

**ENTRE HECHOS, PARADIGMAS Y POLÍTICA:
LA FECUNDIDAD EN LA AGENDA DE GOBIERNO COLOMBIANA
ENTRE 1960 Y 2010**

CATALINA HERNÁNDEZ CABAL

**Trabajo de grado para optar al título de
Politóloga**

Directora

**ÁNGELA MARÍA JARAMILLO DE MENDOZA
Socióloga, M.A., en Estudios de Población**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ, D.C. 2010**

AGRADECIMIENTOS

Además de sentir gratitud por el apoyo, disposición e interés de mi directora, Ángela, quiero agradecer muy especialmente a María Cristina Ocampo Herrán quien desde el principio de este proceso, muy amable y comprometidamente respondió a mis inquietudes y compartió conmigo su valiosísimo punto de vista, asumiendo un rol de asesora que fue fundamental para el trabajo que aquí se presenta. Conversaciones y reflexiones como las que compartimos, incentivan la investigación académica en estudiantes que, como yo, comenzamos la exploración de un universo de preguntas que aún están por formularse. A las dos y a mi lectora crítica, quisquillosa, dedicada, mi mamá, muchas gracias.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	1
Presentación del trabajo	2
Algunas precisiones conceptuales: decisiones de política y fecundidad	5
Metodología y fuentes	6
1.La dinámica de la población y el problema de la fecundidad	9
1.1.Colombia	12
2.Referentes teórico-políticos para la definición de la fecundidad como problema: momentos del análisis población-desarrollo en los planos nacional e internacional	14
2.1.¿Por qué hablar de Población en política pública?	14
2.2.Reproducción social y macroeconomía: un problema de crecimiento	16
2.3.Cambio de paradigma: límites del crecimiento en la población y en la economía	19
2.4.De la teoría neoclásica al desarrollo humano y de la fecundidad a los Derechos Sexuales y reproductivos	22
3.La fecundidad en la agenda de gobierno y algunas acciones estatales: discursos, actores, polémicas, decisiones, acciones de política	27
4.Hacia un esquema de análisis politológico de la fecundidad en la agenda de gobierno colombiana	37
4.1.Hipótesis generales sobre la relación fecundidad-desarrollo	38
4.2.Una lectura desde las teorías del Estado: del control en fecundidad de la población a los derechos de la ciudadanía	42
4.3.Entre la intervención y el olvido: límite de los paradigmas del desarrollo en el tratamiento de la fecundidad en las agendas de gobierno colombianas	45
Conclusiones	50
Bibliografía	52

INTRODUCCIÓN

La fecundidad es un componente de análisis demográfico usado para el estudio de la reproducción biológica y social de la población. El Desarrollo, aunque no tiene una definición unívoca, hace referencia a procesos de transformación de las sociedades con orientación a una meta final de sociedad deseable, en cuya definición juegan relaciones políticas, coyunturas sociales y procesos académicos. La agenda de gobierno es la forma de entender la serie de temas que un gobierno ha encontrado prioritarios como problemas a ser intervenidos, de acuerdo con ideales políticos, valores y realidades objetivas.

Si la primera es un dato demográfico concreto y los dos últimos resultados de procesos políticos, ¿Por qué la fecundidad termina por ser objeto de discusión en las esferas de gobierno? A primera vista, la fecundidad sería un componente cuya relación con el Desarrollo y la agenda de gobierno colombiana luce más bien borrosa y, aún más, su pertinencia para un estudio politológico. Sin embargo, al conducirse hacia las teorías del desarrollo, es posible encontrar que ha aparecido en diferentes momentos y bajo diferentes enfoques, como una variable que permite comparar los grados de desarrollo de los países. Así mismo, si se vuelca la mirada sobre los temas que los gobiernos colombianos de los últimos sesenta años han definido como problemas relevantes a ser intervenidos, la fecundidad aparece referida constantemente con distintas definiciones sobre su carácter problemático e involucrada con diversos compromisos de acción gubernamental. La forma en que ese componente demográfico se constituye como problema de gobierno y objeto de política pública, pasa por un proceso político amplio y complejo que inicia por conceptualizar la población humana en relación con una idea de sociedad deseable y llega a cómo esa población se relaciona con el Estado que la reconoce en tanto ciudadanía.

En el camino, está la confrontación acerca de cómo se entiende una sociedad deseable, la discusión sobre cómo eso se define y cómo se logra, cómo tales definiciones se hacen

paradigmáticas¹ y los procesos en los que los gobiernos deciden adherirse a esa idea para definir el problema en su propio contexto.

Lo anterior es el objeto de la presente la investigación. A partir de los resultados obtenidos, se finaliza con una propuesta de análisis politológico frente al tratamiento de la fecundidad en la agenda pública colombiana para el período señalado, que se compone de tres puntos de llegada: la identificación de las dos formas paradigmáticas de entender el carácter problemático de la fecundidad, que dejan ver el carácter político de la definición de un problema público; una reflexión sobre la relación entre el tratamiento que los gobiernos han dado a la fecundidad y los procesos de reforma del Estado; finalmente, los procesos políticos nacionales de cara a los lineamientos mundiales de Desarrollo y un análisis del Plan de Desarrollo como instrumento para la elaboración de políticas públicas.

Presentación del trabajo

¿Por qué las políticas públicas y la fecundidad?

Las políticas públicas son un escenario en el cual es posible observar productos tangibles de relaciones de poder y procesos de decisión complejos, así como los marcos institucionales que se derivan de ellos al tiempo que los regulan. Siendo así, encontrar la fecundidad como un tema tratado en la agenda pública y en torno al cual se han tomado decisiones de política, implica que ha atravesado previamente por tales procesos políticos antes de haber terminado en una decisión de gobierno.

Por un lado, como señalan Ozlak y O'Donnell (1976) y como se abordará en el presente trabajo, la pertinencia del estudio de las políticas públicas está en "(...) su potencial contribución al tema de las transformaciones del Estado y de las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil" (p 563). Aunque no es el problema central del escrito, sí permite resaltar cómo las transformaciones en las definiciones de un problema público inciden, también, en la forma de intervenirlo y de ahí, afecta el modo de relación entre Estado y ciudadanos.

¹ Para Thomas Kuhn (1922), los paradigmas son compartidos exclusivamente por comunidades científicas. Sin embargo, siguiendo a Rist (2002), en este trabajo se hace referencia a enfoques de desarrollo paradigmáticos que se constituyen como paradigmas políticos, en la medida en que se convierte en marco de referencia para interpretar los problemas y de plantear las soluciones.

En tanto los problemas objeto de atención pública no son tales 'naturalmente' sino que son identificados y definidos socialmente de acuerdo con algún sistema de valores, una estructura política y un estado deseable del mundo (Aguilar, 1993; Röth, 2002), las políticas públicas que responden a ellos implican otorgamiento de valor público a una situación problemática. Esto a su vez exige, de entrada, priorizar unas cuestiones y excluir otras. En adición, la forma en que ese problema es definido determina la forma de solucionarlo (Aguilar, 1993). Es decir, implica valoraciones morales e ideológicas, intereses sobre la mejor forma o la más conveniente para solucionarlo, actores que resultan beneficiados y afectados, algunos de ellos con influencia sobre el proceso de decisión y algunos otros sin capacidad de influencia alguna (Matus, 1996; Röth, 2002; Aguilar, 1993; Meny y Thoeing, 1992).

En síntesis, las decisiones de gobierno, o 'tomas de posición' del Estado (Ozlak y O'Donnell, 1976), implican todo un proceso político que inicia con la agrupación y agenciamiento de intereses frente a una situación juzgada como problemática, para continuar con un encadenamiento de influencias, conflictos, negociaciones, y consensos y, finalmente, llegar a una acción gubernamental definida por la política pública. De ahí, es posible afirmar, la política pública es un producto² del sistema político.

¿Qué decir de los resultados o respuestas del sistema político referidos a la fecundidad? Más adelante en esta investigación, se hará una presentación amplia sobre por qué la población y uno de componentes, la fecundidad, ha sido un tema de relevancia política en Colombia y en el mundo entero. Por ahora, basta con mencionar cuatro elementos: en primer lugar, es la medida por excelencia de la reproducción biológica y social de las poblaciones (Welti, 1997). En segundo lugar, sus mediciones han sido consideradas indicadores de desarrollo por largo tiempo. Aunque la forma de definir y asociar el problema con las teorías del desarrollo ha variado, la asociación continúa vigente (Echeverry, 1991; Lopez Toro, 1991). En tercer lugar, la orientación de la definición problemática de la fecundidad hacia el desarrollo, pone sobre la mesa las teorías del desarrollo en sí mismas en tanto marcos de orientación de la acción política en el mundo entero, al igual que las polémicas y tensiones que esto despierta (Escobar, 1995; Todaro,

² Estos *resultados* o *respuestas* del Sistema Político, desde algunos enfoques de la Ciencia Política como '*outputs*' (Easton, 1969). Sin embargo, en el presente trabajo se ha optado por la noción de resultado, para destacar la complejidad de los procesos y relaciones que se dan en relación al poder, los intereses y la política en general.

1997; Rist, 2002)³. Y en cuarto lugar, el estudio de la fecundidad no ha trascendido de su aspecto técnico en el plano de las tendencias demográficas, así como en el de su correlación estadística con las variables tomadas como indicadores del desarrollo, desconociendo su potencial como tema de análisis politológico tanto en relación con la orientación política normativa sobre la que se ha sostenido su atención pública, como frente a los procesos políticos implicados en la toma de decisiones sobre su intervención⁴.

De otra parte, una de las razones por las que la investigación se ubica entre 1960 y 2010, es porque éste es el período contenido en la planeación de las apuestas de desarrollo del país, teniendo en cuenta que en 1958 se establece por primera vez la ley que reglamenta la obligatoriedad de la planeación económica rigurosa (Ley 19 de 1958). Aún cuando para 1960 el ejercicio de planeación era muy incipiente⁵, fue el primer intento por construir un plan que reuniera una visión deseable del futuro cercano y que planteara algunas metas de gobierno que demostraran el grado de acercamiento a ello.

³ A la hora de pensar en las políticas públicas, el Desarrollo aparece como un tema relevante a tener en cuenta en la medida en que en las sociedades occidentales contemporáneas, define la idea de 'sociedad deseable' y a su vez, orienta la ruta de acción política en todas ellas. A partir del momento en que se define como el paradigma de progreso para los países desde mediados del siglo XX, y a pesar de las críticas académicas y políticas que ha suscitado la adhesión de la mayoría de los países a él (Escobar, 1998; Rist, 2002), el Desarrollo se constituye como el marco normativo a través del cual demarcan los límites de la acción legítima en la acción gubernamental, es decir, en la política pública (Aguilar, 1993).

⁴ Para Foucault (2006), desde el siglo XVII, la población deja de aparecer como un elemento positivo que podría aparecer entre los emblemas del soberano y que comienza a entenderse en el principio mismo de la dinámica del poder del Estado y del soberano. Es un elemento fundamental, que condiciona todos los otros. La población es un dato dependiente de toda una serie de variables que impiden ser transparente a la acción del soberano, o hacen que la relación entre una y otro no pueda ser del mero orden de la obediencia o el rechazo de la obediencia. En esa medida, la población aparece como un fenómeno de la naturaleza que no se puede cambiar por decreto. Pero no es una naturaleza impenetrable, sino que por el contrario, es permanentemente accesible a agentes y técnicas de transformación. El desbloqueo del arte de gobernar, cuyo bloqueo se basaba en la imposibilidad de articular el gobierno de la familia con el del Estado, estuvo ligado al surgimiento del problema de la población; es decir, en un proceso bastante sutil donde están ligados entre sí la ciencia del gobierno, el recentramiento de la economía en la familia y el problema de la población. El gobierno debe pasar por la población pues no se agota en el territorio.

⁵ Luego de la segunda guerra mundial cuando el paradigma es el crecimiento y estabilización económicas, se construye un 'ethos' socialdemócrata que incluye el compromiso con la planeación, a partir de donde se comenzaron a diseñar sistemáticamente los ejercicios de planeación económica nacional que para Colombia tomaron la forma de Planes de Desarrollo (Leys, 1996). La Ley 19 de 1958 establece "la necesidad de someter la economía a un planeamiento riguroso" (Lleras, 1960; i). Así mismo, en 1958, se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, así como el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, que iniciaron las funciones de estudio y recomendación de la política económica en Colombia. Posteriormente, en 1968 dichas entidades se transforman en el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– y en el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, respectivamente. (Portal Web DNP, disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Qui%C3%A9nesSomos/Misi%C3%B3nvisi%C3%B3norigen/tabid/145/Default.aspx>, recuperado en Oct 10 de 2010)

Algunas precisiones conceptuales: decisiones de política y fecundidad

Las decisiones de política y la agenda de gobierno

Para comenzar, cabe hacer énfasis en que si bien la presente investigación aborda la fecundidad y sus tendencias así como las teorías del desarrollo, no son en sí mismas el problema central. El objeto en el que este trabajo se concentra son los problemas que son definidos como públicos, la agenda de gobierno⁶ y las decisiones de acción política, los cuales para el caso de Colombia entre 1960 y 2010, han incluido la fecundidad y el desarrollo.

De ese modo, los presupuestos teóricos que permiten ubicar los problemas públicos y la agenda de gobierno como objeto de investigación, se pueden ubicar en tres aspectos: En primer lugar, los problemas públicos son de naturaleza política. En segundo lugar, el Estado, aunque es un actor político que toma posiciones ante situaciones problemáticas (*issues*), no es un actor monolítico (Ozlak y O'Donnell, 1976). De ese modo, para que una situación social sea considerada problema público, para que éste sea inscrito en la agenda de gobierno y para que finalmente genere una 'toma de posición' y una acción política, deben haberse dado previamente una serie de desacuerdos, enfrentamientos, negociaciones, ejercicio de influencias, entre agentes externos al Estado tanto como entre sus componentes e incluso, entre los miembros de un gobierno. (Aguilar, 1993; Röth, 2002; Majone; Matus, 1996; Meny y Thoenig, 1992).

En tercer lugar, las decisiones de política pública dependen tanto de las relaciones políticas anteriormente mencionadas, como de la realidad fáctica a la que se enfrentan: es lo que Röth (2002) denomina 'ventana de oportunidad política', el componente de 'urgencia' de un problema da más poder a los stakeholders relacionados⁷ y lo que para Matus (1987) es la 'posibilidad y oportunidad de enfrentar con éxito un problema'

⁶ "Por **agenda de gobierno**, suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar", (Aguilar, 1993; 29) –*La negrilla no es del texto original*–.

⁷"(...) los stakeholders son actores (internos o externos) que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia. Actores que no presentan al menos uno de estos atributos (no afectan los resultados y/o no son afectados por los resultados), no son stakeholders." (Falção y Fontes, 1999; 9)

Siendo así, el presente trabajo tiene como objetivo principal ***describir y analizar cómo las variaciones en los enfoques de desarrollo se articulan con los cambios en las tendencias de la fecundidad, e inciden sobre la definición de esta variable demográfica como problema público en Colombia entre 1960 y 2010.***

Para ello, se desarrollan los siguientes objetivos específicos: 1) Identificar el contexto mundial en el que la fecundidad aparece como problema de interés mundial, así como el caso específico de Colombia; 2) Identificar los cambios en las perspectivas teórico-políticas del desarrollo y las concepciones de población, a través de las cuales la fecundidad es identificada y definida como problema diferentes momentos del período señalado. 3) Identificar cómo los cambios en las teorías del desarrollo inciden sobre la agendación y tratamiento de la fecundidad en la agenda de gobierno colombiana; 4) Analizar las hipótesis a través de las cuales los gobiernos en diferentes momentos han definido la fecundidad como problema público; y 5) Rastrear la vinculación de los cambios en la relación fecundidad-desarrollo-agenda de gobierno colombiana con procesos fundamentales de la política, como la relación Estado-ciudadanía y las interacciones entre los diferentes actores que influyen sobre las decisiones gubernamentales.

A continuación se expone el diseño metodológico que siguió la investigación para posteriormente presentar los hallazgos obtenidos frente al objetivo propuesto.

Metodología y fuentes

Metodológicamente en la investigación se realiza un ejercicio descriptivo y exploratorio sobre el proceso que ha seguido la fecundidad en la agenda pública colombiana, para luego realizar una propuesta analítica de tal proceso desde la ciencia política. En el desarrollo del análisis se sigue una lógica deductiva, que parte de las teorías de las políticas públicas como base analítica para acercarse al objeto de estudio y se complementa con un ejercicio de interpretación sobre el proceso específico de la fecundidad como problema público en relación con el desarrollo. Esto significa que, a partir de presuposiciones teóricas específicas acerca del por qué y del cómo de las políticas públicas, se toman los hallazgos empíricos para hacer un ejercicio analítico acerca de cómo y por qué la fecundidad aparece en la agenda pública colombiana entre 1960 y 2010.

Para la exploración empírica, se utilizaron fuentes primarias relacionadas con el contexto demográfico, el proceso de la fecundidad en la agenda colombiana y las decisiones tomadas acerca de cómo esta se define y se interviene. Esto incluye estadísticas demográficas de en Colombia, América Latina y algunos otros países del mundo⁸ y entrevistas semi-estructuradas realizadas a actores estatales y no estatales que han participado del tratamiento de la fecundidad en la agenda de gobierno colombiana⁹. Para la exploración sobre la definición de la fecundidad como problema se apeló a fuentes nacionales e internacionales: para las primeras se acudió principalmente a la revisión de los Planes de Desarrollo disponibles en el Departamento de Planeación Nacional (DNP), documentos CONPES¹⁰ disponibles en la misma entidad¹¹, los documentos de legislación y normatividad¹² que fueran pertinentes para el tema de la investigación. Para las internacionales, sirvieron como referencia documentos ONU de conferencias internacionales de Población y Desarrollo, así como declaraciones y acuerdos de ese organismo multilateral.

Cabe señalar que, a pesar de que este trabajo se ubica en la perspectiva teórica de las políticas públicas, debido a la escasez de políticas en Colombia referidas directamente a la fecundidad, para analizar 'el Estado en Acción'¹³, fue necesario usar documentos que recogieran decisiones gubernamentales sobre este tema, fundamentalmente, los Planes de Desarrollo. La pertinencia de estos últimos radica en que reúnen lo que diferentes gobiernos, en representación del Estado colombiano, han considerado como

⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), y el Population Council de la Organización de Naciones Unidas. Anuario de población de las Naciones Unidas (United Nations: Demographic Yearbook, Historical supplement, Recuperado en: septiembre 2 de 2010, disponible en <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/popsizesize2.htm>).

⁹ Alejandro Angulo-Novoa investigador del CINEP y de la Universidad Externado de Colombia; Diego Arbeláez y Johana Blanco del programa de Educación para la Sexualidad y construcción de Ciudadanía del Ministerio de Educación Nacional; Gabriel Ojeda, director de investigaciones de Profamilia, quien lleva 35 años trabajando en esa entidad.

¹⁰ Los CONPES y las políticas públicas materializan como rutas de acción política lo que ese gobierno ha definido como problemático, lo que ha priorizado, la forma como ha entendido el problema y sus posibles soluciones. "Una política pública designa la existencia de 'un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (Röth, 2005; 27)

¹¹ Departamento Nacional de Planeación Nacional, disponibles en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>;

¹² Las leyes y otras normatividades expedidas en relación con la fecundidad, si bien rebasan las competencias del poder ejecutivo de un Estado, sí son dicentes respecto de la posición que éste toma frente al tema, así como la construcción pública del problema que es identificado.

¹³ "(...) las políticas estatales permiten una visión del Estado "en acción", desagregado y descongelado como estructura global y "puesto" en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales." (Ozlak y O'Donell, 1976; 559)

problemático, prioritario o deseable¹⁴ y constituye la carta de navegación del gobierno cuyo diseño, reglamentación y ejecución han tomado forma de deberes constitucionales¹⁵.

Siendo ese el marco desde el que se elabora la investigación, a continuación, se presentan los resultados acerca de cómo se da ese paso de la reproducción biológica y social de la población, a los derechos de los ciudadanos la agenda colombiana entre 1960 y 2010. El texto inicia en su primer capítulo mostrando la situación demográfica objetiva que sirve de escenario para que la fecundidad se definiera como un problema de competencia estatal alrededor del mundo. En el segundo capítulo se presentan los dos enfoques que han sido paradigmáticas en muchos países para definir y comprender qué es el desarrollo y cómo se relaciona con la fecundidad. La forma en que esa discusión mundial se materializa en las acciones de gobierno colombianas, será el objeto del tercer capítulo.

