas, los espacios geográficos no son fenómenos del mundo natural. En su consolidación como saber especializado, la geografía ha hecho esto cada vez más evidente.

A principios del siglo XX, por ejemplo, se entendía desde la geografía que “los límites locales, comarcales o regionales eran un dato que convertía al espacio incluido en objeto de estudio y al espacio excluido en tierra incógnita”¹⁶ y que la ampliación del espacio geográfico a estudiar consistía en “secuenciar” los espacios sin interponer más relaciones que la localización:

Es como si cada unidad fuera independiente, igual a la anterior en lo esencial, pero de mayor tamaño como sucede cuando abrimos una muñeca rusa y dentro aparecen otras iguales de menor tamaño. A simple golpe de vista se puede diferenciar variaciones en el vestido o en los rasgos de la cara pero nada nos dicen de porqué están metidas unas dentro de otras o quiénes las han puesto ahí o con qué intención¹⁷.

Los primeros textos de carácter académico sobre el crecimiento poblacional y el control natal en Colombia y, particularmente en Medellín, en los que se daba cuenta de conflictos internos y de resultados obtenidos, asumían esta visión del espacio. Esto se debió, sin duda, a que sus objetivos eran más de descripción de unos cursos de acción que se dieron por obvios, que de análisis o de cuestionamientos: eran estudios *para* y no *de* las políticas. Pero es interesante observar que se escribieron fundamentalmente en inglés y que se publicaron en revistas especializadas de organizaciones de carácter privado con sede en Estados Unidos como *Demography*, la revista oficial de la *Population Association of America*, o *Studies in Family Planning*, la revista del Consejo de Población¹⁸.

Como se expondría luego desde la geografía radical o crítica y desde la geografía humanista de los setenta, el espacio no sólo *se ve* distinto en cada escala, sino que *es* distinto en cada escala. Asimismo, desde la revisión posmoderna de la geografía, otros autores explicarán, ya en los noventa, como lo local y lo global son dos aspectos de la realidad actual tan

¹⁶ Roser Batllori, “La escala de análisis, un tema central en la didáctica de la geografía”, *Íber* 32 (2002) 2

¹⁷ Roser Batllori 2

¹⁸ Ver, por ejemplo: Jaramillo-Gómez (1968) para el caso de Medellín y Jaramillo-Gómez y Londoño (1968); Simmons y Cardona (1974); Ott, (1977); y Seltzer y Gómez (1998), para el caso de Colombia.

inseparables como las dos caras de una misma moneda¹⁹. Esta es la visión del espacio que asumen las investigaciones más recientes sobre la “explosión demográfica” del siglo XX tanto en aquellas en las que se hace énfasis en una escala más cercana (nacional o local)²⁰, como en aquellas que dan cuenta del fenómeno desde la escala global²¹.

Escala es pues un término con grandes alcances, pero, también, sobre el que puede haber diversas concepciones. Al observar, con Gutiérrez Puebla (2002) el término *escala*, Valenzuela da cuenta de la existencia de cuatro maneras fundamentales de entenderlo: 1) como tamaño, en donde se establecen órdenes de magnitud y nivel de detalle o resolución, como, por ejemplo, la escala cartográfica; 2) como nivel jerárquico, con el que se asocian corrientemente los órdenes locales, nacionales y globales; 3) como red, concepción en la que se rechaza la idea de jerarquía y se plantea en reemplazo la de redes de agentes que operan a distintos niveles y profundidades de influencia; y finalmente 4) como relación, en donde la escala se comprende más como un punto para la observación y se suscribe la idea de que “cuando se cambia de escala, lo que cambia son las relaciones entre los elementos –no los elementos- y el modo en que se destaca el papel de algunos de ellos en las distintas escalas, donde adquieren una importancia distinta”²²

Teniendo en cuenta estas maneras de comprender el término, aquí se entiende a las escalas como redes de relaciones y, por tanto, como puntos de observación privilegiados para dar cuenta de la interacción entre un gran número de actores, individuales y colectivos, públicos y privados, locales, nacionales, internacionales y transnacionales, que se influyen y moldean recíprocamente y que, además, se encuentran posicionados de manera muy diferente en los “nodos” de conexión de la “red”. De acuerdo al curso mismo que toma el proceso de construcción, reconstrucción, agendamiento e implementación de soluciones para el

¹⁹Batllori 2

²⁰ Ver, por ejemplo: Felliti (2006, 2008, 2010); Fajardo (2007); Caicedo (2013); Tirado (2014) y Cabrera (2015)

²¹ Ver, por ejemplo: Klancher (2017), May (2012) o la investigación de Bashford (2015) en la que se plantea, incluso, la necesidad de desarrollar un nuevo enfoque para apreciar las múltiples dimensiones de las cuestiones poblacionales en el mundo, “algo así como una economía política de la población con enfoque global y de género”

²² Cristina Ofelia Valenzuela, “Contribuciones al análisis del concepto de escala en el contexto multiparadigmático de la Geografía contemporánea” *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía* 59 (2006) 124

“problema de población” y a los objetivos de la investigación las escalas de observación para el análisis son:

1) la global (mundo), dominada por los Estados Unidos y la tensión bipolar, en la que se “descubre” el fenómeno, se lo nombra y se lo dota de ciertos atributos.

2) la nacional (Colombia), en la que dominan las élites político-económicas y se re define el problema de acuerdo a sus intereses y al contexto plagado de transformaciones (racionalización del proceso de planeación nacional, urbanización, secularización, emergencia de la clase media profesional, superación del bipartidismo violento, irrupción de las mujeres en el ámbito público-político y, por supuesto, como no ocurre en los Estados Unidos: acelerado crecimiento poblacional), y finalmente.

3) la local (Medellín), en la que se pretende implantar directamente las soluciones privilegiadas en la construcción social del problema público y en la que la Iglesia católica, las élites económicas y las visiones tradicionalistas tienen gran influencia a pesar del deseo sentido de la población de contar con alternativas para tomar sus propias decisiones.

Vale la pena aclarar que de acuerdo a los intereses de investigación las escalas podrían variar. No está, pues, predeterminado que éstas correspondan a países o ciudades o espacios. Las que aquí se presentan han sido seleccionadas atendiendo a la accesibilidad de las fuentes, pero también a las particularidades que hacen de estas casos interesantes para el análisis y para la comparación con otras investigaciones sobre el tema. A pesar de tener una población predominantemente católica, Colombia fue el primer país de América Latina que introdujo abiertamente políticas de control natal y el que más rápido frenó sus índices de crecimiento poblacional. Medellín, por su parte, fue la primera ciudad de Colombia que prestó este tipo de servicios en una entidad del Estado y, asimismo, la ciudad en la que más conflicto generó el tema.

Capítulo 1.

La construcción del crecimiento poblacional como problema global

Después de la Segunda Guerra Mundial, una vez fijan la mirada más allá de sí mismos, los países industrializados del bloque capitalista pasan de la emoción generada por el *Baby Boom* a las visiones pesimistas sobre el futuro de hambre, miseria y escasez que el acelerado crecimiento poblacional de los países menos desarrollados augura para el mundo. Puestas en relación con las suyas, las cifras de los países de África, América Latina y parte de Asia resultan dramáticas. En efecto, tan solo en cuestión de décadas las regiones más pobres del mundo “consiguieron un despegue demográfico similar al obtenido por Europa en dos siglos de transición”.²³

Con un crecimiento poblacional tradicionalmente lento en razón del balance vida (fertilidad)-muerte (mortalidad), el descubrimiento de este “despegue” en los países pobres no sólo significó “probablemente el cambio más fundamental en el siglo XX”²⁴ sino también el interés de la potencia mundial de la época –los Estados Unidos de Norteamérica—en aquellas regiones “subdesarrolladas” que empezaban a convertirse en los puntos focales de la Guerra Fría. A pocos kilómetros de sus costas, el triunfo la Revolución Cubana en 1959 prende las alarmas de los Estados Unidos frente a la porción del Tercer Mundo que tiene más cerca: América Latina, la región que crece más “explosivamente” y en la que, como nunca antes, los grupos de orientación nacional-popular compiten con las élites político-económicas a la cabeza de cada país o colectividad

Poco a poco, la cuestión eugenésica de la “calidad” que dominó las preocupaciones sobre la población a principios de siglo es reemplazada –al menos en gran parte—por la cuestión de la “cantidad” que revive las olvidadas tesis malthusianas de finales del siglo XVIII. En el marco del enfrentamiento bipolar, la cuestión de la “fuerza de los números” –a favor de los más pobres—se apodera de la agenda pública internacional, en la que empieza a ocupar un

²³ Joaquín Perren, “Transición demográfica. Modelos teóricos y experiencia latinoamericana”, *Nómadas* 18. 2. (2008) 876

²⁴ Eric Hobsbawm 347

lugar prominente²⁵. El temor a la escasez de alimentos, a la insurrección comunista y a la inminencia de una Tercera Guerra Mundial se suman al panorama dejado por las crisis económicas y las dos guerras mundiales de la primera mitad del siglo XX.

Simultáneamente, no obstante, las expectativas son crecientes. A punto de cruzar la línea del medio siglo el progreso se avizora como inevitable de la mano de la fe en el avance de la tecnología y de las ciencias y en las también crecientes funciones estatales. Para las décadas de los sesenta y los setenta la ampliación del espectro de intervención de los Estados es ya un hecho²⁶, para los más poderosos incluso más allá de sus fronteras. A través de los gobiernos reformistas de John F. Kennedy (1961-1963) y Lyndon B. Johnson (1963-1969), por ejemplo, los Estados Unidos le declaran la guerra a la pobreza: una guerra por el desarrollo del Tercer Mundo en la que será clave la cuestión poblacional.

El objetivo del presente apartado es dar cuenta del proceso a través del cual el crecimiento poblacional se construye como un problema público de dimensiones globales a través de la movilización de intereses geopolíticos por parte de actores privilegiadamente ubicados en la red de relaciones internacionales, específicamente en el marco de las primeras décadas de la Guerra Fría en el que se construye el modelo de control que caracteriza las políticas de planificación familiar hasta mediados de la década de los setenta.

El presente capítulo se divide en tres grandes partes. En la primera se presenta, a grandes rasgos, el proceso de identificación del “problema de población” en el que, como se verá, están implícitas tanto la formulación de prescripciones en forma de solución como la selección de estrategias para que sean estas y no otras las que se materialicen en acciones concretas. En la segunda parte se da cuenta de la manera en la que grupos de actores con grandes recursos se congregan para sacar adelante como victoriosa una visión particular del problema, y, finalmente, en la tercera parte se presenta la primera discusión de carácter mundial financiada por la ONU, espacio desde el cual se hace eco a la visión particular del problema construida por los actores del Movimiento Internacional de Población.

²⁵ En todo caso después de prioridad del momento: la reconstrucción de Europa.

²⁶ Aunque la expansión de las funciones del Estado producto de su transformación de Estado clásico liberal a Estado social (con todas sus variaciones según las latitudes y los países) empieza a ocurrir en las primeras décadas del siglo XX, las décadas de los sesenta y los setenta constituyen el auténtico periodo de su consolidación. Gøsta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* (Barcelona: Ariel, 2000) 11

1.1. Emergencia y consolidación del problema de población

Comenzando el siglo XX la eugenesia es el eje de la discusión sobre la población, tanto en los países industrialmente desarrollados como en los no industrializados. El desarrollo de los países centrales, sin embargo, es el que sienta las bases “científicas” para el debate y el que posibilita la implementación en sus suelos de programas de esterilización obligatoria para el “perfeccionamiento de la humanidad”. Programas cuya población objetivo son las personas consideradas dementes, imbéciles, idiotas o subnormales así como los criminales, los violadores y los convictos agresivos.²⁷ En la década de los veinte, estos programas alcanzan el punto más alto de popularidad, desde el que empiezan a caer, no obstante, conforme se amplía la población objetivo de los programas hacia personas aparentemente “normales” tanto en los Estados Unidos como, y sobre todo, en los regímenes fascistas europeos.²⁸

De ahí que, aun cuando siguen considerando indeseable la contracepción por parte de las personas blancas de las clases altas y medias, la oposición de los eugenistas al control natal se diluya y la contracepción —una práctica milenaria pero entonces ilegal y bastante rudimentaria— empiece a ser vista como la herramienta socialmente más aceptable para la “ingeniería social”.²⁹ Con ello se abren las puertas para el debate sobre el “control de la natalidad”, un término acuñado por la enfermera y activista estadounidense Margaret Sanger³⁰ que pone el énfasis en una cuestión bastante impopular que recuerda las demandas —ridiculizadas— de las feministas del siglo XIX a favor de la “maternidad voluntaria”: la elección individual, la autonomía de las mujeres para controlar su propia fertilidad.

Así, a finales de la década de los veinte y principios de los treinta se inaugura un periodo de convergencia entre dos proyectos políticos hasta el momento separados: la legalización del control natal y la eugenesia.³¹ Una convergencia de la que no escapó Sanger, quien llegó a definir “la cuestión principal del control de la natalidad” como “más hijos de los aptos y

²⁷ Alicia Villela y Ana Barahona, “Margaret Sanger: luces y sombras del movimiento a favor del control natal”, *Ciencias* 89 (2008)

²⁸ Emily Klancher Merchant

²⁹ Emily Klancher Merchant 87

³⁰ Angela Davis, *Mujeres, raza y clase* (Madrid: Ediciones Akal, 2005) 210

³¹ Emily Klancher Merchant 87

menos de los ineptos”³², y que catapultó el florecimiento de la demografía, la “ciencia de la población”. Con el desarrollo y la progresiva institucionalización de la demografía, el debate se instala en el ámbito académico, en donde los discursos a favor o en contra de la eugenesia y el control natal buscan legitimarse como verdad y en donde poco a poco se va dando forma al problema del crecimiento poblacional.

Tema	Total Mundo	Estado de desarrollo		Regiones geográficas							
		Más desarrollado	Menos desarrollado	África	América del Norte	América Latina	Asia del Este	Balancede Asia	Europa	Oceanía	URSS
Población (en millones)											
1950	2.517	858	1.659	222	166	163	684	697	392	13	180
1960	3.005	978	2.027	278	199	213	794	866	425	16	214
1970	3.632	1.090	2.542	344	227	283	930	1.126	462	19	243
1980 (proyección)	4.457	1.210	3.247	455	261	373	1.095	1.481	497	24	271
Porcentaje de aumento											
1950-1980	77	41	96	105	57	129	60	112	27	85	50
Tasa promedio anual de crecimiento poblacional											
1950-1980	2,0%	1,0%	2,5%	2,6%	1,2%	2,9%	1,8%	2,8%	0,8%	2,0%	1,0%
Estadísticas vitales (tasa anual por cada mil habitantes)											
Tasa de natalidad	34	18	40	45	19	39	32-34	42	18	25	17
Tasa de mortalidad	14	10	15	20	9	10	14-16	15	10	10	8

Tabla 1. Cambios en la población del mundo según regiones geográficas y estado de desarrollo (1950-1980). Fuente: Dorothy Nortman. *Report on Population/ Family Planning Programs. Population and Family Planning Programs: A Factbook*. Nueva York: Population Council, 1971.

Ante las dimensiones aún desconocidas de los “problemas poblacionales” —como empezó a denominárseles— la acción pública gira en torno a los instrumentos de aprendizaje³³, instrumentos para la adquisición de conocimiento evidentes en la proliferación de

³² Linda Gordon, *Woman's Body, Woman's Right: Birth Control In America* (Nueva York: Penguin Books, 1976) 281

³³ Anne Schneider y Helen Ingram, “Behavioral Assumptions of Policy Tools”, *The Journal of Politics* 52.2 (1990) 521

conferencias y encuentros académicos, de publicaciones especializadas sobre el tema y de centros específicos dedicados a la investigación. La formalización de la teoría de la transición demográfica a mediados de los cuarenta es quizá el resultado más importante de los esfuerzos en este sentido. Es a través de esta teoría que se descubre la magnitud del “mundo pobre” y la temible velocidad con la que crece. Es, asimismo, la base sobre la que se construye, ya en los cincuenta, la teoría de los “tres mundos”³⁴ y sobre la que se definen, ya en los sesenta, anatomopolíticas y biopolíticas precisas: políticas en las que lo que está en juego es la decisión sobre la vida y la muerte, en las que los cuerpos son clave y en las que las ideologías se filtran para clasificar los cuerpos como cuerpos que importan y cuerpos que no (Butler).

El problema del crecimiento poblacional nace pues asociado al “descubrimiento” de la pobreza del mundo. La idea durante siglos hegemónica de que el poderío y la riqueza de las naciones era el resultado de una población numerosa —“gobernar es poblar”, como diría el argentino Juan Bautista Alberdi finalizando el siglo XIX³⁵— empezó a quedarse sin piso. En cambio, se observó el gran tamaño de la población ubicada en las zonas con los peores indicadores socioeconómicos como una amenaza para el orden social. El 20 de enero de 1949, en el discurso en el que se señala que “la falsa filosofía es el comunismo”, el presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman (1945-1953), declaró ante el Congreso de su país:

Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones que se acercan a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de la enfermedad. Su vida económica es primitiva y estancada. *Su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas.* Por primera vez en la historia, la humanidad posee el conocimiento y las habilidades para aliviar el sufrimiento de estas personas. Los Estados Unidos son preeminentes entre las naciones en el desarrollo de técnicas industriales y científicas. Los recursos materiales que podemos permitirnos usar para la asistencia de otros pueblos son limitados. Pero nuestros recursos imponderables en conocimiento técnico están en constante crecimiento y son inagotables. Creo que debemos poner a disposición de los pueblos amantes

³⁴ Alison Bashfor, “Population Politics Since 1750”, *Cambridge World History* eds. Kenth Pomeranz y John McNeil (Cambridge: Cambridge University Press, 2015) 212-236

³⁵ J. Majone Stycos, “Opinions of Latin-American Intellectuals on Population Problems and Birth Control”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 360.1. (1965)13

de la paz los beneficios de nuestra reserva de conocimiento técnico para ayudarlos a realizar sus aspiraciones de una vida mejor³⁶.

De esta manera emerge, en el momento más álgido de la Guerra Fría, el objetivo del desarrollo que se incorpora en la agenda internacional y, particularmente, en la política exterior de los Estados Unidos. Mientras tanto las causas del acelerado crecimiento poblacional con el que el insuficiente desarrollo de las “regiones menos prósperas” del mundo se asocian son discutidas por los principales actores que empiezan a orbitar alrededor del asunto: demógrafos e investigadores de las ciencias sociales asociados en su mayoría a universidades de los Estados Unidos; fundaciones y organizaciones privadas también, en su mayoría, con sede en ese país y organismos multilaterales de gran influencia como la Organización de Naciones Unidas—ONU (1946) y, para América Latina en particular, la Organización de Estados Americanos—OEA (1948) y la Comisión Económica para América Latina –CEPAL (1948).

El establecimiento de causas para los problemas, la construcción de razones y de explicaciones es una de las partes más interesantes en la construcción de los problemas públicos, sobre todo porque contar la historia también sugiere una forma de solucionarla.³⁷ Efectivamente, a través de estos procesos analíticos se logra comprender mejor los problemas pero también reducir la cuestión a una perspectiva particular y minimizar o eliminar otras, lo cual termina por reflejar una ideología y por racionalizar unos cursos determinados de acción.³⁸ Esto se hace especialmente evidente en el debate sobre la masificación del control natal –que termina imponiéndose como la solución más idónea al problema de población— que tiene lugar en el marco de la Guerra Fría; un debate en el que las consideraciones ideológicas se cuelan en los planteamientos aparentemente más “científicos”. Para observar esto, basta recordar uno de los capítulos más ilustrativos del carácter a la vez técnico y a la vez político del proceso de identificación del problema de población. Aquel que derivó en la formalización de la teoría de la transición demográfica y en el subsecuente descubrimiento

³⁶ Harry S. Truman, “Truman's Inaugural Address”, Washington, 20 de enero de 1949. https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm (28/10/2017)

³⁷ Thomas Birkland 63-78

³⁸ Murray Edelman 24

de la *bomba* o *explosión* demográfica, una denominación, por cierto, bastante particular para el problema en un contexto muy sensible a estas palabras.

Los hechos tienen lugar a principios de la década de los cuarenta. Entonces los investigadores del primer centro de entrenamiento en demografía del mundo, la Oficina de Investigación sobre Población (OPR por sus siglas en inglés)³⁹, son contratados por la Sociedad de las Naciones (precursora de la ONU) y por el Departamento de Estado de los Estados Unidos para recoger información demográfica tanto de Europa como de “las regiones no-europeas” del mundo. En estas investigaciones se apoya, como ya se mencionó, el proceso de formalización del corpus teórico más importante de la demografía –la teoría de la transición demográfica— pero también la construcción de una primera explicación para el acelerado crecimiento demográfico de las regiones que pronto serían agrupadas bajo la denominación de “Tercer Mundo”.

Esta primera explicación está dada por la cadena de causalidad en la que la pobreza, evidente en el insuficiente desarrollo económico, ocasiona la diferencia entre el pausado y el acelerado tránsito de los países por la transformación demográfica: “a diferencia de los países europeos que [estos investigadores] habían analizado, el declive de la mortalidad en estos países [los más pobres] no era resultado de la modernización o de la industrialización sino más bien del imperialismo”.⁴⁰

A principios de la década de los cincuenta, sin embargo, la cadena de causalidad a través de la cual se explica la diferencia de la transición demográfica entre unos y otros países sufre un viraje. Según Emily Klancher, esto ocurre después del viaje que Frank Notestein e Irene Taeuber, influyentes investigadores de la OPR, realizan al este de Asia, al que son invitados por una fundación donante del centro de investigación, la Fundación Rockefeller: “esta experiencia junto con la victoria comunista en China tras una larga guerra civil solidificó la idea en Notestein de que el crecimiento poblacional era una grave amenaza y de que había un gran potencial en el desarrollo de nuevas tecnologías anticonceptivas para hacerle

³⁹ Fundada en 1936, la *Office of Population Research* es un centro de investigación interdisciplinaria ubicado en la Princeton University’s School of Public and International Affairs que cuenta con recursos de la Milbank Memorial Foundation. Emily Klancher Merchant 89

⁴⁰ Emily Klancher Merchant 92

frente”⁴¹. De tajo se cortaron las alusiones en las publicaciones de los investigadores a las transformaciones estructurales para ser reemplazadas por la certeza de que una solución menos drástica —si bien integral— podría tener lugar.

Entonces, se dio origen a una segunda explicación basada en una cadena causal en la que se trastocó definitivamente la relación *pobreza – acelerado crecimiento poblacional*: el acelerado crecimiento poblacional no sería ya visto como un efecto de la pobreza, sino como su causa. El cambio en la explicación de los factores causales es especialmente relevante si se observa que las interpretaciones socialmente elaboradas de los problemas son las que determinan los cursos de acción y que, por tanto, los discursos tienen un impacto directo en la materialización de las medidas. A esto precisamente se refiere la máxima “Quien define es quien decide” que, en palabras de Luís F. Aguilar, subraya tanto el hecho de que los actores que plantean y definen el problema son los que efectivamente influyen en las decisiones, como el hecho de que la forma en que se da esa definición condiciona las opciones, los instrumentos y los objetivos de la acción: por ejemplo, “no es lo mismo definir la pobreza como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultural. Sus componentes y factores causales son diversos y perfilan políticas diversas”.⁴²

La identificación del problema de población, inseparable de su definición y de su estructuración fue un momento decisivo en la “carrera” por explicar y posicionar el problema en la agenda pública internacional. A partir de ella, se perfila el que llegará a ser el enfoque predominante en las políticas de planificación familiar entre 1965 y 1974: el “enfoque de control poblacional”.⁴³ Para que esto llegue a ser así será necesario, no obstante, un largo

⁴¹ Emily Klancher Merchant 94

⁴² Luís F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (México: Miguel Ángel Porrúa, 1993) 54

⁴³ Jason L. Finkle y Barbara B. Crane, “The politics of international population policy” en *International transmission of population policy experience. Proceedings of the expert group meeting, New York, June 27–30, 1988* (Nueva York: United Nations, Department of International Economic and Social Affairs, 1990) 167–182 <https://www.poline.org/node/375808>. En este texto los autores proponen que la política de población ha sido moldeada por los cambios en la distribución del poder e influencia a nivel global. El documento divide la evolución de las políticas de población en tres etapas: el “enfoque de control de la población” (1965-1974) que es el que integra el periodo de estudio del presente texto; el “enfoque de planificación de la población” (1974-1981); y el enfoque de “pluralismo competitivo” vigente hasta hoy.

proceso de legitimación en el que el poder y las relaciones de poder entre los actores es determinante.

En efecto, el periodo de tiempo en el que predomina el “enfoque de control poblacional” de las políticas de población se caracteriza por la presencia constante, directa o indirecta, de lo que se ha denominado como Movimiento Internacional de Población. Un movimiento, en el sentido amplio del término, que para la época tiene su fuerza en el poderío de los Estados Unidos y que considera que el crecimiento de la población de los países periféricos es una amenaza global frente a la que promueve, financia y/o asesora medidas de carácter urgente como el control natal.⁴⁴

1.2. El Movimiento Internacional de Población y la construcción de una interpretación particular del problema del crecimiento poblacional

La década de los cincuenta fue particularmente decisiva para la inscripción en la agenda internacional del crecimiento poblacional como problema público susceptible de ser intervenido por los gobiernos del Tercer Mundo. Aunque sus raíces pueden rastrearse hasta principios de siglo, durante esta década se consolida definitivamente el Movimiento o coalición Internacional de Población, con el liderazgo que asume la ONU frente a la materia y sobre todo con la aparición de las organizaciones más importantes del Movimiento: el Consejo de Población y la Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF por sus siglas en inglés), ambas en 1952.

Asimismo durante la década de los cincuenta tienen lugar varios eventos de gran importancia para la legitimación de la visión particular sobre el problema que el Movimiento Internacional de Población promueve: con la asistencia técnica de la ONU, la aparición en la India, en 1952, de la primera política pública del mundo que tiene como objetivo controlar el crecimiento poblacional⁴⁵; la primera Conferencia Mundial de Población auspiciada por la

⁴⁴ Jason L. Finkle y Barbara B. Crane

⁴⁵ Hasta el momento, los gobiernos se habían preocupado por la “calidad” de la población, por su “limpieza”, su salud y su superioridad genética. La preocupación por el crecimiento y más precisamente por limitar el “tamaño” de la población es, en este sentido, inaugurado por el gobierno de la India. Los abusos a los derechos humanos y el poco éxito de las medidas serán, sin embargo, el tema de discusión de los años siguientes tanto en la India como en el mundo.

ONU, en Roma, en 1954; el Seminario Latinoamericano sobre Población, en Río de Janeiro, en 1955; la aparición –con el impulso del Consejo Económico y Social de la ONU—de un centro regional para el estudio de los problemas poblacionales, el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) instalado en Santiago de Chile, en 1957⁴⁶ y finalmente, pero no menos importante, el triunfo de la Revolución Cubana en 1959, un hecho que catapultó la visión del crecimiento poblacional como amenaza en un mundo dividido en dos bloques y tres mundos.

La aparición en escena de estas entidades de carácter no gubernamental es un punto fundamental a tener en cuenta en el análisis de la relación entre la escala global y la local, ya que en gran parte explica la intensificación por vías no militares de la intervención de los Estados más poderosos en los asuntos domésticos de los más débiles aun cuando, paradójicamente, la no injerencia externa se erigió como la máxima después de la Segunda Guerra Mundial⁴⁷. En efecto, muchas de estas entidades son las promotoras o las intermediarias de la asistencia técnica o financiera que los Estados Unidos brinda a los países subdesarrollados en materia de planificación familiar durante la década de los sesenta. Porque llegarán a ser las más influyentes e importantes en esta tarea, vale la pena observar más de cerca a las dos organizaciones clave del Movimiento Internacional de Población: el Consejo de Población y la IPPF.

El Consejo de Población surge en 1952 por iniciativa de uno de los miembros de la Fundación Rockefeller, John D. Rockefeller Tercero, en vista del rechazo que el control poblacional podría provocar en los diferentes países con influencia católica en los que la Fundación invertía y del obstáculo que la sanción católica en su propio país podría significar en las aspiraciones políticas de su hermano Nelson A. Rockefeller.⁴⁸

⁴⁶ María Soledad Zárate Campos y Maricela González Montoya, “Planificación familiar en la Guerra Fría chilena: política sanitaria y cooperación internacional, 1960-1973”, *Historia Crítica* 5 (2015) 213

⁴⁷ Diana Marcela Rojas, “La intervención internacional: los desafíos de la conceptualización”, *Colombia Internacional* 76 (2012) 94

⁴⁸ Ellen Chelser, *Woman of Valor, Margaret Sanger and the Birth Control Movement in America* (Nueva York: Simon & Schuster, 1992) 427

En vista de esto, Rockefeller Tercero convoca una sigilosa conferencia a la que asisten cerca de 30 invitados⁴⁹, la mayoría académicos de alto nivel de las ciencias biológicas y sociales como el sociólogo Robert Merton, el embriólogo George Corner y algunos demógrafos como el integrante de la División de Población de las Naciones Unidas, Pascal K. Whelpton, los investigadores del OPR Notenstein y Davis y uno de los primeros hombres considerados demógrafo, Frederick Osborn, “la cara respetable de la eugenesia”⁵⁰ y quien sucedería a Rockefeller Tercero en la presidencia del Consejo algunos años después (Klancher, 2017; Chelser, 1992; Rockefeller, 1977). Todos ellos eran blancos y hombres, tal como observa Ellen Chelsler, hasta que alguien adicionó los nombres de dos mujeres en un segundo llamamiento a la reunión: una doctora, Dorothy Swane Thomas, y otra demógrafa de la OPR, Irene Tauber.⁵¹ Todos, en fin, de los Estados Unidos.

Durante esta conferencia se debatieron varios temas relacionados con la población. Aunque se llegó a la conclusión de que tales problemas estaban relacionados con muchos más asuntos que el desarrollo económico –“no solo de pan vive el hombre”, se llegará a decir⁵²—la discusión giró mayoritariamente en torno a las potencialidades técnicas para la producción de alimentos y, sobre todo, a la necesidad de investigar y desarrollar técnicas para la reducción de la fertilidad en los países “subdesarrollados”, término con el que se los designó. La preocupación era que –como parecía que lo estaba haciendo la India—los países subdesarrollados perdieran la carrera entre producción y reproducción⁵³ generando con ello perturbaciones en el orden social.

Los dos días y medio que duró el encuentro resultaron en tres grandes conclusiones o sugerencias. La primera fue que era conveniente que la gente de los países subdesarrollados realizara sus propias investigaciones sobre el problema de población, para lo que necesitaban contar con personal más entrenado y con arreglos institucionales que posibilitaran la investigación. La segunda fue que además de métodos y técnicas contraceptivas y de experimentación e investigación sobre sus potencialidades y efectos era necesario –más que

⁴⁹ John D. Rockefeller, “On the Origins of the Population Council”, *Population and Development Review* 3.4. (1977) 493

⁵⁰ Emily Klancher Merchant

⁵¹ Ellen Chelser 428

⁵² John D. Rockefeller 499

⁵³ John D. Rockefeller 494

necesario, útil— vincular el cambio en el campo de la población y la fertilidad con el desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de salubridad:

Las oportunidades que brindan estos procesos deben usarse en la medida de lo posible. Por ejemplo, se considera que la propiedad de la tierra por parte de la población campesina es favorable a la extensión de la limitación familiar porque los campesinos estarán ansiosos por traspasar la propiedad a sus hijos. El fomento de la propiedad campesina podría, entonces, ser incorporado en los programas de desarrollo económico. De forma similar, en los programas de salud pública, los servicios e instalaciones no deberían ser proporcionados de manera gratuita, pues este procedimiento elimina uno de los incentivos financieros en contra de tener una familia numerosa. Se deben considerar todas las formas posibles de aumentar los costos ligados a la niñez. Se mencionó también que los programas de control natal podrían transmitirse mejor como medidas de salud materna que como medios de control de la población⁵⁴.

Finalmente, la tercera gran conclusión fue la necesidad de contar con una organización no gubernamental de carácter internacional que hiciera el ejercicio de compilar los recursos intelectuales y los diferentes puntos de vista existentes en el mundo sobre el problema de población y que disipara las sospechas de otros países sobre la injerencia externa en las cuestiones domésticas: “era deseable que los esfuerzos en el campo de la población no aparecieran en otros países como intentos norteamericanos por intervenir en sus asuntos”.⁵⁵ Durante la conferencia los asistentes fueron al parecer conscientes de que el punto de vista desde el que interpretaban el problema de población era sólo uno entre los muchos posibles e, incluso, minoritario. En palabras de Rockefeller: “se señaló también que las discusiones en la conferencia habían representado un punto de vista particular, que podría ser llamado el punto de vista protestante occidental. Tomando el mundo como un todo, este representaba un punto de vista minoritario”.⁵⁶

⁵⁴ John D. Rockefeller 498. Traducción propia

⁵⁵ John D. Rockefeller 499

⁵⁶ John D. Rockefeller 496 Traducción propia

Como respuesta a esta última sugerencia y bajo las leyes del Estado de Nueva York nace unos meses más tarde el Consejo de Población, atrayendo con ello a la Fundación Ford, junto con la que llegará a controlar la mayoría de los fondos para la demografía hasta finales de la década de los sesenta⁵⁷, tanto en los Estados Unidos como en otras partes del mundo, incluida América Latina y, particularmente, Colombia.

Lejos de los Estados Unidos, en el mismo año en el que nace el Consejo de Población (1952) y en el mismo lugar en el que se da el alumbramiento de la primera política de control poblacional en el mundo (la India), nace la International Planned Parenthood Federation: la organización privada que llegará a ser “la más importante del mundo para el estudio, la promoción y la financiación de programas de planificación familiar”.⁵⁸

Aunque la IPPF tiene numerosos antecedentes —siendo el *Committee on Planned Parenthood* (ICPP) el más cercano—el liderazgo de Margaret Sanger (Estados Unidos), Ottesen-Jensen (Suecia) y Dhanvanthi Rama Rau (India) converge en Bombay para darle vida. El marco fue la Tercera Conferencia Internacional de Planificación Familiar a la que asistieron cerca de 500 delegados y observadores de diferentes países y organizaciones de planificación familiar. El énfasis: la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, que no eran por entonces reconocidos como Derechos.