A partir de los resultados de la investigación, el texto cierra con un cuarto capítulo en donde se realiza una propuesta de análisis politológico frente al tratamiento de la fecundidad en la agenda pública colombiana para el período señalado. Allí se formulan tres proposiciones básicas: 1) es posible identificar dos hipótesis construidas desde los gobiernos a la luz de los enfoque paradigmáticos del desarrollo, para la definición de la fecundidad como problema público¹⁶; 2) el proceso de la fecundidad en la agenda colombiana manifiesta las transformaciones fundamentales que se han dado en la relación Estado-ciudadanos entre 1960 y 2010; y 3) los procesos sociopolíticos del contexto nacional imprimen limitaciones a la incidencia de los enfoques paradigmáticos del desarrollo, sobre las decisiones de gobierno en Colombia.

¹⁴ "Un Plan de Desarrollo es, si se quiere, un ejercicio idealista en el cual se sueña con un país mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el país deseado en un país posible" (Planeación Nacional, 2010; 17). Para Carlos Matus (1987), los Planes pertenecen al momento normativo en el diseño de la política; tiene un diseño propositivo que precisa cómo debe ser la realidad en contraposición a los problemas presentes, y por tanto, el plan es el centro del diseño normativo (p 422).

¹⁵ El Plan Plurianual de Inversión reglamentado por el artículo 339 de la Constitución que se apoya además en la Ley 152 de 1994, representa una herramienta mucho más específica para garantizar el compromiso del gobierno de turno con las perspectivas y metas consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo (Art 339-342 de la Constitución Política y Ley 152 de 1994), aún cuando en la práctica garantizar su cumplimiento sea un proceso mucho más complejo de gestión pública, participación y control ciudadano, rendición de cuentas, etc.

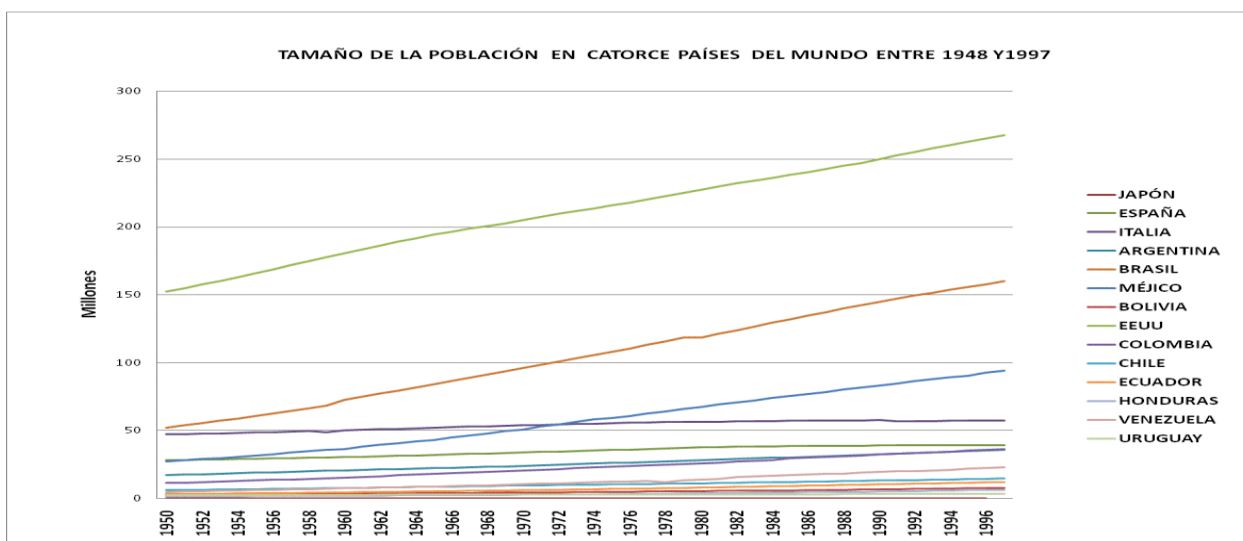
¹⁶ La hipótesis alta fecundidad-crecimiento económico y la hipótesis ejercicio de derechos sexuales y reproductivos-desarrollo humano

1. LA DINÁMICA DE LA POBLACIÓN Y EL PROBLEMA DE LA FECUNDIDAD

El presente trabajo, que se sitúa en la agenda de gobierno colombiana entre 1960 y 2010, analiza el por qué y bajo qué perspectivas la **fecundidad**, variable de la dinámica de la población que hace referencia a su reproducción biológica y social, termina por convertirse en un indicador de modernización y de desarrollo y cómo posteriormente se define como problemática a partir de un enfoque de Derechos¹⁷.

Sin embargo, la fecundidad no fue identificada como problemática pública de carácter global de modo abstracto. Muy por el contrario, es la definición realizada de cara a una realidad fáctica específica: un proceso de transformación en las tendencias demográficas donde se disminuye la mortalidad y la fecundidad permanece constante, lo cual genera un ritmo acelerado de crecimiento poblacional que ha sido denominado 'explosión demográfica' (Flórez, 1979 y 1990; Lassonde, 1997).

Tabla 1. Tamaño de la Población en trece países entre 1948 y 1997



Fuente: Anuario de población de las Naciones Unidas (United Nations: Demographic Yearbook, Historical supplement)

¹⁷ La **FECUNDIDAD** una medida que se refiere a la reproducción de una población por medio de la generación de nacimientos y en relación con las mujeres en edad fértil. Esta medida de reproducción humana tiene componentes biológicos y sociales: "la capacidad biológica de una mujer, hombre o pareja de engendrar un hijo", es la fertilidad (Welti, 1997; 99), y el componente social se encuentra en 'los determinaciones por normas y pautas de acción social de un grupo humano respecto a la procreación', dado que en los grupos humanos el acto instintivo de la reproducción no se da espontáneamente, sino a través de la mediación social (Ibid). Estos producen nacimientos que van a determinar la reproducción social. Aunque la fecundidad depende de "la capacidad efectiva de una mujer, un hombre o una pareja, de producir un nacimiento" (Erveti y Segura, 2000; 103), es claro que se concentra específicamente en la mujer en etapa fértil, debido a que es la población femenina en donde se evidencia la probabilidad de generar un nacimiento vivo.

En los años 50, explotó en la escena mundial la preocupación por el aumento crítico en el ritmo de crecimiento demográfico, lo cual implicaba que se requería cada vez menos tiempo para duplicar el tamaño de la población: Desde la aparición del *homo sapiens*, la población no llegó a los 1000 millones sino hasta 1830. Cien años después (1930), la población llegó a los 2000 millones. Alcanzó los 3000 millones de habitantes en 1960 (30 años después), los 4000 millones en 1974 (14 años después) y los 5000 millones en 1987, tan solo 13 años después (UNFPA, 1991; 11).

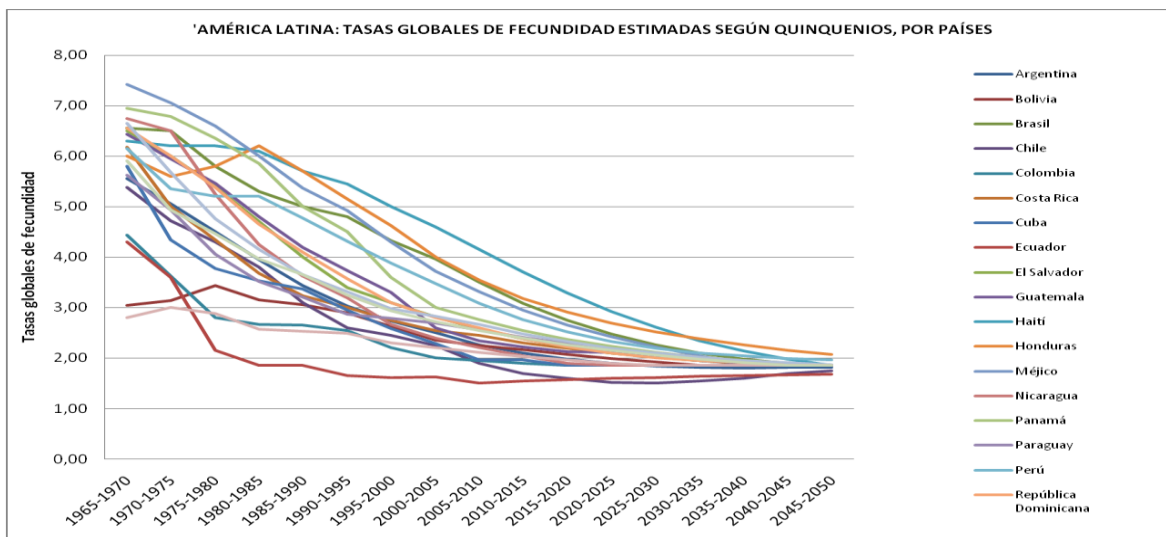
Las altas tasas de fecundidad y mortalidad a principios de siglo y posteriormente, la mortalidad decreciente y fecundidad sostenida que producen la denominada explosión demográfica, se explica en el marco de lo que ha sido denominado 'teoría de la transición demográfica'. Esta señala que, en un principio, todas las sociedades presentan altas tasas de mortalidad y fecundidad, lo cual mantiene equilibrado el crecimiento poblacional. Luego, de la mano de los procesos de modernización –que garantizan menos enfermedades, menos mortalidad infantil, menos muertes por guerras tribales- se presenta una reducción en las tasas de mortalidad y se mantienen constantes las tasas de fecundidad, de donde se deriva un aumento significativo de la población. Posteriormente, comienzan a reducirse las tasas de fecundidad, volviendo a estabilizar el crecimiento poblacional en los niveles bajos (Florez, 1979 y 1990; Szreter, 1993; Kirk, 1996; entre otros).

Una facción importante de los estudiosos de las tendencias de la población afirman que una vez la transición ha comenzado, ya no hay vuelta atrás, a pesar de posibles estancamientos momentáneos en la reducción de la fecundidad. Señalan que, incluso, en la mayoría de los países más pobres ya hay señales de dicho movimiento decreciente en las tasas de fecundidad¹⁸. Los países identificados como desarrollados entraron en la transición de forma más temprana, fueron seguidos por países como China, Japón, Korea y otros países del este asiático y solamente hacia los 60's comienza a presentarse en países denominados subdesarrollados de América Latina, medio oriente y África.

¹⁸ Algunos de los países pobres en los que se afirma que ya la transición demográfica está en curso, son los países de América Latina y el Caribe –menos Haití- , China, países árabes musulmanos en Asia menor, Cambodia, Pakistán, Bangladesh, India. También países africanos como Botswana, Zimbawe, Lesotho, Namibia. (Krik, 1996; 381)

Vale la pena observar una gráfica que ilustre la tendencia anteriormente descrita y permita hacer una mirada comparada sobre la dinámica de la población en diferentes países y en distintos momentos del tiempo.

Tabla 2. América Latina, tasas globales de fecundidad estimadas según quinquenios, por países



Fuente: CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), División de Población de la CEPAL

En los países de los últimos dos grupos mencionados, la fecundidad ha presentado una tendencia decreciente acelerada, en un proceso en el que se presume que incidieron tanto los procesos sociales señalados que son considerados inherentes a la ‘modernización’, como el que tasas de fecundidad se hubieran definido como indicativas de desarrollo. Con ese rótulo, la fecundidad o ‘el problema de la población’ llamó la atención pública y política, se posiciona como problema de interés mundial y jalona la intervención pública (Estatal y no estatal) directamente sobre el control de la natalidad, tanto a través de programas y políticas de planificación familiar, como sobre sus dinámicas a través de la intervención sobre salud, educación, ingreso, urbanización, etc (Echeverry, 1991; Szreter, 1993; Kirk, 1996; Ascofame 1968, 2008; Monenegro y Rivas, 2005).¹⁹

Aunque a diferentes ritmos y con procesos de ‘transición’ disímiles en cada país e incluso con diferencias internas por región, hay consenso en que son esos los factores que

¹⁹ Sin haber establecido con certeza la explicación de la reducción de la fecundidad, sí se señalan algunas regularidades frente a la incidencia de factores con correlación fuerte y significativa con ese fenómeno, los cuales están asociados con los que se conocen como ‘procesos de modernización’, a saber urbanización, industrialización, aumento de la educación especialmente de la mujer, el aumento de la participación femenina en la fuerza laboral, entre otros (1968; Flórez, 1990; De la Croix y Doepke 2003; ONU, 1994; Echeverry, 1991; Szreter, 1993; Kirk, 1996; entre otros).

inducen la reducción de la fecundidad. Estos además, son los elementos tenidos en cuenta a la hora de medir y analizar los procesos de desarrollo (Ordóñez, 1968; Bogue, 1968; Campbell, 1986; Flórez, 1990; ONU, 1994; Erveti y Segura, 2000; Flórez y Soto, 2007; UNFPA, 2009; entre otros)

En ese contexto hubo constantes esfuerzos en Colombia y en gran parte del mundo para llevar a cabo acciones orientadas al control de la natalidad, cuya forma variaba según las características socio-culturales y políticas de cada país²⁰. Como se presenta a continuación, Colombia presentó una tendencia en las tasas de fecundidad que coincidió con la tendencia mundial. Y del mismo modo, las formas de identificación, definición e intervención de los problemas han variado no solo entre países sino, como se verá para el caso de Colombia, en el mismo país a lo largo del tiempo, lo cual, se sostiene en el presente escrito, va de la mano con los procesos de desarrollo²¹.

1.1. Colombia

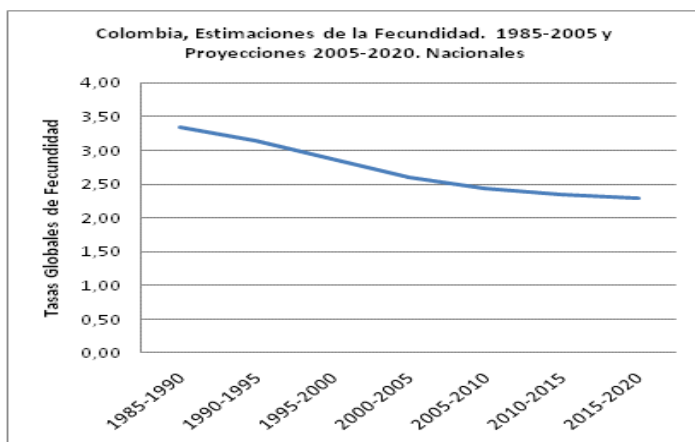
De acuerdo con lo anterior, en Colombia la dinámica de población replica la tendencia mundial. Hacia 1993, se triplicaron los 12 millones de habitantes que Colombia tenía en 1951 y con ello, la densidad poblacional pasó de 10 a 33 personas por kilómetro cuadrado. En los últimos 50 años, los niveles de natalidad y mortalidad descendieron de 50 y 16 por mil a 24 y 6% respectivamente, lo que significa una reducción del 50% en ambas tasas (Warteberg, 2001). Así, Carmen Elisa Flórez y Alberto Hernández estiman en 1979 que después de estar en un régimen de fecundidad elevada de 7 hijos por mujer en los 60's, para esa el final de los 70's se ubicaba cerca de los 3 hijos por mujer (Flórez

²⁰ En China, por ejemplo, se dieron medidas coactivas para el control de la fecundidad, que llegaban incluso a obligar a las mujeres a abortar o incendiar las residencias de familias que no controlaban el número hijos que tenían. En contraste, en Colombia como se verá más adelante, se dio una muy fuerte resistencia de la iglesia y de grupos políticos de izquierda a los programas de planificación familiar, por considerarlos transgresores de principios morales católicos y de la libertad de los padres. (Echeverry, 1991)

²¹ Es importante mencionar, sin embargo, que esta perspectiva sobre las tendencias demográficas de 'transición' como variaciones ligadas a procesos de modernización, ha sido criticada por varios estudiosos de la población –principalmente latinoamericanos–, para quienes es una lectura que se sitúa dentro de un esquema de transformaciones lineales en cuyos extremos aparecen los valores tradicional-moderno que ubican la familia extensa en uno de los extremos y la familia pequeña y urbana, en el otro. Para los representantes de esta escuela crítica, dicho supuesto se basa en la idea de que el binomio población-desarrollo económico es una problemática mundial donde se necesita controlar la primera para lograr lo segundo, conclusión de la Conferencia de la Población de Budapest en 1974. Además, para ellos esta conferencia era “el resultado de la confrontación de dos ideologías la neomalthusiana y la marxista, en la arena política internacional (...)” (Zenteno, 1997) en la cual, triunfaba la primera. (Ibid; Lassonde, 1997)

y Hernández, 1979). Actualmente, el DANE estima la tasa global de fecundidad en 2.45 para el período 2005-2010²².

Tabla 3. Colombia, Estimaciones de la Fecundidad. 1985-2005 y Proyecciones 2005-2020. Nacionales



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Demográficos

En los siguientes capítulos se puede observar que en Colombia, hacia mediados del siglo XX, la perspectiva de la explosión y la transición demográficas fue central en los estudios y explicaciones relativas a las temáticas poblacionales. Asimismo, se verá que este punto de partida teórico para entender y explicar las dinámicas demográficas ha ido de la mano con las teorías del desarrollo o cuando menos, ha resultado de utilidad para su operacionalización, con lo cual ha despertado polémicas políticas y académicas. Más adelante se amplía cómo este proceso fue problematizado y abordado en la agenda de gobierno colombiana entre 1960 y 2010.

²²DANE, Series de Población 1985-2020, disponible en: http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=238&Itemid=121

2. REFERENTES TEÓRICO-POLÍTICOS PARA LA DEFINICIÓN DE LA FECUNDIDAD COMO PROBLEMA: MOMENTOS DEL ANÁLISIS POBLACIÓN-DESARROLLO EN LOS PLANOS NACIONAL E INTERNACIONAL

En el presente capítulo se comienza por exponer la pertinencia del estudio de la población, desde la perspectiva de las políticas públicas. Luego, se identifican dos puntos de vista teóricos sobre el Desarrollo y su relación con las tendencias demográficas que, de la mano con procesos políticos y desarrollos académicos, se han constituido como enfoques paradigmáticos para definir la fecundidad como problema en el mundo entero²³: el problema de la cantidad de la población y los recursos y la perspectiva del desarrollo humano. En el paso del uno al otro, se identifica un momento intermedio, la toma de conciencia sobre los límites del crecimiento económico y el reconocimiento de otras variables problemáticas relacionadas con la fecundidad.

Con el fin de considerar las corrientes de pensamiento que han influido más fuertemente sobre la orientación de la acción estatal en el mundo (Lays, 1996; Uribe, 2008), fue necesario excluir de la reflexión otras perspectivas sobre el desarrollo, o agruparlas dentro de las que se incluyen en el presente trabajo. En seguida se exponen simultáneamente los enfoques de desarrollo, sus características y variaciones, su relación con la población y los diferentes conceptos de esta última.

2.1. ¿Por qué hablar de Población en política pública?

La forma de entender la población y de pensar las problemáticas que su dinámica puede producir, ha variado en el tiempo. Sin embargo, ha sido una preocupación constante en la historia moderna²⁴: ha pasado de ser una variable cuya dimensión más importante se agotaba en su tamaño en relación con los medios de subsistencia como se pensaba hasta el siglo XVIII (Malthus 1789), a reconocer su relación con dinámicas sociales como

²³ Para Thomas Kuhn (1922), los paradigmas son compartidos exclusivamente por comunidades científicas. Sin embargo, siguiendo a Rist (2002), en este trabajo se hace referencia a enfoques de desarrollo paradigmáticos que se constituyen como paradigmas políticos, en la medida en que del paradigma académico emerge un marco de referencia para interpretar los problemas y de plantear las soluciones desde la acción política

²⁴ Se hace la acotación a la historia moderna, pues si bien desde épocas primitivas las comunidades humanas usaban mecanismos de control de la población según sus posibilidades de subsistencia (Welti, 1997), solo con el nacimiento del Estado Moderno y luego del trabajo de Malthus (1798), la población nace como concepto y variable de relevancia política. (Foucault, 2006)

las formas de producción económica tal y como Marx (1935, tomo I) señalaba frente al modo en que el capitalismo promueve el crecimiento de la población obrera como ejército industrial de reserva y posteriormente adquiere una perspectiva sistémica que involucra el análisis de interdependencias entre elementos como recursos naturales no renovables, industrialización, contaminación, capital económico (Meadows, 1972 y 2006).

Por este refinamiento en su conceptualización, se ha llegado a comprender que la población constituye “un conjunto orgánico de sujetos que interactúan entre sí y sobre un territorio, para su reproducción biológica y social” (Rubiano y otros; 2003), que por su carácter de componente orgánico fundamental de la sociedad y uno de los principales componentes del Estado Moderno²⁵, representa en sí misma un problema susceptible de intervención pública. Tal intervención puede darse en referencia a la población tanto como sujeto-objeto colectivo con dinámicas naturales pero controlables y que es necesario gobernar (Foucault, 2004), o como conjunto de ciudadanos titulares de derechos que son al tiempo sujeto y objeto del desarrollo (Sen, 2002).

Desde cualquiera de estas dos perspectivas, la población comprende importantes problemáticas y retos para la acción gubernamental, aún más bajo la forma institucional del Estado Social de Derecho: la población es la demanda de trabajo y oferta de mano de obra, la demanda de servicios de salud, educación y otros servicios sociales, consumidores, una fuente importante de contaminación, los cuerpos donde se manifiesta la pobreza y la enfermedad, los actores que generan conflictos, entre otras. (Welti, 1997; Montenegro y Rivas, 2005; Wartenberg, 2003; Lopez Toro, 1991; Foucault, 2004).

¿Cómo entender entonces la relación de la población con las teorías del desarrollo? Es un tema que ha sido problematizado por políticos y académicos según las valoraciones e intereses que orienten la definición de problemas en un momento determinado²⁶. Sin embargo, las transformaciones en las dinámicas de población se leen a la luz de un proceso de cambio demográfico que ha sido denominado ‘de transición’, que sería en adelante el punto de partida de las reflexiones en torno a la relación fecundidad-

²⁵ Para los principados, lo fundamental para el gobierno era la relación entre el príncipe, los súbditos, y el territorio; con el surgimiento del Estado Moderno, el gobierno requeriría ahora de población, gobernante y territorio. Los conceptos de ‘población’ y ‘súbditos’ son sustancialmente diferentes por el carácter de sujeto político y de objeto de intervención del primero, contra el carácter de ‘propiedad’ de los segundos (Ibid)

²⁶ Ver por ejemplo: Malthus (1789), Marx, Foucault (1978), Meadows (1972), Lopez-Toro (1991), Flórez (1970, 1991, 2005), entre otros.

desarrollo²⁷. A continuación, se exponen esas variaciones en los tres momentos ya mencionados: el problema del tamaño y del crecimiento, los límites del crecimiento y el reconocimiento de otras variables importantes y el desarrollo humano

2.2. Reproducción social y macroeconomía: un problema de crecimiento

La preocupación por la relación entre el tamaño de una población y sus condiciones de vida tomó la forma de postulado teórico aproximadamente desde el siglo XVIII, con el trabajo de Robert Thomas Malthus (1798): en ese momento, Malthus propone que la población siempre crecería más rápidamente que las fuentes de alimentos por lo cual siempre existiría hambre y miseria²⁸.

A pesar de las controversias generadas por esta formulación entre diferentes pensadores contemporáneos suyos y posteriores (Marx, 1935; Kropotkin, 1902; Todaro, 1977; Lassonde, 1997; Angulo-Novoa, 2010), así como por las rutas de acción que se deberían tomar al respecto, este supuesto se constituye como formulación básica del pensamiento socio-económico y político moderno en la relación población-desarrollo. Así, la perspectiva predominante para identificar el problema del crecimiento poblacional, era la **'cantidad'**, tanto de población, como de recursos.

Aunque es difícil establecer un punto de partida para la preocupación por el progreso social²⁹, pasada la segunda guerra mundial se gestan las ideas de desarrollo-subdesarrollo, de primer y tercer mundo. Tales definiciones, iban de la mano con acuerdos políticos interestatales más sólidos para alcanzar el estado deseable de desarrollo (Escobar, 1995). Para los años 50's cuando comienza a hablarse de la noción de desarrollo, la corriente de pensamiento predominante denominada por algunos como la **'ortodoxia positivista'** (Preston, en: Leys, 1996) o la escuela neo-clásica (Uribe, 2008),

²⁷ Aún no hay consenso académico acerca de si este postulado se trata de una teoría, una generalización, un enfoque de análisis, un modelo histórico, un modelo predictivo, un término descriptivo, un modelo explicativo sesgado por las ideas políticas como se discutirá más adelante, o simplemente una idea (Szreter, 1993; Kirk, 1996). Aunque se presentan variaciones por regiones y grupos de población, el crecimiento acelerado de la población a partir de los 50's sí es un fenómeno fáctico observable, así como su posterior su progresiva estabilización luego de la década de los 60 (UNFPA, 1991; ONU, 1994).

²⁸ Aunque sin la claridad conceptual sobre la población y el desarrollo, algunas tribus primitivas practicaban infanticidio para controlar el crecimiento de la población, especialmente en situaciones de hambruna (Welti, 1997; Echeverry, 1991), algunas otras abandonaban a los ancianos y a inicios de la revolución industrial en Inglaterra se daba muerte a niños expósitos.

²⁹ Su definición en función de patrones específicos de progreso, desarrollo y civilización podría remitir al positivismo del siglo XIX con el afán de construir sociedades cercanas a las industrializadas así como con ideas del **'progreso hacia lo mejor'** de Kant y Hegel, y las expectativas de progreso social del Marqués de Condorcet (Leys, 1996)

tenía como ejes centrales la planeación económica, la priorización del crecimiento económico como motor de progreso y la confianza en que éste no tenía límites. Precisamente, entrando en los 60's, la ONU declara la década como la 'década del desarrollo', entendido este como la posibilidad de alcanzar un nivel de crecimiento del 6% del PIB (Todaro, 1977).

En este punto, la pregunta por la relación entre crecimiento económico y demográfico era frecuente³⁰ y la dinámica de la población se tomaba como medida relevante del proceso de desarrollo: el modelo neoclásico del crecimiento económico aduce que las economías del tercer mundo lograrían estabilizar su desarrollo al equiparar sus tasas de crecimiento poblacional a sus tasas de crecimiento económico, inyectar tecnología en sus procesos económicos y proveer condiciones de salud y educación suficientes para la acumulación de un capital humano que promueva la productividad (Uribe, 2008; 84). Además, el PIB per cápita indicaba la capacidad de una nación para expandir su nivel de producción a una tasa mayor que el crecimiento de su población, y así, las personas tendrían garantizado mayor 'bienestar económico' (Todaro, 1977; 60). En suma, "El Desarrollo se hizo sinónimo de crecimiento económico" (Todaro, 1977; 51. Griffin, en Ibarra y Unceta, 2001; 25).

Bajo esta perspectiva, lo problemático de la población para los procesos de desarrollo era su tamaño. Y, siendo esa la dificultad del crecimiento demográfico, la solución parecía sencilla: se trataba del control de la natalidad. En 1953 la ONU publica "*Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas*" y en 1968 durante una Conferencia Internacional de Derechos Humanos realizada en Teherán, se establece el derecho humano fundamental de decidir sobre el número de hijos que se desean. Con esto, se establecía el enfoque de estudio de las interrelaciones y mutua dependencia entre población y desarrollo y se daba un apoyo a las posibilidades de controlar el crecimiento poblacional a través de los programas de planificación familiar (Bueno, 2003; ONU, 1968).

³⁰ "How does the contemporary population situation in many third world countries contribute to or detract from their chances of realizing the goals of development, not only for the current generation but also for future generations? Conversely, how does "development" affect population growth?" (Todaro, 1977; 128)

Estos programas, que inician alrededor del mundo bajo una perspectiva de servicios sociales como en gran parte de los países Occidentales, o bajo una perspectiva coactiva como en China, tenían como fin controlar el crecimiento poblacional para hacer coincidir las tendencias demográficas con los procesos de desarrollo (Erveti y Segura, 2000; Bueno, 2003; Montenegro y Rivas, 2005).

Para algunos grupos académicos y políticos, la preocupación de los organismos de las Naciones Unidas, de los Estados Unidos e incluso de los demógrafos norteamericanos por promover el control de la Natalidad en los países pobres, estaba ligado al clima de guerra fría reinante en la política mundial: la idea era evitar que crecieran de los países no alineados o de los países socialistas (Zenteno, 1997; Mc Nicoll, 1998; Angulo, 2010).³¹

Bajo la perspectiva ortodoxa o bajo la crítica, la fecundidad era, pues, un tema posicionado en la agenda pública internacional: para la década de los 60's la reducción de la fecundidad se había convertido una tarea a realizar por los Estados.³²

Sin embargo, los postulados señalados sobre la relación fecundidad-desarrollo no eran la única perspectiva al respecto. Se oían voces acerca de otras posibles relaciones entre las variables demográficas y económicas, donde no necesariamente el crecimiento poblacional explicaba el retraso económico; factores como la distribución inequitativa de los recursos, el consumo excesivo de recursos por parte de algunos países, eran también variables a tener en cuenta también a la hora de pensar en el desarrollo (Todaro, 1977). Del mismo modo, el problema de la población podía no ser solamente su tamaño, sino que se señalaba una nueva serie de variables e interrelaciones que comienzan a evidenciar un cambio de paradigma. Es eso precisamente lo que se presenta a continuación.

³¹ Aún más, desde esta mirada crítica de la postura paradigmática de la relación población-desarrollo, el 'malthusianismo' es visto más como una 'religión' atada a intereses políticos que una realidad comprobada demográficamente. Esto pues por un lado, no se considera la relación de variables como la fecundidad con acciones y estrategias propias de la economía como el 'dumping', y por otro lado, con frecuencia se cuestiona la precisión metodológica de aquellos estudios que encuentran una correlación estrecha, significativa y causal entre el crecimiento demográfico y el estancamiento económico (Todaro, 1977; Westoff, 1981; Sen, 2002).

³² Para 1968 en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos celebrada en Teherán, la Organización de Naciones Unidas se preocupaba porque los padres tuvieran el derecho 'humanamente fundamental' a decidir sobre el número e intervalo de sus hijos, y para 1965, en la segunda Conferencia Mundial sobre la Población de Belgrado, se declara que las tendencias demográficas han de ser tenidas en cuenta en las políticas de desarrollo social y económico y que el análisis de la fecundidad debe ser parte de una política para la planificación del desarrollo. (Organización de Naciones Unidas, Conferencias de Población y Desarrollo, disponibles en: <http://secint50.un.org/spanish/esa/devagenda/population.html>; Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Teherán, Irán, 13 de mayo de 1968)

2.3. Cambio de paradigma: límites del crecimiento en la población y en la economía

Las de críticas teórico-políticas que surgen ante la mirada neoclásica del desarrollo, se fundamentaban en las variables que incluían y excluían de sus análisis y de ahí, en las 'mejores rutas' de acción política. El principal cambio que se dio con los nuevos enfoques para pensar tanto el desarrollo, como la población, fue la mayor complejidad en el análisis del problema identificado: más allá del problema del tamaño, violencia familiar, abuso sexual, equidad de género, dependencias, fueron temas que se pusieron sobre la mesa.

La escuela Cepalina, durante gran parte de los 50's, señalaba las limitaciones del modelo neoclásico para países con estructuras económicas productivas como la latinoamericana, por su dificultad para acumular recursos económicos. La Teoría de la Dependencia, bajo una perspectiva estructuralista y de influencia marxista, reclamaba en los 60's y 70's la necesidad de tener en cuenta cómo las relaciones de poder y la inequidad en la distribución de recursos entre los países explicaba en gran parte las condiciones de pobreza en muchos países del mundo (Leys, 1996; Rist, 2002; Uribe, 2008).

Así las cosas, aún cuando la noción de desarrollo seguía siendo un referente de orientación política para los Estados, paradigmas como el de la Teoría de la Dependencia³³, en virtud del reconocimiento de las condiciones histórico-estructurales de cada país, se distanciaban de pensar que fuera posible aplicar una fórmula denominada 'acumulación de capital económico' para lograrlo (Lays, 1996; Todaro, 1977; Zabala, 2001; Uribe, 2008; Rist, 2002).

En este contexto, la forma de identificar problemas y plantear rutas de acción frente a la población se distancia un poco del problema meramente cuantitativo, acercándose más a la relación de las dinámicas de la población con construcciones socio-económicas y políticas, como lo son las formas de producción, las relaciones de poder y las condiciones de equidad e inequidad que de allí se derivan. Así mismo, estas relaciones y condiciones incidirían sobre la posibilidad/imposibilidad de obtener dinámicas demográficas más

³³ Para Rist (2002), " Si se puede definir un paradigma como un conjunto de hipótesis que, durante algún periodo proporciona a una comunidad de investigadores una serie de problemas tipo y de soluciones que puedan aplicarse a distintas situaciones, la escuela de la dependencia responde perfectamente a la definición" (137).

'deseables', que tendieran a un crecimiento demográfico menos acelerado (Todaro, 1977).

Más tarde, por encargo del Club de Roma³⁴, Donella Meadows y sus colaboradores (1972) presentaban 'el problema de la población' de modo aún más complejo, en la medida en que identificaban una multiplicidad de variables con interdependencia sistémica que comprometían la sostenibilidad del desarrollo. Aunque una de ellas era la dinámica de la población, su problema ya no se limitaba a su tamaño e incluso rebasaba las relaciones de inequidad-inequidad; incluía también su interrelación con variables como los recursos renovables y no renovables, la contaminación derivada de la producción económica global y por medio de un modelo matemático, estudiaba cómo esto incidía sobre la sostenibilidad del desarrollo.

Sin embargo, de lo anterior no es posible concluir que la mirada economicista hubiera sido superada: a pesar del énfasis que hacía sobre la educación, la teoría del capital humano surgida en los 70's también envolvía el concepto de población en enfoque orientado al crecimiento económico. La población era importante como factor de desarrollo económico, en la medida en que su educación sirviera de capital que permitiera incrementar la productividad (Uribe, 2008).

Así mismo, la teoría de la modernización³⁵ se presentaba como una corriente de pensamiento alternativa a la escuela de la Dependencia, para abordar la comprensión y explicación del fracaso de los modelos de desarrollo neoclásicos en regiones como América Latina: explicaba el rezago en el desarrollo en función de 'etapas' de modernización aún no completadas en términos de industrialización, democratización, secularización y, al ser el enfoque promovido por Estados Unidos y organismos internacionales como el Banco Mundial, gozaba de gran influencia sobre los gobiernos alrededor del mundo (Leys, 1996; Zenteno, 1997).

³⁴ El Club de Roma nace en 1968 como un pequeño grupo internacional de profesionales de la diplomacia, la industria, la academia y la sociedad civil, que se reunieron para discutir sobre el dilema del pensamiento de corto plazo en los asuntos internacionales y en particular, sobre las preocupaciones acerca del consumo ilimitado de recursos y un mundo cada vez más interdependiente. <http://www.clubofrome.org/eng/about/4/>

³⁵ Es importante distinguir la 'Teoría de la modernización' como teoría política propia de los 60's impulsada por los Estados Unidos, del supuesto de modernización como referente teórico para comprender los procesos de cambio social, que es el supuesto que se aborda más adelante en esta investigación.

De otro lado, los programas de planificación familiar que comienzan a surgir e implementarse en diferentes países del mundo durante la década de los 60 promoviendo el dispositivo intrauterino (DIU), la píldora y nuevas técnicas para esterilización femenina y masculina, eran promovidos en gran parte por agencias de cooperación y países industrializados. (Echeverry, 1991; Dräger y Riccardi, 200). En Colombia y en otros países suramericanos, africanos y asiáticos, los programas se apoyaban en un discurso mixto: por un lado reivindicaba la equidad en el acceso a ciertos servicios de salud y derechos de planificación familiar para todos los ciudadanos; por otro lado, expresaba la necesidad del control de la natalidad entre los grupos más pobres para ‘detener el círculo de pobreza’ que se reproduce con altos índices de crecimiento poblacional en los sectores menos favorecidos de las sociedades (Echeverry, 1991; Zenteno 1997; DNP 1969, 1969,1970,1974,1978).

Sea como fuere, ya para finales de los 60’s los programas de planificación familiar se fortalecían, los métodos tenían un uso más extendido, la resistencia de los actores críticos a ella disminuía y la reducción en las tasas de fecundidad comenzaba a manifestarse de forma continuada y creciente en Colombia y en otros países latinoamericanos, asiáticos y africanos (Echeverry, 1991; Florez, 1991; Dáguer y Riccardi, 2005; Montenegro y Rivas, 2005).

Así, lo urgente en materia de población entre finales de los 60’s y entrados los 80’s era la lucha contra la inequidad y la dependencia, el impacto ambiental del crecimiento demográfico y la educación de la población en función de la productividad nacional. Paralelamente, continuaba vigente la preocupación por que la población más pobre presentaba más rápido crecimiento. La consecución de un estado más deseable de sociedad al superar etapas de rezago o dominación, es decir el Desarrollo, seguía siendo el referente para definir el problema. Sin embargo, la conceptualización y problematización de la población comenzaba a ubicarse en la vulneración de los derechos de los seres humanos: era el inicio de un nuevo paradigma, el Desarrollo Humano y con él, de una nueva problematización de la Fecundidad.

2.4. De la teoría neoclásica al desarrollo humano y de la fecundidad a los Derechos Sexuales y reproductivos

Para finales de los 80 y comienzos de los 90 el 'reajuste estructural' impulsado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario internacional se posicionaba como la estrategia obligada para gran parte de los denominados países en desarrollo, dado el contexto de crisis económica en gran parte de los países del 'tercer mundo'. Tal reajuste consistía fundamentalmente en reducir el campo de acción del Estado haciendo de éste un 'Estado Mínimo' (Nozick, 1988; Abramovich y Courtis, 2004), abriendo el espacio del libre mercado en función de la recuperación de la economía, dando prioridad de nuevo a las mediciones economicistas del desarrollo (Uribe, 2008) y cerrando espacios para las discusiones sobre el papel de la fecundidad en el desarrollo.

Aún así, especialmente hacia el final de la década de los 80, el enfoque de desarrollo orientado por el 'reajuste estructural' despertaba reacciones críticas por sus implicaciones sobre la atención sobre la pobreza y la equidad. Las reflexiones de algunos círculos académicos y políticos sobre el desarrollo no abandonaban la perspectiva que ubicaba la equidad como asunto prioritario, así como otras formas de definir y medir el bienestar humano al que el desarrollo debería llegar (Leys, 2008; Ibarra y Unceta, 2001; Griffin, 2001; Uribe, 2004; Todaro, 1977). Entidades como la Oficina de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) introducen la noción de 'Reajuste con rostro humano' para reivindicar la prioridad de las condiciones de vida de las personas en los procesos de desarrollo. Más tarde, aparecen los llamados de atención de Amartya Sen sobre la necesidad de considerar las condiciones inmateriales satisfactorias subjetivamente para las personas y las condiciones materiales que les garantizaran su realización, para poder hablar de desarrollo³⁶. Por eventos políticos y coyuntura social, este enfoque termina por imponerse como el nuevo paradigma de desarrollo (Lays, 1996; Uribe, 2008).

El Desarrollo ya no va a estar definido por el crecimiento económico e, incluso, se rebasa la preocupación por la inequidad y las condiciones de marginación y dependencia de algunos países: "el desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de

³⁶La importancia del factor inmaterial y subjetivo del desarrollo en términos de libertades y capacidades, es que la no libertad implica 'carecer de algo que las personas tiene razones para valorar', y eso ya es, para Sen, indicativo de no desarrollo (Sen, 2002; 27). Esto hace referencia a las oportunidades, capacidades y funcionamientos, todo esto apoyado sobre el principio de Libertad, 'medio y fin último del desarrollo' (Ibid).

libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada" (Sen, 2002; 16). Para los 90 y la primera década del siglo XXI, las personas se ubicaban en el centro de las reflexiones sobre el desarrollo y se consideran tanto su medio como su fin y aparecían variables que hacían más integral pero también más compleja su definición y medición: sostenibilidad ambiental, esperanza de vida y años de alfabetización, entre otras³⁷.