Como lo indica su nombre, más que una organización la IPPF es una “federación” de organizaciones dedicadas a la implementación de programas y servicios de planificación familiar a lo largo y ancho del mundo. En su conformación como tal, las primeras organizaciones miembro fueron solo ocho, correspondientes a las ocho organizaciones que contaban entonces con programas de alcance nacional. Todas eran organizaciones privadas con sede en diferentes países —Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, Holanda, India, Singapur, Hong-Kong y Alemania occidental—y todas estaban lideradas por mujeres,

⁵⁷ Emily Klancher Merchant 95

⁵⁸ Carlos Dáguez y Marcelo Riccardi, *Al derecho y al revés. La revolución de los derechos sexuales y reproductivos en Colombia* (Bogotá: Profamilia, 2005) 19

algunas de ellas encarceladas en algún momento de sus vidas por promover el derecho de las mujeres y de las parejas a decidir sobre el número de hijos que querían tener⁵⁹.

Además de estas características, de alto contraste con las del Consejo de Población, la creación de la IPPF lejos de ser discreta sirvió para llamar la atención del mundo: “los hechos en Bombay recibieron cobertura de primera página en el periódico estadounidense *The New York Times*, convirtiéndolo en una de las historias principales que llamaron la atención sobre el problema de población mundial”⁶⁰. Los esfuerzos de Sanger por estimular el interés en el tema y su visibilidad como figura pública son también muy importantes en este sentido. Así, junto con los demás hechos de los que se da cuenta en este apartado, la exposición mediática contribuyó enormemente al posicionamiento internacional del problema de población como problema público, digno de atención y de intervención.

La sede principal de la naciente IPPF se ubicó en Londres y “como un puente simbólico entre el oriente y el occidente”, Rama Rau y Sanger fueron designadas como sus presidentas honorarias⁶¹. Al año siguiente, no obstante, Sanger —cuya visión era más cercana a la “protestante occidental”—sentó las bases para la creación de la Oficina de la Región del Hemisferio Occidental, dependiente de la sede principal, pero con sede propia en Nueva York. Las primeras organizaciones afiliadas⁶² fueron de Estados Unidos, Canadá, México, Puerto Rico y el Caribe angloparlante.⁶³ Este hecho y la prolífica aparición de organizaciones para la planificación familiar en todo el mundo hizo que pronto la IPPF se reestructurara regionalmente para brindar asistencia técnica, financiación y coordinación entre los miembros locales. Al mediados de los sesenta, cuando eran ya cuarenta las organizaciones miembro de la IPPF, la ONU le da a la IPPF el estatus de asesora de su Consejo Económico y Social (ECOSOC, en inglés), de manera que “como un saludable contrasentido de sus aspiraciones, la IPPF parecía la más fecunda de las organizaciones del planeta”.⁶⁴

⁵⁹ Sylvia Bell Bannah, “Birds, bees and birth control: a history of Family Planning in Queensland 1971-2001” (Phd, Universidad de Queensland, 2010) 35

⁶⁰ Ellen Chelser 427

⁶¹ Ellen Chelser 427

⁶² La diferencia entre organizaciones miembro y organizaciones afiliadas o asociadas radica en que mientras las primeras cuentan con programas y prestación de servicios a nivel nacional, las segundas sólo lo hacen a nivel local. Sylvia Bell Bannah 35

⁶³ Carlos Dáguer y Marcelo Riccardi 19

⁶⁴ Carlos Dáguer y Marcelo Riccardi 19

Las estrategias planteadas por la IPPF para alcanzar sus objetivos fueron la creación de redes, la búsqueda de aliados y personas interesadas en el tema, la asistencia técnica a organizaciones locales y, sobre todo, el establecimiento de clínicas que prestaran servicios de planificación familiar en diferentes países y ciudades del mundo, en vista de que tales servicios eran raramente ofrecidos por los gobiernos: “la esperanza era que una vez en marcha, los gobiernos reconocieran su valor y tomaran en sus manos las acciones, dejando a las organizaciones de planificación familiar la tarea de proporcionar servicios de información, educación y comunicación.”⁶⁵

A pesar del enfoque claramente orientado hacia la salud sexual y reproductiva de las mujeres y del planteamiento del “problema de población” en esos términos, la IPPF no estuvo (ni está, aún hoy) libre de controversias. La vinculación de la organización con la eugenesia y con el control de la población a través del control de los nacimientos es corriente desde su origen, sobre todo por la cercanía de Sanger con el movimiento eugenista, muy fuerte a principios de siglo. Además, tal como lo señalan Carlos Dágner y Marcelo Riccardi, la definición de lo problemático en el “problema de población” fue, desde el principio, causa de fricciones y desencuentros entre las fundadoras más destacadas de la IPPF, Ottesen-Jensen y Sanger:

La escandinava le daba valor a la autodeterminación de las personas en cuanto al número de hijos que deseaban tener; la norteamericana tenía una visión más alarmista del incremento de la población en el mundo. La primera veía la planificación familiar como parte del conjunto de la educación sexual; la segunda insistía con vehemencia en que el único camino que se debía tomar era el control de la natalidad.⁶⁶

Diferencias que, sin embargo, no impidieron que se encontraran y que más bien ilustran, con gran precisión, la compleja relación entre la sexualidad y el poder, el deseo de libertad y la pretensión de orden y control, la naturaleza a la vez social e individual de la reproducción y las zonas grises, los límites difusos, entre unos y otros pares —aparentemente antagónicos— en los en los que tiene lugar el juego de los actores que se embarcan —con unos u otros fines, consciente o inconscientemente— en la tarea de disciplinar la reproducción. Una tarea en la que convergieron como nunca antes los actores públicos y los privados, nacionales y

⁶⁵ Sylvia Bell Bannah 35

⁶⁶ Carlos Dágner y Marcelo Riccardi 17

transnacionales, individuales y colectivos de las décadas de los cincuenta, los sesenta y los setenta y en la que el avance de la técnica y de las ciencias biológicas, médicas y sociales tiene un lugar central. Por esto último, además de las estrategias que se propusieron, uno de los puntos de convergencia entre la IPPF y el Consejo de Población fue la importancia que le dieron a la investigación demográfica y a la inversión en el desarrollo de tecnología contraceptiva eficaz, confiable y de bajo costo *para uso de las mujeres*.

Producto de este interés y de la inversión en la investigación, en la década de los sesenta se multiplican los estudios sobre planificación familiar – un nuevo campo de investigación que se aleja de la investigación demográfica tradicional⁶⁷—, se implementan experimentos y programas cuasiexperimentales para el control de la fertilidad y se inventan los dispositivos tecnológicos que cambiarán directamente las condiciones materiales de existencia de la mayoría de las mujeres –la mitad de la población mundial– y con ello, de toda la historia del mundo. En efecto, la aparición en los sesenta de la píldora anticonceptiva o anovulatoria y de los dispositivos intrauterinos de uso fácil y confiable pone de manifiesto la relevancia social –aún infravalorada—de la reproducción sexual al trastocar como nunca antes el “orden sexual”, el futuro de la institución familiar y de la fecundidad, del patriarcado y de las relaciones de género y generacionales⁶⁸.

1.3. La Primera Conferencia Mundial sobre Población de la ONU, el poder de los actores y las relaciones de poder en el agendamiento de los problemas públicos

Los “sitios”, como denomina Arnold Meltzer a los escenarios en los que tienen lugar los intercambios más decisivos entre los actores frente a una cuestión determinada, constituyen un punto de referencia privilegiado para observar el poder y las relaciones de poder implícitas en todo proceso de agendamiento de problemas públicos. Al menos en parte, en estos “sitios”,

⁶⁷ Reuben Hill, “A Classified International Bibliography of Family Planning Research, 1955-68”, *Demography* 5.2 (1968) 973-1001 <http://www.jstor.org/stable/2060286> (29/03/2017)

⁶⁸ Esta idea es ampliamente desarrollada en el interesante artículo de John MacInnes y Julio Pérez Díaz en el que se plantea que la tercera revolución de la modernidad –junto con la Industrial y la política—es la reproductiva. John MacInnes y Julio Pérez Díaz, “La tercera revolución de la modernidad; la revolución reproductiva”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)* 122 (2008) 99-118.

se hacen evidentes los valores que los actores defienden, las motivaciones y creencias que los impulsan y los recursos con los que cuentan a favor⁶⁹.

Uno de los escenarios más importantes en este sentido frente al agendamiento del problema de población lo constituye la Primera Conferencia Mundial sobre Población auspiciada por la ONU, encuentro que tiene lugar en Roma en 1954⁷⁰ y en cuya sesión inaugural se reconoce, entre otras, la colaboración del demógrafo Frank Notestein en el empeño de fomentar la acción de las Naciones Unidas en el estudio de los problemas demográficos⁷¹.

Convocada con el propósito de que “los expertos interesados procedieran a cambiar ideas y enseñanzas de la experiencia en materia demográfica”⁷², en esta Conferencia el crecimiento poblacional se inserta definitivamente en el torbellino del discurso desarrollista; un discurso que se había convertido en hegemónico para la época. Como expone Arturo Escobar: “podía criticarse un determinado enfoque, y proponer modificaciones o mejoras en concordancia con él, pero el hecho mismo del desarrollo y su necesidad, no podían ponerse en duda. El desarrollo se había convertido en una certeza en el imaginario social”.⁷³ En la intersección entre desarrollo y cuestiones poblacionales, los gobiernos del Tercer Mundo se perfilan como los actores sobre los que recae la responsabilidad de hacer frente al problema de población y la demografía como una de las ciencias orientadoras de sus políticas públicas.

Al respecto es ilustrativo el hecho de que durante esta época las áreas de influencia del Estado clásico liberal se expanden como nunca hacia cuestiones históricamente asumidas por otras instituciones (como la familia, el mercado e incluso la Iglesia), lo que junto a otros factores abona el terreno norteamericano para la consolidación de las “ciencias de las políticas”

⁶⁹ Arnold J. Meltsner, “La factibilidad política y el análisis de políticas”, *Public Administration Review* 32 (1972) 381

⁷⁰ Como se recuerda en la sesión inaugural de la Conferencia, esta no es la primera de carácter internacional sobre problemas demográficos. La primera se celebró por iniciativa de Margaret Sanger en Ginebra, en 1927; la segunda la convocó la Comisión Italiana para el Estudio Científico de la Población y se celebró en Roma, en 1931. Durante el régimen nazi, una más se celebró en Berlín y en 1937 tuvo lugar otra en París organizada por el eminente demógrafo francés Alfredo Landry, entonces Presidente de la Unión Internacional el Estudio Científico de la Población. Con todo, la Conferencia Mundial sobre Población de 1954 es la primera en la que se reúnen los esfuerzos regionales antes mencionados y, por tanto, la primera de carácter mundial.

⁷¹ Naciones Unidas, *Trabajos de la Conferencia Mundial de Población. Roma, 31 de agosto- 10 de septiembre de 1954. Informe Resumido*. (Nueva York: Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1955) 26

⁷² Naciones Unidas, *Trabajos de la Conferencia Mundial de Población ...3*

⁷³ Arturo Escobar, *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo* (Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007) 22

(*policy sciences*): “el antídoto que pondría para siempre la planeación por encima de la improvisación en el quehacer gubernamental (...) el antídoto ‘democrático’ en contra del indeseable *Garrison State* que amenazaba el orden democrático-liberal de los años 40 y 50”⁷⁴. Un nuevo marco desde el cual comprender la acción del gobierno en el que inicialmente se puso el énfasis en el proceso de toma de decisiones y en el que se acogió la idea –de matriz conductista—de que la ciencia podía liderar la marcha hacia el progreso.

El consenso general en la Conferencia estuvo ligado a esta última idea y a la condición necesaria para que tuviera efectos reales: superar la falta de conocimiento que se tenía sobre los numerosos temas que se tocaron, muy técnicos en apariencia, como fue el propósito expreso de la Conferencia y como lo evidencian algunos de los títulos de las sesiones: “Evaluación de la calidad de las estadísticas demográficas”, “Técnicas de medición y análisis demográficos”, “Conceptos y definiciones en materia estadística demográfica”, “Métodos para hacer proyecciones demográficas”, “Aspectos demográficos del desarrollo económico y social”, “Métodos para investigar las relaciones entre la inteligencia y la fecundidad”, entre otros. Lo cierto es que, en paralelo con el avance de las *policy sciences*, las innovadoras técnicas estadísticas desarrolladas por los demógrafos y académicos norteamericanos –cuyas investigaciones estaban financiadas en gran parte por el Consejo de Población y la Fundación Ford— son la base sobre la que se consolida la autoridad epistémica de los Estados Unidos⁷⁵.

A raíz de esta Conferencia, en los años posteriores se tejerá una red de organizaciones regionales, nacionales, internacionales y no gubernamentales que intentará dar orden al “caótico estado” del conocimiento sobre las cuestiones poblacionales y se procurará estandarizar –a través de la ONU—los datos recopilados en los diferentes países del mundo⁷⁶.

Las divergencias entre los diferentes participantes a la Conferencia, por su parte, invocaron enfrentándolas las dos cadenas causales desde las que hasta el momento se había explicado el acelerado crecimiento demográfico de la población en el Tercer Mundo y pusieron de relieve la relación indisociable entre lo técnico y lo político, muy marcada sobre todo en las

⁷⁴ Andrés Olaya Mesa, *Debates alrededor de los estudios de las políticas públicas: las diferencias entre el análisis de políticas y la investigación del proceso* (Tesis de Pregrado, Universidad de Antioquia, 2014) 8

⁷⁵ Carole R. McCann, *Figuring the Population Bomb: Gender and Demography in the Mid-Twentieth Century* (Seattle y Londres: University of Washington Press, 2017) 5

⁷⁶ Carole R. McCann, 5

conferencias que hicieron parte del panel “Aspectos demográficos del desarrollo económico y social”⁷⁷ en el que, entre otras cosas, se extrapoló el enfrentamiento ideológico característico de la Guerra Fría en el enfrentamiento de dos interpretaciones excluyentes del crecimiento demográfico: la interpretación marxista, en la que éste crecimiento no significa problema alguno, y la malthusiana revisada o neomalthusiana desde la que se construyen las visiones más dramáticas sobre los posibles efectos del acelerado crecimiento de la población.

De esta manera, hubo quienes consideraron que la falta de desarrollo industrial era la cuestión más importante para explicar las sendas diferencias entre los países del Primer y del Tercer Mundo y quienes —como Ryabushkin en su ponencia sobre la teoría marxista leninista de la población— desestimaron las teorías sobre el crecimiento demográfico calificándolas como anticientíficas y reaccionarias⁷⁸, y hubo también quienes insistieron en que los factores demográficos podían explicar por sí mismos las diferencias. La cuestión del crecimiento demográfico fue en todo caso tomada en cuenta —bien como causa, bien como consecuencia, y también de manera menos simplista— de las transformaciones económicas y sociales.

En lo que respecta específicamente a Latinoamérica, vale la pena resaltar la ponencia del economista argentino Raúl Prebisch, el redactor del documento fundacional de la CEPAL y su líder e integrante más destacado.⁷⁹ En su ponencia, Prebisch asume una postura crítica frente a las tesis de corte neomalthusiano y hace un llamado a hacer distinciones entre los países de América Latina e, incluso, entre las diferentes áreas de un mismo país y sugiere, sin utilizar nunca las palabras “control natal”, “control poblacional”, “fertilidad” o “planificación familiar”, que sin industrialización los programas dirigidos a estas cuestiones no servirían de mucho para el desarrollo de América Latina. Después de evidenciar cómo la

⁷⁷ En cuatro sesiones, con énfasis diferentes: sesión 20: Aspectos demográficos del desarrollo económico y social I. La población en relación con el desarrollo de los recursos no biológicos; Sesión 22: Aspectos demográficos del desarrollo económico y social II. La población en relación con el desarrollo de la agricultura; Sesión 24: Aspectos demográficos del desarrollo económico y social III. La población en relación con la formación de capital, las inversiones y el empleo (en la que participó Raúl Prebisch); y Sesión 26: Interdependencia de los factores demográficos, económicos y sociales (con especial referencia a la planificación de programas de desarrollo social y económico para los países insuficientemente desarrollados.

⁷⁸ Naciones Unidas, *Trabajos de la Conferencia Mundial de Población...* 137

⁷⁹ El documento fundacional de la CEPAL escrito por Prebisch se tituló “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” y llegó a conocerse como el Manifiesto de la CEPAL. Este documento sentó las bases del enfoque centrado en las particularidades del desarrollo de los países de la periferia del sistema mundial, especializados en la producción de materias primas y alimentos. CEPAL, “Raúl Prebisch y los desafíos del Siglo XXI”

productividad de la industria es un factor influyente en el crecimiento económico, concluye afirmando que “un ritmo acelerado de desarrollo *no será un fenómeno espontáneo*, sino que en gran medida será el resultado de medidas deliberadas y de una política de desarrollo firme en los países que dispongan de los recursos necesarios”.⁸⁰

La postura de Raúl Prebisch en esta primera Conferencia de la ONU sobre la población es indicativa de la resistencia que los intelectuales latinoamericanos tendrán frente a la problematización del crecimiento demográfico⁸¹ y, sobre todo, frente a la fórmula *reducción de la fertilidad= desarrollo*, pero también da cuenta del hecho de que desde Malthus y la respuesta socialista a sus planteamientos hasta el periodo que aquí se estudia, el debate fuerte sobre el crecimiento poblacional giró en torno al orden social y algunos de sus términos subsidiarios (bienestar social, estabilidad nacional, desarrollo económico y social, etc.) sin incorporar seriamente la discusión sobre las libertades y las preferencias individuales.

Después de la Conferencia, el carácter de urgencia y las consideraciones pragmáticas frente al “problema de población” que venía construyendo el movimiento o coalición internacional de población en su versión norteamericana —Sanger, el Consejo de Población, la Fundación Ford, los académicos afines, etc.—son las que se imponen como dominantes y son, asimismo, las que empiezan a filtrarse a las escalas locales. En sintonía con la cadena causal que se formuló para explicar el problema de población recién empezando los cincuenta (crecimiento poblacional acelerado = poco desarrollo económico y social y por ende pobreza), la reducción de la fertilidad se planteó como la vía más rápida hacia el desarrollo⁸²: el enfoque de control poblacional se abrió paso.

Poco importaron en esta conferencia las consideraciones sobre el efecto directo que la planificación familiar podría tener sobre la mitad de la población mundial —las mujeres—o sobre las libertades individuales —que no fueron siquiera tema de debate—y poco importaron las ideas que los latinoamericanos tuvieran sobre el desarrollo en su propia región, pese a que

⁸⁰ Raúl Prebisch, “The relationship between population growth, capital formation and employment opportunities in under-developed countries” (Ponencia, Conferencia Mundial de Población, 1954) 706. Subrayado mío

⁸¹ J. Majone Stycos, “Opinions of Latin-American Intellectuals on Population Problems and Birth Control”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Sciences* 360.1 (1965) 11-26

⁸² En paralelo, programas para combatir la pobreza en el tercer mundo también se implementaron, constituyendo la vía más lenta hacia el desarrollo, pero tales programas no se dirigieron a las causas estructurales de la pobreza según. Mahmood Mamdani, *The Myth of Population Control* (Nueva York: Monthly Review, 1973)

se les hubiera hecho espacio en la deliberación. En palabras de May (2012), en lo que a políticas de población respecta, en esta época “las ideas se transmitían de Norte a Sur, aunque los países en desarrollo reclamaran tener más experiencia y conocimiento de sus propios problemas de población”.⁸³

Por lo mismo, el llamado a hacer distinciones a escala regional y entre los países mismos de América Latina, profundamente desiguales (en todas las acepciones del término), tampoco fue atendido. Desde gran parte de los países centrales –Estados Unidos a la cabeza—se homogeneizó a América Latina y, de hecho, al Tercer Mundo, frente al problema del crecimiento poblacional, pese a que algunos de sus países estaban lejos de sufrir el exceso poblacional del que se les acusaba. Argentina, por ejemplo, había completado el proceso de transición demográfica entre 1890 y 1930 y para el momento de la “explosión demográfica” la limitación voluntaria de los nacimientos de forma generalizada y eficaz ya era un hecho⁸⁴, lo mismo que en Uruguay. No obstante, se *pretendió* que sus gobiernos asumieran políticas para el control de la natalidad.

Tal como señala Birkland, la habilidad de los actores para influenciar de alguno u otro modo las políticas o cursos de acción no es sólo una función de quién elabora los argumentos más persuasivos, ni retórica ni empíricamente.⁸⁵ Los de Prebish sin duda eran argumentos persuasivos basados en comparaciones sustentadas en datos fuertes entre países y dentro de ellos. Las estadísticas del Uruguay y la Argentina, por su parte, no tenían discusión. Sin embargo, las relaciones de poder y la manera en que esas relaciones de poder configuran las relaciones sociales dentro de un campo específico son las que resultan decisivas en la determinación de los cursos de acción a seguir y es evidente que, tanto en la primera Conferencia Mundial de Población de la ONU como en cualquier otro escenario, algunos actores son más poderosos que otros en el sentido de que cuentan con mayores *probabilidades* para imponer su voluntad aún contra toda resistencia e independientemente de cuál sea el fundamento de esa probabilidad, tal como define Max Weber al poder.⁸⁶

⁸³ John F. May, *World Population Policies. Their Origin, Evolution and Impact* (Nueva York: Springer, 2012) 93

⁸⁴ Karina Felliti, “El debate médico sobre anticoncepción y aborto en Buenos Aires en los años sesenta del siglo XX”, *Dynamis* 27 (2007) 336

⁸⁵ Thomas Birkland

⁸⁶ Max Weber 1922, *Economía y Sociedad* (México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1964) 43

En otras palabras, algunos actores son más poderosos que otros y pueden, por tanto, revestir de universalidad sus visiones particulares en razón de que están mejor equipados y/o posicionados en la estructura social para afectar los resultados de los debates sobre las políticas. De allí una de las citas más famosas en el estudio de las agendas: “la definición de las alternativas es el supremo instrumento de poder”⁸⁷

La probabilidad que tienen los actores para imponer su voluntad o sus puntos de vista (o bloquear los de otros) proviene de los recursos con los que cuentan (de todo tipo: materiales, simbólicos, organizacionales, etc.) pero también, y esto es crucial, de unas reglas y de unas instituciones que privilegian a los actores y que actúan con independencia de sus recursos y atributos: sesgos que tienen todas las formas de organización política en favor de la explotación de algunas clases de conflicto y de la supresión de otros, según Schattschneider⁸⁸; estructura socio-históricamente construida (y subjetivamente “somatizada”: *habitus*) del campo de acción en el que tiene lugar la confrontación, según Bourdieu. En las palabras multicitadas de Marx: “los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado”.⁸⁹

La habilidad para bloquear el ascenso de ciertos problemas y de ciertas visiones sobre los problemas en las agendas es, pues, una cuestión de poder: un “juego” desbalanceado entre los actores en donde no se actúa directamente sobre ellos sino sobre sus posibilidades de acción, un juego de acciones sobre acciones (Foucault) en el que los actores son constantemente desafiados a participar y cuyo resultado no está nunca —pese a todo, pese al poder—definido de antemano. Esto porque las posibilidades de respuesta ante el desafío son múltiples en la medida en que son libres los actores que participan. Como apunta Castro-Gómez en su análisis sobre “el último” Foucault: “el poder del elemento A sobre B solo es

⁸⁷ Schattschneider 1960; 1975, citado en Birkland 63

⁸⁸ Schattschneider 1960; 1975, citado en Birkland 63

⁸⁹ Carlos Marx, “El dieciocho brumario de Luís Bonaparte” en *Marx y Engels. Obras Escogidas* (Moscú: Editorial Progreso, 1981) 94

ejercido en la medida en que B puede responder de forma *libre* a las incitaciones propuestas por A”.⁹⁰

A finales de la década de los cincuenta, aun ante las resistencias o la existencia de diversas posturas frente al problema, el crecimiento poblacional se encuentra cómodamente instalado en la agenda internacional como un problema público de repercusiones globales, generalizado en los países del Tercer Mundo y de urgente solución. Una formulación en la que resuenan las palabras de John Rockefeller Tercero: “...un punto de vista particular que podría ser llamado ‘el punto de vista protestante occidental’. Tomando el mundo como un todo, este representa un punto de vista minoritario...”⁹¹. Al respecto, vale la pena señalar que esto no sólo encuentra correspondencia con la diferencia radical con la que el “mundo socialista” –el Segundo Mundo—interpretó el problema de población, sino también con el bajo financiamiento que los programas internacionales de planificación familiar tendrían por parte de algunos países católicos del llamado Primer Mundo, como Francia, Austria, Bélgica, Irlanda, España, Luxemburgo e Italia.⁹²

El triunfo de la Revolución Cubana en 1959 no hace más que impulsar la representación “protestante occidental” del problema. En el campo geopolítico en el que es dominante, Estados Unidos moviliza el sesgo, prende las alarmas: en plena Guerra Fría, el crecimiento acelerado de la población más descontenta supone un gran peligro de insurrección. El afán de la potencia capitalista por la implementación de políticas que disminuyan el descontento –y el número de potenciales descontentos—inaugura la década de los sesenta. Se crea así la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID (1961) y con el nombre de Alianza para el Progreso –ALPRO (1961), se formaliza la ayuda técnica y financiera de los Estados Unidos para América Latina. La red de relaciones entre la escala global y la escala local se estrecha. A mediados de la década de los sesenta, los gobiernos de América Latina empiezan a implementar políticas de planificación familiar.

⁹⁰ Santiago Castro-Gómez, *Historia de la gubernamentalidad II. Filosofía, cristianismo y sexualidad en Michel Foucault* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Universidad Santo Tomás, 2016) 45

⁹¹ John D. Rockefeller 496

⁹² John F. May 101

El proceso a través del cual estas políticas empiezan a implementarse no es, sin embargo, mecánico. A simple vista, el pasado colonial de América latina, la dependencia económica e incluso epistemológica que es su producto y la posición indiscutiblemente hegemónica de los Estados Unidos en este momento de la historia –su supremacía económica, política y militar, su capacidad para conjurar temores (*tercera guerra mundial, sobrepoblación, hambre, miseria*), para crear enemigos (*URSS, comunismo, pobreza*), para beneficiar amigos (*Plan Marshal*) y para mantener, en últimas, el *statu quo*—explican la implementación de este tipo de políticas en la región. Pero el énfasis en la asimetría de la que se deduce, sin más, la dominación, no hace más que homogeneizar como víctimas a los países de América Latina, a la vez que disimular que en sus relaciones con sus contrapartes más fuertes, los “países débiles” pueden promover y perpetuar relaciones de asociación y de subordinación⁹³, “pactos de dominación”⁹⁴ en los que introducen de una u otra forma sus propios intereses.

Ninguna relación es unilateral (por algo es *relación*), por tanto, todas las relaciones se constituyen, se modifican, se estructuran y se reestructuran en una operación de doble vía. En consecuencia, la relación de dominación no puede establecerse *a priori*, sin la observación de la manera en la que opera el poder y, sobre todo, sin la observación de la respuesta del actor en posición de desventaja, de su reacción ante la “incitación”, ante la voluntad de poder del otro actor. En este sentido, “la consideración de la pequeña escala se propone como un modo de captar el funcionamiento real de mecanismos que, en un nivel ‘macro’, dejan demasiadas cosas sin explicar”.⁹⁵

Al analizar la respuesta colombiana a la voluntad de poder de los Estados Unidos puede evidenciarse que, aunque en desventaja, los países de América Latina no se encontraban en una relación de dominación total frente a la potencia mundial o frente a la visión protestante occidental del “problema de población”. Como observa Weber las relaciones de dominación en las que la legitimación no es necesaria son excepcionales (por eso se apela a la tradición, al carisma, a los arreglos legales-rationales) y este caso no supone una excepción. El

⁹³ Arlene Tickner, “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, *Colombia Internacional* 65 (2007) 91

⁹⁴ Viviane Brachet-Márquez, *El pacto de dominación: estado, clase y reforma social en México, 1910-1995* (México: El Colegio de México, 2001)

⁹⁵ Giovanni Levi. “Un problema de escala”, *Revista Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* 14.95 (2003) 282

“problema de población” y el enfoque de control poblacional a través del cual se delineó no se impuso sin más, sin legitimación.

Por consiguiente, si es cierto que el “problema de población” se estructuró en los Estados Unidos de la manera que se acogió en la agenda internacional y que este país es su escala de origen, no es menos cierto que en los países a los que “llega” para ser resuelto, el problema se re-configura de acuerdo a las condiciones materiales y simbólicas y a las capacidades e intereses de los actores que los habitan. De modo que al pasar de la escala global a la local se configura un nuevo campo de interacción en torno a la situación problemática en donde son ya otros los poderosos y otros los débiles, otros los discursos y otros los instrumentos, otro el terreno de juego en el que tiene lugar la acción, el ejercicio del poder y la resistencia, que es su correlato.

Todo sin que desaparezca, no obstante, la relación de desventaja con respecto a quienes “causaron”, literalmente, el problema: por algo es *precisamente ese* el juego que se juega. Por algo son unos (*pobreza, alta natalidad, desarrollo económico, bienestar social*) y no otros (*desigualdad, distribución de la riqueza, autonomía, equidad social*) los temas más fuertes en la discusión. Como apuntan McCombs y Shaw con respecto a los medios de comunicación, los más poderosos pueden no tener éxito en cuanto a decirnos qué pensar, pero sí en cuanto a decirnos en qué pensar⁹⁶.

En suma, que la relación sea de poder y no de dominación total no significa que los países de América Latina, que Colombia y su segunda ciudad más poblada, Medellín, puedan enfrentarse abiertamente a la “incitación” de las fuerzas transnacionales que el Movimiento Internacional de Población y los Estados Unidos encarnan. Como la de poder, la posición de desventaja no se resuelve, tampoco, sin más.

⁹⁶ Maxwell McCombs y Donald Shaw, “Qué agenda cumple la prensa”, *El poder de los medios en la política*, comp. Doris Graber (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986)

Capítulo 2.

De la escala global a la escala nacional: la emergencia y el agendamiento del “problema de población” en Colombia

Aunque el asunto asociado con la población que resulta globalmente problemático a mediados del siglo XX –el acelerado crecimiento poblacional –se ubica geográficamente en los países periféricos o del “Tercer Mundo”, el conocimiento y los marcos interpretativos a través de los cuales se lo identifica y estructura como tal sólo es accesible en ese momento para los países centrales, o del denominado “Primer Mundo”. El desarrollo de la demografía en los Estados Unidos es indispensable en este sentido, así como también lo es el interés de actores con enormes recursos puestos a su servicio, como la Fundación Rockefeller y la Fundación Ford, el Departamento de Estado de los Estados Unidos y la ONU. El acelerado crecimiento poblacional de las regiones menos desarrolladas del mundo sólo se conoció, en efecto, por su intermediación, en un proceso que lleva la marca del temor al avance del comunismo, de la fe puesta en el desarrollo de la ciencia y la tecnología y de la globalización.

Sin estar libre de controversias, la década de los cincuenta es la década en la que se construye tanto el problema como la fórmula para solucionar el problema del acelerado crecimiento poblacional, la década en la que se instala en la agenda internacional y se “globaliza” como un asunto urgente, limitante para el desarrollo socioeconómico de las naciones y amenazante para el orden mundial. La década de los sesenta es, por su parte, la decisiva en términos de “localización” del problema, de su reconfiguración e inserción en las diferentes agendas públicas y gubernamentales de los muy diversos países del Tercer Mundo.

Definir un problema y decidir los cursos de acción para su solución están tan relacionados que, incluso, puede afirmarse que quien define, decide. Sin embargo, en el proceso de “localización” de un problema construido en la escala global se observa que la reconfiguración es inevitable y que si bien se acogen las ideas y las preocupaciones foráneas que llegan estructuradas al territorio, los encargados de la toma de decisiones y de la puesta en marcha de los programas introducen sus propios intereses y sus propias visiones del asunto produciendo también así modelos de intervención desde el interior, ajustados a lo que se plantea como problemático en el territorio mismo y, en consecuencia, haciendo uso “a

discreción” de lo que se plantea como lo problemático y como las soluciones a lo problemático en otros órdenes o escalas.

El proceso es pues más que una recepción pasiva, por lo que su examen a escala nacional cobra relevancia. Sólo así las acciones de quienes se encuentran en esta escala dejan de observarse como mecánicas, para pasar a ser también explicables en sí mismas: incitaciones más que respuestas –movimiento, no sólo inercia—verdadera expresión de lo plural en un mundo, claro, reglado y profundamente interconectado por relaciones sociales y de poder. De manera que “ciertamente existen reglas y normas vinculantes; pero se trata de una selva de reglas y de normas que son contradictorias entre sí, que se plantean más bien como un cuadro elástico que exige estrategias y elecciones continuas, personales, de grupos, colectivas”.⁹⁷ Invirtiendo el orden de las palabras de Marx: los seres humanos no hacen la historia a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas con las que se encuentran directamente y que les han sido legadas por el pasado, pero la hacen. Y la hacen sorteando, en realidad, esos impedimentos, con una racionalidad limitada, consciente o inconscientemente, con “múltiples finalidades pero sin finalidad”.⁹⁸

A pesar del poderío de los Estados Unidos, el proceso de inserción del problema de población en la agenda pública y en la gubernamental de los países del Tercer Mundo y de América Latina en particular no está pues determinado de antemano y no se puede entender exclusivamente como determinado por los lineamientos norteamericanos. Los procesos paralelos (como la urbanización, la secularización, la apertura democrática, la aparición de los métodos anticonceptivos, la posición social de las mujeres, etc.), la configuración histórica de las relaciones de poder en cada país y la suma de intereses, creencias y estrategias de los actores en juego (nacionales, transnacionales, públicos privados, individuales y colectivos) son las que le dan una cierta direccionalidad al proceso. Por ello, independientemente del pasado colonial que comparten, las posiciones frente al problema de población y su avance hacia la agenda gubernamental son diferentes en cada caso.