En este marco se consolidaba el paradigma del Desarrollo Humano, restando importancia, cuando menos en el discurso político y en la teoría del desarrollo, a la preocupación prioritaria por la estabilización económica (Zabala, 2001; Griffin, 2001; Ibarra y Unceta, 2001; Sen, 2002; Uribe, 2004). Los Derechos Humanos se constituyen como marco de referencia para los análisis del desarrollo y, de ahí, como orientación para la acción política desde finales de la década de los 80. Así mismo, con el Plan de Acción sobre población y desarrollo establecido en la Conferencia del Cairo en 1994, "se pone acento en la democracia que, junto con el respeto a los derechos humanos, el Estado de Derecho y el buen manejo público, se orienta a establecer las responsabilidades de los distintos actores" (Zenteno, 1997; 25).

Por la incidencia política de la adhesión al enfoque de los Derechos Humanos y siendo ese el marco del nuevo paradigma de desarrollo, los Estados comienzan a definir el problema de la población y de la fecundidad desde el marco de los derechos. Esto genera una modificación fundamental en la definición del problema de la fecundidad lo cual, a su vez, manifiesta cambios esenciales en la relación Estado-ciudadanos: El Estado Mínimo parece no ser suficiente ni adecuado para impulsar los procesos de desarrollo y se amplía significativamente el número de los derechos ciudadanos, así como su carácter de obligatoriedad (Abramovich y Courtis, 2004).

Bajo este enfoque de Desarrollo, el problema de la población y la fecundidad también rebasa los límites de su crecimiento. Pasa de definirse como 'control de la natalidad' en función del crecimiento económico y la reducción del círculo vicioso de la pobreza, a

³⁷ En este contexto, surgen también conceptualizaciones y formas de medir el desarrollo, que intentan rebasar la acotación del crecimiento económico e intentan involucrar el enfoque de las Capacidades propuesto por Sen: Por ejemplo: el índice de Desarrollo Humano (IDH), el índice de Calidad de Vida Física (ICVF), el índice de Pobreza Humana (IPH), el índice de pobreza de capacidades (IPC) e incluso algunos indicadores que buscan dar cuenta de la equidad de género (Zabala, 2001)

definirse en relación con la garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos (DSR) y la Salud Sexual y Reproductiva (SSR). Esto, como componentes mismos del Desarrollo Humano y no como instrumentos para un 'fin' llamado Desarrollo³⁸.

Los DSR se definen como la interpretación de los Derechos Humanos (DDHH) desde la sexualidad). Por tanto su problematización, así como los mecanismos para garantizar su ejercicio, remiten a la carta de los DDHH a la que deben responder los Estados desde hace varias décadas³⁹. Las acciones de política favorables a los DSR y la SSR, se soportan además sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que desde 1966, ha venido comprometiendo progresivamente a los Estados firmantes con la garantía de unos mínimos de salud, educación, equidad de género, derechos políticos y civiles, entre otros (Abramovich y Courtis, 2004).

Con ambos referentes, recientes conferencias y acuerdos internacionales sientan bases políticas y jurídicas para la garantía de los DSR: acuerdos políticos como la Conferencia de Población y Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994 y la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no son vinculantes pero sí significativos en la definición y acuerdo sobre el estado deseable del mundo social⁴⁰. Además, las conferencias mundiales de población logran que los debates demográficos, “de técnicas que eran, se conviertan en políticas” (Lassonde, 1997; 40). Este enfoque adquiere carácter vinculante al incorporarse en la normatividad de cada país, por ejemplo la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (ONU 1979) y su Protocolo Facultativo (1999)⁴¹ (Profamilia, Ministerio de la Protección Social, 2007).

Siendo así, aunque el presente texto no busca realizar un análisis riguroso de las implicaciones de las más recientes tendencias de reforma del Estado sobre los derechos de la ciudadanía, sí pretende resaltar cómo el cambio de paradigma sobre el Desarrollo,

³⁸ Abordar el problema de la población desde la perspectiva de los derechos implica abordar múltiples dimensiones de la vida humana que van desde la vida misma hasta la ecología y la libertad de conciencia, pero para el tema que compete a la presente investigación, se tendrá en cuenta fundamentalmente el plano que se dirige a la fecundidad: los derechos sexuales y reproductivos.

³⁹ Incluso, en la Conferencia de DDHH celebrada en Teherán en 1968, hay un temprano reconocimiento de la decisión sobre el número de hijos deseado como un derecho humano fundamental

⁴⁰ Otros de ellos son el Plan de Acción sobre los Derechos Humanos celebrado en Viena en 1993 y la Conferencia de la Mujer en Beijing en 1995.

⁴¹ Ver anexo 1 para más elementos del marco normativo internacional que sirve de base para la garantía de los DSR en Colombia.

al modificar la definición del problema de la fecundidad, conduce a formas diferentes de vinculación entre Estado y Ciudadanos: la competencia de los Estados en la reproducción biológica y social de la población radica ahora en su obligación de garantizar que los pobladores, en tanto seres humanos sujetos de derechos, puedan ejercerlos libremente en materia de sexualidad y reproducción. Por tanto, el acercamiento a la fecundidad como problema, toma distancia de su carácter de variable de población y se inclina hacia la ciudadanía.

Bajo esta perspectiva, la fecundidad se analiza a través de una exploración cualitativa de los determinantes y efectos de las variaciones en las tasas de fecundidad, donde aparecen variables más numerosas pero también más complejas como la violencia sexual, el nivel de participación de la mujer en el trabajo fuera del hogar, la posibilidad de obtener ingresos propios, entre otras (Sen, 2002; Flórez, 1990)⁴². Aún más, se plantea que existe un vínculo entre la ciudadanía y ejercicio de DSR: implica el derecho a decidir sobre la sexualidad, el cuerpo, en condiciones de libertad. (UNFPA, Ministerio de la Protección Social, 2010)⁴³.

No obstante, lo anterior no quiere decir que la reducción de la fecundidad se hubiera dejado de considerar como un elemento favorable para el desarrollo, sino que varían la cantidad y el tipo de variables que son analizadas frente a ella, así como la comprensión-conceptualización que se hace de ella. Sen (2002) descarta que el problema de la población esté la disponibilidad de medios de subsistencia como Malthus planteaba dos siglos atrás, pero afirma: "Nada de eso excluye, sin embargo, la necesidad de frenar el crecimiento de la población" (pp.257)⁴⁴.

Algunos sectores académicos desde una perspectiva marxista, encuentran que el trabajo de las entidades multilaterales y en general de sus promotores en materia de DSR y SSR, es la nueva cara del malthusianismo que no se desliga de las relaciones de

⁴² Cabe mencionar que lecturas que no se conforman con el paradigma de desarrollo contemporáneo, consideran que el 'problema de la población' no es la fecundidad o el tamaño de la población, sino la responsabilidad con que se asuma la reproducción y las condiciones actuales de la población mundial (Lassonde, 1997; Angulo, 2010).

⁴³ Esto se evidencia en programas como "Educación para la sexualidad y la construcción de ciudadanía" del Ministerio de Educación, que serán abordados en el siguiente capítulo. "Programa de Educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía", (Ministerio de Educación Nacional)

⁴⁴ "Y del mismo modo, las tasas de fecundidad altas siguen siendo definidas como negativas debido a la "denegación de libertades fundamentales - a causa de la continua procreación y crianza de los hijos- que padecen habitualmente muchas mujeres (...)." (Sen, 2002; 244).

dominación de ciertos grupos sobre el crecimiento del ejército industrial de reserva. Aún así, se reconoce que bajo el Desarrollo Humano, las intervenciones sobre las variables demográficas han involucrado dimensiones de la vida humana como educación, responsabilidad y salud, que las hacen, aunque no suficientes, sí más completas que las intervenciones de mediados del siglo XX para abordar el ‘problema de la población’ (Zenteno, 1992; Angulo, 2010).

A pesar de las variaciones en la definición del problema y de la solución, la transición demográfica continúa siendo un referente para estudiar los procesos demográficos en relación al desarrollo. Precisamente, para el caso colombiano el rezago en los procesos de desarrollo se comprende, en parte, a la luz de la permanencia de tasas altas de fecundidad y de crecimiento poblacional (Montenegro y Rivas, 2005; A. Uribe, 2006).

A continuación, se presenta la forma cómo las discusiones teórico-políticas de carácter mundial sobre el desarrollo y su relación con la fecundidad materializan su influencia sobre las agendas de gobierno colombianas entre 1960 y 2010, las cuales para el presente trabajo se rastrearon principalmente a través de los Planes de Desarrollo y los compromisos de acción política que allí se establecían.

3. LA FECUNDIDAD EN LA AGENDA DE GOBIERNO Y ALGUNAS ACCIONES ESTATALES: DISCURSOS, ACTORES, POLÉMICAS, DECISIONES, ACCIONES DE POLÍTICA

Haciendo seguimiento a los planes de desarrollo de los gobiernos entre 1960 y 2010, a los compromisos de acción que allí se establecen y a los CONPES emitidos en ese período, es posible registrar la ‘toma de posición’ (Ozlak y O`donell, 1976) del Estado colombiano frente a la *cuestión* de la fecundidad. Estos por un lado, contienen la orientación normativa de la acción política y de la vida social en el marco de un Estado-Nación referida a una idea de sociedad deseable y por otro lado, son el escenario donde tal orientación se manifiesta explícitamente y se formaliza como punto de partida para la acción gubernamental. Para el caso de la presente investigación, los enfoques del desarrollo anteriormente señalados fueron centrales en la construcción de una idea de sociedad deseable como paradigma de desarrollo, por lo que sirvieron de referente de acción gubernamental en muchos países, entre ellos Colombia.

De ese modo, a continuación se presenta un cuadro que recoge la forma en que el tema de la fecundidad fue abordado en la agenda gubernamental colombiana entre 1960 y 2010 expresada en los Planes, haciendo énfasis en la definición que se hace del problema a la luz de las teorías del desarrollo paradigmáticas para cada momento. Al final del capítulo, se presenta un breve análisis de los actores que han incidido en la definición y tratamiento de la fecundidad en las agendas de gobierno colombianas, más allá de los paradigmas de desarrollo.

Cuadro 1. Planes de desarrollo, definición de desarrollo y definición de la fecundidad como problema

Plan D.llo	Inclusión de la Fecundidad	Desarrollo	Definición de la fecundidad como problema	Compromisos de acción política referidos a la fecundidad, bajo el enfoque neoclásico, de la equidad o del desarrollo humano
Desarrollo económico y social (1961-1970). Alberto Lleras Camargo	Capítulo "Población y Mano de obra en Colombia"	Se busca aumentar y luego conservar el crecimiento anual del PIB en una tasa de 5.6% para que en 24 años se haya duplicado el ingreso per cápita. Se señala sin embargo que: "El desarrollo social y el crecimiento económico son interdependientes" (A.Lleras, 1961; 45)	Crecimiento acelerado de la población: "... la grande amenaza de este tiempo, consiste en la explosión demográfica, que entre nosotros no es ya una rigurosa hipótesis estadística sino la realidad que palpamos en cada paso cotidiano." (A. Lleras C, 1961; 18).	
Planes y programas de desarrollo (1969-1972). Carlos Lleras Restrepo	Capítulo 1: Análisis y Políticas Generales, sección "política de población"		Crecimiento acelerado de la población: "la existencia de una alta tasa de crecimiento de la población (32.25%), acompañada de un crecimiento del producto interno bruto difícil de sostener a largo plazo (...)" (C.Lleras, 1969; 101).	* Política de población: "Los objetivos inmediatos de la política de población dadas las características de la sociedad colombiana, son: lograr una mejor redistribución territorial de la población y modificar el actual ritmo de crecimiento de la población por medio de una reducción de la fecundidad" . (C. Lleras, 1969; 103). * Política de la Paternidad responsable: buscaba reducir el número de hijos ilegítimos y así, "aliviar el problema demográfico en aquellos estratos donde seguramente es más urgente hacerlo" (C. Lleras, 1969).
Las cuatro estrategias (1970-1974). Misael Pastrana	Capítulo "Población"	"Dicho en otras palabras, se pretende conducir al país hacia un verdadero desarrollo que le garantice el bienestar y en donde la igualdad de oportunidades le permita al colombiano realizarse plenamente según sus capacidades y voluntad de servicio"	Crecimiento acelerado de la población: " "Una alta tasa de crecimiento en la población es un obstáculo al desarrollo por las siguientes razones: 1)Significa que una gran proporción de la población es joven y no está produciendo; 2)Menos mujeres trabajan fuera de sus hogares, (...) 4)alta proporción del ahorro y los préstamos externos, debe emplearse en proveer los mismos servicios a mayor número de personas, (...) 5)grandes familias en la clase de altos ingresos conduce a menos ahorro y formación de capital ; 6)La carga en la capacidad administrativa del país incluyendo educación, justicia y todos los servicios empeñados por el Estado crece continuamente (...); 7) Las masas de pobres y de menos educados aumenta más rápido que la movilidad hacia arriba(...). (Pastrana, 1970; 69)Ver : Pastrana, 1970; 69).	*Programas de acceso a servicios de planificación familiar, educación, aumento de los ingresos, urbanización e industrialización para inducir 'cambios mentales' favorables para retrasar el matrimonio y reducir la fecundidad. (Lleras, 1969; Pastrana, 1970).
Para cerrar la brecha (1974-1978). Alfonso López Michelsen	Tercera parte, Programas sociales; Capítulo "Programas de Salud y Saneamiento ambiental"	Se entiende como la consecución de condiciones materiales estables para toda la población, en condiciones de equidad.	* Entre el crecimiento demográfico y el Desarrollo Humano "El factor demográfico es uno de los aspectos fundamentales de una política integral de desarrollo y en ese sentido, se facilitará la información y los medios necesarios para que toda pareja e individuo decida libre y responsablemente sobre el número de hijos". (López, 1974; 16)	
Plan de integración social (1978-1982). Julio César Turbay	Aspectos generales del Plan, Introducción, Diagnóstico. Parte Cuarta: Programas de inversión. Cap I: Población, situación actual y proyecciones	"Sí creo oportuno destacar la estrecha interdependencia y complementariedad entre crecimiento y desarrollo, es decir, entre lo estrictamente económico y el bienestar social". (Turbay, 1978; 9)	* De los últimos en darle prevalencia al enfoque demográfico: Se identifica "una favorable situación y perspectiva en la que, por primera vez, el país puede realmente aspirar a un mejoramiento cualitativo de las condiciones de vida de la mayoría de los ciudadanos." (Turbay, 1987; 14), por la reducción de la fecundidad (de 6.5 hijos por mujer en 1966 a 4.2 en 1976)	

Cambio con equidad (1982-1986). Belisario Betancur	Capítulo: "Política Social: Mayores oportunidades para la superación humana"	Cinco objetivos centrales para consolidar el desarrollo: 1) incremento del ahorro público, 2) Divisas para el Desarrollo, 3) Incentivos para la capitalización empresarial, 4) fortalecimiento del sector agropecuario, 5) Nuevos ejes de expansión industrial	* Acercamiento al enfoque de DSR y SSR: Se identifican abortos y complicaciones de embarazos como las causas de enfermedad y mortalidad que más afectan a las mujeres entre los 15 y los 44 años. <i>*Confianza en Transición Demográfica: "A medida que la transición demográfica surta sus efectos, hacia el final de la década se atenuará considerablemente la presión de la oferta laboral"</i> (Betancur, 1982; 8)	Hay una sección especial de 'Atención Integral a la Familia', pero allí no se menciona la 'planificación familiar', pero sí la promoción social de la mujer y la igualdad de derechos.
Plan de economía social (1986-1990). Virgilio Barco	Capítulo: "Programas sectoriales para el Desarrollo Social"	Se opta crear un nuevo modelo de desarrollo económico "(...) en el cual la obsesión por crecer aceleradamente sin importar quiénes se beneficien o quiénes resulten perjudicados, sea sustituida por el firme deseo de llevar los frutos del progreso a quienes más los necesitan, los pobres y a la clase media". (Barco, 1986; 9) El potencial humano es la base de un nuevo patrón de desarrollo	* Acercamiento al enfoque de DSR y SSR: Alta incidencia del VIH SIDA, se identifica que las complicaciones de embarazos y partos, son causas importantes de hospitalización. *Reducción de las tasas de natalidad y las de mortalidad y por tanto, aumento de esperanza de vida al nacer y de personas de mayor edad. No aparece como problemático el ritmo de crecimiento de la población, ni como problemático el embarazo adolescente, ni se habla de derechos sexuales y reproductivos. La dinámica poblacional se tiene en cuenta fundamentalmente como una variable socioeconómica que generará demandas específicas al Estado, y cuya salud es clave para el bienestar	*Programa 'Salud Básica para todos', busca garantizar la salud como derecho fundamental de la población y por tanto debe garantizar una cobertura básica a la población: "Atención del embarazo y el parto por personal calificado; Detección precoz de cáncer uterino a través de la práctica periódica de la citología de cuello uterino; Servicios de planificación familiar" (Barco, 1986; 18).
La revolución pacífica (1990-1994). César Gaviria	Capítulo 3, Las Estrategias del Plan, La infraestructura social, Parte III	"... el papel de los mercados, la información, el efecto del capital humano y las externalidades, son temas que dominan hoy las ideas del desarrollo" ... "La política social asociada con este plan. ...se orienta a fortalecer las capacidades de la población para aprovechar las mayores oportunidades creadas por los programas económicos, regionales y sociales, emprendidos por el gobierno"	* Acercamiento al enfoque de DSR y SSR: Ni la fecundidad ni la Salud sexual y reproductiva aparecen en el capítulo de salud. Sin embargo, se encuentra que para 1984 las enfermedades en órganos genitales ocupaban el primer puesto en la lista de causas de morbilidad en consulta externa, y en ese mismo año y en 1988, los partos, los embarazos terminados en abortos y la complicación de embarazos y partos, ocupaban los primeros 3 lugares en las causas de morbilidad en hospitalización.	* En la estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación básica, hay un punto de renovación curricular que incluye esfuerzos para la eliminación de estereotipos de género. Esto en parte está financiado por la Consejería para la Mujer, la Juventud y la Familia
El salto social (1994-1998). Ernesto Samper	Sección 'Población', capítulo "Desarrollo Sostenible"; Capítulos "Derechos de la mujer" y "Juventud y Niñez"	Se busca "un modelo de desarrollo que nos permita regresar a la gente como único destinatario de los esfuerzos del progreso de la sociedad y del Estado". (Samper, 1994;8). "La promoción de una nueva cultura del desarrollo tiene como base los principios del desarrollo humano sostenible (...)" (Samper, 1994; 2)	* DSR y SSR: Equidad de género, violencia contra la mujer, que incluye la violencia intrafamiliar y la sexual, complicaciones del embarazo, parto y aborto.	*Compromiso directo con programas obligatorios de Educación Sexual por medio de la Ley general de educación y el Plan nacional de Educación sexual , con la ampliación de los servicios de salud sexual y reproductiva y con la equidad de género. *Programa para una Política Poblacional: se busca construir una política de población "sostenible que incida sobre las tendencias de las migraciones y asentamientos humanos, especialmente el control y orientación de las migraciones en el interior del país, para que se realicen dentro de unas condiciones de vida digna, acordes con el acordado desarrollo urbano y rural." (Samper, 1994; 9)
Cambio para construir la paz (1998-2002). Andrés Pastrana	Capítulo "Familia y Niñez"; Capítulo "Juventudes"	"La visión moderna del desarrollo...resalta la importancia de la acumulación de cuatro tipos de capital: el natural, el físico, el humano y el social, enmarca adecuadamente el tipo de políticas requeridas para la promoción del desarrollo". (Pastrana, 1998; 27).	* DSR, SSR, Enfoque de El Cairo: "A pesar de la significativa reducción de la tasa de fecundidad en las últimas décadas, ésta presenta actualmente signos de crecimiento en las adolescentes (15-19 años) y en las mujeres jóvenes (20-24 años)." (Pastrana, 1998; 95)*"La capacitación en sexualidad responsable deben población más pobre y con menor nivel de educación, porque es la que más altas tasas de fecundidad presenta, lo cual puede incidir en su desarrollo,	**Política para la Sexualidad Responsable*En el Marco de la sección de juventudes como constructores de un nuevo país, un objetivo específico es desarrollar programas de formación juvenil, uno de los cuales se relaciona con sexualidad. *Sección "Familia y Niñez", "Situaciones Particulares de Familia y políticas propuestas", se aborda violencia intrafamiliar, reproducción responsable, educación sexual. (Pastrana, 1998; 103, 106, 107) *Se elaborará y pondrá en marcha el plan nacional de salud sexual y reproductiva liderado por el sector salud en coordinación con el sector educativo y el ICBF, abordando la salud sexual y la atención de la salud reproductiva en forma integral" (Ibid; 108)