⁹⁷ Geovanni Levi 284

⁹⁸ Para Norbert Elías, la historia de las sociedades humanas “ha nacido de múltiples proyectos, pero sin proyecto; animada de múltiples finalidades, pero sin finalidad” Norbert Elías, *La sociedad de los individuos* (Barcelona: Ediciones Península, 1990)

A la luz del caso de Colombia –pionera en la implementación de políticas de planificación familiar en la región—en el presente apartado se da cuenta del proceso a través del cual el acelerado crecimiento poblacional se (re)configura como un problema público en la escala nacional en la convulsionada década de los sesenta. El texto se estructura en cuatro partes. En primera parte se observa de cerca la relación de Colombia con los Estados Unidos, desde la que se cuestiona abiertamente la jerarquía implícita en la concepción dicotómica del par “global-nacional” y desde la que el liderazgo de Colombia en materia de planificación familiar no resulta sorprendente –a diferencia de lo planteado por otros autores⁹⁹— en vista del “pacto de dominación” imperante entre las élites gobernantes nacionales y globales.

En la segunda parte del texto se hace énfasis en el papel que la asistencia externa –atraída por los actores nacionales—tuvo en la emergencia de un actor clave para la construcción del crecimiento poblacional como problema en Colombia, ASCOFAME, y en el papel que, una vez fortalecido, tuvo este actor en la conversión del control natal en un asunto polémico a debatir en el ámbito público-político. En la tercera parte se describe la culminación de la carrera por agendar el crecimiento poblacional como problema público en la escala nacional, cosa que sucede una vez que el gobierno le otorga atención al tema y se pone en acción para darle solución, a través de los instrumentos con los que cuenta y de acuerdo a sus propios intereses.

En la cuarta y última parte del capítulo, en abierto contraste con la discreta participación del Estado y con la intrincada historia de influencia internacional de la que nace ASCOFAME, se observa cómo la acción decidida de un actor individual se transforma en la emergencia de Profamilia, una entidad fundamental en la historia de la contracepción moderna en Colombia y, por tanto, en la polémica que sobre el control natal empezará a cristalizarse finalizando la década de los sesenta. Con ello, el problema se hace más visible y el conflicto aflora entre un mayor y más variado número de actores con lo que empieza un nuevo capítulo en la historia del proceso de construcción social de lo problemático, objeto del siguiente capítulo del trabajo que se observa desde una escala local más próxima: la ciudad.

⁹⁹ Como Jaramillo-Gómez (1968), Royco (1977), Measham y López Escobar (2007) y Tirado Mejía (2014)

2.1. Población y desarrollo. La relación Colombia- Estados Unidos y la doctrina del *Respice Polum* en la emergencia de crecimiento poblacional como problema público en Colombia

A lo largo y ancho de todo el globo, los “largos sesenta” son un periodo de gran efervescencia. Las transformaciones sociales, políticas y económicas se agolpan y se refuerzan, resultando en una gran “revolución” cultural que impacta las condiciones materiales, los estilos de vida, las relaciones y las libertades personales de la gran mayoría de la población. El futuro es una hoja en blanco y el pasado de crisis económicas y políticas parece susceptible de ser superado. En medio de la Guerra Fría, tanto para los adeptos al capitalismo como para los adeptos al comunismo, el Progreso (o la Revolución, según el caso) está en el horizonte y el optimismo frente a las posibilidades de alcanzarlo es desaforado. En el punto más alto de sus “años dorados”: los países centrales o del norte global. La ONU declara la década de los sesenta como la década del desarrollo. Los gobiernos norteamericanos le declaran la guerra a la pobreza (al avance del comunismo, en realidad). La producción de alimentos se multiplica, el crecimiento económico se multiplica, las relaciones entre los países se multiplican: el mundo es una “aldea global”. En medio del torbellino del desarrollo: la consolidación del Estado de bienestar (con sus múltiples variaciones), el avance de las ciencias y de la técnica, la aparición de “la píldora”, la “revolución sexual”, la irrupción definitiva de las mujeres en la escena pública y la emergencia de los jóvenes como una nueva categoría social.

En América Latina: urbanización, secularización, demandas sociales en crecimiento y crecimiento de la población. Todo a una velocidad jamás experimentada por los países del “Primer Mundo”, que se preocupan especialmente por el impacto global que tiene este último factor. No importa que la producción de alimentos crezca como nunca antes¹⁰⁰, un crecimiento igual de “explosivo” en paralelo, de las bocas por alimentar, no puede ser visto con indulgencia. Más aún cuando, muy cerca, el comunismo amenaza con avanzar. La población se configura entonces como todo un problema: el “problema de población”, un

¹⁰⁰ En *Historia del Siglo XX*, Hobsbawm que “de hecho, al tiempo que se multiplicaba la población, la esperanza de vida se prolongó una media de siete años, o incluso diecisiete años si comparamos los datos de finales de los años treinta con los de finales de los sesenta (Morawetz, 1977, p. 48). Eso significa que la producción de alimentos aumentó más deprisa que la población, tal como sucedió tanto en las zonas desarrolladas como en todas las principales regiones del mundo no industrializado”. Hobsbawm 263

obstáculo para el desarrollo que se percibe como la vía ineludible hacia el progreso de las naciones. Desde esta óptica –que no es la de la mayoría, pero sí la de los más poderosos—el control de los nacimientos desde un enfoque de “control poblacional” se configura como la salida obvia del impase.

En Colombia el periodo de los largos sesenta (1958-1974) coincide íntegramente con el periodo formal de duración del Frente Nacional, un pacto entre las élites dirigentes de los partidos políticos tradicionales –el Liberal y el Conservador—para poner fin a la violencia que ellos mismos atizaron entre sus adeptos y que terminó por nominar, en mayúsculas, un capítulo sangriento (más) de la historia del país. Así pues, inmediatamente después de La Violencia (1946-1958)¹⁰¹, los largos sesenta son en Colombia también de optimismo, sobre todo para la élite político-económica tradicional y su proyecto de nación. Un proyecto que, a diferencia de los de otros países de la región, armoniza con los objetivos de la nación más poderosa del momento, los Estados Unidos de Norteamérica.

El “balance” de las relaciones políticas internas (Estado-sociedad) y externas (Estado-Mundo) de Colombia, es bastante expresivo al respecto. Mientras que el periodo que antecede los “largos sesenta” está signado en América Latina por la disputa que el ascenso de los líderes gremiales, sindicales o de extracción popular significa al poder de las élites dirigentes tradicionales –y la subsecuente diferenciación del campo político y el económico— en Colombia, ese periodo está marcado por el ahondamiento (violento) de la adhesión de la población a los partidos políticos tradicionales; por la frustración de todo proyecto de tintes populistas, por el predominio de las élites político-económicas sobre las autoridades militares y por la adopción por parte de esas élites de un modelo de desarrollo liberal, alejado de las pretensiones nacionalistas que dominan el panorama latinoamericano de la época.¹⁰²

Hacia adentro y hasta nuestros días, Colombia se ha caracterizado por una relación Estado-sociedad en la que el acceso de los diferentes actores sociales a los recursos públicos o colectivos es muy limitado. En los largos sesenta a esto se le sumaba el papel de intermediaria

¹⁰¹ Periodizada de diferentes maneras por quienes la estudian. Aquí se suscribe la idea de que el comienzo de La Violencia lo marca el triunfo conservador en las elecciones presidenciales de 1946, después un largo periodo de “hegemonía liberal”, y el final (que no es para nada el final de la violencia del país sino del tipo de violencia característica de este periodo) lo representa el comienzo del pacto de Frente Nacional.

¹⁰² Eduardo Pizarro Leongómez, “Una lectura múltiple y pluralista de la historia”, *Revista Academia Libre* 12 (2015) 151-213

que desempeñaba la Iglesia en la relación. Para participar en la vida pública, tener la ciudadanía y la nacionalidad colombiana era necesario el bautizo en la religión católica, Apostólica y Romana, que “es la de Colombia”, de acuerdo al Artículo 1° del tratado internacional (Concordato) celebrado entre el la Santa Sede y la República de Colombia en 1887¹⁰³. A través de este Concordato, además, la educación pública en Colombia, en todos sus niveles, se debía organizar y dirigir “en conformidad con los dogmas y la moral de la Religión Católica”, y la enseñanza religiosa y la observancia “de las prácticas piadosas de la Religión Católica” eran obligatorias, razón por la cual:

En dichos centros de enseñanza los respectivos Ordinarios diocesanos, ya por si, ya por medio de delegados especiales, ejercerán el derecho en lo que se refiere a la religión y la moral, de inspección y de revisión de textos. El Arzobispo de Bogotá designará los libros que han de servir de texto para religión y la moral en las universidades; y con el fin de asegurar la uniformidad de la enseñanza en las materias indicadas, este Prelado de acuerdo con los otros Ordinarios diocesanos, elegirá los textos para los demás planteles de enseñanza oficial. El Gobierno impedirá que en el desempeño de asignaturas literarias, científicas y, en general, en todos los ramos de instrucción, se propaguen ideas contrarias al dogma católico y al respeto y veneración debidos a la Iglesia (Artículo 13°).¹⁰⁴

La Constitución Política de Colombia de 1886 ya reconocía a la Iglesia como la encargada de velar por la educación (artículo 41) y en 1957 el decreto que convocó a la ciudadanía para votar a favor del Frente Nacional se hizo “en nombre de Dios”:

Fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación y que como tal los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social.¹⁰⁵

¹⁰³ Este sería reemplazado por un nuevo Concordato en 1974. En 1991, tras el cambio de la constitución y el reconocimiento de la laicidad del Estado, se declararían inconstitucionales algunos de sus artículos, como los aquí expuestos.

¹⁰⁴ Conferencia Episcopal de Colombia., “Concordato celebrado entre la Santa Sede y la República de Colombia, 1887” https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1973%20Concordato%201887.pdf (17/11/2017)

¹⁰⁵ Junta Militar de Gobierno. “Decreto Número 0247 de 1957 Bogotá o 4 de octubre de 1957”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 6.23-25 (1958) 212-214. La Constitución de 1886 ya había hecho esta declaración, pero durante la Hegemonía Liberal (1930-1946) que antecedió el periodo de La Violencia, una serie de reformas a la Constitución Nacional consagrar la libertad de cultos en términos más amplios y eliminó,

La literatura sobre la planificación familiar en Colombia hace gran énfasis en la relación Estado-Iglesia, así como en el poder que esta última tuvo en el ordenamiento social del país hasta finales del siglo XX. Partiendo de ahí, es apenas comprensible la sorpresa de muchos de quienes escriben frente al liderazgo que tuvo Colombia en materia de planificación familiar en esta región del mundo. La contradicción no es, sin embargo, más que aparente. Para dilucidarla basta observar 1) el papel que desempeñaron en la propagación del problema de población (vía directa e indirecta) las élites nacionales, generalmente educadas en sus casas, en claustros privados y/o en otras partes del mundo y con acceso directo a los recursos públicos o colectivos 2) la manera en la que el problema se delineó como un problema de desarrollo nacional y no como un problema humano o de justicia social y 3) la asociación realmente decisiva en la consolidación del crecimiento poblacional como problema público en Colombia: la relación con los Estados Unidos a través de la cual las élites colombianas – hábilmente, tratando de no indisponer a la Iglesia—promueven sus intereses.

Así pues, si “hacia dentro” la relación Estado-Sociedad colombiana es muy limitada y se encuentra para la época mediada por la Iglesia, “hacia fuera” Colombia se ha caracterizado por una relación “vía Washington” con el mundo. De hecho, durante el periodo que aquí se estudia, mientras que algunos de sus vecinos (Argentina, Brasil, Chile, México) problematizan la dependencia como causa del subdesarrollo de sus países, sobre todo a través de la CEPAL (1948) y la solidez teórica que empieza a desarrollar, en Colombia –la “puerta de entrada a Suramérica”¹⁰⁶— se consciente esa dependencia y se la hace orientadora de la política exterior.

La denominada “doctrina del *Respice polum*” (mirar a la estrella polar) ha sido conceptualizada por quienes estudian las relaciones internacionales como la estrategia de asociación característica de Colombia (Tickner, 2011; Drekonja Kornat, 2011; Rojas, 2012) En

(formalmente, porque el Concordato de 1887 seguía vigente), la confesionalidad del Estado colombiano. El Frente Nacional, pues, le devuelve el protagonismo a la Iglesia y el reconocimiento de la religión católica como la de toda la nación.

¹⁰⁶ Gerhard Drekonja Kornat, “Formulando la política exterior colombiana”, *Relaciones Internacionales y Política Exterior en Colombia*, comps. Sandra Borda y Arlene B. Tickner (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011) 56

y *política exterior de Colombia*, comp. Sandra Borda y Arlene B. Tickner (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011) 59

ella, la alianza con el poderoso del Norte, los Estados Unidos (la estrella polar), es considerada por las élites dirigentes como la mejor estrategia para “navegar” de manera segura en el mar de las relaciones internacionales: como una relación en la que se explota en provecho propio la condición de “dominado”, la asociación aún en condición de desventaja con el fuerte que, se cree, puede acercarse al poder. De este modo:

No fue accidental el hecho de que el primer secretario general de la OEA [1948] fuera el colombiano Alberto Lleras Camargo, uno de los más perfilados representantes de aquella élite política latinoamericana que se insertó voluntariamente en la “dependencia consentida”. (...) La máxima del *respice polum* le dio así a Colombia una consistencia extraordinaria en materia de política exterior y le ahorró al país riesgos y gastos, pero de ahí se derivó el curioso perfil bajo que ha bloqueado la maximización de los intereses nacionales en el ámbito internacional.¹⁰⁷

Los Estados Unidos no son, en todo caso, una estrella que brilla para todos con luz propia. La “generosidad” de los gobiernos norteamericanos con Colombia resulta de la acción decidida de las élites dirigentes de ésta última, de su activa participación en el proceso de su propia dominación. En un momento en el que otros países de la región observan con suspicacia la injerencia externa y se afianzan a través de la “*respice similia*” (mirar a los semejantes), Colombia asume una particular estrategia de “intervención por invitación”¹⁰⁸ en la que resulta bastante útil el temor construido internacionalmente al acelerado crecimiento poblacional del Tercer Mundo. Un temor al que, además, Colombia aporta con un promedio ligeramente superior al 2.9% con el que América Latina lidera los índices a nivel mundial¹⁰⁹.

En este sentido, en su afán modernizador no es extraña la preocupación que los gobiernos del Frente Nacional empiezan a mostrar por las cuestiones poblacionales. Es precisamente en la intersección entre unos (nacionales) y otros (globales) intereses, que el problema del crecimiento poblacional ingresa en la agenda pública del país. El medio lo constituyen los discursos que llaman la atención de la potencia mundial y que la invitan a intervenir en el proceso de nunca acabar de formación del Estado. Así, la pretensión que la potencia tiene de

¹⁰⁷ Gerhard Drekonja Kornat 59-60

¹⁰⁸ Arlene B. Tickner

¹⁰⁹ John F. May 96-98

inscribir el crecimiento poblacional como problema urgente en las diferentes agendas nacionales del mundo, es respondida por la dirigencia colombiana con otra pretensión: la de inscribir en la agenda de la potencia la asistencia externa para el desarrollo de los países de América Latina, una demanda de apoyo económico que los países de la región planteaban a los Estados Unidos desde la década de los cuarenta, tras el lanzamiento del Plan Marshall (1948).¹¹⁰

En la persecución de este objetivo, la élite dirigente colombiana, representada por el primer Presidente del Frente Nacional, Alberto Lleras Camargo, cumple al pie de la letra las condiciones de inscripción en la agenda propuestas por Cobb y Elder para responsabilizar a los Estados Unidos de la asistencia a los países latinoamericanos en su tránsito hacia el desarrollo: 1) que se perciba a las autoridades públicas como responsables, capaces u obligadas a hacer algo, 2) que la distancia entre el ser y el deber ser resulte suficientemente acentuada como para exigir una acción política, y 3) que el problema se presente bajo un código o un lenguaje adecuado (técnica, ideológica o políticamente) para que la autoridad pública pueda entenderlo y eventualmente tratarlo.¹¹¹

En abril de 1960, *Ad portas* de que John F. Kennedy (1961-1963) ocupe la presidencia de los Estados Unidos, Lleras Camargo visita el Congreso de ese país en busca de ayuda externa para hacer posible el desarrollo social y económico que apenas empieza a racionalizarse (planificarse) en Colombia. No sin cierto dramatismo —clave en la fabricación y agendamiento de los problemas públicos— entre líneas sus palabras invocan la amenaza comunista y el riesgo que supone ante ella la pobreza y la desesperanza de una numerosa población:

Si los principios de la libre empresa y de la iniciativa privada y los que fundamentan la organización política del hemisferio son ciertos, y si vuestros propios expertos y los de las Naciones Unidas no se equivocan, en 10, 15 o 20 años, con un gran impulso dado por el capital extranjero a los Estados Latinoamericanos, el hemisferio entero puede ser inexpugnable por su prosperidad a cualquier intento de anarquizarlo para promover la dominación de una política extraña. Parece ser también cierto, que esos países estarían en condiciones de devolver todos los préstamos que se les hicieran con ese propósito. Sin ellos, la lentitud de nuestro desarrollo iría aumentando

¹¹⁰ Leandro Morgenfeld, “Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962)”, *Ciclos. En la historia, la economía y la sociedad* 20.40 (2012): 7 [29]

¹¹¹ André Noël Roth Deubel, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (Bogotá: Ediciones Aurora, 2017) 125-26

ominosamente hacia la parálisis. *Pero no sin que antes esos millones de seres sin escuelas, sin hospitales, sin industrias bastantes para crear empleo, sin comida suficiente, sin tierra y, sobre todo, sin esperanza, renieguen de sus clases dirigidas democráticas y den sucesivos saltos al vacío.* Cada uno de ellos, como vuestro histórico cañonazo, repercutirá en el mundo y *aquí antes que en ninguna otra parte*¹¹²

Para evitar la proliferación del comunismo, la respuesta a este y otros de los llamados que algunos líderes latinoamericanos¹¹³ hacen a los Estados Unidos para obtener su ayuda en el proceso de desarrollo es anunciada en marzo de 1961 por el entonces ya presidente J. F. Kennedy con el nombre de Alianza para el Progreso: un programa amplio de inversiones estadounidenses en América Latina que se remonta a las ideas impulsadas por Nelson A. Rockefeller desde la Segunda Guerra Mundial¹¹⁴ y que tiene su sustento teórico en la teoría de la modernización. Aquella en la que, entre otras cosas, el desarrollo se entiende como un único camino lineal que conduce hacia un estado moderno.¹¹⁵

En palabras que parecen responder directamente a las de Lleras Camargo, el mandatario de los Estados Unidos expresó que para finales de la década de los sesenta:

El nivel de vida de cada familia americana irá en aumento, la educación básica estará disponible para todos, el hambre será una experiencia olvidada, ya habrá pasado la necesidad de una ayuda externa masiva, y la mayoría de naciones habrán entrado en un período de crecimiento autónomo y, aunque todavía habrá mucho por hacer, cada República americana dirigirá su propia revolución y su propia esperanza y progreso.¹¹⁶

Con la aprobación de los delegados de los países miembros de la OEA excepto, claro, del delegado de la República de Cuba, Ernesto “Che” Guevara, la Alianza para el progreso se

¹¹² Alberto Lleras Camargo, “Discurso del presidente de Colombia ante el Congreso de los Estados Unidos”, Washington 6 de abril de 1960. Archivo Lleras, Biblioteca Luís Ángel Arango, Sala de libros raros y manuscritos, Carpeta 37, legajo 547, folio 7 <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/exhibiciones/lleras/pdf/carpeta-37/documento-547.pdf> Subrayado mío

¹¹³ Diana Marcela Rojas “la Alianza para el Progreso en Colombia”, *Análisis Político* 23.70 (2010). Líderes como Juscelino Kubitschek en Brasil, Hernán Siles Zuazo en Bolivia, Rómulo Betancourt en Venezuela, y Alberto Lleras Camargo en Colombia, hicieron un llamado a Washington para establecer programas de ayuda al desarrollo bajo el argumento de que el crecimiento económico era la mejor manera de combatir el comunismo.

¹¹⁴ Leandro Morgenfeld 7. Para 1944 y 1945, Nelson Rockefeller era asistente del secretario de Estado Edward Stettinius para Asuntos de América Latina y el hemisferio occidental.

¹¹⁵ Diana Marcela Rojas, “la Alianza para el Progreso en Colombia” ...

¹¹⁶ John F. Kennedy, 13 marzo, 1961, en: Diana Marcela Rojas, “La Alianza para el Progreso en Colombia” ...5

convierte en un programa oficial en agosto de 1961, en el marco de la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en Punta del Este, Uruguay. El carácter urgente de las medidas que se propusieron para transformar la economía y las condiciones sociales de América Latina quedó reflejado en los diez años de duración que se pusieron como plazo para alcanzar los doce objetivos propuestos¹¹⁷ en respuesta a los cuales, además, debían diseñarse planes de desarrollo nacionales en los diferentes países latinoamericanos. El de Colombia, “alumno ejemplar de la Alianza para el Progreso”¹¹⁸, fue el primer gobierno en cumplir con esta tarea.

El gobierno de los Estados Unidos, por su parte, se comprometió a facilitar la asesoría técnica para la formulación de tales planes y a “otorgar U\$ 1.000 millones de fondos públicos durante el primer año y 20.000 millones más en ayuda que combinaría la inversión privada con el crédito internacional”.¹¹⁹ Aun cuando no tenía uno de los mayores índices de pobreza de la región e independientemente de que no enfrentara una amenaza inminente de avance del comunismo, el de Colombia fue uno de los gobiernos que más apoyo técnico y financiero recibió de la Alianza ubicándose, junto a Chile, sólo después de Brasil.¹²⁰

Con el apoyo de una misión asesora de la CEPAL, el visto bueno de un comité de “hombres sabios” designados en la Carta de Punta del Este y también, a petición del gobierno colombiano, del Banco Mundial, el Programa General de Desarrollo de Lleras Camargo fue, pues, el primer plan de desarrollo en la región y en la historia del país. Curiosamente, el plan

¹¹⁷ 1. Alcanzar una tasa de crecimiento anual mínima del 2.5% per cápita. 2. Distribuir de manera más equitativa del ingreso nacional, así como dedicar una mayor proporción del producto nacional a la inversión. 3. Diversificar las estructuras de las economías nacionales y promover las exportaciones. 4. Acelerar el proceso de industrialización. 5. Aumentar el nivel de la productividad agrícola. 6. Implementar programas de reforma agraria. 7. Eliminar el analfabetismo adulto y, para 1970, asegurar como mínimo un acceso de seis años de educación primaria para cada niño en edad escolar; modernizar y expandir la educación media, vocacional y superior. 8. Incrementar la esperanza de vida al menos en cinco años, así como mejorar las medidas de saneamiento y la atención en salud a la población. 9. Incrementar los planes de vivienda de bajo costo. 10. Mantener el nivel de precios estable e impedir la inflación o la deflación. 11. Fortalecer los acuerdos de integración económica regional. 12. Evitar las excesivas fluctuaciones en los montos de divisas derivadas de la exportación de los productos primarios y adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados internacionales. http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam16.asp

¹¹⁸ Gerhard Drekonja Kornat 59

¹¹⁹ Diana Marcela Rojas, “Colombia en la Alianza para el Progreso” ...6

¹²⁰ Diana Marcela Rojas, “Colombia en la Alianza para el Progreso” ...6

se diseñó para que tuviera la misma duración que la Alianza para el Progreso, es decir por un periodo de tiempo superior a los cuatro años de duración del gobierno liberal.

No obstante, vale la pena señalar que el plan presentado para el periodo 1961-1970 no fue tanto una guía para la dirección del desarrollo económico y social, con prioridades de gobierno y objetivos e indicadores específicos, sino más bien un diagnóstico de la realidad del país y una declaración de buenas intenciones –seguida por una serie de reformas en materia de manejo presupuestal— a través de las cuales se hizo evidente que más que acrecentar las áreas de intervención del Estado, lo que se buscaba era robustecer su eficiencia, tarea en la que el apoyo de la asistencia externa, de la banca y de la empresa privada se entendió como fundamental.¹²¹

Bajo esta lógica la Alianza para el Progreso en Colombia funcionó “más como un programa de estabilización económica y política que de desarrollo económico propiamente dicho”¹²² aun cuando contribuyó con grandes cantidades de recursos y de saber experto al proyecto modernizador del Frente Nacional, al desarrollo de sus programas sociales y, sobre todo, al favorecimiento de la transición democrática y al desescalamiento del sectarismo bipartidista¹²³. Con la ayuda de la asistencia externa y de la empresa privada, la ilusoria separación entre lo técnico y lo político en el agendamiento de los problemas públicos y en la selección de los instrumentos para su intervención aparecía como dada, así como la democracia, la superación de los radicalismos, el orden y la armonía social aparecían como las consecuencias obvias de la profesionalización de las clases medias que estaba teniendo lugar simultáneamente.

En este contexto de crecientes expectativas frente al progreso y el fin de La Violencia, el “problema de población” se define como uno de los mayores obstáculos para la urgente tarea de enfrentar a un mismo tiempo y “*en cierta forma contra la ortodoxia*”, como afirmó Lleras

¹²¹ Jhon Jairo Acevedo Vélez, “La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia”, *Revista Ciencias Estratégicas* 17. 22. (2009) 291-308 22

¹²² Diana Marcela Rojas, “Colombia en la Alianza para el Progreso” ...6

¹²³ Según Francisco Gutiérrez, de las tres tareas que el Frente Nacional se había propuesto –pactar la paz, favorecer la democracia y promover programas de desarrollo—hubo resultados satisfactorios en los dos primeros, pero muchas insuficiencias en el último. Francisco Gutiérrez, *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la Democracia en Colombia, 1958-2002* (Bogotá: Editorial Norma, 2007)

Camargo, “los problemas puramente económicos y los problemas sociales que en el desarrollo general de la nación se confunden e identifican”:

Y la grande amenaza de este tiempo, que consiste en la explosión demográfica, que entre nosotros no es ya una rigurosa hipótesis estadística sino la realidad que palpamos en cada paso cotidiano. Si vamos a tener como parece seguro, 10 millones [más]¹²⁴ de colombianos en 1970, no podemos dejar que lleguen infiltrados como las quintas columnas involuntarias de la revolución, no ya a encontrarse en la pobre condición de la mayoría de nuestros compatriotas presentes, sino obligados a disputarle su pedazo de miseria a la generación actual. Sin hospitales, sin escuelas, sin viviendas, sin servicios públicos urbanos, sin agua potable en la gran mayoría de nuestras ciudades y aldeas, y desde luego en los campos, sin tierra propia, sin energía, ese casi fabuloso incremento de la población no puede convertir a los países de la América Latina, y concretamente al nuestro, sino como alguien lo expresó recientemente, en un afrentoso arrabal de la civilización de Occidente.¹²⁵

Con estas palabras, el crecimiento poblacional se abre paso de entrada en la agenda gubernamental colombiana en la que es definido como amenaza, pero al mismo tiempo – “desviándose de la ortodoxia”—anclado intrínsecamente con el desarrollo socioeconómico que lo hará menos amenazante, invirtiendo la fórmula propuesta por la visión “protestante occidental” del problema. Efectos retóricos: en la transacción de los actores, frente a la propuesta *control poblacional para alcanzar el desarrollo económico* la respuesta es *desarrollo socioeconómico para minar el “potencial destructivo” del acelerado crecimiento poblacional*.

Así, si el agendamiento de los problemas públicos es “el proceso mediante el cual los problemas y sus alternativas de solución ganan o pierden la atención del público y de la élite”¹²⁶, el discurso del Presidente Alberto Lleras Camargo en la presentación del Programa

¹²⁴ Parece improbable que el presidente Lleras Camargo no supiera que para 1960 la población de Colombia superaba por casi siete millones los diez millones de habitantes que, según su discurso, tendría en 1970. Porque creo que es un error de digitación agrego el “más”, a riesgo de poner en el presidente palabras que no utilizó y que estarían demostrando por su parte una exageración –justificada, en todo caso, ya que no se habían implementado políticas de control natal pese a que las tasas de natalidad ya habían comenzado su descenso— pues los diez millones *más* de habitantes no se tendrían para 1970 sino para diez años después, en 1980.

¹²⁵ Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, “*Plan General de Desarrollo Económico y Social. Primera parte: el Programa General*” https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lleras3_Presentacion.pdf (1961) 17.

¹²⁶ Birkland 63

General de Desarrollo pone de manifiesto el hecho de que lo problemático del crecimiento poblacional no fue producto de la expansión de las demandas sociales sino de su construcción como tal por parte de las élites gobernantes con acceso directo a los espacios de toma de decisiones.

Lo cierto es que las élites no son ni monolíticas ni están fuera del juego de acciones sobre acciones que define a las relaciones de poder. De modo que aun cuando parte de ellas estén interesadas en poner ciertos asuntos en la agenda, el proceso no deja de ser conflictivo, más aún cuando a la definición del problema le sigue la selección de unas vías concretas de acción para las que los recursos son, siempre, limitados. Ya se ha dicho antes, sin legitimidad no hay probabilidad de accionar el poder. Así, en lo que a agendamiento de los problemas públicos se refiere “a menos que una audiencia sea receptiva a la descripción de una condición como problema, los líderes y los grupos de interés no pueden usarla en provecho propio”.¹²⁷

En medio de la fragilidad del pacto entre las élites políticas de los partidos tradicionales, Lleras Camargo “predica” sobre el tema más de lo que hace. Su acción se limita a “crear la demanda” de intervención frente al problema, más que a suministrarla. De hecho, no será hasta bien entrada la década de los sesenta que el gobierno empezará a inmiscuirse en los programas que otras entidades –privadas—ya tendrán adelantadas para la época. Son estas últimas, precisamente, las que apuntalan el liderazgo regional de Colombia en materia de prestación de servicios de planificación familiar.

Con todo, si se aísla el carácter transnacional que indiscutiblemente tuvo la construcción del “problema de población” es claro que el agendamiento del problema de población en la escala nacional responde al modelo de anticipación propuesto por P. Garraud según el cual “las autoridades públicas o gubernamentales juegan un rol iniciador y motor en el proceso de poner en agenda”¹²⁸. Esta operación es meramente analítica, pero sirve para poner en

¹²⁷ Edelman 40

¹²⁸ Garraud, P, “Agenda/Surgimiento”, *Diccionario de Políticas Públicas*, eds. Boussaguet, L, Jacquot, S. y Ravinet, P. (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009) 60-67. Los otros modelos de *agenda-setting* propuestos por el autor son: el modelo de movilización interna, en el que grupos sociales organizados logran transformar su problema en una cuestión de interés público y el modelo de mediatización, en el que los medios juegan un rol central en la definición, la legitimación y la imposición de un problema.

evidencia el papel para nada pasivo de las élites colombianas en la fabricación del crecimiento poblacional como problema público. En la realidad, sin embargo, el proceso hace parte de un contexto: el contexto de la Guerra Fría en el que el poder de los Estados Unidos superó –por mucho– el de cualquier otro país del mundo (Hobsbawm) y en el que el problema de población se elaboró en estrecho vínculo con el avance del comunismo.

De modo que, una vez esclarecido, el modelo de anticipación se fusiona con otro de los modelos de agendamiento propuestos por Garraud del que es consecuencia, pero también causa: el modelo de movilización externa, también denominado –muy expresivamente– modelo de la acción corporativista silenciosa. Según este último, diversos grupos que “cuentan con suficientes relaciones públicas y conexiones políticas acceden directamente a la agenda gubernamental y logran que se tome en consideración un problema particular sin publicidad o mediatización”¹²⁹. Tal como –“*respice polum*” mediante– en efecto sucedió. De lo que se da cuenta a continuación y lo que se evidencia además en el hecho de que el conflicto en la escala nacional no apareciera hasta que las medidas tendientes a enfrentar “el problema” estuvieran ya en marcha.

2.2. Ciencia y población. La asistencia externa en la emergencia y consolidación de ASCOFAME, un grupo de presión clave en la construcción del crecimiento poblacional como problema público en Colombia

Amparado por el ambiente amable que la doctrina del “*respice polum*” le supone y lejos de los medios, del debate público-político y del control de la ciudadanía, los Estados Unidos empiezan a intervenir en los asuntos domésticos relacionados con la población a través de la asistencia externa desde mediados del siglo XX. Con la consolidación del Movimiento Internacional de Población y la irrupción en escena de organizaciones no gubernamentales con grandes recursos, esta injerencia se hace más determinante, llegando a constituir el sustento técnico y financiero de los programas de planificación familiar que se implementarán en el país.

En la década de los sesenta, en efecto, la acción corporativista silenciosa habrá logrado la conformación de uno de los actores más importantes para el agendamiento y la subsecuente

¹²⁹ Thomas Birkland 63

implementación de acciones concretas para la solución del problema de población en Colombia: la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (ASCOFAME). Un actor que construirá una visión del problema más cercana a la del Movimiento Internacional de Población y que revestirá de objetividad sus apreciaciones a través de la cuantificación y la investigación.

ASCOFAME nace en 1959 para ser, en todo el sentido de la palabra, un grupo de presión para el agendamiento del problema de población. Sus raíces se encuentran en la asistencia externa recibida por el gobierno colombiano para la modernización del Estado, de la educación pública clave para esa tarea (emergencia de una clase media profesional despolitizada) y, particularmente, de la medicina, que ya desde principios del siglo XX se había convertido en el epicentro de la formación de la intelectualidad colombiana y en la fuente más legitimada de los discursos de verdad.¹³⁰

Hasta la década de los cincuenta, la enseñanza de la medicina en Colombia estaba influida por el modelo europeo, específicamente el francés. Entonces sólo tres ciudades contaban con facultad de medicina –Bogotá (Universidad Nacional de Colombia y Universidad Javeriana), Cartagena (Universidad de Cartagena) y Medellín (Universidad de Antioquia)—, no había mucha interlocución entre ellas. El énfasis era hacia la medicina general, y, ya que los estudios de posgrado no existían en el territorio nacional, Francia era el destino de preferencia de quienes querían cursar alguna especialización.¹³¹ Todo esto empieza a cambiar paulatinamente después de la Segunda Guerra Mundial y, definitivamente, después de 1955 luego de se empiezan a incorporar realmente las recomendaciones de las misiones médicas norteamericanas realizadas por el *Unitarian Service Commitee*: la Misión Humpreys en 1948 y la Misión Lapham en 1953.