<p>Hacia un Estado Comunitario (2002-2006). Alvaro Uribe Vélez.</p>	<p>Capítulo "Construir la equidad social"</p>	<p>"El desarrollo, en otras palabras, debe conducir no solo a un crecimiento económico más acelerado, sino también a distribución más equitativa de sus frutos". (Uribe, 2002; 156)</p>	<p>*En la sección de 'Salud Pública' se hace referencia a las ETS: se dice que han disminuido, pero que siguen presentando niveles por encima del promedio mundial. Sin embargo el VIH ha aumentado, sobre todo en mujeres. *La salud sexual y reproductiva se establece como eje estratégico en salud, educación, familia. * En el capítulo de empleo, se señala el crecimiento demográfico como un factor que colabora con las dificultades en el empleo (Uribe, 2002; 147)</p>	<p>*Programa de Mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, media y superior, que incluye educación sexual y reproductiva (Uribe, 2002) *Formulación de la Política de Salud Reproductiva y Sexual, para reducir el embarazo de adolescentes y superar las brechas de uso de anticonceptivos por edad, nivel educativo y por regiones del país. (Ibid;194) **"Política nacional para la construcción de paz y convivencia familiar - Haz Paz", establece que "Se penalizará la violencia intrafamiliar y sexual" (Ibid, 200) **Programas de apoyo a la mujer: control del embarazo adolescente, control de VIH sobre todo en mujeres, atención de violencia familiar</p>
<p>Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006-2010), Alvaro Uribe Vélez</p>	<p>"Consideraciones sobre el crecimiento y consideraciones sobre el Desarrollo", "Dimensiones especiales del desarrollo" (contiene Demografía y desarrollo, Género, Juventud)</p>	<p>"...dos preguntas determinan la arquitectura del Plan;...cómo lograr que la tasa de crecimiento económico alcanzada en la actualidad sea sostenible en el tiempo; y ... cómo garantizar que los recursos económicos generados por un mayor crecimiento, efectivamente financien un mayor desarrollo, entendido de manera amplia: un mayor desarrollo económico, social, ambiental y político." (Uribe, 2006; 25)</p>	<p>* DSR, SSR, Enfoque de El Cairo y enfoque demográfico de los 60's:"... cuando la presión demográfica supera la capacidad local de generar ingresos, riqueza y empleo para todos, el resultado es una situación de pobreza; característica común de las ciudades de países en desarrollo". (Uribe, 2006; 169). **"Entre los determinantes de la pobreza se encuentran variables demográficas (p.ej. fecundidad),...". * "El proceso de transición demográfica por el cual atraviesa el país genera una gran oportunidad para incrementar el ahorro de la economía (...)." **"...vale la pena preguntarse si se deben adelantar políticas de control prenatal en países en desarrollo como Colombia... La respuesta debe tener en cuenta los efectos que tiene el crecimiento de las madres adolescentes de escasos recursos, y en general de las familias pobres, sobre la pobreza extrema."</p>	<p>**"Educación para la Sexualidad y Construcción de ciudadanía" **"Servicios Amigables Para Jóvenes y adolescentes" *Continuidad a la implementación de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. *plan nacional de erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes 2006-2011. *Estrategia de Prevención y control de la violencia de género, por medio del "Plan Nacional de la Política de Construcción de Paz y Convivencia Familiar, Haz Paz 2005-2015. *Creación de la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer. *Educación sexual en adolescentes como estrategia para combatir la deserción escolar por embarazo *Plan Nacional de Salud Pública: Control de mortalidad materna y promoción de uso de métodos modernos de planificación</p>

Del análisis del cuadro anterior es posible señalar que el proceso de la fecundidad en la agenda de gobierno colombiana, entre 1960 y 2010, presenta coincidencias con los tres hitos de los enfoques paradigmáticos del desarrollo y su tratamiento puede agruparse de la siguiente forma: Control demográfico como estrategia de desarrollo para los 60's y 70's, un débil acercamiento a una nueva forma de definir la fecundidad como problema entre los 80's y principios de los 90's y el resurgimiento de la fecundidad en la agenda bajo el enfoque de los Derechos Sexuales y Reproductivos (DSR) y la Salud Sexual y Reproductiva (SSR).

El diagnóstico que se hace de la fecundidad como problema desde el Estado en los 60' y 70's, se orientaba a la posición neoclásica de las teorías del desarrollo y su relación con la población. Su definición, a pesar de que para ese momento en la discusión académica tal enfoque había sido parcialmente superado, seguía estando limitada a la preocupación por su impacto negativo en el crecimiento económico y muy cercano al malthusianismo clásico⁴⁵. En general, en el análisis de problemas y formulación de estrategias para luchar contra la pobreza se incluía la planificación familiar y la reducción de la fecundidad como actividades estratégicas.

Sin embargo, había algunas posturas contradictorias a esa posición: aquí se reunían la oposición civil y política a la planificación familiar, las polémicas en la prensa, los ataques de una Iglesia Católica poderosa y los debates en el congreso sobre el papel del gobierno en esos programas, que aunque escasos, en conjunto con las otras fuentes de presión lograron moderar en Colombia el ímpetu del que gozaba en el mundo la idea del control de la natalidad y la preocupación por la explosión demográfica (Echeverry, 1990; Dáguer y Riccardi, 2005; Montenegro y Rivas, 2005; Ojeda, 2010).

En parte como consecuencia de tales críticas, durante la década de los 70 se evidencia la incorporación del tema de la equidad social al problema de la fecundidad y su relación con el Desarrollo en las agendas de gobierno colombianas. En ese momento, algunos servicios y todos los programas de Planificación Familiar pasaron de Profamilia y ASCOFAME⁴⁶ -entidades que inicialmente los promovieron-, al que

⁴⁵ Sin embargo, el enfoque promovido por Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (ASCOFAME) y Profamilia, actores clave en la promoción de la planificación familiar en Colombia era el de el derecho de los padres de familia a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos (Ojeda, 2010; Echeverry, 1991)

⁴⁶ Asociación Colombiana de Facultades de Medicina

en su momento era el Ministerio de Salud; sin embargo, debido a la presión de las fuerzas críticas y por la urgencia de otras situaciones, en la práctica fue un 'tema accesorio' de los programas del componente materno-infantil (Echeverry, 1991; Dáguer y Riccardi, 2005; Montenegro y Rivas, 2005), aún cuando en la definición pública del problema se le ubicaba aún como aspecto central del desarrollo.

Desde el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y más tarde en los gobiernos de los 80's, comienzan a registrarse modificaciones en la forma de definir la fecundidad como problema público en los planes de desarrollo, que es posible decir, coinciden con las transformaciones en las teorías del desarrollo más influyentes. Para esa época, las tasas de fecundidad en Colombia (como en la mayor parte del mundo) presentaban una tendencia decreciente, por lo que su importancia disminuía en la 'agenda internacional de desarrollo' (Montenegro y Rivas, 2005; 130). Aunque desde los 70's el problema de la fecundidad y la población se ubicaba en relación con la equidad en el acceso a servicios de educación y salud, la discusión sobre este tema era mucho menos central y las estrategias de acción a ese respecto, escasas. El aborto y la mortalidad materna comenzaban a aparecer definidos como problemas de salud pública y, aunque brevemente, por primera vez se introduce el tema de la equidad de género en los problemas de gobierno relacionados con el desarrollo.

Gracias a la Conferencia de Población y Desarrollo de Naciones Unidas celebrada en el Cairo en 1994⁴⁷ y en el plano nacional, a la Constitución de 1991⁴⁸, se instaura un enfoque de derechos frente a la reproducción y la sexualidad que puso de nuevo la fecundidad sobre la arena pública a nivel mundial. Así, la definición de la fecundidad como problema de gobierno reaparece en la agenda colombiana en el marco del Desarrollo Humano en la década de los 90 bajo la forma de salud sexual y reproductiva (SSR) y derechos sexuales y reproductivos (DSR). En esa perspectiva, se identifican como problemas principales temas como el embarazo adolescente, la equidad de género, la violencia intrafamiliar y sexual, las enfermedades de transmisión sexual y el VIH, la información adecuada y oportuna, la libertad de

⁴⁷ En materia de DSR y SSR, la Conferencia de Población y Desarrollo del Cairo, establece la necesidad de ampliar la cobertura en métodos modernos de planificación familiar, ampliar la educación sexual, controlar la violencia sexual, potenciar los derechos de las mujeres y controlar el embarazo adolescente. Naciones Unidas, " Informe de la Conferencia Internacional sobre la población y el desarrollo, el Cairo 1994", disponible en: <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/poblacion/icpd1994.htm>

⁴⁸ La Constitución de 1991 establece una pauta para ampliar los derechos de los ciudadanos en campos de educación, salud y otros derechos sociales así como los mecanismos para su garantía

decisión y de nuevo, el acceso a métodos de planificación familiar. En los Planes de Desarrollo de la últimas dos décadas, todos estos son los temas que se definen como prioritarios en materia de reproducción. Sin embargo, se observa que en 2006 se encuentra un capítulo “Demografía y desarrollo”, en el que aparece de nuevo el enfoque demográfico clásico referido al control de la fecundidad en población pobre, aún cuando coexista con la mirada del Desarrollo Humano.

En general, a partir de ese momento comienza un período en el que el Estado colombiano ha generado más y más intensivas acciones de política sobre la fecundidad en tanto problema de desarrollo. Tal cosa se manifiesta a través de las políticas, programas y normas que se han producido en ese período, relacionadas con el ‘nuevo’ enfoque de la fecundidad: los DSR y la SSR⁴⁹. Quizá, la respuesta más importante del sistema político en esta materia es la Política Pública de Salud Sexual y Reproductiva expedida en 2003, pues fue la primera vez que se generó una decisión de política pública orientada específicamente al tema de la reproducción biológica y social de la población y se hace con un enfoque de desarrollo humano.

A pesar de que su operatividad real ha sido cuestionada por autores como Montenegro y Rivas (2005), es significativa en la medida en que es una toma de posición directa del gobierno colombiano frente al tema de los DSR y la SSR; y para algunos actores que han estado trabajando desde el Estado en ello, es un apoyo institucional de gran importancia para continuar enmarcando el tema de la fecundidad en un enfoque de derechos, así como para darle a éste mayor centralidad en las agendas de gobierno, tanto la nacional como en las agendas locales⁵⁰.

⁴⁹ Entre 1994 y 2007, se emiten siete documentos CONPES en los que se aborda directamente la temática de la fecundidad desde el enfoque de DSR y SSR, en los cuales el énfasis está en la atención al VIH sida en salud y educación, la promoción de la mujer rural, la violencia familiar y la equidad de género en el marco de los ODM. De ellos se destacan el CONPES 3077 de 2000 “Política nacional para la construcción de paz y convivencia familiar - Haz Paz” donde se da protección a los DSR por medio la decisión libre y autónoma sobre la sexualidad, y el CONPES 091 de 2005 donde se asume el compromiso con los ODM, implicando equidad de género, la cobertura universal en servicios de Planificación Familiar, combatir el embarazo adolescente y el VIH sida. Ver anexo 1 para más decisiones de acción tomadas.

⁵⁰ En las entrevistas realizadas, Blanco y Arbeláez reconocen que la política ha servido de base para la ampliación de programas que articulan los ministerios de salud y educación a favor de la promoción de los DSR y la SSR, tal como el Programa de Educación para la Sexualidad y el Ejercicio de la Ciudadanía, iniciativa del Ministerio de Educación Nacional y el UNFPA, cuyo propósito es contribuir al fortalecimiento del sector educativo en la implementación y la sostenibilidad de una política de educación para la sexualidad, con un enfoque de ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos.(...)basadas en el respeto a la dignidad de todo ser humano de manera que se valore la pluralidad de identidades y formas de vida, y se promuevan la vivencia y la construcción de relaciones de pareja, familiares y sociales pacíficas, equitativas y democráticas. (Ministerio de Educación Nacional, Programa de Educación para la Sexualidad y el Ejercicio de la Ciudadanía)

Aún así, el cambio más importante en todo este proceso fue dejar de ver a la población como objeto de intervención en relación con su reproducción, para verlo en su dimensión de ciudadanos sujetos de derechos.

Es importante tener en cuenta, sin embargo, que esta ampliación en las actividades del Estado colombiano en favor de los DSR y la SSR no se dan en unilateralmente: como se ha podido ver, gran parte de ellas se sostienen en Plan de Acción derivado de la Conferencia de El Cairo y con la presión del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA)⁵¹. Así mismo, debido a su carácter de problema público, el tratamiento de la fecundidad en la agenda de gobierno colombiana no ha sido un proceso estable e inmune a conflictos.

Como se señaló brevemente, hubo en Colombia varias expresiones de rechazo por parte de diferentes actores frente a la adhesión de los gobiernos a la forma en que los paradigmas de desarrollo definían el problema de la fecundidad y de la población en general, que incidieron sobre las decisiones gubernamentales resultantes. Ya se ha insistido en que la política pública y en general los procesos que implican decisiones de los gobiernos y Estados son, ante todo, procesos políticos en los cuales la influencia que unos actores tienen sobre otros es un factor clave en la toma de decisiones y en la orientación de los cursos de acción en la construcción de políticas públicas⁵².

Por la amplitud temporal y la cantidad de variables y actores que pudieron involucrarse en el proceso de agendación de la fecundidad en Colombia, el presente trabajo no cuenta con información suficiente sobre todos los actores involucrados, ni sus interrelaciones en el mismo. Sin embargo, ha sido posible identificar cinco grupos de actores que reúnen algunos aquellos que participaron en el proceso de la fecundidad en la agenda de gobierno colombiana y sus posiciones⁵³.

⁵¹ Algunas de esas acciones han sido: Evaluación Conjunta de País, Sistema Operacional de las Naciones Unidas en Colombia (2006); Ministerio de la protección social, UNFPA, Febrero de 2003 "Política Nacional de salud Sexual y Reproductiva (PNSSR)"; Plan de acción 2008-2012 entre el gobierno de Colombia y el UNFPA, 2007. Además de los programas de Educación para la Sexualidad, servicios de Salud Amigables para Jóvenes y Adolescentes y la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

⁵² "(...) el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno". (Aguilar, 1993; 44)

⁵³ Ver anexo 2 para una propuesta de análisis de los actores usando la metodología de identificación de Stakeholders desarrollada por Falção Martins y Joaquim Rubens Fontes Filho, (1999).

a) La **comunidad internacional**: comprende organismos internacionales (especialmente la ONU), agencias de cooperación y algunos países como Estados Unidos que han liderado la identificación y definición del problema de la población en relación con la permanencia de tasas altas de fecundidad y su impacto sobre las dinámicas económicas. Actualmente, ha agenciado y presionado el posicionamiento del enfoque de DSR en las agendas de gobiernos de todo el mundo.

b) **Iglesia católica y sectores políticos conservadores**: reúne actores nacionales con un alto nivel de influencia sobre las decisiones de gobierno en Colombia en el período identificado en este trabajo entre los 50s y 60s, quienes manifestaban explícitamente su rechazo y condena al control de la fecundidad a través de programas de planificación familiar. Este sector ha moderado su oposición radical, pero ha seguido haciendo resistencia de más bajo perfil a la promoción de programas de educación sexual y discusiones sobre DSR como el aborto⁵⁴.

c) **Profamilia y ASCOFAME**: son entidades privadas que en Colombia comenzaron a movilizarse a través de la investigación y la prestación de servicios, para presionar la agendación de la fecundidad. También podrían incluirse la **División de Estudios de Población (DEP)** y la **Asociación para el Estudio Científico de la Población (ACEP)**, entidades que se formaron para la investigación demográfica e implementación de programas de Planificación Familiar, aunque desaparecen a finales de los 70. (Echeverry, 1991)

d) **Estudiantes y políticos de la izquierda radical** para quienes las iniciativas de promover la planificación familiar en Colombia era una forma de expandir las políticas imperialistas y mantener controlados a la población obrera y pobre.

e) Actores '**desinteresados del tema**' que han jalonado la atención del gobierno hacia otras temáticas como desarrollo de infraestructura, comercio, empleo, paz, entre otras.

Es posible ver, de ese modo, que el panorama de actores e intereses involucrados en el tratamiento de la fecundidad desde el gobierno, comprendía una serie

⁵⁴ Para Diego Arbeláez, director del programa Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía, y Johanna Blanco, miembro del equipo técnico del mismo programa, la oposición de sectores poderosos de la iglesia católica como el Opus Dei, fue el factor que logró derrumbar el trabajo que se llevaba en materia de educación sexual a partir de la Ley General de Educación (115 de 1994). (Entrevistas realizadas en Octubre 4 y Septiembre 27, respectivamente)

posiciones opuestas, todas ellas con algún tipo de influencia sobre las decisiones gubernamentales. De ese encuentro de actores e intereses, se obtuvo como resultado principal que la posición tomada por Estado colombiano frente a la fecundidad se caracterizara por una serie de decisiones híbridas entre los enfoques de desarrollo paradigmáticos y posturas estatales contradictorias, derivadas de las características del contexto socio-político y cultural nacional. Era el resultado de la tensión entre la consistencia con el enfoque de desarrollo paradigmático al que el Estado colombiano adhería y las consecuencias políticas negativas que implicaban hacerlo abiertamente. Los resultados de sus interacciones en materia de decisiones de gobierno, se desarrollan con mayor amplitud en el capítulo siguiente.

Luego de haber presentado cómo se articulan fecundidad-desarrollo-agenda de gobierno colombiana en el período 1960-2010, a continuación se formula una propuesta de análisis de ese proceso desde una perspectiva politológica, para rescatar el modo en que este tipo de estudios pueden enriquecer la reflexión teórica de la disciplina y la comprensión empírica de los fenómenos que estudia.

4. HACIA UN ESQUEMA DE ANÁLISIS POLITOLÓGICO DE LA FECUNDIDAD EN LA AGENDA DE GOBIERNO COLOMBIANA

Del proceso que ha sido objeto de estudio de la presente investigación, ha sido posible abstraer tres elementos teóricos básicos, constitutivos de la naturaleza de las políticas públicas: 1) éstas se basan en presupuestos sobre la realidad, que denominaremos comprensión teórica sobre las situaciones que han sido definidas como problemas de gobierno, 2) implican unas formas particulares de relacionamiento entre el Estado y los ciudadanos y 3) involucran *tomas de posición* del Estado, entendidas estas como la decisión de diferentes gobiernos frente a actuar o no ante una cuestión y frente a cómo hacerlo (Ozlak y O'Donnell, 1976).

A partir de tales elementos teóricos generales, el presente trabajo propone que la articulación entre enfoques de desarrollo, fecundidad y su incidencia sobre el tratamiento de tal tema como problema en la agenda de gobierno colombiano entre 1960 y 2010, puede entenderse a través de tres proposiciones fundamentales:

1) La **comprensión teórica de los gobiernos** sobre la forma en que la fecundidad se entiende como problema y sobre cómo debe intervenir, se ha caracterizado por **dos hipótesis generales enmarcadas en el supuesto de la modernización**: la hipótesis 'fecundidad elevada-crecimiento económico' y la hipótesis DSR, SSR-Desarrollo Humano

2) El tratamiento que se ha dado a la fecundidad en la agenda de gobierno colombiana durante el período señalado, es una manifestación de **las transformaciones que se han presentado en la relación Estado-ciudadanos**, en donde estos han pasado de ser 'población objeto de intervención' a ser 'ciudadanos sujetos de derechos'. Este es un proceso que ha ido de la mano con transformaciones en los paradigmas políticos y científicos sobre el desarrollo

3) En la posición pasiva que el Estado colombiano, representado por los gobiernos situados entre 1960 y 2010, ha tomado frente a la fecundidad, se refleja que los procesos sociopolíticos nacionales **limitan la influencia de los paradigmas de desarrollo** en las decisiones de gobierno.

A continuación se explica en detalle cada uno de los elementos mencionados.

4.1. Hipótesis generales sobre la relación fecundidad-desarrollo

Aunque el crecimiento acelerado de la población en los años 50's y 60's fue una realidad fáctica, su construcción como problema prioritario de atención pública, es decir como problema de desarrollo, deriva de **elaboración teórica y política sobre lo deseable y lo urgente**.