Entre los resultados más inmediatos de las misiones médicas norteamericanas se encuentran la creación de tres nuevas facultades de medicina –en 1950 en Popayán (Universidad del Cauca), en 1951 en Cali (Universidad del Valle) y en 1952 en Manizales (Universidad de

¹³⁰ Santiago Castro-Gómez, “¿Disciplinar o poblar? La intelectualidad colombiana frente a la biopolítica 1904-1934”, *Nómadas* 26 (2007) 45

¹³¹ H. Forero-Caballero, *Momentos históricos de la medicina colombiana* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009) 143 <http://www.bdigital.unal.edu.co/638/8/9789587194036.08.pdf> (10/10/2017)

Caldas)—, la realización de reuniones periódicas de decanos y la preferencia de los estudiantes de medicina por los Estados Unidos para la realización de sus especializaciones. Por su parte, entre las sugerencias que tardarían hasta finales de la década de los cincuenta en materializarse, las dos misiones coincidieron en señalar la necesidad de mayor autonomía por parte del estudiantado, de límites a la excesiva magistralidad, de trabajo en el laboratorio, de incentivos a la investigación, de contar con un mayor recurso docente y, con apoyo gubernamental, de departamentalizar las facultades y de crear espacios fuertes de interlocución entre las existentes.¹³²

En el proceso de incorporación de las recomendaciones de las misiones norteamericanas, así como en lo que respecta al “problema de población”, la creación de la Facultad de Medicina de la Universidad del Valle es de particular importancia. En el hecho destaca la figura de quien llegará a ser su Decano, Gabriel Velásquez Palau, un hombre de contactos que “conociendo la intención de la fundación [Rockefeller] de enfocar sus esfuerzos en países en desarrollo en tres campos –fomento a las universidades, nutrición, y población, recibiendo América Latina prioridad en este último—aprovechó rápidamente la oportunidad”¹³³ para obtener recursos.

Con su intermediación, con el apoyo de la Universidad de Antioquia y con la ayuda financiera de la Fundación Rockefeller y la Fundación Kellogg, la Facultad de Medicina de la Universidad del Valle empieza a funcionar en 1951. A pesar de las controversias que esta ayuda genera en la comunidad académica, esta Facultad se convierte rápidamente en la abanderada de las reformas en el seno de la enseñanza de la medicina en la Colombia de la época¹³⁴ y, luego, del proyecto que resulta en la creación de ASCOFAME.

Efectivamente, la Facultad de Medicina de la Universidad del Valle será la primera en implementar las recomendaciones de las misiones médicas norteamericanas, adoptando para

¹³² Carlos Andrés Pineda Cañar, “Formación y medicina: la transición del modelo anatómico-clínico francés al modelo biomédico norteamericano en Colombia”, *Lateia*, 27.3. (2013)

¹³³ Emiline Ott Royco, *The Role of the Colombian Association of Medical Schools in the Development of Population Policy in Colombia*, (Ann Arbor – Michigan: Johns Hopkins University, 1974) Citada en: María Margarita Fajardo Hernández, “La comunidad médica, el ‘problema de población’ y la investigación sociodemográfica en Colombia, 1965-1970”, *Historia Crítica* 33 (2007) 218

¹³⁴ Carlos Andrés Pineda Cañar 260

sus operaciones el sistema flexner¹³⁵, la departamentalización, la introducción en el plan de estudio de cursos como el inglés, las humanidades (sociología y antropología¹³⁶), la estadística, entre otros.¹³⁷ Asimismo, por la iniciativa de esta facultad y con el informe de la segunda Misión a la orden del día se realiza el Primer Seminario de Educación Médica, del 6 al 10 de diciembre de 1955 en Cali, con la asistencia de personas representantes de las facultades de medicina de la Universidad Nacional de Bogotá y de las facultades de medicina de las universidades de Medellín, Cartagena, Manizales, Popayán y Cali, y, con la representación en calidad de observadora de la Facultad de Medicina de la Universidad de Tulane, Estados Unidos¹³⁸

En términos generales, las conclusiones a las que se llegó en ese Primer Seminario de Educación Médica liderado por la Facultad de Medicina de la Universidad del Valle reafirmaron las recomendaciones realizadas por las dos misiones norteamericanas, lo que lo convirtió en el escenario de su legitimación. A partir de allí, la siguiente facultad en implementar el sistema flexneriano propuesto por las misiones médicas norteamericanas sería la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional, y muy pronto todas las demás. Junto a este, uno de los resultados más importantes de aquel Primer Seminario de Educación Médica se da en forma de una nueva recomendación: la creación de una asociación de facultades colombianas de medicina que, de hecho, tendrá ese nombre y que será conocida hasta nuestros días por su acrónimo, ASCOFAME.

Los cuatro años siguientes a la recomendación de la creación de ASCOFAME, se le dará forma a su concreción. En la VI Reunión de Decanos de las Facultades de Medicina realizada

¹³⁵ El enfoque del modelo flexneriano fue pedagógico-didáctico y consistía en brindarle al estudiante un programa detallado de los conocimientos existentes sobre todo basados en una visión biológica. La transmisión del conocimiento se daba sobre todo de manera magistral y a través de prácticas experimentales en el laboratorio, durante los primeros años en los que el énfasis eran las ciencias básicas: “de esta manera, buscaba proporcionar las herramientas teóricas necesarias para desempeñarse en la práctica posteriormente desde un enfoque curativo y organicista”. Byrne N, Rozental, “Tendencia actuales de la educación médica y propuesta de orientación para la educación médica en America Latina”, *Educacion Médica y Salud*, 28.1. (1994): 53-93

¹³⁶ En realidad, aunque se da poco énfasis a esta cuestión en los artículos sobre las misiones científicas para reformar la enseñanza de la medicina en Colombia, la inclusión de las ciencias sociales en los planes de estudio es de gran relevancia para la legitimación de las ciencias como orientadoras de las políticas, en este caso de las políticas de planificación familiar.

¹³⁷ María Helena Restrepo-Espinosa, Juan Miguel Lara-Orduz y Esteban Díaz-Serrano, “Educación médica colombiana en la segunda mitad del siglo XX: entre el modelo Flexneriano y la Medicina Social Latinoamericana”, *Nova et Vetera* 3.26. (2017)

¹³⁸ H. Forero-Caballero 154

en Bogotá en 1956, se crea una comisión para la elaboración del proyecto de estatutos para ASCOFAME, comisión que será conformada por los médicos Ignacio Vélez, Decano de la Universidad de Antioquia y Gabriel Velázquez Palau, Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad del Valle.¹³⁹ En el proyecto de estatutos se propone el carácter privado, sin ánimo de lucro, de ASCOFAME, carácter que se aprueba en 1958, en la X Reunión de Decanos de las Facultades de Medicina realizada en Paipa, en la que, además, se recomendó vincular a la Asociación con otra neonata de la época, la Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN (1957), que terminará acogiendo y reconociendo a ASCOFAME como su comité permanente en materia de educación médica.¹⁴⁰

En el marco del Frente Nacional y el año en el que triunfa la Revolución Cubana, se oficializa finalmente la creación de ASCOFAME. En su Acta de Constitución puede leerse:

En la ciudad de Bogotá, en el local de la Facultad de Medicina de la Universidad Javeriana, a los 18 días del mes de marzo de 1959, los Decanos de las Facultades de Medicina de la Universidad de Antioquia, Dr. Alfonso Aguirre Ceballos; de la Universidad de Caldas, Dr. Ernesto Gutiérrez Arango; de la Universidad de Cartagena, Dr. Enrique de la Vega; de la Universidad del Cauca, Dr. Gustavo Hernández; de la Universidad Javeriana, Dr. José Antonio Jácome Valderrama; de la Universidad Nacional, Dr. Raúl Paredes Manrique y de la Universidad del Valle, Dr. Gabriel Velázquez Palau, convocados previamente para la XII Reunión de Decanos de la Facultad de Medicina, acogiendo las recomendaciones consignadas en el informe titulado “Un Estudio de la Educación Médica en Colombia”, elaborado por la misión que en 1953 visitó el país integrada por los Doctores Maxwell Laphan, Charles Gross y Robert Bergson (...) Obrando en representación de sus Facultades respectivas, acuerdan constituir la “Asociación Colombiana de Facultades de Medicina”¹⁴¹

El primer Presidente de ASCOFAME fue, por supuesto, Gabriel Velázquez Palau, quien se desempeñó como líder de la Junta Directiva junto al vicepresidente y el secretario de la asociación: José Antonio Jácome Valderrama, de la Universidad Javeriana y Alfonso Aguirre

¹³⁹ Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, Acta de Constitución, Bogotá, 18 de marzo de 1959 <http://ascofame.org.co/web/quienes-somos/> (10/10/2017)

¹⁴⁰ Asociación Colombiana de Facultades de Medicina

¹⁴¹ Asociación Colombiana de Facultades de Medicina

Ceballos, de la Universidad de Antioquia, respectivamente.¹⁴² En adelante, ASCOFAME se sostendría “con la presentación de proyectos relacionados con la educación médica a entidades nacionales e internacionales”.¹⁴³ Pero también con la financiación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional–USAID que recibe a través del Consejo de Población, el intermediario que monitorea las subvenciones y que además provee a ASCOFAME de asistencia técnica.¹⁴⁴

Producto de la asistencia técnica y por sugerencia de Gabriel Velázquez Palau¹⁴⁵, en 1964 se crea la División de Estudios sobre Población (DEP) de ASCOFAME, una entidad encargada de coordinar la investigación sobre el rápido crecimiento poblacional en Colombia en la que se abre espacio a un representante del clero y a la que se suma el apoyo de la Fundación Ford.¹⁴⁶ Con la financiación externa, las investigaciones de ASCOFAME consolidan en Colombia el cultivo de la demografía y el estudio a través de sus métodos de la epidemiología del aborto, la planificación familiar y la educación sexual¹⁴⁷, entre otras cuestiones sobre las que se basarán, más adelante, los primeros programas.

Sin las limitaciones políticas propias de las entidades públicas, a través de esta División ASCOFAME asumió un rol protagónico en la formulación de la política de población colombiana al hacer las veces de “punta de lanza” de un esfuerzo por generar alarma frente al acelerado crecimiento poblacional del país y por legitimar la existencia del problema; por estimular el interés de médicos y académicos y por fomentar –procurando no molestar a la

¹⁴² Asociación Colombiana de Facultades de Medicina

¹⁴³ H. Forero-Caballero

¹⁴⁴ Emiline Royco Ott, “Population Policy Formation in Colombia: The Role of ASCOFAME”, *Studies in Family Planning* 8.1 (1977) 8

¹⁴⁵ Dágner y Riccardi 35

¹⁴⁶ Alvaro Tirado Mejía, *Los años sesenta. Una revolución en la cultura* (Bogotá: Debate, 2014). En su texto, sin embargo, Tirado narra los hechos “al revés”, como si la preocupación por el crecimiento poblacional primero hubiera sido de la ONU y los organismos multilaterales y luego hubiera sido el apoyo de las Fundaciones Ford y Rockefeller. Lo cierto es que ambas fundaciones desempeñaron un papel fundamental tanto directa como indirectamente –Consejo de Población, financiación de la demografía—en la construcción del problema de población (como se vio en el primer apartado) y en la presión que se hizo para que los gobiernos del Tercer Mundo implementaran políticas de control natal.

¹⁴⁷ Simultánea e independientemente de ASCOFAME, pero con el mismo énfasis en la investigación (no experimental) se crea la Asociación Colombiana para el Estudio de la Población (ACEP). Su director inicial fue Antonio Ordóñez Plaja, quien sería luego el Ministro de Salud del presidente Carlos Lleras Restrepo. Dágner y Riccardi 35. Su perfil fue en realidad muy bajo durante la consolidación del problema de población como asunto público y durante los años de la controversia.

jerarquía católica—el compromiso del gobierno en el Adelanto de las acciones necesarias para desacelerar el crecimiento poblacional.¹⁴⁸

Las encuestas de salud y de fertilidad adelantadas por ASCOFAME y, en general, las investigaciones demográficas en el nascente campo de estudio de la planificación familiar fueron la herramienta sobre la que el hombre a la cabeza de la División de Estudios de Población, el endocrinólogo de la Universidad Nacional Hernán Mendoza Hoyos, estableció la existencia del problema de población y la necesidad de hacer algo al respecto.

Esencialmente descriptivas, muchas de estas investigaciones fueron popular e internacionalmente denominadas *KAP studies* por el énfasis que ponían en la incidencia del conocimiento (*Knowledge*) sobre asuntos de población y métodos de planificación familiar, en las actitudes (*Attitudes*) o posturas frente al tamaño de la familia y al uso de métodos contraceptivos, y en la incidencia del uso o práctica (*Practice*) de esos métodos.¹⁴⁹ Pero también hubo en ASCOFAME espacio para la investigación experimental en el afán por diseñar e implementar programas de planificación familiar. A principios de la década de los sesenta, este tipo de investigaciones se hicieron a través de los “servicios piloto de planificación familiar” que empezaron a prestarse en los centros de salud de algunas de las universidades integrantes de la Asociación¹⁵⁰ y, solo en Medellín, en un centro dependiente de la administración pública local: el Centro Piloto de Salud Pública.

Aunque estos servicios son los antecedentes más cercanos de la política pública de planificación familiar en Colombia y las primeras acciones directamente abocadas al control poblacional por parte de la DEP, la atención era bastante limitada. En vista de que en ellos había sacerdotes que se encargaban de aconsejar a las mujeres en la materia¹⁵¹ y de que en la DEP era muy importante la opinión de la Iglesia, las investigaciones y las acciones se sustentaron inicialmente en el método del ritmo, también conocido como método del calendario o método Ogino-Knaus. Un método natural basado en la abstinencia periódica de

¹⁴⁸ Emiline Royco Ott, “Population Policy Formation in Colombia” ... 2

¹⁴⁹ Reuben Hill, “A Classified International Bibliography of Family Planning Research, 1955-68”, *Demography* 5.2 (1968) 973-1001

¹⁵⁰ Ubicados en Bogotá (Quiroga), Cundinamarca (Madrid), Medellín (Centro Piloto y Hospital Infantil) y Valle del Cauca (Cali, Candelaria). Asociación de Facultades de Medicina. *Regulación de la fecundidad. Conocimientos, actitudes y prácticas de la población colombiana* (Bogotá: Tercer Mundo, 1968) 4

¹⁵¹ Javier Quintero Ramírez, “Planificación familiar en Colombia: entre el éxito y el rechazo”

relaciones sexuales que sería calificado años más tarde por los mismos investigadores de la DEP como “riesgoso” y “médica y éticamente desaconsejable”.¹⁵²

A través de las investigaciones, en todo caso, la Asociación se va haciendo a una posición fuerte –basada en el estatus de la práctica médica y en argumentos con presunción de objetividad—desde la que, poco a poco, asume el papel de agente de la transformación social en el país. Al promover la inclusión de la variable *población* como factor clave en la planeación del desarrollo, el discurso médico se inserta en el discurso sobre el desarrollo dominante para la época: “se vinculan, así, la implantación de la salud como factor condicionante para el desarrollo económico, y el aspecto poblacional como el camino adecuado para legitimar la acción médica en este campo”.¹⁵³ Con ello quedan establecidos los dos discursos hegemónicos desde los que se construye el problema de población en Colombia.

En este sentido, no será de extrañar que desde la Asociación se plantee el control del crecimiento poblacional como el aspecto que determina al desarrollo, poniendo en el centro la visión “protestante occidental” construida por el Movimiento Internacional de Población, inicialmente trastocada en la escala local por el presidente Lleras Camargo. Esta visión, en últimas, es la que les asegura a los integrantes de ASCOFAME la autoridad para hablar del tema.

De ahí que, una vez fortalecido como actor, con medios disponibles para decidir, actuar conforme a esas decisiones y responder por ellas, ASCOFAME lidere la marcha para que el problema de población se convierta en asunto público, en el doble sentido del término: de

¹⁵² Después de realizar investigaciones experimentales sobre éste método en los diez centros piloto de planificación familiar que la DEP coordina para esta época, los investigadores concluyen que “este método ha demostrado grandes inconvenientes para su aceptación, su aplicabilidad y su enseñanza. Su efectividad se ha manifestado muy reducida, ya que la tasa de fracasos excede en todos los servicios el 35 por ciento. Su aplicabilidad a grandes masas de población, aunque sean católicas en su totalidad, puede calificarse de imposible, los resultados de los programas que lo emplearon preferencial o exclusivamente han sido inútiles o contraproducentes, cuando no peligrosos. La terminación de los embarazos subsiguientes al uso del ritmo, en aborto, con una proporción tres veces mayor que la observada con anterioridad en el mismo grupo de pacientes, lo hacen médica y éticamente desaconsejable”. Mario Jaramillo-Gómez y Juan B. Londoño, “Rhythm: a Hazardous Contraceptive Method”, *Demography* 5.1 (1968) 433-438

¹⁵³ María Margarita Fajardo Hernández, “La comunidad médica, el ‘problema de población’ y la investigación sociodemográfica en Colombia, 1965-1970”, *Historia Crítica* 33 (2007): 218

conocimiento público y de interés general.¹⁵⁴ Como “sitio” desde el que este paso se da definitivamente, la primera Asamblea Panamericana de Población es al respecto bastante relevante ya que es el que escenario desde el que se lanza con fuerza el tema de la planificación familiar a la opinión pública en el país –y en toda América Latina--, su paso, dicho en otro modo, del ámbito netamente académico al espacio público-político. Esto le permite, a su vez, su conversión en *issue*, en cuestión de carácter controvertido y polémico, un carácter que favorece su expansión y difusión.

En vista de la relación que poco a poco se fue construyendo entre la escala nacional y la global, no sorprende que el lugar elegido para tan importante evento convocado por la Universidad de Columbia y el Consejo de Población¹⁵⁵ haya sido Colombia –la “vitrina” de la Alianza para el Progreso¹⁵⁶—y, más precisamente, una de sus ciudades principales, Cali, cuna del líder intelectual de ASCOFAME y de la transformación de la enseñanza de la medicina en el país. Como tampoco sorprende que haya sido presidida por Alberto Lleras Restrepo –ya en su condición de expresidente—o la presencia de una figura internacionalmente reconocida en la materia, Frank Notestein, o la fecha en la que tuvo lugar: 1965 Un año a todas luces movido en la escala global en lo que a “problema de población” se refiere:

- La ONU le otorga a la IPPF el estatus de asesora de su Consejo Económico y Social
- El Consejo Económico y Social aprueba ofrecer asistencia técnica para el control de la natalidad
- La OMS aprueba el apoyo técnico y financiero a los países miembro que soliciten su ayuda en la materia
- La ONU y el Banco Mundial auspician una segunda Conferencia Mundial sobre Población, en Belgrado, dirigida no sólo a expertos y comunidad académica (como la anterior) sino también a jefes de gobierno y diseñadores de políticas públicas.

¹⁵⁴ Luís Fernando Aguilar Villanueva 34

¹⁵⁵ Tirado Mejía, tercera página capítulo 7

¹⁵⁶ Diana Marcela Rojas, “La Alianza para el progreso en Colombia” ...

- El Papa visita la ONU y habla de “hacer de modo que abunde el pan en la mesa de la humanidad y no auspiciar un control artificial de los nacimientos, que sería irracional, con miras a disminuir el número de convidados al banquete de la vida”¹⁵⁷
- Y, en el mismo escenario, el presidente de los Estados Unidos para la época, Lyndon B. Johnson pronuncia sus célebres palabras: “Procedan teniendo en cuenta que 5 dólares invertidos en la tarea de limitar la población valen tanto como 100 dólares destinados al progreso económico”¹⁵⁸

Realizada el 12 de agosto de 1965, en Cali, Colombia, la Asamblea Panamericana convocó a líderes en negocios, teología, comunicaciones, educación, leyes, gobierno y medicina de toda América (del Norte, Central y del Sur) y fue el escenario en el que los actores esclarecieron su visión sobre el problema de población. Lleras Camargo, el primero en hablar, se refirió a la “explosión poblacional” como “el más grave problema de nuestros tiempos y quizá el más importante de todos en nuestra área geográfica” y a la “reducción ordenada y controlada de la tasa de natalidad hasta que se restablezca un equilibrio” como “la única solución disponible”.¹⁵⁹ Una de las partes más significativa de su discurso es aquella en la que señala las medidas que (ahora) le parecen inocuas:

Pero ni la reforma agraria ni las reformas impositivas que impulsan los ingresos representan soluciones mientras ola tras ola haya personas que acumulen miseria en la miseria –personas que son analfabetas, medio bárbaros, que están medio enfermos, mal comidos, mal vestidos, mal calzados, sin techo, siguen contribuyendo a la distribución de la miseria, sin participar en la producción y casi sin intervenir en el consumo.¹⁶⁰

Así como aquella dramática parte del discurso con la que, reforzando la idea inicial, cierra la intervención: “La solución humana, la solución cristiana, la solución económica, la solución política es el control de la natalidad”¹⁶¹. Al proponer esta, sobre las medidas estructurales,

¹⁵⁷ Naciones Unidas, “Alocución de su Santidad el Papa Pablo VI ante los Jefes de Estado”, Vigésimo periodo de sesiones 1965 http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/302313/A_PV.1408-ES.pdf?sequence=3&isAllowed=y (28/11/2017)

¹⁵⁸ R. Jiménez Domínguez, *Crisis global: neomalthusianos versus poblacionistas* (México: CIECAS, Instituto Politécnico Nacional, 2009) 77

¹⁵⁹ Universidad de Columbia, *Three Talks on Population* (Nueva York: Universidad de Columbia, 1965)

¹⁶⁰ Universidad de Columbia 9

¹⁶¹ Universidad de Columbia 10

Lleras Camargo se retractó de la cadena de causalidad que construyó como presidente unos años atrás, aquella en la que priorizaba el problema del desarrollo socioeconómico. A su modo (es decir, entre líneas), a ese cambio de postura se refiere de la siguiente manera:

Mi único derecho o reclamo de autoridad para asistir a esta reunión es que, en diversas actividades, he dedicado mi vida al servicio público. Quizás por esta razón me di cuenta tarde o temprano de que durante buena parte de mi vida he estado lidiando con ciertos problemas cuyos orígenes reales no pude rastrear claramente en ese momento. Hoy entiendo mejor estos problemas en el contexto de las tremendas tensiones sociales de nuestros tiempos, especialmente en los países subdesarrollados.¹⁶²

Los argumentos principales que se esgrimieron durante la Asamblea no fueron muy diferentes: los riesgos a la salud, al orden social y al desarrollo se asociaron al problema que, ahora, se definía circularmente como la causa y el efecto del rezago en materia de desarrollo de América Latina: el acelerado crecimiento poblacional. Como con la creación de ASCOFAME, de la DEP y de los primeros servicios de planificación familiar ofrecidos en el país, la acción corporativista silenciosa recoge aquí sus frutos. La cuantificación y la presentación de cifras con superlativos alarmantes, como señala María Margarita Fajardo, se explotó ampliamente para legitimar la existencia de un problema amenazante que requería acciones directas y urgentes.¹⁶³ El siguiente paso: la inclusión del problema, así definido, en la agenda decisional del gobierno y la subsecuente implementación de acciones concretas.

Como si de una versión regional de la Primera Conferencia Mundial de Población de la ONU se tratara, durante esta Asamblea brillaron por su ausencia las mujeres y la cuestión de los derechos sexuales y reproductivos y se perfiló el carácter urgente de hacer frente al amenazante crecimiento poblacional. Aunque, como se demostraría tiempo después, la modernización y el desarrollo socio-económico tenían más incidencia en la reducción de las tasas de natalidad que los mismos programas directamente abocados a ello¹⁶⁴ –de hecho, sin políticas de este tipo implementadas, para principios de los sesenta las tasas de fertilidad ya

¹⁶² Universidad de Columbia 2

¹⁶³ María Margarita Fajardo Hernández 22

¹⁶⁴ Grant Miller, “Contraception as Development? New Evidence from Family Planning in Colombia”, *The Economic Journal* 120.545 (2010)

venían bajando¹⁶⁵—esta fue la visión que se construyó como dominante durante el encuentro y la que saldría de allí para disputar o sostener las diversas posiciones de múltiples actores con menos poder.

La demografía salió también fortalecida del encuentro. Como un campo de conocimiento apenas en crecimiento en América Latina, la declaración final de la Asamblea, aprobada por unanimidad, recomendó a los países asistentes su cultivo y la iniciación de estudios demográficos, así como de programas de planificación familiar basados en el conocimiento científico y en los datos, de asociaciones privadas que promovieran estos programas y de políticas gubernamentales.¹⁶⁶

Por supuesto, en Colombia ASCOFAME ya venía adelantando esta tarea a través de la investigación, de la divulgación científica a través de seminarios de demografía y de la intervención en los centros de salud de algunas ciudades en las que se ubicaban las universidades integrantes de ASCOFAME (Bogotá, Cali y Medellín). Después de la declaración final de la Asamblea, sin embargo, ASCOFAME decidiría que cada una de las siete facultades de medicina integrantes de la Asociación crearía Centros Piloto de Planificación Familiar independientes, semejables al que ya existían en las ciudades principales.

Con todo, quizá el más importante de los resultados de la Asamblea en términos de la construcción social del problema de población en Colombia fue su divulgación más allá del ámbito estrictamente (médico) académico y el acotamiento del debate a uno de sus asuntos más polémicos: la contracepción. En esto, la presencia de una figura pública de la talla del expresidente Lleras Camargo desempeñó un papel fundamental. Atraído por sus afirmaciones, periódicos de diferente filiación política titularon al día siguiente:

“El gobierno debe actuar para regular la población. Recomendaciones en Cali sobre salvaje explosión” (El Tiempo, periódico de filiación liberal)

¹⁶⁵ Camilo Andrés Mesa Salamanca y Gustavo Adolfo Junca Rodríguez, “Análisis de reducción de la fecundidad en Colombia: Modelo de determinantes próximos”, *Cuadernos de Economía* 30.54 (2011) 127-150

¹⁶⁶ Carlos Dáguer y Marcelo Riccardi 38

“Alberto Lleras insiste en que es necesario el control de la natalidad” (El Siglo, periódico de filiación conservadora)

“Lleras Camargo, el vendedor de específicos conceptuales. Prohibido nacer” (Voz Proletaria, periódico del Partido Comunista)

“Restricción ordenada y dirigida de la natalidad, pide expresidente Lleras” (El Espectador, periódico de filiación liberal).¹⁶⁷

Con una crisis cambiaria a enfrentar por el gobierno y un intento de huelga general, 1965 se convirtió así en un año tan tenso como fértil para la propagación del problema de población en el país. Desde entonces, en efecto, dio bastante de qué hablar. Desde la revista en la que participaba como presidente del consejo editorial –Revista Visión—Lleras Camargo estimuló el debate y promovió abiertamente la visión alarmista y anticomunista: la misma sostenida por el Movimiento Internacional de Población.

Hecho público, el modelo de la mediatización se suma a los discretos modelos que hasta ahora se han utilizado para el agendamiento del problema de población (anticipación y acción corporativista silenciosa). El resultado es, finalmente, la inscripción del problema en la agenda decisional del gobierno, desde donde las medidas se convierten realmente en acciones. Estas últimas serán, sin embargo, bastante tímidas y le darán prioridad a una solución del problema en la que se tienen en cuenta –pese a todo, pese al poder—las reformas estructurales, de largo aliento y poco cercanas a las propuestas urgentes planteadas por los actores dominantes.

2.3. El Estado entra en escena: la política pública de planificación familiar en Colombia y la aparición del debate público político frente al tema

Al ambiente de optimismo que se sintió en el país una vez finalizado el periodo conocido como La Violencia, se opuso un clima de malestar generalizado durante el periodo de gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966), el segundo presidente del Frente Nacional. En medio de un crecimiento económico más lento, unas ciudades más densamente

¹⁶⁷ Diana Cristina Cabrera Charry, “Encuadres retóricos sobre el control natal en la prensa nacional colombiana, 1965-1970” (Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana, 2015) 42

pobladas y un desempleo cada vez más evidente¹⁶⁸, la oposición al Frente Nacional se hizo más fuerte que nunca y la ciudadanía más presta a escucharla. Con programas populistas, nacionalistas e, incluso, abiertamente revolucionarios, partidos y movimientos políticos viejos y nuevos irrumpieron con fuerza en la estrecha escena política¹⁶⁹, “tardíamente en comparación con otras experiencias de la región”¹⁷⁰.

Mientras las nacientes guerrillas “post-revolución cubana” ponen a Colombia “a la orden del día” en el enfrentamiento bipolar propio de la Guerra Fría, los movimientos políticos emergentes se ganan el favor popular necesario para romper con el Frente Nacional y llegar fortalecidos a la próxima contienda electoral. Aunque proliferan, El MRL y la ANAPO son los movimientos de oposición más importantes de la década de los sesenta, siendo el último —con un gran componente cristiano (católico) — el más exitoso¹⁷¹. Como los de los demás movimientos políticos, sus ideas fueron tomadas “de la fragua del discurso populista hegemónico. A ninguno se le escapó: *la revolución, el cambio, el tercer mundo, el desarrollo, el crecimiento de la población*”¹⁷².

En vista del crecimiento que tenían tanto las demandas sociales como los movimientos que buscaban ganarse el favor del público, el gobierno se afanó por dar respuestas. Con la asistencia militar de los Estados Unidos, una de las respuestas más enérgicas fue la

¹⁶⁸ El crecimiento económico se hizo más irregular que en el período anterior y un poco más lento (4.6% anual entre 1962 y 1966 contra 5.5% entre 1958 y 1962). Además, ante la creciente oferta de mano de obra en las ciudades, el problema del desempleo abierto hizo su primera explosión en Colombia. La tasa de desocupación en Bogotá aumentó del 7 al 8% en 1963-1964 a más del 12% en 1967, y en abril de dicho año superó el 16%. Simultáneamente, en otras ciudades del país (Medellín, Cali, Barranquilla y Manizales), el desempleo alcanzó en este último año niveles del 15 al 18%. José Antonio Ocampo y Joaquín Bernal "La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986)", *Historia económica de Colombia*, dir. José Antonio Ocampo (Bogotá: Fedesarrollo - Siglo XXI, Editores, 1996)

¹⁶⁹ La oposición al Frente Nacional proviene pues, tanto de las primeras guerrillas de inspiración marxista-leninista que se forman en Colombia, el ELN o Ejército de Liberación Nacional (1964) y las FARC o Fuerzas Armadas Revolucionarias (1964), como de los movimientos y partidos políticos, con electorado creciente, como el Partido Comunista (1930), el Movimiento Democrático Nacional (1965), el Partido Social Demócrata Cristiano (1965), el Movimiento Revolucionario Liberal o MRL (1957) y, especialmente, la Alianza Nacional Popular o ANAPO (1961). Estos últimos, el MRL y la ANAPO, nacen como disidencias de los partidos políticos tradicionales en la coalición frentenacionalista y “son los movimientos de oposición más importantes de la década”. César Augusto Ayala Diago, *La explosión del populismo en Colombia. Anapo y la participación política durante el Frente Nacional* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011) 192

¹⁷⁰ César Augusto Ayala Diago “*La explosión del populismo en Colombia*” ...19

¹⁷¹ César Augusto Ayala Diago “*La explosión del populismo en Colombia*”

¹⁷² César Augusto Ayala Diago “*La explosión del populismo en Colombia*”

persecución a la protesta social y política, la “excesiva aplicación del Estado de Sitio”¹⁷³ y el fortalecimiento de los organismos de represión. Pero en el marco de la Alianza para el Progreso, la asistencia de los Estados Unidos también significó respuestas en forma de política social –si bien bastante limitadas¹⁷⁴, en medio de unas demandas crecientes.

En este contexto se cuela la primera de las acciones que el gobierno –modestamente—diseña para hacer frente al crecimiento demográfico. Los discursos de los movimientos políticos emergentes y la Asamblea Panamericana sobre Población sirvieron para que el tema se hiciera ampliamente conocido. Mientras no existió controversia, “no hacer nada” –un instrumento siempre disponible para el gobierno—fue útil tanto para la estabilidad del régimen como para los actores que, como ASCOFAME y su DEP, se preparaban para llegar fuertes al inevitable debate público-político sobre el problema de población. Pero ahora, con la prensa y la ciudadanía hablando sobre el tema, “no hacer nada” se convirtió en un instrumento contraproducente y el crecimiento excesivo de la población pasó a ser concebido como el problema más grave a enfrentar mediante la acción pública.

En octubre de 1965, un mes después de la Asamblea Panamericana sobre Población, el Departamento Administrativo de Estadística Nacional (DANE)¹⁷⁵ entregó los resultados preliminares del primer censo realizado por la entidad (el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1964) y expresó oficialmente su preocupación por el acelerado crecimiento poblacional del país, cuya tasa anual era de 3.2%¹⁷⁶. El 2 de febrero de 1966, asimismo, los

¹⁷³ Mauricio Archila Neira, “El Frente Nacional: una historia de enemistad social”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 24 (1997) 206

¹⁷⁴ Mauricio Archila Neira

¹⁷⁵ En octubre de 1953 –en medio de la turbulencia de La Violencia—el DANE nace como una institución gubernamental autónoma para apoyar el proceso de modernización del Estado que llegará a materializarse durante el periodo de relativa estabilidad institucional creada por el Frente Nacional. En cumplimiento de la Ley 2 de 1962 el DANE es el encargado de la realización y publicación de los Censos en Colombia. La asistencia técnica y financiera externa fue también indispensable para la realización de este Censo. La primera provino de “las Naciones Unidas, el Instituto Interamericano de Estadística, La Oficina Internacional para el Desarrollo Económico, y otros organismos internacionales, de los programas de asistencia técnica solicitada por el Gobierno de Colombia para tales propósitos”, la segunda (la asistencia financiera) se obtuvo por medio de la Alianza para el Progreso. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, “*XIII Censo Nacional de Población (15 de julio de 1964). Resumen General*” (Imprenta Nacional: Bogotá, 1967) 24

¹⁷⁶ Este crecimiento era apuntalado en gran parte por las ciudades principales del país, cuyas tasas de crecimiento poblacional sobrepasaban, por mucho, el promedio nacional. Bogotá crecía para 1964 a una tasa anual del 6.7%, Medellín, del 6.0% y Cali del 6.3%. Departamento Administrativo Nacional de Estadística 30

lectores de El Diario del Caribe se encontraron con un jefe de Estado abiertamente preocupado por el tema y explícitamente refiriéndose a este como el más difícil del país:

El mayor problema de Colombia hasta hace poco era el de la violencia, pero ahora el más difícil es el provocado por el crecimiento excesivo de la población. La explosión demográfica ha sobrepasado todas las predicciones y nos pone en la necesidad de enfrentarla en todas sus modalidades¹⁷⁷.