La definición predominante en la discusión pública mundial sobre la relación fecundidad-desarrollo, ha estado enmarcada en una forma de comprender los procesos socio-políticos como eventos que dependen de la etapa de desarrollo en que se encuentre una sociedad, dentro de un continuo histórico en cuyos extremos se ubican la sociedad tradicional y la moderna. Esta perspectiva, que ha sido denominada de *modernización*, aduce la transición continua de etapas de menor a mayor 'modernidad', donde se transforman simultánea y armónicamente las diferentes dimensiones del mundo social⁵⁵. Con esta presuposición básica, la síntesis de elaboraciones teóricas posteriores ha llegado a que estas etapas van de sociedades rurales, con bajos niveles de ingreso y de educación y con tasas de fecundidad y mortalidad altas, a sociedades urbanas, con altos niveles de ingresos y educación y con bajos niveles de mortalidad y fecundidad⁵⁶.

Además de ser un supuesto teórico sobre la estructuración y cambio de los procesos socio-políticos, este planteamiento incide transversalmente en la manera como se define actualmente el problema de la fecundidad, al igual que en las principales estrategias planteadas para su solución. Incluso, puede considerarse paradigmático en la medida en que provee a un grupo, tanto de científicos como de políticos, de un referente para identificar y definir problemas, así como soluciones (Rist, 2002). Y, en tanto paradigma, se constituye como el marco de referencia dentro del cual se ubican y se vinculan conceptualmente la noción de Desarrollo y la Transición

⁵⁵ Como supuesto teórico del pensamiento social y supuesto político, fue muy influyente el trabajo sobre el estructural-funcionalismo desarrollado por el estadounidense Talcott Parsons en la primera mitad del siglo XX, en la medida en que sugiere que las sociedades modernas se caracterizan por ser sistemas que implican la relación coherente entre los subsistemas que abarcan lo normativo, lo moral, lo económico, la personalidad (Leys, 1996). Einsdat (1970), señala que desde finales del siglo XVII hasta comienzos del siglo XIX (y de acuerdo con lo que se plantea en el presente trabajo podría agregarse que hasta nuestros días), el pensamiento y análisis social se han interesado especialmente por la sociedad moderna como un tipo de sociedad distinta y que se confronta con las 'sociedades tradicionales', siendo la primera 'sociedades urbanas' y las segundas 'pueblos primitivos' (p 323).

⁵⁶ La relación entre las teorías de modernización, del desarrollo y la fecundidad, se expone en el capítulo 'Economía de la Fecundidad' del trabajo de Todaro (1977) y es un supuesto criticado por autores como Germani (1965), Einsdat (1970), Escobar (1998)

Demográfica, incluso con los cambios que se han dado en las teorías del desarrollo y de la realidad demográfica fáctica. Precisamente, la forma en que este supuesto se expresa en la acción gubernamental, se observa en que en los planes de desarrollo de 1960 a 2010, la transición demográfica es asumida como un fenómeno objetivo que se va completando con el tiempo en la medida en que se atraviesan las etapas del desarrollo⁵⁷.

Ahora bien, aún dentro del marco de la sucesión de etapas progresivas como forma de entender los procesos de transformación social, se han presentado variaciones en la definición de lo que se considera deseable en tales procesos de cambio. Estas, se apoyan sobre corrientes políticas dominantes (los enfoques de Desarrollo anteriormente mencionados), que a su vez, conducen a modificaciones en la forma en que se comprende la relación del desarrollo con la fecundidad y en los mecanismos que se han considerado apropiados para intervenir sobre ella.

A partir de la información obtenida en la presente investigación, se identifican, derivados de los enfoques paradigmáticos del desarrollo, **dos enfoques principales sobre la definición conceptual de la fecundidad, del desarrollo y de la relación entre ambos**, que para los gobiernos colombianos entre 1960 y 2010, eran las formas de entender y explicar los procesos socio-políticos. Por tanto se constituyen como las hipótesis predominantes para definir e intervenir el problema de la fecundidad en relación con el desarrollo⁵⁸: se trata de la hipótesis fecundidad elevada-crecimiento económico, y la hipótesis DSR, SSR-Desarrollo Humano.

4.1.1. Hipótesis fecundidad elevada-crecimiento económico

Esta hipótesis acoge el enfoque según el cual la fecundidad (realidad fáctica) se identifica como problemática por sus altas tasas en relación con el crecimiento económico (problema de política)⁵⁹ y coincide con lo que en el presente trabajo se expuso como paradigma de desarrollo neoclásico, cuyo momento de mayor

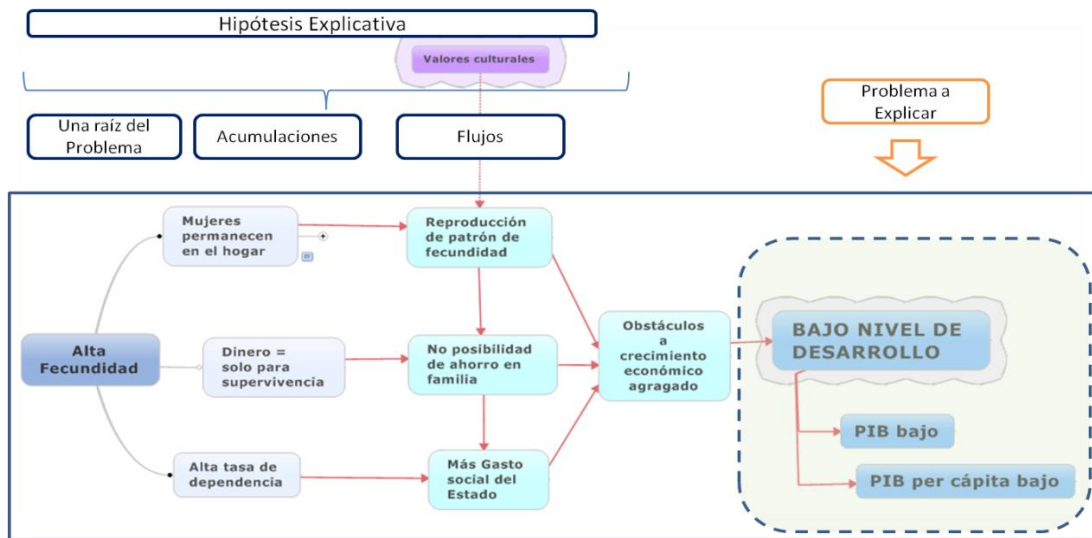
⁵⁷ Cabe citar acá la forma en que el gobierno de Belisario Betancur, en 1982, comprendía ese proceso en relación con el desarrollo del País: "A medida que la transición demográfica **surta sus efectos**, hacia el final de la década se atenuará considerablemente la presión de la oferta laboral". (Betancur, 1982; 8). (La negrilla no es del texto original)

⁵⁸ El uso de la noción de 'hipótesis' es tomado del trabajo de Carlos Matus (1987) sobre la formulación y análisis de políticas públicas. Para él, toda definición de un problema público es la *hipótesis* que el analista o el policy-maker formula para indicar qué hace problemática una situación identificada, qué factores lo producen y cómo puede resolverse.

⁵⁹ Lo que aquí se señala como problema de política es el crecimiento económico como prioridad del desarrollo y su relación con la fecundidad y no que el crecimiento económico en sí mismo, pues este también podría considerarse como una realidad fáctica.

incidencia se ubicaba entre la década del 50 y el 60, pero que en la agenda de gobierno Colombiana prevalecía hasta entrados los 70.

Usando la herramienta del *flujograma situacional*⁶⁰ desarrollado por Carlos Matus (1987) para identificar cómo un gobierno construye el diagnóstico de un problema, es decir cómo lo define, según esta primera hipótesis se tendría que el problema de la fecundidad se explica cómo se expone a continuación:



Fuente: Adaptación de Matus (1987)

Sin la intención de volver sobre la discusión puede señalarse, a modo de síntesis, que la hipótesis predominante que los gobiernos de la época construían, o mejor, acogían, frente a la fecundidad, era la necesidad de reducirla en la medida en que obstaculizaba el ahorro privado y público: una alta tasa de fecundidad exigía a las familias distribuir más sus ingresos, lo cual afectaba la posibilidad de ahorrar o de tener un tipo de consumo favorable para el desarrollo de mercados e industrialización. Asimismo, la alta fecundidad se traducían en más población en edad escolar y en una mayor demanda de inversión estatal en servicios sociales de salud y educación y, de igual forma, una mayor cantidad de niños en la estructura de la población implicaría que una menor proporción de población productiva y que la existente, debería gastar sus ingresos en su manutención. El problema central era,

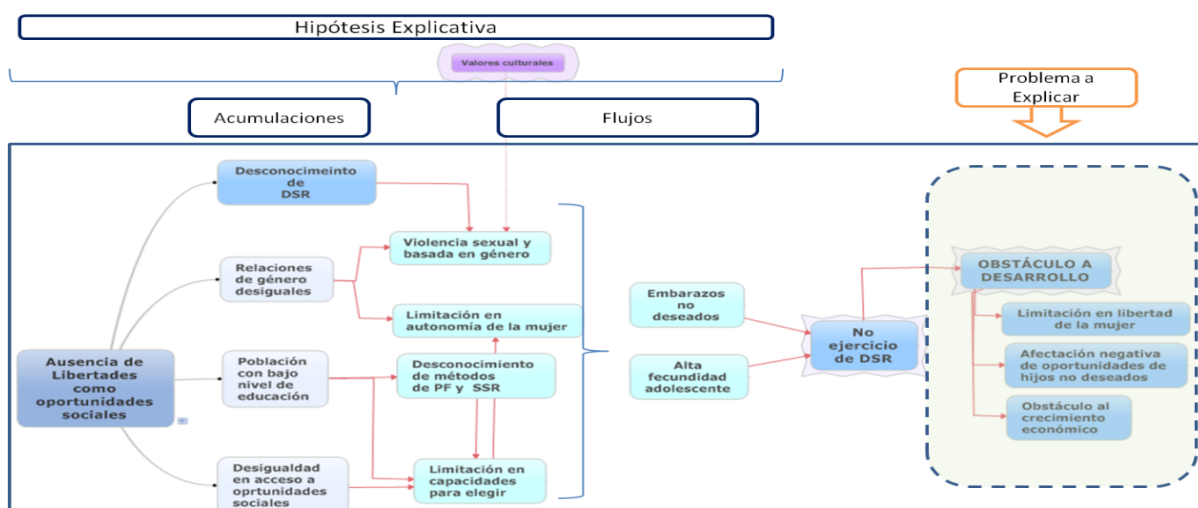
⁶⁰ El flujograma situacional, es el instrumento usado para la 'explicación situacional' en del Método de 'Planeación Estratégica Situacional' desarrollado por Carlos Matus (1987) para la formulación y análisis de políticas públicas. En este enfoque, para analizar los supuestos a partir de los cuales se define un problema a ser incorporado en una agenda de gobierno como política pública, se hace referencia al 'Momento explicativo' cuyo método es la explicación situacional. Con la noción de 'situacional', el método busca tener en cuenta la realidad como es para el analista, pero también como es para los otros (opositores), es decir, rescatando el carácter de 'situación social' del análisis y diseño de políticas públicas. El flujograma situacional busca reconstruir la hipótesis que desde el gobierno se ha construido para explicar los procesos generadores del problema identificado, y por tanto, los posibles ejes de acción estratégica.

entonces, los obstáculos que la alta fecundidad imponía a la acumulación de recursos y al ahorro privado y público⁶¹.

4.1.2. Hipótesis DSR, SSR⁶² - Desarrollo Humano

Esta hipótesis coincide con el momento en que el paradigma era el Desarrollo Humano y el problema sobre la fecundidad no se agotaba en sus tasas, sino que abordaba una multiplicidad de variables complejas tanto en su definición conceptual como en su interdependencia.

Usando también el método de la explicación situacional, sería posible encontrar que en este enfoque el problema de la reproducción se define como se expone a continuación:



Fuente: Adaptación de Matus (1987)

Como se ve, aunque para ambos enfoques la preocupación es por el desarrollo y su relación con la reproducción humana, para esta segunda hipótesis lo que explica el rezago en las etapas de desarrollo no es, ya, la obstaculización del ahorro por cuenta de la alta fecundidad. Al incorporar la perspectiva de las libertades como oportunidades sociales, la fecundidad se hace problemática por las características de los procesos en que se producen los nacimientos, antes que por los nacimientos mismos. Esto es, los derechos que se incluyen y los que se vulneran, la libertad de decisión sobre la sexualidad, la información suficiente para tomar decisiones informadas, la salud sexual que abarca el acceso a servicios, la equidad entre los

⁶¹ La relación del nivel de la fecundidad con la estructura poblacional y con la tasa de dependencia, es un fenómeno demográfico objetivo. Lo que en este párrafo se formula como una situación de la época, es aquello que de ese fenómeno se consideraba problemático: la obstaculización al crecimiento económico.

⁶² Derechos Sexuales y Reproductivos y Salud Sexual y Reproductiva

sexos, las edades donde la fecundidad alta es más problemática por afectar las posibilidades de aprovechar oportunidades sociales y la autorrealización.

La fecundidad alta no desaparece del entramado de factores que inciden sobre el desarrollo desde el plano de la reproducción humana, pero en el enfoque de desarrollo que ha servido de marco de referencia para la acción gubernamental sobre la fecundidad en la última década, el problema consiste, como señala Diego Arbeláez (2010), en potenciar el ejercicio de derechos⁶³ incluso por encima de prevenir situaciones indeseables.

Para ambas hipótesis, sin embargo, se supone que el país afronta un problema de la fecundidad que es propio de las etapas iniciales del proceso de desarrollo. Estarían caracterizadas por la alta fecundidad y el bajo nivel de crecimiento económico para la primera hipótesis, o por el bajo ejercicio de los DSR y unas libertades humanas limitadas para la segunda. La etapa final, que sería consistente con las características de una sociedad desarrollada, sería una baja fecundidad y alto crecimiento económico, o un alto nivel de ejercicio de DSR y unos ciudadanos con libertad para acceder a oportunidades y ampliar sus capacidades⁶⁴.

4.2. Una lectura desde las teorías del Estado: del control en fecundidad de la población a los derechos de la ciudadanía

Encontrar en los marcos de referencia para la acción estatal -que en este trabajo se han denominado teorías de desarrollo paradigmáticas-, el paso del control de la fecundidad y del crecimiento económico como estrategias y objetivos del gobierno, a los esfuerzos por promover el ejercicio de Derechos Sexuales y Reproductivos, el acceso a Salud Sexual y Reproductiva y el Desarrollo Humano, habla de cambios significativos en la vinculación Estado-ciudadanos.

¿Cómo se llega de la reproducción biológica y social de las poblaciones a su organización política y jurídica bajo la forma institucional de Estado? Michelle

⁶³ Esta perspectiva dejaría ver además un componente propositivo de la política pública, pues para Röth (2002), ésta no es meramente reactiva ante situaciones definidas como problemáticas sino que también busca promover la construcción de escenarios deseables, el ejercicio de los DSR para el caso de este trabajo.

⁶⁴ Desde fuera del gobierno, la perspectiva resulta diferente. Lecturas críticas de algunos sectores de la academia no verían gran diferencia entre las dos hipótesis aquí enunciadas, pues el fin último de las dos sería controlar la fecundidad para aumentar la riqueza económica. Para Amartya Sen (2002) derechos que se constituyen como libertades (dentro de los cuales estarían incluidos los DSR) son fines en sí mismos, aún cuando tengan un componente instrumental para la consecución de fines como los económicos (Ibid; 55). Por la prevalencia de la noción de capital humano y protección de los derechos 'para' otro fin, puede señalarse que el desarrollo económico sigue apareciendo como el trasfondo desde el que se justifican la acción pública sobre la reproducción humana.

Foucault (2006) proponía que el surgimiento de la población como concepto político y el Estado Moderno, son hitos inseparables uno del otro. Para él, es precisamente el gobierno de la población lo que *desbloquea* el arte de gobernar cuando las técnicas propias de los principados se hacen inoperantes con la consolidación de la economía capitalista moderna. Las 'nuevas' técnicas consisten en la administración de la población según los fines necesarios para el Estado. Sin entrar a discutir si éstas técnicas siguen o no vigentes en las formas actuales de gobierno, como se expuso en el capítulo anterior, las modificaciones en la forma en que se ha definido la fecundidad como problema en los marcos normativos que sirven de referencia para la acción dejan ver un cambio significativo: el conjunto de seres humanos reunidos en un territorio bajo la forma de Estado-Nación, pasa a ser asumido desde el Estado a través de una perspectiva que rebasa el carácter de 'conjunto orgánico de sujetos' que son objeto de intervención estatal. De ese conjunto orgánico, emerge el reconocimiento de los ciudadanos como sujetos de derechos en materia de reproducción biológica y social.

En la medida en que la fecundidad era problemática en los 50's y 60's porque su crecimiento acelerado retrasaría el crecimiento económico, se llega a que el modo en que el Estado debía actuar era interviniendo directamente sobre la población, en la dinámica de la fecundidad. Para este fin los programas de Planificación Familiar, se constituyeron como el hito técnico y político que, dependiendo del régimen político, podían ser coactivos o voluntarios, siendo este último el caso en Colombia.

Las discusiones sobre las relaciones de dominación-dependencia e igualdad-desigualdad, que como se expuso tenían una incidencia importante durante los 70's en las teorías del desarrollo y en la definición de la fecundidad como problema alrededor del mundo, repercutieron sobre la forma en que el Estado se relacionaba con los ciudadanos en esta materia: al tiempo que cambiaba el enfoque de los programas y se ampliaba la población a la que se dirigía, los Estados incorporaron la fecundidad como parte su política social y ya no como parte de las estrategias de crecimiento económico.

En efecto, a pesar del carácter pasivo del Estado colombiano frente a la intervención sobre la fecundidad, para 1970 todos los programas de Planificación Familiar en Colombia habían pasado de Profamilia y otras entidades privadas, al que en su

momento era Ministerio de Salud para ser ofrecidos de forma gratuita, por lo menos según se establecía en la norma (Echeverry, 1991)⁶⁵. Aunque el tipo de Estado neoliberal de la *reforma estructural* (80's y principios de los 90's) limitó la prestación de los servicios sociales por parte del Estado, generó efectos de inequidad en las condiciones de vida y exclusión en acceso a servicios en gran parte del mundo, que presionaron un proceso de reforma estatal de envergadura global que se manifestaría en la década siguiente (Varela, 1998).

En los 90's se consolida, como se presentó, el paradigma del Desarrollo Humano. La vinculación de ese enfoque con el reconocimiento de derechos y con la ampliación de la participación ciudadana, se traduce en transformaciones en la forma de ejercer el gobierno: La población en su carácter de ciudadanía y los derechos que le son reconocidos, se ubican en el centro de las prioridades sobre el desarrollo, al tiempo que el viraje de los mecanismos de gobernar⁶⁶ les daba a los estos mayores espacios de participación política (CLAD, 1998; Varela, 1998).

Así, el Estado no solamente reconoce que es un tema de competencia pública sino que, al poner el problema de la fecundidad en el plano de los servicios sociales por lo menos en el diseño de los planes de acción, incorpora el tema desde una forma de relacionarse con los ciudadanos que no se agota en el 'Estado Mínimo' (Abramovich y Courtis, 2002), pero que, al pasar por el filtro de la equidad, tampoco se agota en el Estado 'gubernamentalizado' cuya intervención sobre la población se explica por la consecución de 'finés de Estado' (Foucault, 2006). Es una forma de relación con la ciudadanía que, incluso, presenta características más cercanas a los Estados de 'bienestar' o a los Estados Sociales de Derecho por ejemplo, en el reconocimiento de la responsabilidad estatal de velar por el acceso libre y equitativo de los ciudadanos a ciertos servicios sociales⁶⁷, en donde las acciones del Estado se justifican por la generación de condiciones que garanticen el ejercicio de derechos, rebasando los

⁶⁵ Además, es posible encontrar que desde el Plan de Desarrollo del gobierno de Carlos Lleras Restrepo que "El Ministerio de Salud Pública, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y la Caja Nacional de Previsión Social, ofrecen actualmente información y servicios médicos de planificación familiar" (Lleras, 1969; 104)

⁶⁶ En la literatura sobre gestión pública, tal cosa implica el cambio de la administración pública a una forma de gestión donde los ciudadanos y sus derechos son mucho más centrales; estos enfoques que han sido denominados de Gerencia Social, Gobernancia Política y de Valor Público. (Moore, 1998; CLAD, 1998)

⁶⁷ Para Abramovich y Courtis (2002), la incorporación de los derechos dentro de los marcos normativos del Estado pasa por el Pacto internacional de los Derechos Económicos, Sociales y culturales; "la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un complejo de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado: obligación de abstenerse a actuar en ciertos ámbitos y de realizar una serie de funciones, a efectos de garantizar el goce de la autonomía individual e impedir su afectación (...)". (p 24)

civiles y políticos, llegando a los económicos, sociales y culturales y más recientemente, a los Sexuales y Reproductivos⁶⁸.