El crecimiento poblacional se convirtió así en materia de controversia pública y, en consecuencia, en un asunto eminentemente político. Después de ajustes y depuraciones, de cambios de posición, de investigaciones y llamados de atención, de influencia externa y de jugadas de los actores nacionales para introducir los intereses propios, culmina así el largo proceso de “poner en agenda”. La cuestión cuenta con la atención del gobierno y escala rápidamente posiciones en la lista de prioridades desde la que paulatinamente se generan respuestas, acciones concretas: políticas públicas.

A poco tiempo de terminar, el Gobierno del conservador Guillermo León Valencia hace la gestión para que estas acciones puedan cumplirse. Como para la construcción de consenso en el ámbito académico sobre la existencia de un problema, la asistencia externa fue clave en los primeros programas públicos dirigidos no ya a agendar sino a solucionar el problema de población. La vía escogida para ello lleva la marca del modelo liberal de desarrollo priorizado por las élites colombianas más que en ningún otro país de América Latina. En medio del auge del Estado de Bienestar y del gobierno directo – y, más propiamente para el contexto latinoamericano, de “Estado cepalino”— en Colombia se optó por instrumentos de intervención indirectos, como la asociación con privados. Un tipo de instrumento que tendrá su máximo despliegue en la década de los ochenta y los noventa, con el surgimiento de un modelo neo-liberal de Estado.

El asociado privado fue, por supuesto, la DEP de ASCOFAME y la asistencia externa para la contratación provino, por supuesto, en el marco de la Alianza para el Progreso, de los

¹⁷⁷ Carlos Dágner y Marcelo Riccardi 39

Estados Unidos, más específicamente de la USAID.¹⁷⁸ El objetivo: un discreto programa de entrenamiento de personal médico en planificación familiar, prevención del aborto y diagnóstico precoz del cáncer de cuello uterino¹⁷⁹, dirigido por Mendoza Hoyos. Esta “vía indirecta” de intervención elegida por el gobierno evidencia de algún modo el hecho de que los encargados de las decisiones públicas “expresan en parte las ideas y preocupaciones de los demás y, en parte, sus propios intereses, preocupaciones, visiones y tecnologías”¹⁸⁰ (o instrumentos). A razón de estas últimas, la introducción de servicios de planificación familiar en los centros públicos de salud fue muy limitada¹⁸¹.

Aunque el Gobierno de Valencia es el que hace la gestión, es sólo en el gobierno entrante del liberal Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) que estas se materializan y que el Estado, realmente, entra en acción. Junto a Gabriel Velásquez Palau (ASCOFAME), Hernán Mendoza Hoyos (DEP) y Fernando Tamayo (Profamilia), Lleras Restrepo se convierte así en una más de las personalidades clave en materia de planificación familiar en Colombia, y junto a él su ministro de Salud, Antonio Ordóñez Plaja.

No era de extrañar. A diferencia de su predecesor, Lleras Restrepo –“el Modernizador”, como sería recordado— contaba con la confianza de los Estados Unidos y estaba bien enterado para (e interesado en) dar los pasos que la Alianza para el Progreso y la teoría de la modernización planteaban como necesarios para que las sociedades pasaran de “tradicionales” a modernas. Pasos entre los que se encontraba hacer frente, cuanto antes, a la cuestión del crecimiento poblacional. Por eso, también a diferencia de su predecesor, no espero hasta el final de su mandato para referirse a lo que de un tiempo para acá ganaba visibilidad pública como problema, en gran parte gracias a la activa participación –nacional e internacional—de su primo, el expresidente Alberto Lleras Camargo¹⁸², el otro Lleras, el iniciador un proceso que ahora este venía a consolidar.

¹⁷⁸ Carlos Dágner y Marcelo Riccardi 42

¹⁷⁹ Centro piloto de planificación Familiar, “La organización mundial de la salud y la oficina panamericana de salud enfrentan el problema de la explosión demográfica”, enero de 1967, AHM, Medellín, Fondo Alcaldía, Sección Despacho del Alcalde, Caja 65, Legajo 2, folios. 24-25.

¹⁸⁰ Luís Fernando Aguilar Villanueva 38

¹⁸¹ Emiline Royco Ott, “Population Policy Formation in Colombia” ...3

¹⁸² En Julio de 1965 Alberto Lleras intervino ante una Subcomisión Senatorial en Washington sobre los peligros de la explosión demográfica para América Latina. Véase: El Espectador, julio 10 de 1965, p. 1y2 A

En medio de la crisis social y de la crisis del Frente Nacional, desde sus discursos de pre candidato presidencial del oficialismo Lleras Restrepo hizo referencia a la “explosión demográfica” y se mostró abierto a incorporar algunas de las consideraciones de la oposición adoptando incluso (aunque escuetamente) su lenguaje¹⁸³. El crecimiento demográfico, fue, en consecuencia, definido como un problema que frenaban “el avance económico y el cambio social” y que debía ser solucionado con medidas estructurales “en estrecha consulta con la iglesia, tutor indiscutible de la moral cristiana”¹⁸⁴. Lleras Restrepo tenía en mente una verdadera medida estructural, como lo evidenciaría años más tarde su plan de Desarrollo: la consolidación de la reforma agraria que había impulsado en su papel de congresista sólo unos años atrás (Ley 135 de 1961) y que sería echada para atrás (como todas las de su tipo en Colombia) solo algunos años más adelante (Pacto de Chicoral)¹⁸⁵.

El 7 de agosto de 1966, en su discurso de posesión como presidente de Colombia, Lleras Restrepo reconoce que el acelerado crecimiento poblacional afecta negativamente el devenir social y económico del país (recordando la fórmula base del Movimiento Internacional de Población: *crecimiento poblacional = pobreza*), pero también señala como causas a la desigualdad y a la inoperancia del Estado en su papel de redistribuidor de la riqueza, con lo que invoca la primera de las fórmulas planteadas para la interpretación del problema: *pobreza = crecimiento poblacional*, aquella que fue privilegiada en sus inicios por el demógrafo norteamericano Frank Notestein antes de la arrolladora consolidación del Movimiento Internacional de Población y por Prebish (CEPAL) en la primera de las conferencias mundiales sobre población auspiciada por la ONU:

Los defectos en la estructura social colombiana se relacionan íntimamente con los desequilibrios estructurales de la economía y con el problema demográfico. Pero son resultado también de la evolución cumplida hasta ahora, de la cual ha nacido una concentración excesiva de la riqueza y del

¹⁸³ César Augusto Ayala Diago, *Nacionalismo y populismo. Anapo y el discurso político de la oposición en Colombia: 1960-1966* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1995) 147-167

¹⁸⁴ Programas del Partido Liberal Colombiano 1959-1981, en César Augusto Ayala Diago, *Nacionalismo y populismo. Anapo y el discurso político de la oposición en Colombia: 1960-1966* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1995) 163

¹⁸⁵ Álvaro Alván, “Reforma y contrarreforma agraria”, *Revista de Economía Institucional*, 13. 24 (2011) 327-356

ingreso, al paso que los mecanismos de redistribución de este último funcionan deficientemente¹⁸⁶.

Una de las primeras acciones de gobierno que Lleras Restrepo realizó, fue la conformación de un comité de estudio en diversas áreas, entre las que se encontraba la población: “el subcomité, conformado por seis personas, contaba con cuatro médicos vinculados a ASCOFAME. Y también con un caballo de Troya metido por el Opus Dei”¹⁸⁷, Hernán Vergara Delgado. Así, empezó a diseñarse desde el gobierno un enfoque propio para hacer frente al crecimiento poblacional a través de la incorporación de variables poblacionales en el proceso de planeación del Desarrollo.

Con ello, Lleras Restrepo asumió una postura discreta y conservó solo parcialmente el enfoque alarmista de “control poblacional” promovido por el Movimiento Internacional de Población pese a que en el ámbito internacional suscribiera ese tono. El 10 de diciembre de 1966, día de los Derechos Humanos, a pocos meses de ser elegido presidente, Lleras Restrepo fue el único latinoamericano entre 12 jefes de Estado en firmar la Declaración sobre Población: un documento presentado por iniciativa de John D. Rockefeller Tercero (Consejo de Población) al secretario General de la ONU en el que se habla de la decisión sobre el número y espaciamiento de los hijos como un Derecho Humano¹⁸⁸. En el corto documento se presenta un panorama alarmante del crecimiento poblacional:

¹⁸⁶ Fundación Carlos Lleras Restrepo, “Discurso pronunciado por Carlos Lleras Restrepo al tomar posesión de la Presidencia de la República, el 7 de agosto de 1966 en Bogotá” <http://www.fundacioncarloslleras.com/wp-content/uploads/2016/05/Discurso-pronunciado-al-tomar-posesion-de-la-Presidencia-de-la-Rep%C3%BAblica.pdf> (29/10/2017)

¹⁸⁷ Carlos Dáguer y Marcelo Riccardi 40

¹⁸⁸ No era la primera vez que esto se trataba en la ONU, pero sí la primera vez que se revestía de un cariz eminentemente político al ser firmado por los presidentes o jefes de gobierno de diferentes países. El reconocimiento internacional de la planificación familiar como derecho humano, se ubica en 1946, cuando la asamblea general de la ONU estableció el principio de que el “tamaño de la familia debe ser la libre opción de cada familia” (Resolución XXI). Dos años más tarde, la Conferencia sobre Derechos Humanos aprobó la proclamación de Teherán donde se incorporó la planificación familiar como derecho humano: “los padres tienen el derecho humano básico a determinar libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos” (Art.16). En 1974, este derecho se amplió para incluir a las parejas y a los individuos. De esta manera, se permitió, que la decisión de tener hijos o no tenerlos fuera considerada como prerrogativa personal y se acerca a los otros derechos humanos. Esta decisión fue aceptada por consenso de los 136 gobiernos que asistieron a la Conferencia Internacional de Bucarest en donde fue aprobado el Plan de Acción Mundial de Población. En 1984, la Conferencia Internacional de Población en México, reiteró que la planificación familiar es el derecho humano básico de todas las parejas e individuos y reconoció que este derecho, era de aceptación general, pero que, sin embargo, muchas parejas y personas se hallaban en la imposibilidad de ejercerlo libremente porque carecían de la información y educación y no tenían acceso a una completa variedad de métodos y de servicios complementarios. Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 (Bogotá: 2011)

Le tomó a la humanidad todo el tiempo registrado hasta mediados del siglo pasado para alcanzar una población de mil millones. Sin embargo, le tomó menos de cien años agregar los segundos miles de millones, y solo treinta años agregar el tercero. Al ritmo actual de aumento, habrá cuatro mil millones de personas para 1975 y casi siete mil millones para el año 2000. Este aumento sin precedentes nos presenta una situación única en los asuntos humanos y un problema que se hace más urgente con cada día que pasa¹⁸⁹.

Luego, se anota que lo realmente problemático no está en los números sino en lo que estos significan:

El rápido crecimiento de la población obstaculiza seriamente los esfuerzos por elevar los niveles de vida, por mejorar la educación, por mejorar la salud y el saneamiento, por proporcionar mejores viviendas y transporte, por promover oportunidades culturales y recreativas e, incluso, en algunos países, por garantizar alimentos suficientes. En síntesis, la aspiración humana común a los hombres en todas partes del mundo de vivir una vida mejor se está frustrando y poniendo en peligro.¹⁹⁰

Para después compartir “Como jefes de gobierno activamente preocupados por el problema de población” cuatro convicciones:

Creemos que el problema de población debe ser reconocido como un elemento principal en la planificación nacional a largo plazo si los gobiernos quieren alcanzar sus objetivos económicos y cumplir con las aspiraciones de sus pueblos.

Creemos que la gran mayoría de los padres desean tener el conocimiento y los medios para planificar a sus familias; que *la oportunidad de decidir el número y espaciamiento de los niños es un derecho humano básico*.

Creemos que una paz duradera y significativa dependerá en gran medida de cómo se satisfaga el desafío del crecimiento de la población

Creemos que el objetivo de la planificación familiar es el enriquecimiento de la vida humana, no su restricción; que la planificación familiar, al garantizar

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/Base%20de%20datos%20ENDS%202010%20informe.pdf>

¹⁸⁹ Population Council, “Declaration of Population”, *Studies in Family Planning* 1.16 (1967) 1. Traducción mía.

¹⁹⁰ Population Council, “Declaration of Population”, *Studies in Family Planning* 1.16 (1967) 1

una mayor oportunidad para cada persona, libera al hombre para alcanzar su dignidad individual y alcanzar su máximo potencial.

Reconociendo que la planificación familiar es de interés vital tanto para la nación como para la familia, nosotros, los abajo firmantes, esperamos sinceramente que los líderes de todo el mundo compartan nuestros puntos de vista y se unan a nosotros en este gran desafío para el bienestar y la felicidad de las personas de todo el mundo¹⁹¹.

Y finalmente presentar las 12 firmas, variopintas, encabezadas claro por el presidente de Colombia: “Dr. Carlos Lleras Restrepo”¹⁹².

El año siguiente, 18 jefes de Estado sumarían sus firmas a la declaración. Entonces Julio César Turbay Ayala, embajador de Colombia ante las Naciones Unidas (y quien sería presidente de Colombia cerca de una década después) se referiría a la “explosión demográfica” como “la enfermedad de nuestros tiempos” y sugeriría cambiar la “anticuada premisa ‘gobernar es poblar’” por una que sostuviera “que gobernar es planificar la familia y controlar la sobrepoblación”¹⁹³

Puertas adentro, Lleras Restrepo le concedió un lugar prominente al problema de población, y su Plan de Desarrollo acogió la idea de que “el espaciamiento de los hijos constituye un derecho humano fundamental”¹⁹⁴ pero las medidas a tomar para hacer realidad este derecho y para enfrentar, en general, el problema del crecimiento poblacional estuvieron lejos de ser consideradas urgentes. El discurso humanitario fue pues más retórico que práctico en el marco del objetivo que realmente se perseguía: poner en orden, enfilarse a la sociedad hacia la modernización.

¹⁹¹ Population Council, “Declaration of Population”, *Studies in Family Planning* 1.16 (1967) 1 énfasis mío

¹⁹² Los once jefes de Estado firmantes restantes fueron, en su orden: D. Urho Kekkonen, Presidente de Finlandia; Indira Gandhi, Primera Ministra de la India; Chung Hee Park, Presidente de la República de Corea; Tunku Abdul Rahman, Primer Ministro de Malasia; His Majesty King Hassan II, de Morocco; His Majesty King Mahendra, de Nepal; Lee Kwan Yew, Primer Ministro de Singapur; Tage Erlander, Primer Ministro de Suecia; Habib Bourguiba, Presidente de Túnez; Gamal Abdel Nasser, presidente de la República Árabe Unida; y Marshal Josip Broz-Tito, Presidente de (la antigua) Yugoslavia.

¹⁹³ Turbay Ayala y Lord Caradon. “Declaration on Population: The World Leaders Statement”, *Studies in Family Planning* 1.26 (1968) 2

¹⁹⁴ Departamento Nacional de Planeación. “Planes y Programas de Desarrollo Carlos Lleras Restrepo 1969-1972”, En: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Carlos_Lleras_Restrepo_Analisis_Polits_Grales.pdf104

Además del convenio con ASCOFAME que ya estaba en curso, el gobierno construyó una interpretación del problema de población y (por primera vez en Colombia) una “Política de Población”¹⁹⁵, en la que el crecimiento poblacional y el crecimiento urbano estuvieron intrínsecamente relacionados. En esta, la reforma agraria con la que se busca promover un empresariado rural (cosa que no se lograría) ocupa un lugar central. La redistribución espacial de la población y el “mejor asentamiento de la población rural” se presentaron como las soluciones “más factibles de realización inmediata” al problema de población, con frutos más prontamente visibles “que la reducción misma de la fecundidad”¹⁹⁶. De lo que se trataba era de encauzar aquellos dos procesos que —siempre en contraste con los países desarrollados— se habían dado aquí de manera acelerada, “explosiva”, a un paso que las transformaciones en materia política, económica y social (necesarias para la implantación de un verdadero capitalismo de consumo) apenas si podían seguir con la mirada.

Por ello también se plantearon medidas de largo aliento como la “educación integral” para el “cambio mental” sin el cual “no sería posible transformar la visión de la paternidad, de la familia, del trabajo y de la sociedad”¹⁹⁷ o como la “paternidad responsable”¹⁹⁸, que buscó incentivar (e incluso obligar) a los padres a responder económicamente por todos sus hijos, incluyendo los llamados “ilegítimos”, concebidos por fuera de la unión marital. Dando fuerza a esta idea, que no solo no reñía, sino que estaba en armonía con el lenguaje de la Iglesia católica, se tramitó en el Congreso la Ley de Paternidad Responsable (Ley 75 de 1968), también conocida como Ley Cecilia, en referencia a Cecilia de la Fuente Lleras, esposa del presidente. Mediante esta Ley se creó, además, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹⁹⁹.

Con estas estrategias, no sólo se construyó un modelo de intervención propio para el problema de población y se marcó prudente distancia respecto a las exigencias foráneas (sin perder su apoyo), sino que también se dejó a merced de la iniciativa privada la búsqueda de

¹⁹⁵ Departamento Nacional de Planeación, “Planes y Programas” ... 104

¹⁹⁶ Departamento Nacional de Planeación, “Planes y Programas” ... 103

¹⁹⁷ Departamento Nacional de Planeación, “Planes y Programas” ... 103

¹⁹⁸ Departamento Nacional de Planeación, “Planes y Programas” ... 103

¹⁹⁹ Congreso de la República de Colombia, Ley 75 de 1968, (Bogotá, 30 de diciembre de 1968)
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4828>

respuestas rápidas y efectivas a la necesidad sentida de las mujeres y de las parejas de controlar su propia fertilidad. Una necesidad que se hacía cada vez más evidente a través de las encuestas de ASCOFAME y que el gobierno no desconocía: en el mismo Plan de Desarrollo²⁰⁰ en el que se priorizan aquellas medidas de largo alcance, se reconoce que el deseo de “planificar la familia” es creciente, que las dificultades de acceso a estos métodos son más altos para las personas más pobres y que en correlación con ello las cifras de aborto están en aumento²⁰¹.

La participación del gobierno en la solución del problema lo hace más visible y, con ello, la controversia se hace inevitable. Era algo fácil de prever: algunos años después Antonio Ordóñez Plaja afirmaría que el presidente Lleras Restrepo lo había visto como idóneo para ocuparse del Ministerio de Salud porque “necesitaba a alguien que conociera bien lo de la planificación familiar y que afrontara el debate interno, porque tenía muchos enemigos: la Iglesia, los conservadores más radicales y los comunistas”²⁰² (tengo que buscar el original. Efectivamente, si reemplazamos “comunistas” por “militantes de izquierda” (la ANAPO, por ejemplo, era de izquierda pero su plataforma no era comunista), estos fueron los más fieros contradictores de los programas de planificación familiar en Colombia y, también, en América Latina²⁰³.

A pesar de las medidas evasivas privilegiadas por el gobierno para hacer frente al problema de población, el detonante para la reacción por parte de estos grupos provino de la relación del gobierno con ASCOFAME y, específicamente, con los Estados Unidos vía la USAID para el entrenamiento en planificación familiar del personal médico del país. Joseph Majone Stycos, de la Universidad de Cornell (Estados Unidos) y quien hacía las veces de consultor externo, estuvo particularmente interesado en investigar las posiciones sobre la planificación familiar en América Latina y en el país durante esta época. De sus investigaciones concluyó, entre otras cosas que:

²⁰⁰ El Plan de Desarrollo del gobierno de Lleras Restrepo se presentó para 1969-1972, un año antes de que finalizara su periodo de gobierno e incurriendo en el periodo de la siguiente administración. Se reconoce sin embargo que en el documento están los criterios, políticas y programas que guiaron al gobierno.

²⁰¹ Departamento Nacional de Planeación, “Planes y Programas” ... 104

²⁰² Estefanía Rivera Guzmán. Mujeres y Anticoncepción. Discursos y Prácticas, Medellín 1965-1975 (Tesis de Maestría: Universidad Nacional de Colombia, 2017) 69

²⁰³ J. Majone Stycos, “Opposition to Family Planning in Latin America: Conservative Nationalism”, *Demography* 5 (1968) 846-854

Contra lo previsible, no es en la Iglesia católica ni en otras instituciones tradicionales en las que ha surgido una oleada más fuerte de oposición a esta nueva campaña. Ocasionalmente son sus adversarios los intelectuales o los políticos de tendencia izquierdista²⁰⁴.

En efecto, nacionalista, antiimperialista y específicamente “antinorteamericanista”, las plataformas de los populismos de la época expresaron, entre otras, el rechazo a toda política de control de la natalidad²⁰⁵. Para estos grupos o bien el problema de población era un mito creado por el imperialismo para esterilizar a las mujeres del tercer mundo y, por tanto, no existía, o bien existía pero su carácter era eminentemente económico y se resolvería a sí mismo mediante la industrialización y la educación²⁰⁶.

Ahora bien, aunque en su lectura de los hechos Stycos privilegia el reto intelectual que las críticas de la izquierda les suponen a los defensores de las políticas de planificación familiar (él incluido), la Iglesia y los grupos conservadores fueron también importantes opositores de las medidas. Sus argumentos no sólo estuvieron mediados por consideraciones económicas y nacionalistas sino también —y, sobre todo—morales y de doctrina religiosa. Consideraciones, si se quiere, menos “racionales con acuerdo a fines” pero no por ello menos importantes en el comportamiento de los actores y en el funcionamiento de la vida social. Más aun en un país como Colombia en donde la mayoría de la población se encontraba bajo el influjo de un convenio promovido por las élites para otorgar sendos privilegios a la Iglesia Católica (Concordato de 1887).

Así, a los obstáculos a enfrentar por parte de los defensores de la planificación familiar (la rigidez burocrática, la falta de personal capacitado, la inadecuada infraestructura gubernamental en las áreas rurales²⁰⁷, el machismo, el poco estatus social de las mujeres y la

²⁰⁴ Revista Visión, 15 de marzo de 1968. Citado en Hernán Vergara Delgado, *El complejo de Layo* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1968) 31-2

²⁰⁵ Daniel Pécaut, *Crónica de cuatro décadas de política colombiana* (Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2006) 147

²⁰⁶ J. Majone Stycos, “Opinions of Latin-American Intellectuals on Population Problems and Birth Control”, 11

²⁰⁷ Anthony R. Measham y Guillermo López Escobar, “Against the Odds: Colombia’s Role in the Family Planning Revolution”, *The Global Family Planning Revolution. Three Decades of Population Policies and Programs*, Eds. Warren C. Robinson y John A. Ross (Washington: The World Bank, 2007) 122

concepción de la maternidad como su función natural) se suman el poder de la Iglesia Católica en el país, el nacionalismo y las ideas de matriz marxista.

Los defensores de la planificación familiar, por su parte, no contaron con pocos elementos a favor. De hecho, la participación del gobierno en la búsqueda de soluciones para el control natal es sólo uno —si bien no desdeñable— de los numerosos factores a favor con los que cuentan los defensores de las medidas para hacer frente al crecimiento poblacional, entre los que se encuentran, además, la publicación de resultados preliminares de censos y encuestas que indican un crecimiento poblacional realmente acelerado en el país, el deseo sentido de las mujeres de controlar su propia fertilidad, la aglomeración en las ciudades principales producto de la “explosión” urbana, y muy especialmente, la activa y potente participación de las agencias públicas y privadas estadounidenses en la solución del problema de población.

Con el apoyo de estas últimas, entre los factores a favor se sumará a mediados de la década de los sesenta la emergencia de un poderoso actor que lejos de la escena pública aportará una visión diferente y, sobre todo, unos medios contundentes a la ecuación: la Asociación Pro Bienestar de la Familia Colombiana, conocida hasta hoy simplemente como Profamilia

2.4. Fuera de foco: Fernando Tamayo, Profamilia y la génesis de la anticoncepción moderna en Colombia

Mientras la DEP, ASCOFAME, el gobierno de Lleras Restrepo y la asistencia externa de los Estados Unidos se convierten en el blanco de diferentes detractores, Profamilia se gesta sin aspaviento en el consultorio privado de un médico con poco interés por entrar en discusiones bizantinas con la Iglesia y el Estado, pero con mucho interés por ponerse en acción. El médico es Fernando Tamayo —amigo del director de la DEP, Hernán Mendoza Hoyos— y el interés le viene, según sus propias palabras, de un “impuesto moral”²⁰⁸ que él mismo se puso finalizando la década de los cuarenta, en razón de los privilegios con los que había contado para convertirse en el médico que era: era hombre en una época en la que las universidades aún eran reacias a aceptar mujeres y tenía una muy buena posición económica en una época en la que esto era determinante para conseguir una profesión.

²⁰⁸ Carlos Dágner y Marcelo Riccardi 22

Después de graduarse de médico de la Universidad Nacional en 1947, su “impuesto moral” lo pagó trabajando en el Hospital San José, en Bogotá, en el que se atendía a personas de escasos recursos, trabajo en el que se mantuvo –por medio tiempo y “sin cobrar un peso”— aun después de terminar su especialización en ginecología y obstetricia en los Estados Unidos y abrir su consultorio privado a mediados de la década de los cincuenta.²⁰⁹ Pero es sólo promediando los sesenta que el médico empieza a “pagar” simultáneamente sus privilegios de clase y de género, de la mano de los avances en materia contraceptiva que sólo por su intermediación se hacen tempranamente asequibles para las mujeres colombianas de más bajos recursos.

Como en el mundo y en el país, 1965 fue un año muy significativo para la planificación familiar en el consultorio de Tamayo. Tres años después de ser introducido por primera vez en el mundo, 1965 fue el año en el que el DIU aterrizó en Colombia, junto a Tamayo, de su viaje Nueva York–Bogotá y que empezó a cumplir el destino de transformación que ya tenía trazado desde su creación en un laboratorio norteamericano. En su consultorio, el médico fue el primero en suministrar a las pacientes el dispositivo intrauterino o DIU en boga para la época, el *Lippes loop*, un método de gran eficacia y durabilidad, de fácil aplicación y seguimiento capaz de hacer frente a las barreras de acceso (económicas, en esencia) que otros métodos modernos recientemente desarrollados (como la píldora o el diafragma) suponían.

De esta manera, mientras la DEP de ASCOFAME luchaba por ganar la atención del gobierno y el gobierno elegía evasivas como vías de solución, en el consultorio de Fernando Tamayo se iba directamente a la intervención, sin bombos ni patillos y, sobre todo, sin la cautela y sin las limitaciones que la influencia de la Iglesia le suponía tanto al gobierno como a la DEP. Los DIU, así como también –para las más adineradas—las píldoras y los diafragmas, se suministraban a las mujeres que los desearan, cada vez más numerosas.

Como lo evidenció una encuesta realizada por el CELADE en 1964, ratificada más tarde para diferentes ciudades por las investigaciones de ASCOFAME, las mujeres colombianas tenían en promedio siete hijos, cuando deseaban sólo tres²¹⁰. Estos datos, funcionales para el

²⁰⁹ Carlos Dáguer y Marcelo Riccardi 21

m²¹⁰ Siete hijos, pero deseaban solo tres. fuente

discurso del control poblacional anclado al desarrollo, fueron rápidamente atendidos por Fernando Tamayo quien hizo las veces de medio a través del cual el discurso del desarrollo se hizo también funcional a los deseos de las mujeres. Por ello y por la forma rizada del DIU, el consultorio de Tamayo empezó a ser denominado como “el Palacio del Churrusco”²¹¹ y la fila para ingresar al “Palacio” cada vez más larga, diversa e insistente.

Así, si en el marco de los discursos hegemónicos sobre el problema (el médico: la salud; el económico: el desarrollo) la cuestión poblacional (la especie, el orden) era la más importante para los actores que empezaban a plantearla como tema de debate; la cuestión individual (el cuerpo, la libertad) era la más importante para el futuro fundador de Profamilia, un hombre que, sin embargo, actuó estratégicamente al momento de promover su visión frente al problema: “Yo quería llenar el vacío de la gran necesidad sentida entre las mujeres, porque no me dejaban hacer planificación en los hospitales –asegura Tamayo— lo demográfico era secundario. Leía sobre el tema para poder pedir apoyo económico”²¹².

Hablando a los poderosos en su lenguaje, Tamayo logró atraer las donaciones necesarias para extender el alcance de su proyecto. Para 1966, estas son las bases sobre las que nace en Bogotá, muy fuerte, la Asociación Pro Bienestar de la familia colombiana (Profamilia). Las donaciones provienen de actores individuales y colectivos, de la escena nacional y global, y de carácter público y privado, como los empresarios Hernán Echavarría y Ruben Levy, la División de Estudios de Población de ASCOFAME²¹³ y, sobre todo, dado el monto, como la embajada de los Estados Unidos y la USAID cuyas donaciones (en dinero y en especie) se hicieron a través de las dos organizaciones más notables del Movimiento Internacional de Población: el Consejo de Población y la IPPF. Una ayuda que se prolongó durante tres décadas y que ascendió a los 60 millones de dólares²¹⁴.

Al no estar determinada por la controversia y por las críticas de los grupos opositores a las políticas de control natal que el gobierno, ASCOFAME y la DEP debieron enfrentar, Profamilia pudo avanzar rápidamente sin mayores dificultades. En vista de esto, recibió más

²¹¹ Carlos Dágner y Marcelo Riccardi 27

²¹² Carlos Dágner y Marcelo Riccardi 28

²¹³ Juntos, estos dos empresarios donaron a la naciente Profamilia 4.000 pesos, un monto cercano a los tres millones de pesos colombianos de hoy, mientras que ASCOFAME donó 20.000 pesos, una cifra cercana a los 15 millones de pesos colombianos de hoy.

²¹⁴ Carlos Dágner y Marcelo Riccardi 32-33

aportes de la IPPF y empezó a expandirse más allá de la ciudad capital²¹⁵. Su próximo destino: Medellín, la segunda ciudad más poblada de Colombia y en la que, producto de las presiones de la Iglesia, la DEP había abandonado los programas que ya implementaba.

Rápidamente, el éxito de Profamilia y el nombre de su fundador, el médico Fernando Tamayo, trascendieron fronteras nacionales e internacionales. Durante la década de los sesenta las tasas de fertilidad empezaron a descender en toda América Latina. Colombia fue el país de América del Sur en el que estas tasas descendieron más abruptamente. Aunque los programas de planificación familiar sólo explican un exiguo porcentaje de la baja en los indicadores²¹⁶, esto se corresponde precisamente con el periodo de ampliación del espectro de intervención de Profamilia, tal como se evidencia en la Tabla 2 Para septiembre de 1970, Profamilia se encontraba en 20 ciudades del país, cifra que se duplicaría en cuestión de una década y en 1971 se convertía en la primera organización de planificación familiar en América Latina en prestar servicios en el área rural²¹⁷, bajo el impulso de Gonzalo Echeverri.

Tamayo, por su parte, fue nombrado como vicepresidente de la IPPF para la Región del Hemisferio Occidental, en 1967; como presidente regional, en 1968 —cargos que volvió a ocupar en 1985 y 1990, respectivamente— como vicepresidente internacional, en 1969 y como presidente internacional entre 1971 y 1977²¹⁸. Bajo su liderazgo Profamilia se convirtió en “el más grande y completo programa privado de planificación familiar entre los afiliados a la Federación Internacional de Planificación Familiar en el tercer mundo²¹⁹”.

²¹⁵ Carlos Dágner y Marcelo Riccardi 43

²¹⁶ Grant Miller

²¹⁷ Grant Miller 735

²¹⁸ Carlos Dágner y Marcelo Riccardi 28

²¹⁹ Gonzalo Echeverry, *Contra viento y marea: 25 años de planificación familiar en Colombia* (Profamilia-ACEP: Bogotá, 1991) 40

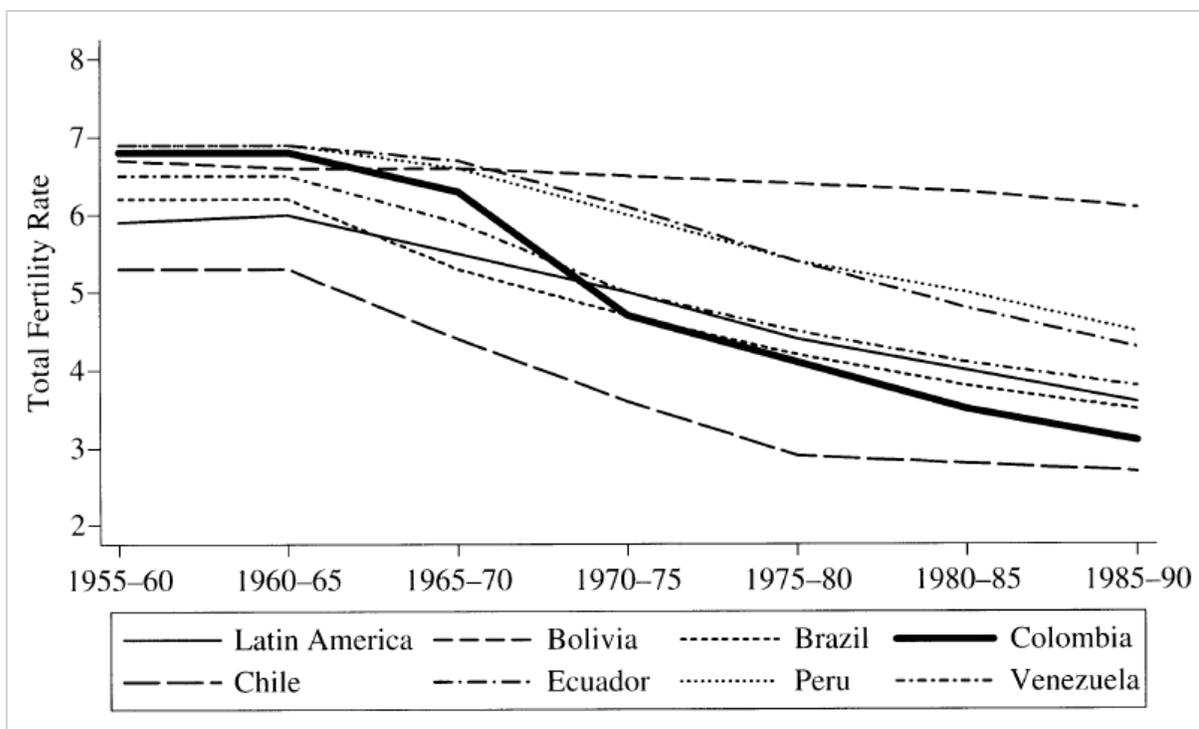


Gráfico 1. Tasas de fertilidad total en América Latina por país y quinquenio 1955-60 a 1985-90. Fuente: Grant Miller, “Contraception as Development? New Evidence from Family Planning in Colombia”, *The Economic Journal* 120.545 (2010) 710

Sin duda, la asistencia externa, técnica y financiera, recibida por Profamilia –y, por supuesto, la necesidad insatisfecha que tenían las mujeres de métodos modernos para la contracepción—explica su fortaleza y su rápido crecimiento en un país en el que la planificación familiar había sido solo parcialmente asumida como responsabilidad por parte del Estado. El hecho de que se tratara de una entidad privada es, como para ASCOFAME, de gran importancia para comprender, asimismo, sus capacidades. En un país como Colombia, confesional para la época²²⁰, la factibilidad política –mucho más decisiva que la técnica²²¹— de un programa de planificación familiar adelantado por el gobierno era mínima, pero no lo era, en cambio, para las entidades privadas. Como en el resto de países de América Latina, en donde hubo también organizaciones privadas similares, este carácter protegió a los programas de la polémica mientras se consolidaban. El protagonismo de estos actores en la

²²⁰ Confesional para la época: por mandato constitucional la Iglesia tutelaba la educación. Estaban vigentes además dos concordatos con el Vaticano y el Frente Nacional se convocó en el nombre de Dios.

prestación de servicios de planificación familiar más allá de su periodo de consolidación fue, sin embargo, una particularidad colombiana²²².