En esa medida, el enfoque de derechos como nuevo paradigma político y de gobierno es una verdadera redefinición del contrato social⁶⁹ y una de sus expresiones se encuentra, en la forma en que el Estado define y trata la fecundidad.

La relación fecundidad-desarrollo-agenda pública en Colombia, igualmente, ha expresado una transformación en las características de la institución Estatal y en su relación con la población que reconoce como ciudadanía. La magnitud del cambio, sin embargo, ha estado acotada por los procesos políticos nacionales: éstos son el escenario en el que verdaderamente se disputa la *toma de posición* del Estado frente a una cuestión y encarnan el contexto socio-político que define la efectividad de las decisiones de gobierno frente a la misma⁷⁰. Precisamente, la tercera proposición que se formula en el presente trabajo como clave para la comprensión politológica del proceso de la fecundidad en la agenda de gobierno y que se expone a continuación, hace referencia a cómo tales características y procesos nacionales imprimen un margen de limitación a los paradigmas del desarrollo en las decisiones de gobierno, aunque sean paradigmas que se constituyen como marcos normativos universalmente aceptados como definiciones de lo problemático y lo deseable frente a la fecundidad.

4.3. Entre la intervención y el olvido: límite de los paradigmas del desarrollo en el tratamiento de la fecundidad en las agendas de gobierno colombianas

Una cosa es clara frente a la caracterización de la intervención gubernamental sobre la fecundidad: desde el principio, el Estado colombiano tomó una posición pasiva. Ha sido posible ver cómo en los enfoques de desarrollo paradigmáticos para cada momento, la fecundidad ha ocupado continuamente un lugar relevante, aún cuando

⁶⁸ Abramovich y Courtis (2002) exponen, apelando Van Hoof (1997), que el Estado adquiere “cuatro <<niveles>> de obligaciones: obligaciones de *respetar*, obligaciones de *proteger*, obligaciones de *garantizar* y obligaciones de *promover* el derecho en cuestión.” –cursivas del texto original- (p 29).

⁶⁹ Edgar Varela Barrios (1998) se refiere con esta afirmación al momento de reforma de finales de los 90, pero es una noción igualmente válida para comprender las reformas en donde se modifican los compromisos y responsabilidades que el Estado asume frente a los ciudadanos.

⁷⁰ Para Pedro Medellín (2004), las políticas públicas son inseparables del régimen político en el que se inscriben, no solamente por sus características formales relacionadas con la democracia y el autoritarismo, sino porque sus características de consolidación institucional, las prácticas culturales usadas en el gobierno (que Medellín denomina ‘modos de gobierno’), determinan cómo las políticas públicas se diseñan, se implementan y sus posibilidades de transformación social.

se presenten variaciones en la definición del problema. Sin embargo, con frecuencia se llama la atención sobre su ausencia casi absoluta en las discusiones que se desarrollan en las esferas gubernamentales colombianas (Montenegro, 2005; Angulo, 2010).

Para el primer período reseñado en esta investigación (entre 1960 y 1970 aproximadamente), los gobiernos adherían abiertamente a la forma en que se problematizaba el ‘problema de la fecundidad’ siguiendo el paradigma de desarrollo neoclásico. Sin embargo, evitando entrar en conflicto con la iglesia, su acción se limitaba a abrir espacios para que ASCOFAME, la DEP, la ASCEP y Profamilia intervinieran. Un ejemplo de esto, fue la negociación que se hizo en 1965 con USAID para conseguir la financiación de los programas de Profamilia (Echeverry, 1991).

Más adelante, el producto es la ausencia de acciones claras por parte de los diferentes gobiernos en materia de fecundidad y sexualidad en general, tal y como se presentó en la sección de esta investigación que recoge las acciones de gobierno en los 80s y principios de los 90.

Recientemente, a pesar de que efectivamente en el marco del Desarrollo Humano el Estado colombiano ha aumentado la cantidad de acciones que involucran los DSR, el juego político mencionado ha impedido que sean del todo consecuentes con ese paradigma, en la prioridad que se otorga al problema en la agenda: Aunque la conferencia mundial de población que marcó un hito en la forma de definir la fecundidad desde la perspectiva pública se realizó en 1994, solo hasta 2003 se expide en Colombia la política pública de SSR y hasta. En 2007 se comienza a hacer seguimiento de las acciones públicas en función del Plan de Acción con el impulso del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y el Estado colombiano comienza a hablar de ‘Derechos’⁷¹. El impacto operativo de la política, así como el compromiso real de Estado y del gobierno con la misma aún lucen borrosos (Montenegro y Rivas, 2005) y, para personas que han trabajado el tema desde las instituciones estatales mismas⁷², solo se empieza a incorporar el enfoque de

⁷¹ Como es posible observar en la cartilla de DSR que el Ministerio de la Protección Social publica en conjunto con Profamilia

⁷² Tomado de entrevistas realizadas a Johanna Blanco y Diego Arbeláez en Octubre 4 y Septiembre 27, respectivamente)

derechos desde 2009 por presión del UNFPA⁷³. Así mismo, hasta Agosto de 2010 se constituye un órgano institucional responsable de la promoción de DSR⁷⁴.

Como se vio, el gobierno que inicia en 2006 toma una posición que se aleja del enfoque del Desarrollo Humano: en el capítulo “Demografía y Desarrollo” de su Plan, por primera vez desde 1978, se vuelve a hacer análisis de la población en relación con variables económicas y se enuncia explícitamente que la política de lucha contra la pobreza debe considerar programas para reducir la tasa de fecundidad y fertilidad, así como retardar la maternidad de las mujeres jóvenes más expuestas a condiciones de extrema pobreza⁷⁵. Los planes de Samper (1994) Pastrana (1998), Uribe (2002) y Uribe (2006), a pesar de ubicarse en el paradigma del Desarrollo Humano, hacen menos referencia a éste que a nociones como Capital Humano⁷⁶ a la hora de hablar de la población. Por la orientación económica de este concepto, la definición del problema de la fecundidad difiere de la consideración de derechos y libertades como fines en sí mismos, que es lo que se establece en la perspectiva del Desarrollo Humano (Sen, 2002).

Este resultado se explica en el análisis de los actores, intereses y conflictos que han estado presentes en la definición y tratamiento que los gobiernos han dado a la fecundidad. Aunque en esta investigación no se cuenta con suficiente información para reconstruir los procesos políticos nacionales que determinaron la agendación de la fecundidad así como las respuestas gubernamentales que se daban a ese tema bajo la forma de políticas o programas, fue posible identificar algunos eventos y actores que pudieron incidir significativamente en que las acciones gubernamentales hayan sido distantes de los compromisos de acción consignados en los Planes de Desarrollo: en los 60's había una fuerte oposición a la intervención del Estado en el campo de la sexualidad, derivada de los sectores políticos conservador y la izquierda

⁷³ En el marco del convenio 620 que esa entidad tiene con el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y la Consejería Presidencial de Programas Especiales. Busca desarrollar acciones de promoción de los derechos y la salud sexual y reproductiva, en grupos de mayor vulnerabilidad, para la prevención del embarazo en adolescentes. <http://www.unfpacolombia.org/mesainters.php>

⁷⁴ Decreto 2968 de Agosto de 2010 “tiene por objeto crear la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos (...)” para armonizar las políticas orientadas a la formulación e implementación de planes programas y acciones necesarias para la ejecución de las políticas relacionadas con la promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos.

⁷⁵ “El paso a niveles más bajos de fecundidad ha sido asociado con un amplio rango de beneficios positivos para la familia, la sociedad y, en general, para el desarrollo (...) mejora la calidad de vida de la población, reviste beneficios económicos para sus miembros y eventualmente, facilita el desarrollo.” (Uribe, 2006; Tomo II 531).

⁷⁶ Este concepto hace referencia fundamentalmente a tipos de capitales diferentes al económico, pero igual de necesarios para el desarrollo económico y sus efectos se evalúan con referencia al nivel de ingreso: “El capital Humano es parte integral de la riqueza de las naciones, al igual que las fábricas viviendas, maquinarias y otro tipo de capital físico” (Becker, 1997;40) (Becker, 1993)

radical y la Iglesia católica⁷⁷. Las acciones estatales en ese campo se vieron limitadas a abrir espacios para la actividad de entidades como Profamilia y más tarde, a la prestación de servicios obligatorios de salud. Actualmente, aunque la oposición ha disminuido permanece vigente, ya no en contra de servicios de planificación 'no naturales', sino en contra de las que se consideran consecuencias perversas del ejercicio libre de la sexualidad y que entran en campos de discusión más complejos como el aborto, el embarazo adolescente y las relaciones sexuales pre-matrimoniales, que aunque relacionadas, no son el objeto del presente trabajo⁷⁸.

Con lo anterior, se ilustra entonces cómo la disparidad de posturas entre los actores que participaron y participan de la definición de la fecundidad como problema público, así como las interacciones que los vinculaban en torno al problema, han determinado que la posición del Estado colombiano ante dicha temática haya sido más bien pasiva a la hora de intervenir sobre la fecundidad, a pesar de que en la definición problemática de la fecundidad que se consignaba en los Planes de Desarrollo, era clara la adhesión a los enfoques de desarrollo paradigmáticos.

4.3.1. El Papel del Plan Nacional de Desarrollo y del Departamento de Planeación Nacional

El que la fecundidad hubiera aparecido constantemente en la agenda de gobierno nacional a pesar de la resistencia a un compromiso estatal con el tema, conduce a preguntarse si los procesos políticos nacionales inciden sobre las acciones que finamente se llevan a cabo, pero no necesariamente sobre la definición del problema en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento que recoge los lineamientos de acción gubernamental para el cuatrienio. Su elaboración está a cargo de diferentes autoridades e instancias de planeación, principalmente el Departamento Nacional de Planeación, todos ellos están cobijados por la rama ejecutiva del poder público

⁷⁷ Para Gabriel Ojeda (2010), es necesario distinguir entre 'control de la natalidad' y 'planificación familiar': lo primero, es una política de Estado donde se hacen esfuerzos sistemáticos por reducir las tasas de natalidad y fecundidad, y puede darse por diferentes medios. La 'planificación familiar', es el ofrecimiento de información y servicios relacionados con los métodos de planificación.

⁷⁸ Para Diego Arbeláez, y Johanna Blanco, la oposición de sectores conservadores en las instituciones públicas y de sectores poderosos de la iglesia católica como el Opus Dei, fue el factor que logró derrumbar el trabajo que se llevaba en materia de educación sexual a partir de la Ley General de Educación (115 de 1994). Además, resaltan la oposición explícita de la Procuraduría General de la Nación ante algunas situaciones donde es clave el ejercicio de los DSR, tal como el aborto en los tres casos aprobados por la Corte Constitucional en la sentencia C-355 de 2006. (Entrevistas realizadas en Octubre 4 y Septiembre 27, respectivamente)

encabezado por el Presidente de la República⁷⁹. De ese modo, sería de esperar que los lineamientos de política pública recogidos en el Plan respondieran a lineamientos políticos del gobernante de turno. Implicaría que, para el tratamiento de la fecundidad en la agenda, habría variaciones de un gobierno a otro en la centralidad que ubica el tema y en la forma de definirlo.

Como se expuso, en el desarrollo de la investigación fue posible identificar por un lado, que la fecundidad fue incluida en la agenda de gobierno de forma casi invariable y por otro lado, que su definición como problema público ha sido consecuente con su problematización en los paradigmas de desarrollo. Es posible rastrear variaciones en la forma en que se define el problema de la fecundidad en los planes de desarrollo, pero los cambios se dan de la mano con los paradigmas de desarrollo siguiendo tendencias y no tanto de un gobierno a otro. ¿Es el Plan Nacional de Desarrollo es verdaderamente el principal instrumento que sirve de base para la elaboración de políticas públicas de acuerdo con la corriente política de turno o es un documento que se mantiene más bien aséptico a las diferencias políticas de los gobernantes?

A juzgar por los resultados de la investigación, la respuesta parece inclinarse hacia la segunda opción, cuando menos en el tema de la fecundidad. La fecundidad ha atravesado procesos políticos cuyos resultados se manifiestan en acciones gubernamentales escasas y dispersas, pero estos procesos no se han materializado en diferencias en la forma en que se registra la definición del problema en el Plan Nacional de Desarrollo. Más allá de una posición aséptica políticamente, hay que tener en cuenta, sin embargo, el Departamento Nacional de Planeación, aunque cumple funciones políticas y es liderado por el Presidente de la República, es una entidad de naturaleza técnica principalmente, lo cual puede explicar también que el tratamiento de la fecundidad en la agenda de gobierno entre 1960 y 2010, no haya presentado transformaciones abruptas⁸⁰.

⁷⁹ Ley 152 de 1994

⁸⁰ Ley 489 de 1998; Decreto 3515 de 2009; Rodríguez, L. (2004), "Estructura del Poder Público en Colombia", Temis, Novena edición, Bogotá.

Conclusiones

Tres elementos constitutivos de las políticas públicas, permiten entender cómo las variaciones en los enfoques de desarrollo se articulan con los cambios en las tendencias de la fecundidad, e inciden sobre la definición de esta variable demográfica como problema público en Colombia entre 1960 y 2010: 1) la **comprensión teórica** de los gobiernos acerca del carácter problemático de la fecundidad, que se ha sostenido en dos hipótesis generales, enmarcadas en el supuesto de la modernización: la hipótesis 'fecundidad elevada-crecimiento económico' y la hipótesis DSR, SSR-Desarrollo Humano; 2) El tratamiento que se ha dado a la fecundidad en la agenda de gobierno colombiana durante el período señalado, es una manifestación de **las transformaciones que se han presentado en la relación Estado-ciudadanos**, en donde estos han pasado de ser 'población objeto de intervención' a ser 'ciudadanos sujetos de derechos'; 3) En la posición pasiva que el Estado colombiano ha tomado frente a la fecundidad, se refleja que los procesos sociopolíticos nacionales **limitan la influencia de los paradigmas de desarrollo** en las decisiones de gobierno.

Dadas la situación demográfica y en el marco de los enfoques paradigmáticos del desarrollo, en los Planes de Desarrollo se definieron como problemas relevantes, primero la fecundidad y luego los DSR. Sin embargo, en las decisiones de política nunca se asumió una posición activa por parte del Estado para intervenir sobre ella, ni en el momento en que la fecundidad se consideraba un elemento crítico para el desarrollo económico, ni 40 años después cuando el enfoque de derechos vuelve a posicionar la reproducción como tema de competencia estatal. Un factor que permite explicar tal cosa, radica en la influyente oposición que ejercían frente a ese tema actores como la alta jerarquía eclesiástica, secciones conservadoras de la política y sectores extrema izquierda que asociaban los programas de planificación familiar con el 'imperialismo yanqui' (Echeverry, 1991; Ojeda, 2010).

Cabe traer a colación una afirmación de Armando Montenegro y Rafael Rivas que recoge el resultado del tratamiento de la fecundidad en la agenda pública colombiana: "En la actualidad prácticamente no existe en el país ninguna política explícita sobre población. En la página de Profamilia se publica un gaseoso documento del ministerio de Protección Social denominado <<Política Nacional de

Salud sexual y reproductiva>> sin mayores metas, instrumentos o presupuesto." (2005; 130).

Sin embargo, la revisión de los planes entre 1960 y 2010 deja ver que, bien sea hablando de la explosión demográfica como una de las amenazas más serias de la época, o de la mano con los DSR y la SSR como una de las dimensiones especiales del Desarrollo, el Estado colombiano representado por los gobiernos de ese período ha incluido la reproducción biológica y social de su población constantemente en su agenda: la fecundidad y las dinámicas demográficas en general han sido tenidas en cuenta permanentemente en relación con la presión que la estructura poblacional ejerce sobre el Estado como reto de la planeación para el desarrollo, al igual que a través los planes de salud y de planificación familiar ofrecidos desde 1970 por el que en su momento era el Ministerio de Salud y posteriormente, por medio de planes de equidad de género, educación, prevención de la violencia intrafamiliar. La poca actividad estatal en el tema, no es sinónimo de que la fecundidad hubiera sido excluida de la agenda de gobierno. Sin embargo, los procesos sociopolíticos nacionales marcaron las características de las definiciones, las decisiones y las acciones acerca del 'problema de la fecundidad', donde en su definición se adhería al paradigma de desarrollo aunque sin llegar a un compromiso estatal con la acción en ese campo. De ese modo, la acción estatal frente al tema ha sido dispersa y los Planes de Desarrollo, en donde las definiciones del problema de la fecundidad han guardado correspondencia cercana con los paradigmas de desarrollo, han sido más instrumentos técnicos y asépticos que instrumentos de orientación política.

Siendo así, las adhesiones a los paradigmas de desarrollo, los distanciamientos, los silencios Estatales, los vacíos en las acciones, la priorización de la intervención en algunos grupos poblacionales, la demora en la ejecución de las decisiones e incluso las movilizaciones visibles o invisibles que obligaron la suspensión de procesos o la retirada de actores, son muestra entonces de que la fecundidad en la agenda de los gobiernos colombianos entre 1960 y 2010, más allá de ser un fenómeno demográfico objetivo, un problema evidente de salud pública, o una serie de eventos coyunturales, son la manifestación de un proceso político que comienza con la discusión sobre la reproducción biológica de la población y llega hasta su definición como ciudadanía y su relación con una forma de organización política, el Estado Moderno.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V y COURTIS C, (2002), "Los derechos sociales como derechos exigibles", Trotta, Madrid

AGUILAR, L (1992), Colección de Antologías de Política Pública, "El Estudio de las Políticas Públicas", Miguel Ángel Porrúa, Méjico.

- _____, Estudio Introductorio, en : Aguilar V Luis F (Ed), (1993), "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno", Miguel Ángel Porrúa, Méjico.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE FACULTADES DE MEDICINA (ASCOFAME), (1968), "Estudios de planificación familiar", División de Estudios de Población

BECKER, G (1993), "Human Capital. A theoretical and empirical Analysis with Special Reference to Education", 3ra edición, The Univesity of Chicago Press, Chicago, Caps I y II.

- (1997), "Importancia del Capital Humano", en: Revista Perfiles Liberales, Edición 51, Enero-Febrero.

BOBBIO, N, (1989), "Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política", Fondo de Cultura Económica, Méjico.

BONILLA, E, y RODRÍGUEZ P, (2005), "Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales", Norma, Ediciones Uniandes, Bogotá.

BUENO, E, (2003), "Población y Desarrollo: Enfoques alternativos de los Estudios de Población", Universidad Autónoma de Zacatecas, Méjico. Disponible en: <http://sociales.reduaz.mx/e-libros/pobdes.pdf>, consultado en abril 24 de 2010.

CAMPBELL, A, (1986), "Manual para el análisis de la Fecundidad", Organización Panamericana de la Salud, Washington

GOMEZ, C, (2009), "La Política como proceso dialógico. El caso de la despenalización del aborto en Colombia. 1975-2006.", Tesis de Magíster en Política Social, Universidad Javeriana, Bogotá.

DÁGUER, C y RICCARDI, M, (2005), "Al derecho y al revés. La revolución de los derechos sexuales y reproductivos en Colombia", Profamilia, Bogotá

DE LA CROIX, D, y DOEPKE, M. (2003). "Inequality and growth: Why differential fertility matters", American Economic Review, Vol 93, No. 4, pp 1091–1113.

ECHEVERRY, G, (1991), "Contra viento y marea: 25 años de Planificación familiar en Colombia", Profamilia, Bogotá

EISENSTADT, S, (1970), "Ensayos sobre el cambio social y la modernización". Tecnos, Madrid. Pp 324 -340

ELÍAS, N, (1999), Sociología Fundamental, Gedisa, Barcelona.

ERVITI, B y SEGURA T, (2000), "Estudios de Población, Texto Básico", Centro de Estudios Demográficos, Universidad De La Habana . Capítulo I: Perspectiva histórica sobre la dinámica de la población y el desarrollo.

ESCOBAR, A (1995) La invención del Tercer Mundo, Construcción y deconstrucción del desarrollo, Bogotá: Grupo Editorial Norma (edición de 2007)

FALÇÃO, H, y FONTES, J, (1999), "¿En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional", Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 15 (Oct. 1999). Caracas., disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/bfen-quien-se-pone-el-foco-identificando-stakeholders-para-la-formulacion-de-la-mision-organizacional-1>. Recuperado en abril 30 de 2010.