Así pues, si Colombia fue pionera regional en términos de programas de planificación familiar, esto se debió a la iniciativa de actores privados que bien nacen o atraen el interés de poderosos actores de la escala global, con el beneplácito o la tácita aprobación gubernamental, como ASCOFAME y sobre todo, como Profamilia “que hasta finales de los noventa llegó a ofrecer cerca del 70 por ciento de todos los servicios en este campo en el país”²²³. Aunque comparten el crédito, ambos actores no sólo se diferencian por el alcance de las acciones sino también por la interpretación que le dieron al problema.

El primero, ASCOFAME, tratando de no indisponer a la jerarquía eclesiástica, hizo énfasis en la cuestión demográfica, los datos consolidados y el asunto del aborto y se adhirió hábilmente al discurso del desarrollo y del control poblacional, desempeñando un rol activo como grupo de presión al influir en el proceso de toma de decisiones público-políticas. El segundo, Profamilia, hizo énfasis en un asunto más polémico pero que no es problematizado más que funcionalmente por el discurso dominante del desarrollo: los derechos sexuales y reproductivos, la autonomía de las mujeres y de las parejas para controlar, a través del medio deseado, su propia fertilidad. Un énfasis que es, al mismo tiempo, un modo de proceder y que genera más impacto pese a que encuentre su correlato en el rechazo de la Iglesia e incluso, del cuerpo médico.

Las diferencias –intrincadas en sus historias— entre estas dos entidades son tanto el reflejo de los intereses de los actores a los que responde su emergencia como de las dos posiciones dominantes –aparentemente dicotómicas, pero inevitablemente relacionadas— en toda discusión sobre la dirección de la conducta humana y, especialmente, de la reproducción: el orden social, la libertad individual. Los dos polos del *continuum* en el que, finalizando la década de los sesenta, se ubican los actores en el debate que emerge sobre el tema. Para entonces un numeroso y variado abanico de actores, con intereses, valoraciones, estrategias

²²² Grant Miller 713

²²³ Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 (Bogotá: 2011) en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/Base%20de%20datos%20ENDS%202010%20informe.pdf>

y grados de poder disimiles estarán orbitando al rededor del asunto que se encuentra en el centro del debate: la contracepción.

Con posiciones ambiguas, abiertamente a favor o en contra, el problema de población iniciará así un nuevo proceso de definición, ahora menos cauto y “silencioso”, menos académico y más “vulgar” (en el sentido de llano) en el mismo momento en el que los actores que “llevan la ventaja” (la DEP, el Gobierno y Profamilia) se encuentran implementando sus acciones²²⁴. Un nuevo capítulo en la historia del proceso empieza a tejerse. De él se da cuenta a continuación, con la mirada puesta en una escala más próxima: la ciudad.

²²⁴ Este sólo hecho, por cierto, evidencia la naturaleza flexible, reiterativa y fragmentada de las políticas o acciones públicas y el carácter limitado del análisis lineal de las políticas públicas a través del denominado ciclo de política (*policy cycle*) o enfoque secuencial. Aquel en el que el papel protagónico lo tiene el Estado y en el que se siguen secuencialmente cinco fases: (i) identificación del problema, (ii) formulación de soluciones o acciones, (iii) toma de decisiones, (iv) implementación y (v) evaluación.

Capítulo 3. Zoom al conflicto: la planificación familiar en la ciudad de Medellín

Sin llegar a perderse en la extrema singularidad, la ciudad es la escala local más próxima desde la que puede estudiarse el debate público sobre el crecimiento poblacional y la planificación familiar. Como todo emplazamiento humano contemporáneo, la ciudad no está aislada de la influencia de los centros urbanos económicos globales, ni de las decisiones políticas o económicas de las dirigencias nacionales. Sus límites con respecto a estas escalas son artificios, construcciones socio históricas que, sin embargo, tienen efectos concretos y perdurables.

En la ciudad, como en el resto del mundo, de América latina y del país, el debate que acarrea la definición del crecimiento poblacional como problema público a solucionar mediante el control de la natalidad se agudiza a mediados de la década de los sesenta. En sus límites, no es un tema que aparezca de la nada. Las cifras que alarman al mundo y a las dirigencias nacionales tienen aquí su rostro y generan, aquí, su malestar. Como en ninguna otra parte, porque la ciudad es el escenario en el que se concentran –a un tiempo, veloces—dos procesos de profunda repercusión: la “explosión demográfica” y la “explosión urbana”. Más personas, más cerca.

Como Bogotá, Cali o Cartagena, en Medellín –capital del departamento de Antioquia y segunda ciudad más poblada de Colombia—la sinergia de estos dos procesos altera fuertemente la geografía social de la ciudad. En 1964, la tasa de crecimiento de 3.2% con la que Colombia lidera indicadores a nivel mundial es aquí del 6%.²²⁵ La aglomeración en los puntos centrales de la ciudad, la dispersión de los servicios educativos y de salud, el aumento del desempleo, de la mendicidad y, especialmente, el déficit de vivienda, son los problemas *más visibles* sufridos por la población. Son ellos los que generan el ambiente propicio para la deliberación en torno al “problema de población” y los que activan la disputa entre los actores locales por ponerle límites de acuerdo a sus visiones y creencias, a sus intereses y, sobre todo, a sus capacidades y posibilidades, a su poder. En medio de la tensión, la disponibilidad de métodos anticonceptivos aparece para muchos como amenaza y para otros tantos como oportunidad. Lo que está en juego es el *statu quo* y el escenario lo ocupa la fuerte

²²⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística 30

contradicción entre lo tradicional y lo moderno que caracteriza a los “largos sesenta” (1958-1974). Contradicción que la población aviva cada día con sus acciones y que las élites se empeñan en resolver.

En el tire y afloje propio del proceso de cambio aparecen las particularidades que hacen de cada ciudad un caso, una red de relaciones con profundas raíces socio-históricas que puede compararse con otras pero que no tiene igual. En efecto, ni en Bogotá, ni en Cali, ni en Cartagena, ni en ninguna otra ciudad colombiana hubo como en Medellín tanta resistencia a los programas de planificación familiar. Por ello, la ciudad de Medellín constituye una escala de observación privilegiada para responder al objetivo de este capítulo: dar cuenta del debate que se dio a finales de la década de los sesenta sobre la planificación familiar o, en otras palabras, del “nudo” y del “desenlace” de un proceso que empezó a configurarse, a principios de siglo, en la escala global.

3.1. La ciudad y su “problema de población”

Para la década de los sesenta, como las demás ciudades latinoamericanas de la época, Medellín se enfrenta a un proceso definitivo de transformación. A éxito del sector empresarial antioqueño en sus vertientes cafetera e industrial sobre el que se erige el modelo nacional²²⁶, al obrerismo sindicalizado y a las obras públicas crecientes se ha sumado la demanda cada vez mayor de bienes y servicios por parte de la población, en crecimiento constante desde la década de los treinta y, particularmente, desde la década de los cincuenta, como se puede observar en la tabla 3: entre 1951 y 1964 la población de Medellín se duplicó.

Años del Censo	Número de habitantes		
	Total	Cabecera	Resto
1905	59.815	31.055	28.760
1912 ²²⁷	70.547	(+)	(+)

²²⁶ Jorge Orlando Melo, “Política de 1904 a 1946”, *Historia de Antioquia* (Medellín: Suramericana de Seguros, 1988) 146

²²⁷ El Censo de 1912 presenta en los Anuarios Estadísticos dos cifras diferentes: una de 70.547 habitantes, la cual incluye a Bello y otra de 65.547 sin incluir a Bello, el cual se segregó ese año de Medellín. A este respecto dice el Anuario Estadístico del Distrito de Medellín No.2 de 1916 “La población de Medellín, según el Censo de 1912, ascendía a 70,547 habitantes. Teniendo en cuenta que en el mismo año se segregó parte de su territorio para crear el Distrito de Bello con una población calculada de 5.000 habitantes”. Además, “el Censo de 1912 no separa la población en Urbana y Rural” ni en cabecera y resto (Anuario Estadístico del Distrito de Medellín

1928 ²²⁸	120.044	83.955	36.089
1938	168.266	143.952	24.314
1951	358.189	328.294	29.895
1964	772.887	717.865	55.022
1973 ²²⁹	1.100.082	1.070.924	29.158

Tabla 2. Población de Medellín según Censos 1825-1973. Fuente: Departamento Administrativo de Estadística. *Medellín en cifras. Ciudad tricentenaria, 1675-1975* (Bogotá: DANE, 1976) 49

Las causas de este crecimiento: la “explosión urbana” o migración de un gran número de población rural hacia la ciudad en busca de mejores oportunidades y la “explosión demográfica” o crecimiento vegetativo de la población, para el caso del Tercer Mundo sinónimo de la persistencia de unas altas tasas de fecundidad frente a unas tasas de mortalidad –infantil, sobre todo—en franco declive²³⁰. Más personas, más cerca. Fecundidad y migración se fusionan para darle un tono particular al “problema de población” en la ciudad. Las consecuencias se agolpan: predominio de la población joven, diversificación social, congestión en las zonas céntricas, desempleo, necesidades básicas insatisfechas, déficit de viviendas y asentamientos “piratas” y de invasión, sobre todo en el norte y el centro de la ciudad²³¹.

Las predicciones sobre el desarrollo urbano de la “Medellín Futuro”²³² se desbordan, y así también la capacidad de la administración pública para hacer frente a esta realidad. Para 1970 los residentes en barrios “ilegales” llegaron a 600.000²³³, obsérvese la Tabla 3: esto representa cerca del 50% de la población total de la época. La ciudad, en estricto sentido, se

No.4-1918 página 14) Departamento Administrativo de Estadística. *Medellín en cifras. Ciudad tricentenaria, 1675-1975* (Bogotá: DANE, 1976) 49

²²⁸ Censo de 1928. Este Censo no fue aprobado oficialmente. Departamento Administrativo de Estadística. *Medellín en cifras. Ciudad tricentenaria, 1675-1975* (Bogotá: DANE, 1976) 49

²²⁹ Esta cifra no incluye ajuste por cobertura. Departamento Administrativo de Estadística. *Medellín en cifras. Ciudad tricentenaria, 1675-1975* (Bogotá: DANE, 1976) 49

²³⁰ Carmen Elisa Flórez Nieto. *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*. (Bogotá: Banco de la Republica, Tercer Mundo Editores, 2000) 65

²³¹ Laura López Toro. “Organización política en barrios de invasión de Medellín: Juntas de Tugurianos, casos Fidel Castro, Camilo Torres y Lenin (1965-1985)” (tesis de pregrado, Universidad de Antioquia, 2015) 3

²³² Con esto aludo al plan de desarrollo urbano “Medellín Futuro” inicialmente propuesto por el ingeniero Jorge Rodríguez Lalinde en 1915 y retomado en la década de los cincuenta por Joseph Wiener y José Luís Sert, en el plan regulador elaborado para el gobierno municipal.

²³³ Gloria Naranjo, Deisy Hurtado, Jaime Peralta. *Tras las huellas ciudadanas* (Medellín: Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquia y EPUDEA) 112

hizo entonces dual. Se planeó dentro de los mismos límites para dos tipos de ciudad, para dos tipos de ciudadanía: la de las laderas, periférica, informal y la del valle, céntrica, formal:

La segunda mitad del sesenta parece ser una época nefasta en la historia urbana de Medellín, sobre todo por la codificación constructiva que consolidó legalmente la más estricta segregación social, y prohibió los pobres en El Poblado mientras ordenaba su concentración en otros sitios de la ciudad: ¡se determinó que el Poblado sería un barrio de muy baja densidad, con lotes por vivienda de 1200 metros, mientras que en las zonas del norte el lote debía tener un mínimo de 90 metros cuadrados, que luego se fueron rebajando gradualmente hasta 36!²³⁴

A lo largo de la década de los sesenta, la ciudad adquiere los rasgos de una ciudad moderna que empieza a presentarse ante los ojos de sus habitantes —otrora orgullosos de su “tacita de plata”—como caótica, descompuesta y peligrosa: los “otros”, los recién llegados, son vistos como los portadores del desorden, como los causantes de la pérdida de la supuesta armonía y la homogeneidad que hasta entonces había caracterizado a la católica Medellín²³⁵. Sobre esta imagen, la cara visible del “problema de población” lo constituye la variable migración.

Así, en lo que a la “explosión urbana” respecta, es general el consenso frente a la existencia de un problema público: es visible, es de interés general, se reclama la responsabilidad del Estado para dirimirlo. La “explosión urbana” se nombra y se reconoce como problema, se ve y se siente como problema, los actores públicos y privados se asocian para darle solución, tal como se hace con los problemas. La confrontación existe entre los actores en cada uno de estos procesos, como es habitual. La Iglesia interviene, la administración pública interviene —priorizando en todo caso el aspecto espacial (físico)—la población se organiza en los barrios para llenar los vacíos, profundos, de esa intervención. Se evalúan los resultados —son deficientes—se vuelve y se empieza. Se le encuentran nuevas aristas al problema, nuevas soluciones, nuevas responsabilidades, emergen nuevas disputas, se gestionan en la interacción, se hace y no se hace lo suficiente, etc.

²³⁴ Jorge Orlando Melo, “Espacio e Historia en Medellín” (s.f) en: <http://www.jorgeorlandomelo.com/espaciomedellin.htm>

²³⁵ Gloria Naranjo G. y Marta Inés Villa. *Entre luces y sombras. Medellín: espacio y políticas urbanas* (Medellín: Corporación Región, 1997). 38 y 60

La “explosión demográfica” por su parte, es la cara poco visible del problema de población hasta finales de la década de los sesenta. El número de hijos por mujer, que en entre 1951 y 1964 alcanza su nivel más alto (5.5 *en promedio*)²³⁶ es incluso para algunos motivo de orgullo y, para muchos más, una cuestión que se circunscribe al ámbito privado, sobre el que el Estado, en consecuencia, no tiene derecho a opinar y menos aún a actuar. Como en la escala nacional, pese al malestar que pueda generar en algunos segmentos de la población, su conversión en asunto sobre el que hay que hacer algo y, específicamente, como asunto sobre el que el Estado debe hacer algo, no responde al modelo de la visión clásica de la teoría democrática en la que la ciudadanía demanda soluciones de las autoridades públicas²³⁷. Su configuración como problema público está mediada por la acción deliberada y discreta de algunos actores que, como ASCOFAME, se empeñan en que sea reconocida como tal.

Es precisamente a través de las acciones de esta Asociación que el acelerado crecimiento poblacional empieza a ser reconocido como problema por el gobierno local, mucho antes de que existan directrices al respecto por parte del gobierno nacional y de que el debate se haga público e involucre a la ciudadanía. El hecho parece deliberado: así como Colombia era el laboratorio de intervención norteamericana en América Latina, en términos generales; Medellín lo sería en calidad de ciudad, subrepticamente a través de ASCOFAME, en términos de planificación familiar.

La figura del médico cirujano de la Universidad de Antioquia, Mario Jaramillo Gómez, es aquí bastante significativa, no sólo porque escribió (en inglés, valga la aclaración) el texto más completo que existe sobre el caso de Medellín en materia de planificación familiar para la época sino porque tuvo un papel protagónico en el nacimiento de estos programas en la ciudad desde su cargo de director del Centro Piloto de Salud Pública de Medellín y desde su posición como investigador asociado del *International Institute of Human Reproduction*, de la Universidad de Columbia (Estados Unidos), la misma que patrocinaría en 1965 (junto al Consejo de Población) la Asamblea Panamericana de Población.

²³⁶ Héctor Barrera correa, Medellín. *Evolución histórico-demográfica* (Medellín: Planeación Metropolitana, 1982) 129

²³⁷ André-Noel Roth Deubel 129

En su texto, publicado en la revista *Demography* en 1968 y titulado *Medellín: A case of strong resistance to Birth Control*, Jaramillo-Gómez resalta algunas particularidades del caso, como las condiciones favorables que hacían de Medellín un lugar ideal para implementar los programas de planificación familiar —“prosperidad, servicios de salud y actitud positiva”—y como el interés que ASCOFAME y su DEP tuvieron por comprender a esta como a ninguna otra ciudad. En efecto, aun cuando su problemática era semejante a la de otras ciudades principales como Cali y Bogotá, se diseñó para Medellín un programa de investigación más profundo y extenso²³⁸.

El programa incluía seis estudios. En 1963 se empezaron a implementar los cuatro primeros: 1) un programa experimental de planificación familiar basado en el método del ritmo, en el centro dirigido por Jaramillo-Gómez: el Centro Piloto de Salud Pública de Medellín que había sido creado por la administración pública local hacía pocos años (1960) y que se encontraba ubicado en el barrio Manrique, al nororiente de la ciudad²³⁹ 2) una encuesta “KAP” (por sus siglas en inglés para conocimiento, actitudes y prácticas) relativa a la planificación familiar a una muestra de 1.000 mujeres casadas inscritas en el mismo Centro, 3) hasta 1967, la misma encuesta KAP en el Departamento de Pediatría del Hospital Universitario de San Vicente Fundación, conocido como Hospital Infantil e inaugurado también hacía pocos años, en marzo de 1961²⁴⁰ y, finalmente, 4) una encuesta sobre conocimiento y actitudes a una muestra que cubre el 10% de los médicos de la ciudad²⁴¹.

El avance del programa experimental en planificación familiar del Centro Piloto de Salud Pública de Medellín lo convierte en el primero de su tipo en el país en ser prestado en una entidad pública y en el antecedente más inmediato de la política pública que se impulsará luego desde el nivel nacional, una vez crezca la percepción del acelerado crecimiento poblacional como problemático y se definan objetivos claros y procesos a seguir (no ya “experimentales”). Asimismo, el carácter público de esta entidad significó la temprana injerencia de la Iglesia en las actividades de la DEP de ASCOFAME en la ciudad. En calidad

²³⁸ Mario Jaramillo-Gómez, “Medellín: A case of Strong Resistance to Birth Control” ...812

²³⁹ Metrosalud. “Historia de Metrosalud” (s.f) en <http://www.metrosalud.gov.co/metrosalud/historia> (07/01/2018)

²⁴⁰ San Vicente Fundación “Historia” (sf.) en <http://hospitaluniversitario.sanvicentefundacion.com/acerca-de-nosotros/historia> (07/01/2018)

²⁴¹ Mario Jaramillo-Gómez, “Medellín: A case of Strong Resistance to Birth Control” ...813

de autoridad reguladora del orden social y, particularmente, del “orden sexual” la jerarquía católica local se apresuró a direccionar el proceso:

En 1963 la autoridad eclesiástica había comunicado a todos los sacerdotes de la ciudad los nombres de cinco médicos de confianza elegidos de entre los 1.000 médicos de Medellín y a quienes debían remitirse aquellas personas que consultaran al sacerdote, en confesión, con respecto a la posibilidad de planear su familia²⁴²

Un año más tarde, la Arquidiócesis de Medellín declaró obligatorios los cursos prematrimoniales como medida para hacer frente al problema²⁴³, mientras observaba de cerca el trabajo de ASCOFAME. Entonces, el país vivía un proceso de laicización y los obispos—dispersos—tenían una repercusión más bien local²⁴⁴, pero en Medellín las decisiones del Arzobispo, Tulio Botero Salazar (1958-1979), eran directrices para una gran mayoría de la población, incluidos quienes hacían las veces de autoridades civiles. En enero de 1965, el Secretario Municipal de Salud Pública y Asistencia Social de Medellín, por ejemplo, escribió al Arzobispo una carta en la que le pedía permiso para continuar con el programa de investigación:

Excelentísimo Señor: La Asociación de Facultades de Medicina creó a principios de 1964 la División de Estudios Científicos de la Población, con el objeto de coordinar todas las actividades investigativas y docentes en cuanto a los problemas demográficos del país, sus posibles soluciones, financiación de dichos estudios y canalización de la ayuda internacional hacia programas educativos de regulación de los nacimientos, acordes con la moral cristiana y el orden social.

Ya se encuentran integrados los Capítulos de Bogotá y Cali, y estamos organizando el de Medellín, con el auspicio de la Facultad de Medicina y esta Secretaría. Dicho Capítulo está en la fase de planeación y se han adelantado mínimos programas en el Centro Nro.16 (Hospital Infantil) y en el Nro. 13 (Piloto, Manrique).

²⁴² Mario Jaramillo-Gómez, “Medellín: A case of Strong Resistance to Birth Control” ... 818

²⁴³ Gustavo Jorge Cadavid Cardona, “Actitudes de la Clase Baja Hacia la Procreación y la Planificación Familiar”, Medellín, octubre de 1967, AHM, Medellín, Fondo Alcaldía, Sección Secretaría de Salud y Bienestar Social, Caja 5, Legajo 2, F. 120

²⁴⁴ Fernán González, *Poderes enfrentados: Iglesia y Estado en Colombia* (Bogotá: Cinep, 1997) 303

Antes de seguir adelante, nos permitimos solicitar de su Excelencia una audiencia para oír sus sabias orientaciones al respecto, conforme al último criterio de la Iglesia²⁴⁵

Más tarde ese mismo año el Secretario Municipal de Salud Pública y Asistencia Social dirige al Secretario de Hacienda Pública una solicitud de apoyo financiero para que el médico Mario Jaramillo-Gómez represente a la ciudad de Medellín en el Primer Seminario Cursillo de Población y Planificación de Familia a realizarse en la ciudad de Sogamoso del 18 al 21 de marzo de 1965, bajo los auspicios de ASCOFAME y de la Fundación Ford:

Este despacho ha comisionado al Dr. Mario Jaramillo G., Médico de la División Materno-Infantil, para que en representación del Municipio de Medellín asista al Primer Seminario-Cursillo de Población y Planificación de la Familia (...) El Dr. Jaramillo presentará un original Programa del Centro de Salud Nro.13-Piloto, el cual ha sido oficialmente dado después de obtener un concepto bien favorable del Excmo. Sr. Arzobispo de Medellín.

A través de esta carta se ponen de manifiesto dos aspectos importantes en el juego de poderes propio de la construcción social de los problemas públicos y específicamente del “problema de población” en la ciudad: en primer lugar, que la Alcaldía de Medellín no era receptora pasiva de las iniciativas de ASCOFAME o de sus auspicios, al menos mientras estuvo a la cabeza un liberal (Evelio Ramírez Martínez, 1964-1966). Las actividades en materia de planificación familiar, para las que inicialmente se recurre a instrumentos de aprendizaje (investigaciones, seminarios, congresos, etc.), son también apoyadas financieramente por la administración pública municipal, si bien de manera cauta. En segundo lugar, que, inicialmente y mientras su poder dominó el área de la controversia, se contó con el visto bueno de la Iglesia. Cuando este precario equilibrio de poderes entre los actores con poder cambia, aparece el conflicto.

Esto empieza a suceder, en efecto, a medida que la investigación avanza en la escala local, esclareciendo su rumbo, que ASCOFAME se fortalece, que la jerarquía católica esclarece su posición y que el debate se propaga en la escala nacional. La Asamblea Panamericana de

²⁴⁵ Licinio Vásquez Restrepo, “Carta del Secretario Municipal de Salud Pública y Asistencia Social dirigida al Arzobispo de Medellín, Tulio Botero Salazar”, Medellín, 14 de enero de 1965, AHM, F. Alcaldía, S. Secretaría de Salud y Asistencia Social, Caja 32, Legajo 4, F. 215.

Población (1965) no pasa aquí desapercibida, como tampoco los sucesos que se agolpan en la escala global (Conferencia de Belgrado, estatus de la IPPF como asesora su del Consejo Económico y Social de la ONU, aprobación de la OMS para prestar asistencia técnica a los países que la soliciten, visita del Papa a la ONU, etc.).

El tema poco a poco surge en la agenda pública local y se suma como problemática al asunto de la migración. En 1965, las posiciones al respecto empiezan a proliferar, así como las interpretaciones locales para un problema definido, hace más de una década, como global. En El Colombiano, el periódico local más importante (de adscripción conservadora) los titulares generan alarma y llaman a la acción, abogando de entrada por una salida que no es la contracepción:

El problema fundamental en Colombia es la excesiva expansión demográfica²⁴⁶

Política social de prioridad urge para controlar ritmo de aumento demográfico. Deben ampliarse medidas para producir más y más alimentos²⁴⁷

Un gran grupo de médicos de la ciudad se declara igualmente alarmado por las campañas a favor del control natal y por los medios empleados para lograr su éxito, aun cuando apenas se está preparando la política del gobierno nacional, los programas experimentales de la ciudad se basan en el método de ritmo y el “churrusco” (el DIU) no ha arribado siquiera a la ciudad:

Los suscritos médicos antioqueños, seriamente preocupados por con la campaña para el control de la natalidad mediante el uso de dispositivos mecánicos de aplicación intrauterina, por cuanto él conlleva graves riesgos para la salud de la mujer, además del aspecto moral que encierra, reñido en un todo con las normas cristianas, nos permitimos señalar en esta declaración:

1. El uso de estos dispositivos perturba la fisiología reproductiva e incide en el funcionamiento normal uterino.
2. Considerado el alto porcentaje de infección genital femenina en nuestro medio, como estadísticamente lo demuestran los centenares de citologías que a diario se hacen en las instituciones médicas, existe el grave peligro de

²⁴⁶ El Colombiano, lunes 8 de marzo de 1965 p4

²⁴⁷ El Colombiano, jueves 22 de abril de 1965, p18

infecciones uterinas de todo género, consecuencia a la aplicación de estos artefactos.

3. Desde el punto de vista moral, rechazamos por razones éticas el método que se quiere implantar en nuestro país, engañando la buena fe del pueblo colombiano, sano en sus costumbres y verdadero creador de riqueza.

4. No podemos en la hora actual ser inferiores a nuestros deberes, rompiendo los principios de un pueblo grande, dificultando así, por incapacidad de sus hombres representativos, el auténtico encauzamiento del problema demográfico²⁴⁸.

El Arzobispo Botero Salazar recuerda en una carta pastoral que “el uso de cualquier método, sea mecánico, físico o químico, como drogas o dispositivos, que tiendan a causar una perturbación directa del fenómeno físico de la reproducción, es ilícito y, por lo tanto, reprehensible”²⁴⁹.

Al año siguiente, sin responder a estos “sutiles” llamamientos al orden, ASCOFAME continúa con los dos estudios restantes de su programa de investigación en la ciudad: 1) una encuesta sobre fertilidad en toda la ciudad de Medellín a 1.939 mujeres casadas entre los 15 y los 49 años de edad²⁵⁰ y 2) un programa experimental de comunicación con líderes del sector político, económico y de la Iglesia, personas de alto nivel de la prensa, la radio, la universidad e influyentes miembros de la “comunidad femenina”²⁵¹.

Entretanto, en Bogotá, el gobierno central firma el convenio a través del cual la planificación familiar se convierte en política pública nacional. La acción es cauta, pero es la gota que rebasa la copa: un programa de educación médica sobre planificación familiar, prevención del aborto y diagnóstico precoz del cáncer uterino. En Medellín, como en el resto de Colombia, las voces se alzan, los ánimos se caldean, el tono sube: aparece el conflicto propiamente dicho.

²⁴⁸ El Colombiano, “Los médicos rechazan el control de la natalidad con dispositivos mecánicos”, *El Colombiano*, Septiembre 28 de 1965 p4 y 18

²⁴⁹ Tulio Botero Salazar, carta pastoral, septiembre 1 de 1965, En: Mario Jaramillo-Gómez, “Medellín: case of Strong Resistance to Birth Control” ...815

²⁵⁰ RB Hartford, “Attitudes, information, and fertility in Medellín, Colombia”, *Ideology, faith, and family planning in Latin America. Studies in public and private opinion on fertility control*. J. Majone Stycos (New York: McGraw-Hill, 1971) 296-317

²⁵¹ El programa se realizó entre 1966 y 1967 e incluyó una encuesta previa sobre conocimiento y actitudes, seguida seis meses más tarde por una encuesta para fines de evaluación. Mario Jaramillo-Gómez, “Medellín: A case of Strong Resistance to Birth Control” ...813

Se esclarece entonces la atracción que toda consideración sobre la dirección de la conducta humana —y de manera especial, sobre la reproducción—sufre de polos aparentemente dicotómicos, pero inevitablemente relacionados: el orden social y la libertad individual. Los dos extremos del *continuum* en el que se ubican los actores en el debate que emerge sobre el tema del crecimiento poblacional y, específicamente, sobre la solución que se presenta como la más idónea: la planificación familiar, la contracepción.

Con posiciones ambiguas, abiertamente a favor o en contra, el problema de población iniciará así un nuevo proceso de (re)definición, ahora menos cauto y “silencioso”, menos académico y más “vulgar” (en el sentido de llano) en el mismo momento en el que los actores que “llevan la ventaja” (ASCOFAME, el Gobierno y Profamilia, pronta a llegar a la ciudad) se encuentran implementando sus acciones²⁵².

3.2. El conflicto: actores, posiciones y estrategias en el debate sobre la contracepción y las políticas de planificación familiar

Entre 1966 y 1968, mientras el paisaje urbano de Medellín —y del resto de ciudades latinoamericanas—se transforma, la tensión tradición-modernidad encuentra su expresión en una de las polémicas más amplias producida en la Colombia de la época²⁵³: la confrontación abierta a favor y en contra de la planificación familiar y de todo lo que contribuya a su avance. En juego están la familia tradicional, la emergencia de nuevas sociabilidades, el predominio de la Iglesia, las identidades fijadas por la biología y la tradición. El deseo de cambio y el miedo ante lo desconocido por parte de la población son rápidamente instrumentalizados por los actores con capacidad de inclinar la balanza a su favor.

Así pues, las relaciones de poder y el juego de acciones sobre acciones de los actores a través de las diferentes escalas son las que configuran de alguna manera el carácter que se le da al problema y las vías que se privilegian, se siguen o se bloquean para darle solución. El

²⁵² Este sólo hecho, por cierto, evidencia la naturaleza flexible, reiterativa y fragmentada de las políticas o acciones públicas y el carácter limitado del análisis lineal de las políticas públicas a través del denominado ciclo de política (policy cycle) o enfoque secuencial. Aquel en el que el papel protagónico lo tiene el Estado y en el que se siguen secuencialmente cinco fases: (i) identificación del problema, (ii) formulación de soluciones o acciones, (iii) toma de decisiones, (iv) implementación y (v) evaluación.

²⁵³ Álvaro Tirado Mejía

“espectáculo político” lo constituye la lucha por mantener o disputar la posición de poder desde la cual se asigna a ciertos intereses, visiones o interpretaciones un *valor* sobre el que se jerarquiza a la totalidad y sobre el que se hace “obvio” que cierta pauta de acción es la más correcta, la más noble, la más sabia, la más práctica, la más humana, la más eficaz... mientras los epítetos contrarios se asignan a las iniciativas de los competidores.

La capacidad de movilización de los grupos es por esto tan importante y también para algunos –los que están en la posición de poder—tan peligrosa. Cuando lo “obvio” se pone en cuestión, el orden social, que siempre es sólo *cierto orden*, se tambalea. El conflicto es la expresión de esa oscilación. Puesto el énfasis en el análisis del conflicto, los intereses, visiones e interpretaciones de los actores saltan a la vista y con ello, también, su poder, su capacidad para estar en la competencia y aquello por lo que luchan: su motivación.

Retado su dominio en sus áreas de influencia, la posición más fuerte en contra del control natal a lo largo del debate la ocupa la jerarquía de la Iglesia católica. Aunque otros grupos coinciden con la Iglesia en esta posición, para la época su capacidad como oponente es la más considerable, en la medida en que cuenta con poderes *constitucionalmente* transferidos, como la vigilancia de la educación pública y culturalmente reconocidos, como el establecimiento de lo moralmente aceptable.

Ya antes de que se desarrollaran los métodos anticonceptivos modernos, la Iglesia se había pronunciado en contra de toda práctica que evitara la procreación. En la encíclica *Casti Connubii* (1930), por ejemplo, el Papa Pío XI expresó:

La Iglesia Católica (...) eleva solemne su voz por Nuestros labios y una vez más promulga que cualquier uso del matrimonio, en el que maliciosamente quede el acto destituido de su propia y natural virtud procreativa, va contra la ley de Dios y contra la ley natural, y los que tal cometen, se hacen culpables de un grave pecado.

Tendencia que fue proseguida por el Papa Pío XII (1951), pese a que se refiriera al método del ritmo y a la “paternidad responsable”²⁵⁴ como las formas no reprobables de lo que pronto se extendería en el mundo bajo la denominación de “planificación familiar”, tal como lo haría también Juan XXIII en la Encíclica *Mater et Magistra* (1961). Estos eran los preceptos que

²⁵⁴ Karina A. Felliti, “La Iglesia Católica y el control de la natalidad en tiempos del Concilio: la recepción de la Encíclica *Humanae Vitae* (1968) en Argentina”, *Anuario IEHS* 22 (2007) 351

la jerarquía católica colombiana y local seguía en 1966. Por eso, cuando el gobierno nacional firmó el convenio con ASCOFAME y explotó el debate, el arzobispo de Medellín lideró la cruzada en contra de los programas de planificación familiar. Aquí como en ninguna otra ciudad de Colombia, contó para ello con la ayuda irrestricta del periódico local más importante (El colombiano) y de un considerable grupo de médicos.

En coalición con estos últimos, la jerarquía católica local ejerce una fuerte presión sobre ASCOFAME, sobre la Facultad de Medicina de la Universidad de Antioquia adscrita a esta Asociación y sobre la administración pública local para la abolición de los programas. Como lo hicieran los actores de la escala global y nacional con la creación de ASCOFAME, también aquí se apela al aura de objetividad de la ciencia, al siempre útil recurso del miedo y la desinformación y a los vientos políticos que soplan a favor.

La estrategia es sencilla, pero efectiva. Los médicos escriben cartas colectivas protestando por los programas experimentales y, por un periodo de tres meses, El Colombiano publica más de veinte artículos y anuncios oficiales firmados por los médicos que se oponen a la planificación familiar²⁵⁵. En agosto de 1966, el viento que sopla a favor de esta “coalición” proviene del cambio de administración: en la escala nacional, este cambio significa la llegada de un liberal a la presidencia, pero en la escala local el turno es para un conservador. Y bastante tradicionalista es el que llega a ocupar del cargo de alcalde municipal.

Así, mientras Lleras Restrepo se posesiona como presidente de la República, quien toma el mando de la Alcaldía de Medellín es Francisco Pérez Gil, un hombre recordado porque “siempre llevó el mensaje evangelizador”²⁵⁶. Frente a la planificación familiar y a la contracepción, su mensaje se da sin ambages: en cuestión de tres días su Secretario de Salud Pública y Asistencia social elimina el programa experimental de planificación familiar del

²⁵⁵ Mario Jaramillo-Gómez, “Medellín: case of Strong Resistance to Birth Control” ...817

²⁵⁶ En 1989, Francisco Pérez Gil creó, de la mano de la Congregación Mariana, el canal de televisión que se llamó Televida. Desde allí, “continuó su ardua e incansable labor evangelizadora, infundiendo ‘en las personas y en las familias los principios de la fe cristiana, definidos por la Iglesia católica’. Defendiendo ‘la vida y promoviendo la solidaridad, la reconciliación y la paz, a través de una programación evangelizadora, formativa, entretenida y de orientación familiar’ tal como lo profesa la misión del Canal Televida”. El Mundo, “Adiós al congregante incansable” 19 de octubre de 2007, en <http://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impression.php?idx=67220>

Centro Piloto de Salud Pública, con lo que sólo queda operando el programa manejado por ASCOFAME en el Hospital Universitario²⁵⁷.

No satisfecho con esto, el Arzobispo le pide cuentas al Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad de Antioquia, Benjamín Mejía Calad, instándolo a que haga público el rechazo de la facultad ante las acciones de ASCOFAME en la ciudad y, sobre todo, frente a las encuestas que para entonces se encontraba realizando con “preguntas indeseables e insinuantes, [que] son una violación a la privacidad conyugal”²⁵⁸.

A las apelaciones directas se suman las declaraciones dirigidas a la opinión pública y a los fieles en el momento en que también empiezan a hacerlo sus homólogos de todo el país. El primero de febrero de 1967, a pocos días de que el curso convenido entre el Ministerio de Salud y ASCOFAME se materializara, el periódico *El Espectador* publicó un artículo en el que Tulio Botero Salazar rechazaba la actividad de la Asociación y el entrenamiento de los médicos en métodos de planificación familiar:

Resulta difícil entender cómo la medicina, cuyo fin es sostener la vida, puede dedicarse a matarla en su propia fuente. Estamos ante la aseveración pública de que el fin justifica los medios y que a fuerza de ser repetida se pretende convertir en regla de la conducta, la cual, si se aplicase, rompería toda barrera moral y nos precipitaría en una degradación de consecuencias gravísimas²⁵⁹.

Y luego, cuando el curso ya era un hecho consumado, un editorial de *El Siglo* replica sus palabras:

Resulta abusiva la intervención oficial y criminales las maniobras y los inventos químicos, todo lo cual degrada al amor conyugal y lo lleva al fracaso, fuera de que promueve la prostitución pública en grande escala como lo prueba con gran dolor y escándalo el hecho o noticia de que millares de niñas y jóvenes estudiantes de Londres han caído en ella debido a la píldora nefasta²⁶⁰

²⁵⁷ Mario Jaramillo-Gómez, “Medellín: case of Strong Resistance to Birth Control” ...817. De acuerdo con Tirado Mejía, esto ocurre en 1967

²⁵⁸ Tulio Botero Salazar, grabación, octubre 1966. En: Mario Jaramillo-Gómez, “Medellín: case of Strong Resistance to Birth Control” ...813

²⁵⁹ Tulio Botero Salazar, en *El Espectador* (Bogotá) 1, febrero, 1967: 1 y 7a

²⁶⁰ Tulio Botero Salazar, “Guerra a muerte a la píldora”, *El Siglo* marzo 3 de 1967 :1 y 7

La descalificación como “criminal” de los métodos anticonceptivos modernos (o “inventos químicos”) y, en general, como ilícita de toda práctica que no se atenga a los ciclos naturales del cuerpo, será un recurso retórico constante de los opositores más conservadores a la contracepción y a las políticas de planificación familiar, así como el argumento por excelencia de los actores que se oponen a que un asunto —cualquiera que este sea— obtenga el estatus de problema *público*: su circunscripción “*natural*” al ámbito de lo *privado*. Por ello, entre otras cosas, la relevancia del eslogan de los movimientos feministas que para la época empiezan a ganar fuerza, en otras latitudes, sobre todo, antes que en Colombia: “*lo personal es político*”.

Un argumento más es el que hace coincidir en la oposición a la jerarquía católica y a los grupos conservadores con los militantes de la izquierda política. Se trata del argumento que inscribe a la oposición, a su vez, en el discurso hegemónico del desarrollo: la visión nacionalista según la cual la injerencia externa del poderoso del norte es una amenaza para el propio desarrollo del país, para la “patria”, en palabras del arzobispo de Medellín, “a la cual quiere privarse de una generación joven que impulse el desarrollo que el país tan ricamente dotado por la Providencia requiere, y que reemplace a la generación que ya decae”²⁶¹, argumento que bien sería suscrito por un militante del Partido Comunista, de la ANAPO o del MRL, por mencionar sólo a los grupos de izquierda más conocidos de la época.

Bajo esta lógica, con argumentos semejantes a los planteados por los expertos de la Unión Soviética en la Primera Conferencia Mundial de Población de la ONU, la explosión natal fue interpretada por muchos militantes de la izquierda como un mito creado por el imperialismo para socavar a las naciones del Tercer Mundo. Conforme pasa el tiempo, sin embargo, los datos y el reconocimiento público que empieza a ganar el problema redundan en su aceptación como tal por parte de estos mismos actores. Se reconoce entonces la existencia de un problema, pero no así la solución que se le propone (la contracepción) y, mucho menos, la injerencia externa sobre la que se basa esa solución. Como también lo hacen algunos jerarcas de la Iglesia Católica en el país, se habla entonces de “colonialismo demográfico”²⁶²,

²⁶¹ Tulio Botero Salazar, en *El Espectador*, marzo 3 de 1967: 1y 9^a

²⁶² Andrés David Torres Bryon, “Colombia: la Iglesia Católica y el control de la natalidad en los años sesenta”, *Historia y Espacio* 43 (2014) 125-167

pero a diferencia de éstos se propone atacar el problema a través de la mejora en los indicadores de desarrollo económico y, específicamente, a través de la industrialización.

En este sentido, aunque opositores a las políticas de control natal, los militantes de izquierda se diferencian de la Iglesia y de los grupos conservadores en que no involucran en sus argumentos asuntos relacionados con la moral, la doctrina religiosa o la apelación a la autoridad de la Iglesia en estos ámbitos. La relación con el Estado es de reclamo: su presencia se hace necesaria en otras cuestiones, a las que se les asigna mayor importancia. Se evade el tema de la reproducción, se lo cataloga como asunto secundario y se lo relega, indirectamente, al ámbito de lo privado.

La Iglesia, por el contrario, defiende su autoridad en la materia, a la que le da una importancia significativa. En la XXIII Conferencia Episcopal de Colombia (1967), en la que participaron 55 obispos de todo el país, se reconoció “la existencia y la gravedad del problema demográfico”, pero se conminó al Estado a “mantenerse dentro de los límites de su propia competencia”²⁶³. Bajo esta lógica, la reproducción no es, pues, un asunto secundario, sino uno que le compete reglar a la Iglesia y nada más. Por eso aquí la dignidad y la libertad *de las personas* son temas de discusión, mientras que pasan desapercibidos para los militantes de la izquierda, más preocupados por la soberanía nacional que por la individual.

Ante el avance de las acciones del gobierno nacional y la difusión de los hallazgos preliminares de las investigaciones de ASCOFAME, el Episcopado colombiano se referirá a las estrategias de sus oponentes como lesivas para la dignidad y la libertad de las personas:

No pueden ser aprobadas todas las campañas que han venido adelantándose por la división de Estudios de Población de la Asociación Colombiana y por todas las instituciones similares. Será justo reconocer cuanto estas instituciones hayan podido hacer para crear una mentalidad de transmisión responsable de la vida, pero deben ser rechazadas enérgicamente por toda la sociedad las campañas indiscriminadas de propaganda antinatalista y la difusión de métodos inmorales. Así mismo resulta lesiva de la dignidad y de la libertad humana, la coacción psicológica que se viene ejerciendo sobre individuos y grupos a través de cursos, de consultas médicas y de campañas publicitarias, porque cualquier presión psicológica y cualquier método de

²⁶³ Conferencia Episcopal de Colombia, “Observaciones sobre el programa de planeación de la familia”, Bogotá, 8 de febrero de 1967. AGN, Bogotá, Fondo Presidencia de la República, Despacho Señor Presidente, Serie Religiones, Subserie Correspondencia, Caja 168, Carpeta 1, folio 6

persuasión que atente contra la libre decisión de los esposos constituye grave abuso²⁶⁴

Y como amorales, ilegítimas y tramposas:

Aunque se trata de presentar la campaña como respetuosa de los valores espirituales, sin embargo, en el fondo, no lo es, pues se ha buscado subterfugios poco leales para hacerla aceptar de la opinión pública cristiana.²⁶⁵

De igual forma lo hará el Episcopado Antioqueño que reconoce en el departamento de Antioquia uno de “los fuertes bastiones morales de la República” y augura el fracaso en la región de los defensores de los programas de planificación familiar:

Se ha desatado una propaganda intensa para desorientar y confundir a los esposos, que declara la guerra a muerte a los hijos, presentándolos como enemigos del desarrollo económico, de la sociedad y de la felicidad conyugal, mientras se afirma que el control de los nacimientos por si solo es símbolo de civilización y progreso. Se busca con ello socavar los principios morales y la autoridad de la iglesia.

(...) Si a esto se añade el buen criterio demostrado por la plana mayor del Cuerpo Médico antioqueño frente a este mismo tema, auguramos a los antinatalistas a ultranza y por cualquier método, un fracaso rotundo en Antioquia, región que ha demostrado una vez más ser uno de los fuertes bastiones morales de la República²⁶⁶

Aunque el Episcopado Antioqueño no hace referencia a ello, no sólo en los médicos se apoya este “bastión de la moral”. Cuando por fin se abren espacio para participar de una discusión que las interpela directamente, las “damas antioqueñas” se declaran en oposición a los programas de planificación familiar. Tal como señala Cabrera en su investigación, las mujeres antioqueñas que se pronuncian sobre el tema “emplean calificativos despectivos, y apelan a la emoción y a la ignorancia para desacreditar la ciencia, además de hacer preguntas capciosas y citar al mandatario antioqueño como máximo argumento de autoridad”²⁶⁷, lo que

²⁶⁴ Conferencia Episcopal de Colombia... 6

²⁶⁵ Conferencia Episcopal de Colombia, “Observaciones sobre el programa de planeación de la familia”, Bogotá, 8 de febrero de 1967. AGN, Bogotá, Fondo Presidencia de la República, Despacho Señor Presidente, Serie Religiones, Subserie Correspondencia, Caja 168, Carpeta 1, folio 6

²⁶⁶ Episcopado de Antioquia en El Catolicismo, Febrero 1968, No. 1204

²⁶⁷ Diana Cristina Cabrera 90

es ejemplificado con el siguiente fragmento aparecido en El Espectador de julio 29 de 1967 bajo el título “Damas antioqueñas contra folleto sobre el control de la natalidad”:

¿Podrá impedirseles la propaganda inmoral, vergonzosa, y maliciosamente camuflada, que ahora cae en manos de quienes por no estar a la altura de comprender las bases científicas que tenga, son los que con ella mayores daños reciben? En nadie mejor que en usted, señor gobernador, hombre cristiano e íntegro dejamos tal decisión²⁶⁸

Así pues, como la jerarquía eclesiástica, los grupos más conservadores se refirieron a la moral y a la legitimidad de la Iglesia en el ordenamiento de las conductas asociadas a la reproducción. En la escala nacional, el Congreso de la República es uno de los “sitios” más importantes en los que se discute la cuestión. Los senadores conservadores Diego Tovar Concha y Manuel Bayona Carrascal (luego ideólogo de la Anapo) se opusieron enérgicamente al control de la natalidad y a la injerencia del Estado su orientación²⁶⁹. Una vez más, en sus argumentos se encuentra el nacionalismo que reclama independencia frente a la injerencia extranjera, el moralismo que llama a la protección del pudor y que posiciona al ámbito privado como el lugar por excelencia de la cuestión, y el catolicismo que otorga a la Iglesia la máxima autoridad en la materia:

Con la campaña de la planeación familiar han llegado los primeros gérmenes de una discriminación racial entre el pueblo colombiano [...] este programa está siendo financiado con aportes nacionales, de entidades filantrópicas del exterior y por señoras de la alta burguesía capitalina²⁷⁰

no crear el caos ni atentar contra el pudor de los colombianos...Estamos dándole propaganda a un tema que debe ser del fuero interno de cada colombiano²⁷¹

Quienes nos oponemos a las prácticas antinatalistas somos católicos hispanistas, defensores de la raza y la dignidad humana, que cumplimos un mandato de conciencia. Por lo tanto no aceptamos que los nacimientos se regulen como la cría de ganado tanto en la calidad como en la cantidad²⁷².

²⁶⁸ El Espectador 1967, julio 29, p. 3B

²⁶⁹ Álvaro Tirado Mejía

²⁷⁰ Diego Tovar Concha en El Espectador, Febrero 3 de 1967, p.12

²⁷¹ Manuel Bayona Carrascal en El Tiempo, Febrero 16 de 1967, p.25

²⁷² Diego Tovar Concha en El Espectador, Septiembre 12 de 1968, p.11

Apelando a la manera solapada con la que se tomaban acciones para el control de la natalidad en el país y a la falta de competencia que tenía el gobierno en los asuntos relacionados con la planificación familiar, el complejo de Layo, el libro del psiquiatra y profesor de psicología Hernán Vergara Delgado (el “caballo de Troya del Opus Dei en el subcomité nacional de Población, según Dágner y Riccardi²⁷³) es una muestra de la sofisticación con la que los laicos católicos atacaron las políticas de control natal:

No estoy interesado en rebatir el uso de tales o cuales medios anticonceptivos, porque su calificación moral corresponde, para nosotros los católicos, a la Iglesia, ni mucho menos tengo una posición natalista, como los obsecuentes servidores de la política anticonceptiva lo han querido creer. Mi propósito es defender la auténtica y honesta información para que sean los cónyuges y no el Estado ni sus epígonos, los que tracen la responsabilidad de cada familia. La cual no es asunto sólo de las mujeres, como lo pretende alguno, ni de los hombres, sino de la unidad conyugal²⁷⁴.

Aunque la oposición es saludada por los defensores de las políticas de control natal como una oportunidad para posicionar el tema en la agenda²⁷⁵, entre 1967 y 1968 los argumentos de los militantes de izquierda, de la jerarquía católica y de los grupos conservadores ganan cada vez más terreno. El efecto es bastante evidente en Medellín: ante el hostigamiento, Mario Jaramillo Gómez, director de los programas de planificación familiar en la ciudad, es retirado del área por ASCOFAME y trasladado a las oficinas centrales de Bogotá²⁷⁶.

La disputa está, sin embargo, lejos de resolverse a favor de unos u otros grupos. El vacío dejado por ASCOFAME en la ciudad es rápidamente ocupado por un actor privado que se encuentra en pleno proceso de expansión: 1967 no sólo es el año en el que Profamilia se afilia a la asociación de planificación familiar más grande del mundo (la IPPF) sino también el año en el que llega a la ciudad de Medellín²⁷⁷. Por si esto fuera poco: 1) la población acoge con los brazos abiertos la disponibilidad de métodos modernos para la contracepción, 2) la

²⁷³ Carlos Dágner y Marcelo Riccardi 40

²⁷⁴ Hernán Vergara Delgado, *El complejo de Layo* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1968)13

²⁷⁵ Emeline Royco Ott, “Population Policy Formation in Colombia” ... 4

²⁷⁶ Gonzalo Echeverry... 68

²⁷⁷ Profamilia, “Quiénes Somos” (s.f) en <https://profamilia.org.co/quienes-somos/historia/#1967>; Carlos Dágner y Marcelo Riccardi ... 43.

variable fertilidad del “problema de población” goza ya de reconocimiento público y 3) son cada vez más sólidas las bases en las que se apoya la vía privilegiada para darle solución.

Las encuestas que ASCOFAME realiza en la ciudad como parte de su estrategia de legitimación son claves para dar cuenta de la necesidad sentida por las parejas y especialmente por las mujeres de Medellín de controlar su fertilidad y de contar con información confiable relacionada con la vivencia de la sexualidad. Tal como lo señala Mario Jaramillo Gómez, son las élites locales y las mujeres que hacen parte de esas élites las que se oponen a los programas, mientras que un gran porcentaje de la población está en realidad a la expectativa²⁷⁸. Los boletines en los que se publican los resultados preliminares de las encuestas dan algunas cifras dicientes al respecto, como:

- El 43% de las mujeres han abortado
- El 60% de las parejas informan que sus relaciones sexuales son varias veces por semana
- El 59,3% de las mujeres rara vez o nunca presentan orgasmo
- El 72,2% de los hombres y el 75% de las mujeres no quieren más hijos
- El 70,8% de los hombres y el 73,2% de las mujeres desean 3 o más años entre embarazos
- En promedio los hombres desean 3,7 hijos, las mujeres 3,3
- El 31% de los hombres y el 32% de las mujeres no usan anticonceptivos por no pecar
- El 48% de los esposos usan el coitus interruptus
- El 93,7% de los hombres y el 92,4% de las mujeres conocen algún método anticonceptivo.
- El 80,8% de los esposos declaran haber usado algún método anticonceptivo²⁷⁹

¿Cuántos de los abortos serían prevenibles si el embarazo fuera prevenible?, ¿por qué las mujeres desean tener menos hijos que los hombres? si la Iglesia reprueba el *coitus interruptus*, ¿cómo es que cerca del 50% de los esposos lo utilizan? Si más del 90% de los encuestados conocen métodos anticonceptivos ¿por qué se apela a la “inocencia” de la gente

²⁷⁸ Mario Jaramillo-Gómez

²⁷⁹ Centro piloto de planificación Familiar, "La organización mundial de la salud y la oficina panamericana de salud enfrentan el problema de la explosión demográfica", enero de 1967, AHM, Medellín, Fondo Alcaldía, Sección Despacho del Alcalde, Caja 65, Legajo 2, FF. 24-25. Negritas más.

frente al tema? ¿Cómo es que más del 80% de las parejas utilizan métodos anticonceptivos si son, como se dice, tan creyentes y temerosos de Dios?: preguntas que los médicos integrantes de ASCOFAME empezarán a hacerse y que dibujan por sí mismas un problema al que ya no se puede dar la espalda. Independientemente de que sea o no la solución más adecuada para el problema del desarrollo, la contracepción es demandada y utilizada a su manera, según sus propios medios, por la población.

En lo que a reconocimiento público del problema de población se refiere, es significativo el saludo de año nuevo que el Alcalde de turno de Medellín, el liberal Jaime Tobón Villegas (1967-1968), dirige a la población en enero de 1968:

(...) También desea la Administración informar que el día 31 de diciembre a las 12 de la noche, de acuerdo con los estudios estadísticos, nació el ciudadano que corresponde al millón de habitantes en la capital del departamento de Antioquia (...) Creemos no equivocarnos al llevar a cabo este acto sencillo y solemne que define a Medellín ya entre las ciudades populosas del mundo, situación que conlleva un cúmulo de problemas y necesidades por resolver, que demandan la asistencia de autoridades que tengan a su cargo administración tan compleja²⁸⁰.

No menos importantes son para los actores a favor de las políticas de control natal la incorporación de la demografía y la planificación familiar como materias obligatorias en los currículos académicos de la Facultad de Medicina de la Universidad de Antioquia (y del resto de Facultades de Medicina del país), tanto para el nivel de pre-grado como de post-grado, ni el hecho de que para febrero de 1968 se hayan realizado ya siete de los diez cursos convenidos entre ASCOFAME y el gobierno Nacional ²⁸¹.

Entre contradictores y defensores del control natal y de las políticas públicas para hacerlo más viable, el movimiento, pues, continúa. En julio de 1968, a pocos días de que el Papa Pablo VI visitara Colombia –un acto de gran importancia en el país y en el mundo ya que era la primera vez que un Papa pisaba suelo suramericano—las posiciones contrarias a las políticas de control natal se vieron fortalecidas con la publicación de la *Humanae Vitae*: la encíclica a través de la cual se oficializó la posición de la Iglesia de la época frente al tema.

²⁸⁰ Jaime Tobón Villegas, “Boletín de Prensa”. Medellín, 2 de enero de 1968. AHM, Medellín. F. Alcaldía, S. Despacho del Alcalde, S. Discursos, T. C2, L7, F.47-48.

²⁸¹ Mario Jaramillo-Gómez, “Medellín: case of Strong Resistance to Birth Control” ...819

Aunque se esperaba que la Iglesia fuera sensible al ambiente de cambio que se apoderaba del mundo, en ella se habló puntualmente “sobre la regulación de la natalidad” en un aparte así subtítulo y se declaró ilícito todo tipo de control de la natalidad que no respondiera al método “natural” o del ritmo (y este sólo cuando fuera estrictamente necesario):

(...) Hay que excluir igualmente, como el Magisterio de la Iglesia ha declarado muchas veces, la esterilización directa, perpetua o temporal, tanto del hombre como de la mujer; queda además excluida toda acción que, o en previsión del acto conyugal, o en su realización, o en el desarrollo de sus consecuencias naturales, se proponga, como fin o como medio, hacer imposible la procreación²⁸².

En la Encíclica se habló además del matrimonio (de la “unión” en sus palabras) y de la procreación como indisociables, de la paternidad responsable como el único medio lícito para la planificación familiar y de las consecuencias que los métodos de regulación artificial de la natalidad podían generar tanto en el seno de la familia como de la sociedad: infidelidad conyugal, degradación de la moralidad, falta de respeto del esposo a su mujer, peligroso control de la población por parte de los gobierno a través de sus cuerpos, “dejar a merced de la intervención de las autoridades públicas el sector más personal y más reservado de la intimidad conyugal”²⁸³.

La Encíclica no fue, en todo caso, interpretada de igual forma por los diferentes actores, ni siquiera al interior del clero. En los países de mayorías protestantes del “Primer Mundo” (como Alemania, Austria o Inglaterra) pero también en la Colombia de mayorías católicas, los cuestionamientos a la posición de la Iglesia nacieron a la par que la *Humanae Vitae*. El ministro de Relaciones Exteriores, Germán Zea Hernández consideró abiertamente a la Encíclica como contraria a la necesidad de hacer frente a la explosión demográfica (cosa que le cuesta el cargo poco tiempo después)²⁸⁴ y el líder del socio del gobierno para el programa de adiestramiento de médicos, el director de la DEP de ASCOFAME, Hernán Mendoza Hoyos calificó “los métodos aceptados por la Iglesia como ‘heroicos’ y para poblaciones

²⁸² Pablo VI. Carta Encíclica *Humanae*, (s.f) en http://w2.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_25071968_humanae-vitae.html

²⁸³ Pablo VI. Carta Encíclica *Humanae*

²⁸⁴ Diana Cristina Cabrera

‘ideales’ que no son precisamente las del tercer mundo que afronta el problema de crecimiento poblacional con más fuerza”²⁸⁵. Años más tarde, asimismo, Fernando Tamayo (Profamilia) reconocería discretamente la ayuda de sacerdotes, “no exactamente curas rebeldes”, para el adelanto de los programas de planificación familiar²⁸⁶ y saldría a la luz la iniciativa de un cura jesuita para romper tabúes con respecto a la sexualidad en las zonas rurales del país²⁸⁷.

A excepción de lo que sucede con las “damas antioqueñas”, en términos generales la posición de las mujeres que se abren espacio en el debate es también de cuestionamiento a la posición de la Iglesia²⁸⁸. Son pocas las que hablan desde una tribuna importante, con nombre propio y sin intermediación masculina, pero sus aportes superan los versus Estado- Iglesia o Desarrollo-Moral que dominan la discusión. La senadora conservadora Bertha Hernández *de Ospina* (esposa del ex presidente Mariano Ospina), por ejemplo, suscribe la posición según la cual ni el Estado ni la Iglesia cuentan con la autoridad para reglar un asunto que más que privado, es personal²⁸⁹ y la columnista del periódico liberal *El Tiempo*, Amparo Gómez *de Palacios*, pone el énfasis en el dilema que la Iglesia plantea a las parejas entre pecar (si se utilizan métodos modernos de contracepción) o utilizar el método del ritmo al que encuentra grandes fallas “de sentido común” como que:

1. Convierte el acto sexual en una doctrina castrense.
2. No es fácil guardar la castidad cuando se cohabita con el cónyuge.
3. En la mayoría de los casos, sólo sirve para que, en vez de veinte hijos, nazcan diez.
4. Habrá muchas familias de la clase media con la capacidad para dar techo, alimentar y educar a una prole numerosa, cuando las viviendas son cada vez más pequeñas y su arriendo absorbe la casi totalidad de su salario [...]

²⁸⁵ *El Tiempo*, Julio de 1968, p.20

²⁸⁶ *El Tiempo*, junio 15 de 1970, p. 6

²⁸⁷ Juan Alejandro Lopera López, “Paternidad o procreación responsable: Iglesia católica, Acción Cultural Popular y control de la natalidad en Colombia (1964-1978)”, *Historia y Sociedad* 31 (2016) 235-267

²⁸⁸ Diana Cristina Cabrera 93

²⁸⁹ Su posición aparece en el periódico *El Siglo* (de adscripción conservadora), en el que se señala que: “[...] La senadora Bertha Hernández Ospina de Pérez [sic] se limitó a tomar como suyos conceptos del diario *El Espectador* [de adscripción liberal y a favor de las políticas de control natal]: ‘quienes opinen que el problema de la planeación familiar es asunto personal, en el cual no debe meterse nadie, continuarán usando métodos anticonceptivos’” Diana Cristina Cabrera 90. cursivas en el original

5. La capacidad psicológica de los padres, principalmente de la madre, quien está en contacto casi las doce horas del día, es ¿ilimitada?²⁹⁰

En la candente discusión a la que la *Humanae Vitae* echa leña, la posición del gobierno es cauta. Así, entre las posiciones en extremos opuestos ocupadas por la Iglesia, los grupos conservadores y los militantes de izquierda (en contra) y de actores como ASCOFAME y Profamilia (a favor), el gobierno se ubica en una posición intermedia frente a la contracepción. Si fuera explícito este lugar intermedio sería un gran “sí, pero no”. Lleras Restrepo es la personificación de esa posición: en el ámbito internacional es un defensor a ultranza de la contracepción, pero ya “en casa” se cuida de hacer pronunciamientos públicos a favor. En la escala local, el Alcalde reconoce el problema, pero no discute en ningún momento con el Arzobispo, por ejemplo, su posición.

Lejos de ser homologable a la indecisión esta ambivalencia es, en realidad, la posición por excelencia —estratégicamente seleccionada— de los políticos. Ya que representan intereses de grupos diversos e incluso hasta en pugna (ni qué decir en el marco del Frente Nacional) con ello se procuran una gran base de aprobación. A su paso por la presidencia de la República el mismo Lleras Camargo actuó con una cautela de la sólo se desprendió una vez fuera de la contienda política: “la ambivalencia (...) proporciona apoyo tanto al régimen como a los desafíos del régimen”²⁹¹. De allí que en lugar de rechazar la Encíclica en concordancia con su discurso desarrollista pro-control natal, Lleras Restrepo se acomoda a la fortaleza que adquiere la Iglesia para oponerse al control natal y deja la defensa de las medidas en manos de su socio, ASCOFAME, específicamente del director de la DEP, Hernán Mendoza Hoyos.

En agosto de 1968 tres eventos²⁹², de gran significación resultan en la interrupción de los programas de planificación familiar que el gobierno adelanta de la mano de ASCOFAME:

²⁹⁰ El Tiempo, Agosto 5 de 1968, p.9

²⁹¹ Murray Edelman 22

²⁹² En su texto Ott señala que los tres eventos que redundan en la interrupción del programa y la adaptación de la estrategia son: 1) la declaración del Papa en la *Humanae Vitae*, 2) La visita del Papa a Colombia y 3) la muerte de Hernán Mendoza Hoyos. En la enumeración que presento hago una modificación leve a estos eventos: ubico la visita del Papa a Colombia como parte del proceso que dio sustento a la difusión de las ideas de la *Humanae Vitae*, incluyo la conferencia del Celam, evento muy significativo no sólo en Colombia y particularmente en Medellín como su sede sino también en toda la región; y dejo intacto el evento tres: la muerte de Hernán Mendoza Hoyos, a quien Ott reconoce un papel protagónico que aquí también se suscribe.

1) la visita del Papa a Colombia, que crea una gran conmoción y que da visibilidad a lo que se planteó en la *Humanae Vitae*, 2) la II Conferencia General del Consejo Episcopal Latinoamericano (Celam) realizada en la Catedral Metropolitana de Medellín e inaugurada por el Papa, en la que la jerarquía eclesiástica de la región discutió su lugar en el innegable proceso de cambio por el que pasaba la sociedad de la época, y 3) la muerte de Hernán Mendoza Hoyos con lo que un gran vacío se abre del lado de los actores abiertamente a favor de los programas de control natal y con lo que la DEP asume un rol menos agresivo y más académico²⁹³.

Ante estos tres eventos, el gobierno presenta su rendición aparente ante la Iglesia y su posición: se plantea a la Ley de Paternidad Responsable y a la creación del ICBF como las soluciones al “problema de población” y no se renueva el contrato que expira entre el Ministerio de Salud y ASCOFAME. Con esto se hacen cada vez menos fuertes los embates de la oposición. En paralelo, sin embargo, bajo la directriz del Presidente, la cuestión poblacional ingresa formalmente al proceso de planeación del desarrollo del país: en diciembre de 1968 el Congreso de la República aprueba la reestructuración del Departamento Nacional de Población y, a su través, la formulación de políticas públicas para hacer frente al problema de población desde una lectura socio-económica del fenómeno²⁹⁴. John F. May observa que con esto Colombia trascendió definitivamente el enfoque de control poblacional defendido inicialmente por el Movimiento Internacional de Población aun antes de que se reconociera su insuficiencia a nivel internacional²⁹⁵.

3.3. La década de los setenta y la institucionalización de las políticas de planificación familiar

Sin la participación directa del gobierno y con la DEP de ASCOFAME debilitada tras la muerte de Mendoza Hoyos, Profamilia se encarga de la prestación de los servicios de planificación familiar y adiestramiento de médicos, tanto en Medellín como en el resto del país en donde hace presencia, hasta mediados de 1969. Para entonces, el impacto de la *Humanae Vitae* ha disminuido, la DEP cuenta con un “nuevo y enérgico director”²⁹⁶(Mario

²⁹³ Emiline Royco Ott 4

²⁹⁴ Emiline Royco Ott 5

²⁹⁵ John F. May96

²⁹⁶ Emiline Royco Ott 4

Jaramillo Gómez) y el gobierno ha logrado la introducción en el Plan de Desarrollo de programas para la prestación directa de los servicios de planificación familiar. El momento más álgido del conflicto ha sido superado y en la contienda los actores de uno y otro lado del espectro han sido también moldeados. A diferencia de lo que sucedía a principios de la década de los sesenta, para principios de la década de los setenta la Iglesia reconoce abiertamente la existencia de un problema demográfico asociado con la reproducción y los actores que promocionan los programas para el control natal han cedido en sus pretensiones de medidas urgentes y directas.

Es posible ahora, para el gobierno, hablar abiertamente de planificación familiar. Además de la política de Paternidad Responsable y de la reorientación de los flujos migratorios, en el Plan de Desarrollo de Lleras Restrepo, presentado para 1969-1972²⁹⁷, se habla de la “oportunidad de decidir el número y el espaciamiento de los hijos” como “un derecho humano fundamental”²⁹⁸ para lo cual:

Es indispensable, por un lado elevar el nivel educativo, ya que sin éste, sólo se podrá dar un alivio aparente al problema de la miseria sin haber llegado a los factores que la condicionan, y por otro, facilitar la información y acceso a los servicios médicos de planificación familiar, con el fin de asegurar una correcta atención médica y garantizar el respeto debido a la conciencia de los solicitantes²⁹⁹.

Esto se traduce en acciones concretas: dentro de los programas de atención materno-infantil, el Ministerio de Salud Pública brinda información y servicios de planificación familiar y así también el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y la Caja Nacional de Previsión³⁰⁰. En Medellín, la oficialización de los programas es interpretada por el encargado de la Secretaría de Salud y Bienestar Social como una conciliación entre la Iglesia y el Estado:

Hasta hace algún tiempo, existían dos corrientes en los planes de limitación de la natalidad: la negativa y la positiva. Es mi parecer que la negativa se

²⁹⁷ Como ya se señaló antes (Capítulo 2), el Plan se presenta para un periodo de tiempo que supera el periodo de gobierno del liberal. No obstante, tal como se reconoce en las primeras páginas, muchos de los programas que se presentan son los que han guiado hasta el momento el accionar del gobierno. Su presentación como Plan de Desarrollo es la formalidad en la que se basa el gobierno para la reestructuración del Departamento Nacional de Planeación y demuestra la forma discreta en la que el gobierno manejó la situación del problema demográfico: sólo aparece hasta que el conflicto más arduo se resolvió.

²⁹⁸ Departamento Nacional de Planeación, “Planes y Programas” ...104

²⁹⁹ Departamento Nacional de Planeación, “Planes y Programas” ...104

³⁰⁰ Departamento Nacional de Planeación, “Planes y Programas” ...104

creó en la actitud de muchos sacerdotes. Pero en los últimos meses, la oficialización de programas de planificación familiar con anuencia y apoyo de la Iglesia, parece que reconciliaron las dos tendencias³⁰¹.

En efecto, aunque sigue habiendo oposición a los programas por parte de la jerarquía católica, de los grupos conservadores y de los adeptos a las ideas de la izquierda, para 1970 no sólo había menguado el conflicto y su aparición en la prensa³⁰² sino que también era posible para un presidente conservador referirse explícitamente al tema y darle nuevas interpretaciones. Con presuntas irregularidades y con un número de votos apenas superior al candidato de la ANAPO (quien obtuvo además más votos en el departamento de Antioquia: Gustavo Rojas Pinilla), el último presidente del Frente Nacional es Misael Pastrana Borrero (1970-1974). En su Plan de Desarrollo se aprueba la política de población diseñada en el gobierno de Lleras Restrepo, se retoma aquello de que “la oportunidad de decidir el número y espaciamiento de los hijos constituye un derecho humano fundamental”³⁰³, se hace un compromiso con la Paternidad Responsable (Ley 75 de 1968) y se incluyen algunas propuestas adicionales como:

Propender por una edad menos temprana del matrimonio, utilizando diferentes medios (por ejemplo, una retención más prolongada en el sistema educativo). Lo mismo que a través de la creación de mecanismos para ofrecer igualdad de oportunidades a la mujer en la vida socioeconómica y política con acceso a empleos tradicionalmente dominados por hombres, con salarios iguales y mejoramiento de su movilidad social. Vincular a la mujer a las labores de servicios sociales, voluntarios y obligatorios, que constituyen un elemento de promoción personal con proyección a la comunidad y sirvan de apoyo para la prestación de servicios y de ayuda familiar³⁰⁴.

Como presidente de la República, una de las primeras acciones de Misael Pastrana es la creación vía decreto de un Consejo Nacional de Población que tiene la tarea de “asesorar al gobierno en la formulación de una política de población adecuada para el país” y que está integrado por representantes de los ministerios de Agricultura, Trabajo, Seguridad Social, Salud Pública, Educación Nacional y Desarrollo Económico, por el DNP, por el DANE, por

³⁰¹ Héctor Augusto Ramírez, “Informe de labores de octubre de 1968 a abril de 1969” Medellín, s.f., AHM, Medellín, Fondo Alcaldía, Sección Secretaría de Salud y Bienestar Social, Caja 5, Legajo 1, FF. 301

³⁰² Cabrera

³⁰³ Departamento Nacional de Planeación, “Las cuatro estrategias, 1979-1974” en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana1_Programas_Sectoriales.pdf 40

³⁰⁴ Departamento Nacional de Planeación, “Las cuatro estrategias” ... 40

ASCOFAME y por un representante de la jerarquía católica.³⁰⁵ En 1973 este Consejo es reemplazado por el Consejo Nacional de Medio Ambiente y Población, en donde ya no habrá representación permanente de ASCOFAME, las Universidades o la Iglesia y se da un viraje a la interpretación del problema en vista de los nuevos problemas que se agendan en la escala global.

Paralelamente, a la creación del Consejo Nacional de Población, signo del punto hasta el que se había llegado frente al reconocimiento del “problema de población” el Episcopado colombiano crea una Oficina de Familia y Población, cuyas funciones son asesorar a los obispos, educar al clero en materias relacionadas con la población y la familia y coordinar las acciones de la Iglesia con aquellas otras entidades trabajando en el campo.³⁰⁶

Mientras los actores en juego se reacomodan, en Medellín los actores locales se enfrentan a los problemas asociados con la implementación de las medidas. El trabajo es dividido entre los actores que trabajan por la planificación familiar: siguiendo las directrices del Ministerio de Salud, la Secretaría de Educación, salud y asistencia social (antes Secretaría de Salud Pública y Bienestar Social³⁰⁷) presta servicios de atención materno-infantil en los 18 centros de salud con los que cuenta para entonces la ciudad; Profamilia atiende en su sede ubicada en el centro y ASCOFAME y su asociada local (la Universidad de Antioquia) se ocupan del programa de postparto en los tres centros de Atención Materna más grandes que existen en Medellín³⁰⁸.

Frente al asunto de la contracepción, los problemas a enfrentar por los actores son ahora fundamentalmente operativos: qué *mujeres*³⁰⁹ atender, cómo atender, qué métodos ofrecer, cómo regular la utilización de ciertos métodos y, sobre todo, cómo coordinar el trabajo de todos los actores que prestan los mismos servicios. Sobre ellos se construyen nuevas relaciones entre los actores. ASCOFAME reconoce los esfuerzos de Profamilia, Profamilia

³⁰⁵ Presidencia de la República. Decreto No. 1860 de 1970

³⁰⁶ Emiline Royco Ott ...6

³⁰⁷ En 1966 por disposición del concejo de Medellín se determinó que los asuntos de educación, Salud y asistencia Social debían concentrarse en un solo ente administrativo, por lo tanto, el Acuerdo 60 del 3 de diciembre, que reestructuró toda la organización del Municipio, creó la Secretaría de Educación, Salud y Asistencia. <http://medellin.edu.co/secretaria/nuestra-historia>

³⁰⁸ “Proyecto para la investigación sobre evaluación de los programas de planificación familiar en Medellín”, 1971, AHM, Medellín, Fondo Alcaldía, Secretaría de educación, salud y asistencia, División de Salud Pública, Caja 41, legajo 1, FF. 41-47.

³⁰⁹ Aun hoy los métodos contraceptivos se entienden como un asunto de las mujeres, a la vasectomía se reduce el espectro de posibilidades de los hombres. La primera en Colombia la realiza Profamilia, en 1971.

demanda más compromiso de las autoridades públicas, la Iglesia exige menos injerencia de estas últimas y más espacio para dar sus puntos de vista, etc. Entretanto, las parejas y las mujeres van conquistando el espacio de la decisión. Ante el “descuido” de los programas por parte del Ministerio, el relajamiento de la Iglesia frente al tema y el interés de las farmacias por copar un mercado, los anovulatorios se venden (contra la voluntad de los médicos de la ciudad) sin fórmula médica³¹⁰. Virtualmente desconocidos en 1964, para 1970 los métodos modernos de contracepción son ampliamente utilizados por las mujeres, incluso en Medellín, en donde pese a todo se cuenta con índices de aceptación más bajos que los que presentan las mujeres en ciudades semejantes del país³¹¹.

En vista de que las tasas de crecimiento poblacional empiezan a verse reguladas para la época, los gobiernos siguientes a los del Frente Nacional se muestran menos urgidos de hacer frente a un problema que se desdibuja. La emergencia de un fuerte Movimiento Social de Mujeres que se refleja en la escala local, así como la aceptación de que el desarrollo socioeconómico tiene mucho más impacto en las tasas de fecundidad hará resurgir de nuevo la polémica frente al asunto de la contracepción, ahora entendida como un asunto de justicia social, de autonomía de las mujeres y no de progreso nacional. A partir de la década de los ochenta y hasta hoy, ese y nuevos asuntos asociados (el placer de las mujeres, el embarazo adolescente, la violencia sexual, las enfermedades de transmisión sexual, etc.) serán los que integren las problematizaciones y las acciones de los gobiernos y los diferentes actores con respecto al disciplinamiento de las relaciones sexuales y la reproducción.

³¹⁰ Augusto Ramírez Gómez; Silvia Villegas Londoño. "Acta No. 6. Reunión de Médicos jefes de los centros de salud Municipio de Medellín". Medellín, Mayo 15 de 1971. AHM, Medellín, F. Alcaldía, S. Secretaría de Educación, Salud y Asistencia Social, ss. División de Salud Pública, s. Comunicaciones, C43, L05, FF.37-39

³¹¹ Alan B. Simmons and Ramiro Cardona, "Stages of Family Planning Adoption, 1964-1969", *Studies in Family Planning* 5.2 (1974) 48

Conclusiones

A través de la observación en escalas, en esta investigación se analiza el proceso mediante el cual el crecimiento acelerado de la población (la denominada “explosión demográfica”) se construyó como un problema público global, nacional (Colombia) y local (Medellín) en el convulsionado periodo de tiempo de los “largos sesenta” (1958-1974). El análisis partió de tres premisas básicas: 1) no existen problemas públicos por naturaleza, 2) la construcción de los problemas es producto del juego de múltiples actores desigualmente posicionados y equipados que también se van configurando en la interacción, y 3) las prescripciones en forma de solución a las que da lugar la construcción de un asunto como problema público no son totales. A través de ellas, se logró cuestionar aparentes dicotomías (y jerarquías) como orden-libertad, público-privado o colectivo-individual y, por supuesto, global-local. Tras la consulta de fuentes primarias y secundarias, en términos generales, se llegó a las siguientes conclusiones:

- Tal como lo señala la numerosa literatura sobre el tema en América Latina y en Colombia, las agencias públicas y privadas de los Estados Unidos desempeñaron el papel de “iniciadores” de la problemática. A través de sus actividades —fundamentalmente de la financiación e influencia en el desarrollo de la demografía y de tecnología contraceptiva— estas agencias dibujaron el problema de acuerdo a una visión alarmista y anticomunista. En el marco de la Guerra Fría, el “problema de población” (como se denominó al acelerado crecimiento poblacional de los países del “Tercer Mundo”) fue funcional a las pretensiones intervencionistas de los Estados Unidos América Latina de una manera diferente a la militar.
- Aunque se comprobó que esto es cierto, la observación en escalas del proceso permitió determinar que el “problema de población” no se implantó, simplemente, en el país como suele sugerir, asimismo, la literatura sobre el tema. Si los actores de la escala global tienen una larga historia de intereses, los actores de la escala nacional no se quedan atrás. Es por invitación de las élites, precisamente, que la potencia se inmiscuye en la dinámica nacional. En medio de las numerosas transformaciones por

las que pasa el país en términos económicos, políticos y culturales, la perpetuación de su poder político y económico es lo que mueve a estos actores. Es en la intersección entre los intereses nacionales y los globales, que el “problema de población” emerge como tal en el país. Su avance hacia la agenda gubernamental se da después de un largo proceso de legitimación para el que fue necesario, entre otras cosas, el establecimiento de un grupo de presión (ASCOFAME). Con todo, las vías de solución que se le dan finalmente al problema están lejos de coincidir con las seleccionadas por los actores del país del norte.

- Como Colombia frente a la región, el caso de Medellín en Colombia es interesante porque parece responder al “laboratorio” de la cuestión. Conscientes de sus características, en asocio con los actores de la escala global, los líderes de ASCOFAME seleccionan a Medellín como la primera ciudad del país en la que se prestan servicios experimentales de planificación familiar (basados en el método del ritmo). El resultado es la emergencia de un conflicto sin igual, ni siquiera en las ciudades más semejantes. En vista de ello, la reconfiguración del problema de acuerdo a los intereses locales es inevitable. En contraste con las medidas que se plantean en la escala global con carácter de urgencia, en la ciudad se implementan acciones cautas, interrumpidas y, sólo después de un tiempo, aceptadas desde un enfoque de desarrollo.
- Lo que se observa, en suma, es que las políticas públicas son verdaderos campos de contienda y no sólo productos racionales y ordenados de una burocracia. Si se atiende a una definición más amplia de lo que son las políticas públicas (una visión más cercana a lo que se denomina como sociología de la acción pública) puede cuestionarse el papel central del Estado en los análisis sobre las cuestiones públicas y observarse una imagen más realista del proceso a través del cual las sociedades se organizan (no sin conflicto) para responder a ciertas demandas, para encausar ciertas conductas.
- La conducta que se quiere “encauzar” a través de las políticas de planificación familiar está referida a la reproducción. Los cuerpos de las mujeres aparecen como

claves cuando se piensa en la manera de impactar rápidamente la cuestión. La tecnología contraceptiva se diseña para ellas, pero los discursos se refieren al desarrollo de la nación. En la escala global las voces de las mujeres son contestarías, pero en las escalas más próximas (la nacional y la local) brillan por su ausencia. Los que toman las decisiones sobre sus cuerpos son los hombres. El marco cultural e incluso legal en el que el debate se desarrolla puede explicar de alguna manera estos silencios. Ya que ni en los archivos ni en la prensa se encontraron huellas significativas de su participación, una futura investigación sobre el tema en la ciudad de Medellín tendría que indagar en otras fuentes para encontrar la manera en la que las mujeres vivieron el debate y, sobre todo, la aparición de nuevos relacionamientos producto de la posibilidad de la contracepción segura y eficaz.

- Así pues, para terminar, habría que hacer énfasis en que, durante todo el proceso, interviniendo, mediándolo, están las relaciones de poder. Mismas que se trastocan generando los conflictos característicos de la época: signos del cambio. Si hubo una revolución esta fue la reproductiva. En su seno se encuentra la crisis de la familia tradicional, del rígido sistema sexo/género y la emergencia de una nueva relación intergeneracional.

Bibliografía

Acevedo Vélez, John Jairo. “La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia”. *Revista Ciencias Estratégicas* 17. 22. (2009): 291-308

Aguilar, Luis. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 1993

Alberto Lleras Camargo, “Discurso del presidente de Colombia ante el Congreso de los Estados Unidos”, Washington 6 de abril de 1960. Archivo Lleras, Biblioteca Luis Ángel Arango, Sala de libros raros y manuscritos, Carpeta 37, legajo 547, folio 7 <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/exhibiciones/lleras/pdf/carpeta-37/documento-547.pdf>

Alcaldía de Medellín. Historia Secretaría de Salud Municipal. En <http://medellin.edu.co/secretaria/nuestra-historia> (9/08/2017)

Alexander, Jeffrey. *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Gedisa, 2000

Alván, Álvaro. “Reforma y contrarreforma agraria”, *Revista de Economía Institucional*, 13.24 (2011): 327-356

Archila Neira, Mauricio. “El Frente Nacional: una historia de enemistad social”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 24, (1997) 189-215

Asociación Colombiana de Facultades de Medicina. “Acta de Constitución, Bogotá, 18 de marzo de 1959” en <http://ascofame.org.co/web/quienes-somos/> (10/10/2017)
Asociación de Facultades de Medicina. *Regulación de la fecundidad. Conocimientos, actitudes y prácticas de la población colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo, 1968

Asociación Probienestar de la Familia Colombiana, Profamilia. *Encuesta –Nacional de Demografía y Salud, 2011* en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/Base%20de%20datos%20ENDS%202010%20informe.pdf>

Ayala Diago, César Augusto. *La explosión del populismo en Colombia. Anapo y la participación política durante el Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011

_____. *Nacionalismo y populismo. Anapo y el discurso político de la oposición en Colombia: 1960-1966*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1995

Barrera Correa, Héctor. *Evolución histórico-demográfica*. Medellín: Planeación Metropolitana, 1982

Bashford, Alison. "Population politics since 1750", *The Cambridge World History*, eds.

Keneth Pomeranz y John McNeil. Cambridge: Cambridge University Press, (2015): 212-236

Batllori, Roser. "La escala de análisis: un tema central en la didáctica de la geografía". *Íber* 32 (2002): 1-6

Bell Bannah, Sylvia. "Birds, bees and birth control: a history of Family Planning in Queensland 1971-2001". Tesis doctoral, Universidad de Queensland, 2010

Birkland, Thomas. "Agenda Setting in Public Policy", *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*, eds. Frank Fischer y Gerald J. Miller. Londres y Nueva York: CRC Press, (2006): 63-78

Byrne N, Rozental, "Tendencia actuales de la educación médica y propuesta de orientación para la educación médica en America Latina", *Educacion Médica y Salud*, 28.1. (1994): 53-93

Cabrera Charry, Diana Cristina. "Encuadres retóricos sobre el control natal en la prensa nacional colombiana, 1965-1970". Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana, 2015

Caicedo Terán, Sandra Liliana. "La secularización desde los cambios culturales con relación a la sexualidad y la reproducción humana en las décadas de 1960 y 1970 en Colombia, las reacciones de la iglesia católica y la educación sexual promovida por Cecilia Cardinal de Martín. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia", 2013

Castro-Gómez, Santiago. "¿Disciplinar o poblar? La intelectualidad colombiana frente a la biopolítica 1904-1934", *Nómadas* 26 (2007): 44-55

_____. *Historia de la Gubernamentalidad II. Filosofía, Cristianismo y Sexualidad en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Universidad Santo Tomás, 2016
1997

Chelser, Ellen. *Woman of Valor, Margaret Sanger and the Birth Control Movement in America*. Nueva York: Simon & Schuster, 1992

Conferencia Episcopal de Colombia. "Concordato celebrado entre la Santa Sede y la República de Colombia 1887"
https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1973%20Concordato%201887.pdf (20/07/1982)

Conferencia Episcopal de Colombia., “Concordato celebrado entre la Santa Sede y la República de Colombia, 1887”
https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1973%20Concordato%201887.pdf (17/11/2017)

Congreso de la República de Colombia, Ley 75 de 1968, (Bogotá, 30 de diciembre de 1968)
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4828>

Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. “Plan General de Desarrollo Económico y Social. Primera parte: el Programa General”. (1961) en
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lleras3_Presentacion.pdf

Crozier, Michel y Friedberg, Ehrard. *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. Ciudad de México: Alianza Editorial Mexicana, 1990

Dáguer, Carlos y Riccardi, Marcelo. *Al derecho y al revés. La revolución de los derechos sexuales y reproductivos en Colombia*. Bogotá: Profamilia, 2005

Davis, Ángela. *Mujeres, raza y clase*. Madrid: Ediciones Akal, 2005

Departamento Administrativo de Estadística DANE. *Medellín en cifras. Ciudad tricentenaria, 1675-1975*. Bogotá: DANE, 1976

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. “XIII Censo Nacional de Población (15 de julio de 1964). Resumen General” Bogotá: Imprenta Nacional, 1967

Drekonja Kornat, Gerhard. “Formulando la política exterior colombiana” *Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia*, comp. Sandra Borda y Arlene B. Tickner. (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011) 49-78

Echeverry, Gonzalo. *Contra viento y marea: 25 años de planificación familiar en Colombia*. Bogotá: Profamilia-ACEP, 1991

Edelman, Murray. *La construcción del espectáculo público*. Buenos Aires: Manantial, 2002
El Mundo, “Adiós al congregante incansable” 19 de octubre de 2007, en
<http://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?idx=67220>

Elías, Norbert. *La sociedad de los individuos*. Barcelona: Ediciones Península, 1990

Escobar, Arturo. *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007

Espinal Pérez, Luz Elena y Ramírez Brouchoud. *El cuerpo civil, controles y regulaciones: Medellín, 1950*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2006

Esping-Andersen, Gøsta. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000

Fajardo Hernández, María Margarita. “La comunidad médica, el ‘problema de población y la investigación socio-demográfica en Colombia, 1965-1970’”. *Historia Crítica* 33 (2007): 210-235

Fajardo Hernández, María Margarita. “La comunidad médica, el ‘problema de población’ y la investigación sociodemográfica en Colombia, 1965-1970”, *Historia Crítica* 33 (2007): 210-235

Felliti, Karina A. “La Iglesia Católica y el control de la natalidad en tiempos del Concilio: la recepción de la Encíclica *Humanae Vitae* (1968) en Argentina”. *Anuario IEHS* 22 (2007): 351

_____. “El debate médico sobre anticoncepción y aborto en Buenos Aires en los años sesenta del siglo XX”. *Dynamis* 27 (2007): 333-357

_____. “Derechos reproductivos y políticas demográficas en América Latina”. *Íconos* 35 (2009): 55-66

_____. “Difundir y controlar: iniciativas de educación sexual en los años sesenta”. *Revista Argentina de Estudios de Juventud* 1 (2009)

Finkle, Jason y Crane, Barbara B. “The politics of international population policy” en *International transmission of population policy experience. Proceedings of the expert group meeting on the*

Flórez Nieto, Carmen Elisa. *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*. Bogotá: Banco de la Republica, Tercer Mundo Editores, 2000

Forero-Caballero, Hernando. *Momentos históricos de la medicina colombiana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009

Foucault, Michael. *Historia de la sexualidad vol. 1*. Ciudad de México: Siglo XXI, 2009

Fundación Carlos Lleras Restrepo. “Discurso pronunciado por Carlos Lleras Restrepo al tomar posesión de la Presidencia de la República, el 7 de agosto de 1966”. En <http://www.fundacioncarloslleras.com/wp-content/uploads/2016/05/Discurso-pronunciado-al-tomar-posesion-de-la-Presidencia-de-la-Rep%C3%BAblica.pdf>.

Garraud, P. “Agenda/Surgimiento”, *Diccionario de Políticas Públicas*, eds. Boussaguet, L, Jacquot, S. y Ravinet, P. Bogotá: Universidad, 2009

González, Fernán *Poderes enfrentados: Iglesia y Estado en Colombia*. Bogotá: Cinep, 1997

Gordon, Linda. *Woman's Body, Woman's Right: Birth Control In America*. Nueva York: Penguin Books, 1976

Gutiérrez, Francisco. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la Democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Editorial Norma, 2007

Hartford, RB. "Attitudes, information, and fertility in Medellin, Colombia", *Ideology, faith, and family planning in Latin America. Studies in public and private opinion on fertility control* ed. J. Majone Stycos, New York: McGraw-Hill (1971) 296-317

Hill, Reuben. "A Classified International Bibliography of Family Planning Research, 1955-68", *Demography* 5.2 (1968): 973-1001

Hobsbawm, Eric. *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Crítica, 1998

Hospital Universitario San Vicente Fundación. "Historia" (s.f) en <http://hospitaluniversitario.sanvicentefundacion.com/acerca-de-nosotros/historia>
<http://medellin.edu.co/secretaria/nuestra-historia>

Jaramillo-Gómez, Mario y Londoño, Juan B. "Rhythm: a Hazardous Contraceptive Method". *Demography* 5.1 (1968) 433-438

Jiménez Domínguez, R. *Crisis global: neomalthusianos versus poblacionistas*. México: CIECAS, Instituto Politécnico Nacional, 2009

Junta Militar de Gobierno. "Decreto Número 0247 de 1957 Bogotá o 4 de octubre de 1957", *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 6.23-25 (1958) 212-214

Klancher Merchant, Emily. "A Digital History of Anglophone Demography and Global Population Control, 1915-1984", *Population and Development Review* 43.1 (2017): 83-118

Levi, Giovanni. "Un problema de escala", *Revista Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* 14.95 (2003) 282

Lleras Camargo, Alberto. "Discurso del presidente de Colombia ante el Congreso de los Estados Unidos", Washington 6 de abril de 1960. Archivo Lleras, Biblioteca Luis Ángel Arango, Sala de libros raros y manuscritos, Carpeta 37/ legajo 547, folio 7 <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/exhibiciones/lleras/pdf/carpeta-37/documento-547.pdf>

Lopera López, Juan Alejandro. "Paternidad o procreación responsable: Iglesia católica, Acción Cultural Popular y control de la natalidad en Colombia (1964-1978)". *Historia y Sociedad* 31 (2016): 235-267

López Toro, Laura. "Organización política en barrios de invasión de Medellín: Juntas de Tugurianos, casos Fidel Castro, Camilo Torres y Lenin (1965-1985)". Tesis de pregrado, Universidad de Antioquia, 2015

MacInnes, John y Pérez Díaz, Julio. "La tercera revolución de la modernidad; la revolución reproductiva", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)* 122 (2008): 99-118

- Mamdani, Mahmood. *The myth of population control*. Nueva York: Monthly Review, 1973
- Marwick, Arthur. *The sixties*. Londres: Oxford University Press, 1998
- Marx, Carlos. “El dieciocho brumario de Luís Bonaparte en *Marx y Engels. Obras Escogidas*”. Moscú: Editorial Progreso, 1981
- May, John F. *World population policies. Their Origin, Evolution and Impact*. Nueva York: Springer, 2012
- McCann, Carole R. *Figuring the Population Bomb: Gender and Demography in the Mid-Twentieth Century*. Seattle: University of Washington Press, 2017
- McCombs, Maxwell y Shaw, Donald. “Qué Agenda Cumple la Prensa”, *El Poder de los Medios en la Política*, comp. Doris Graber. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (1986): 81-92
- Measham, Anthony R. y López Escobar, Guillermo. “Against the Odds: Colombia’s Role in the Family Planning Revolution”, *The Global Family Planning Revolution. Three Decades of Population Policies and Programs*, Eds. Warren C. Robinson y John A. Ross. Washington: The World Bank, (2007) 121-135
- Melo, Jorge Orlando. “Política de 1904 a 1946”, *Historia de Antioquia*. Medellín: Suramericana de Seguros, (1988) 146
- Melo, Orlando. “Espacio e Historia en Medellín”, 1997 en <http://www.jorgeorlandomelo.com/espaciomedellin.htm>
- Meltsner, Arnold J. “La factibilidad política y el análisis de políticas”, *Public Administration Review* 32 (1972): 367-382
- Mesa Salamanca, Camilo Andrés y Junca Rodríguez, Gustavo Adolfo. “Análisis de reducción de la fecundidad en Colombia: Modelo de determinantes próximos”, *Cuadernos de Economía* 30.54 (2011) 127-150
- Metrosalud. “Historia de Metrosalud” (s.f), en <http://www.metrosalud.gov.co/metrosalud/historia>
- Miller, Grant. “Contraception as Development? New Evidence from Family Planning in Colombia”. *The Economic Journal* 120.545 (2010): 709-736
- Morgenfeld, Leandro. “Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana.
- Fronzizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962)”. *Ciclos. En la historia, la economía y la sociedad* 20.40 (2012): 7-29

Naranjo Giraldo, Gloria; Hurtado Galeano, Deicy Patricia y Peralta Agudelo, Jaime Andrés. *Tras las huellas ciudadanas*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. IEPUDEA, 2003

_____, y Villa, Marta Inés. *Entre luces y sombras. Medellín: espacio y políticas urbanas*. Medellín: Corporación Región, 1997

Ocampo, José Antonio y Bernal, Joaquín. "La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986)", *Historia económica de Colombia*, dir. José Antonio Ocampo. Bogotá: Fedesarrollo - Siglo XXI Editores, 1996

Olaya Mesa, Andrés. "Debates alrededor de los estudios de las políticas públicas: las diferencias entre el análisis de políticas y la investigación del proceso". Tesis de pregrado, Universidad de Antioquia, 2014

Organización de las Naciones Unidas ONU. *Trabajos de la Conferencia Mundial de Población. Roma, 31 de agosto- 10 de septiembre de 1954. Informe Resumido*. Nueva York: Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1955

Organización de Naciones Unidas ONU. "Alocución de su Santidad el Papa Paulo VI Ante los Jefes de Estado". Vigésimo periodo de sesiones, 1965

Ott, Emiline Royco. "Population Policy Formation in Colombia: The Role of ASCOFAME". *Studies in Family Planning* 8.1 (1977): 2-10

Pablo VI. "Carta Encíclica Humanae" (s.f) en http://w2.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_25071968_humanae-vitae.html (15/06/2017)

Pécaut, Daniel. *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2006

Perren, Joaquín. "Transición demográfica. Modelos teóricos y experiencia latinoamericana". *Nómadas* 18. 2 (2008): 377-386

Pineda Cañar, Carlos Andrés. "Formación y medicina: la transición del modelo anatómico-francés al modelo biomédico norteamericano en Colombia", *Lateia*, 27.3 (2013) 255-266

Pizarro Leongómez, Eduardo. "Una lectura múltiple y pluralista de la historia", *Revista Academia Libre* 12 (2015) 151-213

Population Council. "Declaration of Population", *Studies in Family Planning* 1.16 (1967) 1-2

Prebish, Raúl. "The relationship between population growth, capital formation and employment opportunities in under-developed countries". Ponencia, Conferencia Mundial de Población, 1954

RB Hartford, “Attitudes, information, and fertility in Medellín, Colombia”, *Ideology, faith, and family planning in Latin America. Studies in public and private opinion on fertility control*. New York: McGraw-Hill, 1971

Restrepo-Espinosa, María Helena; Lara-Orduz, Juan Miguel y Díaz-Serrano, Esteban. “Educación médica colombiana en la segunda mitad del siglo XX: entre el modelo Flexneriano y la Medicina Social Latinoamericana”. *Nova et Vetera* 3.26 (2017)

Retamoso, Martín. “Orden social, subjetividad y acción colectiva. Notas para el estudio de los movimientos sociales”. *Athenea Digital* 16. (2009): 95-123.

Rivera Guzmán, Estefanía. *Mujeres y Anticoncepción. Discursos y Prácticas, Medellín 1965-1975*. Tesis de Maestría, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2017

Rockefeller, John D. “On the Origins of the Population Council”, *Population and Development Review* 3.4 (1977): 493

Rojas, Diana Marcela. “la Alianza para el Progreso en Colombia”. *Análisis Político* 23.70 (2010): 91-124

_____. “La intervención internacional: los desafíos de la conceptualización”, *Colombia Internacional* 76 (2012):81-109

Roth Deubel, André Noël. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2017

Rozental, Byrne N. “Tendencia actuales de la educación médica y propuesta de orientación para la educación médica en America Latina”. *Educacion Médica y Salud* 28.1 (1994): 53-93

Sánchez Steiner, Lina María. “Éxodos rurales y urbanización en Colombia”. *Bitácora* 13.2. (2008): 57-72

Schneider, Anne y Ingram, Helen. “Behavioral Assumptions of Policy Tools”, *The Journal of Politics* 52.2 (1990): 510-529

Simmons, Alan B. and Cardona, Ramiro. “Stages of Family Planning Adoption, 1964-1969”. *Studies in Family Planning* 5.2 (1974): 48

Stycos, J. Majone. “Opinions of Latin-American Intellectuals on Population Problems and Birth Control”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 360.1 (1965):11 – 26

_____. “Opposition to Family Planning in Latin America: Conservative Nationalism”. *Demography* 5 (1968): 846-854

Tirado Mejía, Álvaro. *Los años sesenta. Una revolución en la cultura*. Bogotá: Debate, 2014

Torres Bryon, Andrés David. “Colombia: la Iglesia Católica y el control de la natalidad en los años sesenta”. *Historia y Espacio* 43 (2014): 125-167

Truman, Harry. “Truman's Inaugural Address”. Washington, 20 de enero de 1949. https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm (28/10/2017)

Tulio Botero Salazar, “Guerra a muerte a la píldora”, *El Siglo* marzo 3 de 1967 :1 y 7

Turbay Ayala y Lord Caradon. “Declaration on Population: The World Leaders Statement”, *Studies in Family Planning* 1.26 (1968) 1-3

Turbay Ayala y Lord Caradon. “Declaration on Population: The World Leaders Statement”. *Studies in Family Planning* 1.26 (1968): 1-3

Universidad de Columbia, *Three Talks on Population*. Nueva York: Universidad de Columbia, 1965

Valenzuela, Cristina Ofelia. “Contribuciones al análisis del concepto de escala en el conteto multiparadigmático de la Geografía contemporánea”. *Investigaciones geográficas, Boletín del Instituto de Geografía* 59 (2006): 123-134

Vergara Delgado, Hernán. *El complejo de Layo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1968

Villela, Alicia y Barahona Echeverría, Ana. “Margaret Sanger: luces y sombras del movimiento a favor del control natal”. *Ciencias* 89 (2008): 46-53.

Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1964

Zárate Campos, María y González Montoya, Maricela “Planificación familiar en la Guerra Fría chilena: política sanitaria y cooperación internacional, 1960-1973”, *Historia Crítica* 5 (2015): 207 – 230

Fuentes manuscritas

Archivo Histórico de Medellín (AHM), Medellín. Fondo Alcaldía: S. Despacho del Alcalde, S. Secretaría de Salud y Asistencia Social, S. Secretaría de Salud y Bienestar Social y S. Secretaría de educación, salud y asistencia

Archivo General de la Nación (AGN), Bogotá. Fondo Presidencia de la República: S. Despacho Señor Presidente, S. Religiones

Prensa

El Colombiano, marzo 8 de 1965, p4

El Colombiano, abril 22 de 1965, p18
El Espectador, julio 10 de 1965, p.1-2^a
El Colombiano, septiembre 28 de 1965, p4 y 18
El Espectador, febrero 1 de 1967, p. 1 y 7^a
El Espectador, febrero 3 de 1967, p.12
El Tiempo, febrero 16 de 1967, p. 25
El Espectador, julio 29 de 1967, p.3b
El Tiempo, julio 30 de 1968, p.20
El Catolicismo, febrero de 1968
El Tiempo, agosto 5 de 1968, p. 9
El Espectador, septiembre 12 de 1968, p.11
El Tiempo, junio 15 de 1970, p.1 y 6
El Mundo, octubre 19 de 2007