FLÓREZ, C.E, (1990), "La transición demográfica en Colombia. Efectos en la formación de la Familia", U. Andes, ONU, Bogotá.

FLÓREZ. C.E. y SOTO V.E, (2007), "La Fecundidad y el Acceso a los servicios de Salud Reproductiva en el Contexto de la movilidad social en América Latina y el Caribe", Documento CEDE 2007-16, Agosto, Universidad de Los Andes

GERMANI, G (1965), "Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas", Paidós, Buenos Aires

HOLZMANN, R, y JØRGENSEN , S, (2000), "Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá", Febrero, Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social

LEYS, C, (1996), "The rise and fall of development theory", Indiana University Press, Londres

LÓPEZ, A. (1991) "Ensayos sobre Demografía y Economía", Banco de la República, Bogotá. Pp 75-91, 212-217, 353 -364, 368 – 423, 441 – 470.

RUIZ, L. "Comentarios al estudio 'Construcción de modelos generales de desarrollo económico y social'", y "Comentarios al artículo 'Temas sobre población y Desarrollo en América Latina". (Fecha y Lugar de edición no disponibles)

MARTNE y HAKKERT (2003). "Pasado y Futuro de las Políticas de Población en América Latina y El Caribe", UNFPA Country Support Team for Latin America and the Caribbean. UNFPA Working Paper Series CST/LAC No. 18

MATUS, C, (1987), "Política, Planificación y Gobierno", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Organización Panamericana de la Salud (OPS), Washington.

MCNICOLL, G (1998). "Malthus for the Twenty-First Century". Population and Development Review. Vol. 24, Number 2, pp 309 – 317, Population Council, <http://www.jstor.org/stable/2807976>, Accessed: 24/04/2010

MEDELLÍN P, (2004) "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad", Naciones Unidas, Cepal, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.

MONTENEGRO A y RIVAS R, 2005, "Las piezas del rompecabezas desigualdad, pobreza y crecimiento", Taurus, Bogotá.

MOORE, M.H. (1998), "Gestión estratégica y creación de valor en el sector público", Paidós, Barcelona. Cap 2: 'Definiendo el Valor público'

NOZICK, R, (1988), "Anarquía, Estado y Utopía", Fondo de cultura Económica , Méjico

OSZLAK, O y O`DONNELL, G (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Cedes. (Documento Cedes, 4)

PAZ L (1994). "La fecundidad en el ámbito estatal en 1990", en DEMOS, Carta demográfica sobre México, núm. 5. UNAM. México, D.F. Pp. 6-7

PROFAMILIA, (2007) Módulo de la A a la Z en Derechos Sexuales y Reproductivos, Profamilia, Defensoría del Pueblo, Bogotá

RIST, G, (2002), "El desarrollo historia de una creencia occidental", Catarata, Madrid.

RODRÍGUEZ, L, (2004), "Estructura del Poder Público en Colombia", Temis, Novena edición, Bogotá.

ROUSSEAU, J.J (1982), "Del Contrato Social, Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres". Segunda edición, Alianza, Madrid.

RUBIANO, N, González, A. (2003), "Población y Ordenamiento territorial", s.l., Universidad Externado de Colombia - Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) ,Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial

WARTENBERG, L. (Comp), (2003), "La cátedra abierta en población, 2000-2001", Universidad Externado de Colombia - Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), Colombia.

WELTI, Carlos, (1997). "Demografía I" PROLAP, CELADE, The John D. and Catherine T., MacArthur Foundation, IISUNAM. México, D.F.

(1998). "Demografía II" PROLAP, CELADE, The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, IISUNAM. México, D.F

WESTOFF, C. (1981). Another look at fertility and social mobility. *Population Studies*, No. 35, pp. 132–135.

ZIMMER, B. G. (1981) The impact of social mobility on fertility: a reconsideration. *Population Studies*, No. 35, pp. 120–131.

Documentos Electrónicos

Anuario de población de las Naciones Unidas (United Nations: Demographic Yearbook, Historical supplement, Recuperado en: septiembre 2 de 2010, disponible en <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/popsizesize2.htm>).

CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones, Recuperado en: septiembre 2 de 2010, disponible en: http://www.eclac.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), (1960), “Plan de Desarrollo económico y social”, Plan de Desarrollo del gobierno de Alberto Lleras Camargo (1961-1970), Bogotá, disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx>, recuperado en Junio de 2010.

(1969), “Planes y programas de desarrollo”, Plan de Desarrollo del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1969-1972), Bogotá, Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=%2bGqSLn7ZP14%3d&tabid=66>, recuperado en Junio de 2010

(1970), “Las cuatro estrategias”, Plan de Desarrollo del gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), Bogotá, Disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Pastrana1_Prologo.pdf, recuperado en Junio de 2010

(1974), “Para cerrar la brecha”, Plan de Desarrollo del Gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), Bogotá, disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Lopez_Presentacion.pdf, recuperado en Junio de 2010

(1978), “Plan de integración social”, Plan de Desarrollo de gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), Bogotá, disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Turbay_Presentacion.pdf, recuperado en Junio de 2010.

(1982), “Cambio con equidad”, Plan de Desarrollo del gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), Bogotá, disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Betancur_Fundamentos_Plan.pdf, recuperado en Junio de 2010

(1986), “Plan de economía social”, Plan de Desarrollo del gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), Bogotá, disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Barco_Prologo.pdf, recuperado en Julio de 2010.

(1990), “La revolución pacífica”, Plan de Desarrollo del gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994), Bogotá, disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Gaviria_Prologo.pdf, recuperado en Julio de 2010.

(1994), “El salto social”, Plan de Desarrollo del gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), Bogotá, disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Samper_fundamentos_plan.pdf, recuperado en Julio de 2010-10-24

(1998), “Cambio para construir la paz”, Plan de Desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Bogotá, disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf, recuperado en Julio de 2010.

(2002), "Hacia un Estado Comunitario", Plan de Desarrollo del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), Bogotá, disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>, recuperado en Julio de 2010

(2006), "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos", Plan de Desarrollo del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=LNQRfw1bAXo%3d&tabid=65>, recuperado en Julio de 2010

Documentos CONPES: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/tabid/55/Default.aspx>

DIVISIÓN DE POBLACIÓN, Organización de Naciones Unidas, World Population Policies, disponible en: <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2007/wpp2007.htm>, recuperado en Mayo de 2010

Completing the Fertility Transition, disponible en: <http://www.un.org/esa/population/publications/completingfertility/completingfertility.htm>, recuperado en abril de 2010

Charting the Progress of Populations, disponible en: <http://www.un.org/esa/population/publications/charting/contents.htm>, recuperado en abril de 2010.

Recent Publications, disponible en: <http://www.un.org/esa/population/publications/publications.htm>, recuperado en abril de 2010.

World Population Monitoring, 1996. Selected aspects of reproductive rights and reproductive health, Sales No E.97.XIII.5., disponible en: http://www.un.org/esa/population/publications/2003monitoring/WorldPopMonitoring_2002.pdf, recuperado en abril de 2010

FONDO DE POBLACIÓN DE NACIONES UNIDAS, Population Issues, disponible en: <http://www.unfpa.org/issues/index.html>, recuperado en mayo de 2010.

Plan de acción 2008-2012 entre el gobierno de Colombia y el UNFPA, 2007., disponible en: http://unfpa.org.co/home/unfpacol/public_htmlfile/cpaunfpa.pdf, recuperado en mayo de 2010

(2009), Hoja de datos. Crecimiento de la población y pobreza. ¿Cuáles son las conexiones? (Hoja de datos preparada por la Subdivisión de Medios de Información y Comunicaciones del UNFPA, Agosto de 2009).

Servicios Amigables en Salud para Jóvenes, Disponible en: <http://www.unfpacolombia.org/menuSuplzqui.php?id=16>, Recuperado: Octubre 1 de 2010)

GÓMEZ, E y PUYANA Y, Análisis de las variables de fecundidad y mortalidad en los Censos Colombianos. (1964, 1973, 1985 y 2001), Universidad Nacional de Colombia. (Fecha no disponible), disponible en: <http://www.hist.umn.edu/~rmccaa/colipums/fecmort.doc>, consultado en: Abril 21 de 2010.

LEY 19 DE 1958, "Sobre reforma administrativa", Disponible en: ["http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/LEYES/LEY%2019%20DE%201958.htm"](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/LEYES/LEY%2019%20DE%201958.htm)

LEY 152 de 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0152_1994.html.

LEY 489 de 1998, "por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", Disponible en: http://www.4-72.com.co/files/Ley_489_98.pdf

DECRETO 3517 de 2009, "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación", Disponible en: <http://sisconpes.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=NGv7bsJ9Aqk%3D&tabid=37>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, Programa Nacional de Educación para la Sexualidad y construcción de ciudadanía, Disponible en: http://www.colombiaprende.edu.co/html/productos/1685/articles-172204_recurso_1.pdf, Recuperado: Oct 1 de 2010)

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, UNFPA, Febrero de 2003, "Política Nacional de salud Sexual y Reproductiva (PNSSR)", Bogotá., Disponible en http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-172061_archivo_pdf_politicaSSR.pdf , recuperado en Abril de 2010

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, Conferencias de Población y desarrollo 1954, 1965, 1974, 1984, 1994, 1999, disponibles en: <http://secint50.un.org/spanish/esa/devagenda/population.html>, recuperados en febrero de 2010

Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Teherán, Irán, 13 de mayo de 1968: disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2016.pdf>), recuperado en febrero de 2010.

Declaración sobre Crecimiento Demográfico y Desarrollo Económico, 17 dic1966, <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/21/ares21.htm#top>

Documentos unidad de Población y Desarrollo, disponibles en: <http://www.un.org/spanish/esa/population/unpop.htm>, recuperado en febrero de 2010

PROFAMILIA, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, disponible <http://www.profamilia.org.co/encuestas/index.htm>, recuperado en mayo de 2010

SISTEMA OPERACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN COLOMBIA, (2006), "Evaluación Conjunta de País", 14 de Noviembre, disponible en: <http://www.nacionesunidas.org.co/index.shtml?apc=i1----&c=1&s=b&x=7111>, recuperado en febrero de 2010.

ANEXOS

ANEXO 1
NORMATIVIDAD RELACIONADA CON DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

A. Marco Normativo internacional que sirve de base para la garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos en Colombia

Por tratarse de derechos humanos es necesario acudir a los pactos y convenios internacionales que los consagran e interpretarlos desde la sexualidad y la reproducción, ya que las expresiones “derechos sexuales y reproductivos” son relativamente nuevas. (Profamilia, Ministerio de la Protección Social, 2007;28). En general, se apela a convenios y pactos internacionales donde se consignen los DDHH, que son interpretados desde la sexualidad. Sin embargo recientemente hay instrumentos más específicos como:

Convenciones internacionales (Vinculantes)		Conferencias internacionales (No vinculantes)
Convención	Norma en Colombia	
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (ONU 1979) y su Protocolo Facultativo (1999)		Plan de Acción sobre los Derechos Humanos celebrada en Viena 1993.
Convención de los Derechos del Niño (1989) su Protocolo Facultativo relativo a su venta, prostitución y utilización en pornografía.	Ley 12 de 1992	Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo, Egipto, en 1994.
El Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998)	Ley 742 de 2002. Está relacionado principalmente con los DSR en ámbitos de conflicto armado	Conferencia internacional de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995.
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994), del sistema interamericano de la Organización de Estados Americanos (OEA)	Ley 742 de 1995	
Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Ley 51 de 1981. Se Protocolo Facultativo fue aprobado en Colombia por la Ley 984 de 2005	

Es necesario recordar que constitucionalmente se reconoce la prevalencia de tratados y convenios de DDHH ratificados por Colombia, en el orden interno. Constitución Política de Colombia, Título II, Art. 93.

B. Compromisos de acción del gobierno de Álvaro Uribe Vélez expresadas en el Plan Nacional de desarrollo 2002-2006, que pueden

considerarse favorables para la promoción de los Derechos Sexuales y reproductivos en Colombia

- Sección de Educación: estrategia "Mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, media y superior", se establece que: "Se promoverán proyectos que impulsen el desarrollo de habilidades para la vida en sociedad y prevengan la deserción escolar y el fracaso social. Estos programas incluyen educación sexual y reproductiva, la prevención de la violencia, el maltrato, el consumo de drogas, el tabaquismo, entre otras." (Uribe, 2002; 171).
- Sección salud pública: Una de sus prioridades es la formulación de la Política de Salud Reproductiva y Sexual, para reducir el embarazo de adolescentes. "Igualmente, se trabajará para superar las brechas de uso de anticonceptivos por edad, nivel educativo y por regiones del país, disminuyendo la prevalencia de métodos de baja efectividad y aumentando el uso de anticonceptivos modernos. Esta política deberá enfatizar en la corresponsabilidad de la familia y la comunidad en proveer condiciones favorables para el ejercicio responsable de la sexualidad" (Ibíd.; 194).
- En la acción prioritaria de la protección a la familia, la infancia y juventud, se establece que "Se penalizará la violencia intrafamiliar y sexual" (Ibíd; 199). Se menciona un programa de prevención y atención a la violencia intrafamiliar, denominado 'Haz Paz' (Ibíd; 200), que efectivamente quedaría institucionalizado con el CONPES 3077 de 2000 ("Política nacional para la construcción de paz y convivencia familiar - Haz Paz").
- En 'Programas Especiales', hay 'Programas de apoyo a la mujer', que incluyen referencia a control del embarazo adolescente, control de VIH sobre todo en mujeres, atención de violencia familiar, y acciones de participación pol. p 202. Las políticas para las mujeres, equidad, participación, son "Acciones prioritarias" del Plan y serían sancionadas por un documento Conpes (Ibíd.; 203)

C. Otras decisiones tomadas sobre fecundidad en el marco del enfoque de los Derechos Sexuales y Reproductivos y la Salud Sexual y Reproductiva

- Se emite la resolución 1531 de 1992 expedida por el Ministerio de Salud que desarrolla los derechos de las mujeres frente a su salud y, la ley 742 de 1995 dan piso jurídico a La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994).
- La Ley 100 de 1993 marca una pauta en la forma en la que se ofrecen los servicios de Planificación Familiar por medio del Sistema General de Seguridad Social Integral.

- El gobierno Samper (1994) estableció que la implementación de programas de educación sexual obligatorios que los colegios deberían incluir en el Proyecto Educativo Institucional (PEI), con énfasis en salud reproductiva, prevención de ETS y el SIDA; y en el área de Juventud, la generación de hábitos de vida saludables, así como estrategias para combatir el embarazo y el aborto. Durante ese gobierno, la Ley 294 de 1996 por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar, también son una toma de posición del Estado en relación con la garantía de los DSR.
- En el gobierno de Pastrana (1998) es muy claro el retorno del control de la natalidad a un lugar importante de en la agenda de gobierno desde el enfoque del desarrollo humano, cuando en su sección de Familia y Niñez introduce como estrategia "Políticas para la reproducción responsable" (Pastrana, 1998; 108). Sin embargo, en el plan de Pastrana es en donde se formula la estrategia para la erradicación de la violencia intrafamiliar 'Haz Paz'. En 1997 se redacta la Ley de Juventud -375 de 1997- que incorpora un componente de educación sexual. (Dáguer y Riccardi, 2005).
- El Decreto 1543 de 1997 y ley 972 de 2005, desarrollan los derechos de los pacientes positivos de VIH/ Sida
- Durante el gobierno Uribe Vélez (2006 – 2010) cabe destacar el Código de la Infancia y la adolescencia (Ley 1090 de 2006) que acoge a los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos de los niños y niñas y señala obligaciones en cabeza de la familia, el Estado y el Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Decreto 3039 de 2007, que adoptó el "Plan Nacional de Salud Pública 2007 - 2010", en el que se estableció para el país, diez (10) prioridades en salud y, la salud sexual y reproductiva, se definió como la segunda prioridad de todo el plan. En los objetivos de este plan, aunque prima el enfoque de los DSR la conservación de la tasa de fecundidad en niveles bajos sigue estando presente, lo cual indica que el enfoque clásico de la relación fecundidad-desarrollo no se ha abandonado del todo. Desde 2005 existe también el ya mencionado programa de "Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía". Decreto 2968 de Agosto de 2010 que "tiene por objeto crear la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos (...)" para armonizar las políticas orientadas a la formulación e implementación de planes programas y acciones necesarias para la ejecución de las políticas relacionadas con la promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos.
- CONPES emitidos entre 1992 y 2010 que involucren alguna variable relativa a la fecundidad desde la perspectiva de los DSR:

Año	Económicos	Sociales	Datos relevantes
1992	CONPES-2626: Política social para los jóvenes y las mujeres : resumen ejecutivo	NO	<p>*En el Diagnóstico de la "Política Integral para los jóvenes", se reconoce que los principales problemas de salud para las mujeres jóvenes tiene que ver con la complicación de embarazos y partos, a lo cual contribuye que sea el grupo poblacional que menos usa anticonceptivos. Esto último especialmente entre adolescentes de los estratos más bajos y rurales. Así mismo, el SIDA y ETS se considera como un gran problema en esta población.</p> <p>*El campo de Desarrollo Humano de la política de los jóvenes, en componente de Salud, incluye "promocionar la sexualidad responsable" a lo cual se suma el "Plan Nacional de Educación Sexual". p 6</p> <p>*En el Diagnóstico de la "Política integral para la mujer", se hace un diagnóstico de la reducción de las tasas de fecundidad que se considera como uno de los factores que más ha "influido positivamente en la condición de la mujer". El 'avance' más significativo se presentó en la zona rural. Pero se identifica que no obstante la fecundidad sigue siendo muy alta en las mujeres sin educación (casi 5 hijos, vs 1.6 de mujeres con educación superior.) p 11. Además se identifican las enfermedades relacionadas con la función reproductiva como una de las principales causas de muerte.</p> <p>*EL Campo de Desarrollo Humano de la política de la mujer se orienta a mejorar la calidad de vida de las mujeres, e incluye educación formal, y en el componente de "salud integral" educación para la sexualidad, prevención de patologías, violencia intrafamiliar</p>
1993	NO	No 013 : Programa de prevención y control de la infección por virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y SIDA - 1993-1994	<p>**Después de 10 años de la aparición del VIH y del SIDA en Colombia, su incidencia se ha expandido exponencialmente, llegando a un número mayor de regiones, grupos etarios y tipos de población. Aunque la transmisión es aún predominantemente sexual, la importancia de las transmisiones neonatales y por transfusiones de sangre han crecido en importancia. El rápido ritmo de crecimiento de esta enfermedad, y su altísimo costo económico y social, ameritan una reestructuración y un nuevo impulso a los programas para enfrentar el SIDA". (p5)</p> <p>* (Se reconoce además que las estrategias que ha implementado el gobierno en ese campo han sido insuficientes, poco efectivas, no ha habido coordinación institucional y no se ha adaptado al avance del problema)</p> <p>**"...combinarán cuatro estrategias dirigidas a frenar el avance del VIH hacia nuevos grupos de población y controlar su transmisión en las diversas instituciones del Sistema de Salud. Estas estrategias son la <i>promoción de la salud sexual (incluye una campaña dirigida a la familia que fomente los hábitos sexuales sanos, educación sexual, capacitación al personal de salud, entre otros)</i>, la prevención de la transmisión del VIH/SIDA (<i>Promoción del uso de condones</i>), la vigilancia e investigación epidemiológica y la actualización de la legislación". p 6</p> <p>*El Programa de Educación Sexual en la Educación Básica, El Programa de Educación Sexual para los universitarios,</p> <p>*El Ministerio pondrá particular énfasis, en el corto plazo, en el diseño de los protocolos requeridos en las diferentes áreas.</p> <p><u>Corresponderá a las entidades territoriales, especialmente aquellas de mayor incidencia participarán en la ejecución de estas</u></p>

			<p>estrategias, y en su cofinanciación. p 13.</p> <p>- El costo total del programa para el período 1993-1995 es de \$9.197 millones, de los cuales \$7.008 se financiarán por el nivel central y el resto por los entes territoriales</p>
1994	NO	No. 026 : Criterios para la elaboración y seguimiento de los planes de descentralización y de los planes sectoriales de educación y salud	Incluye en la elaboración del Plan Sectorial de Salud atención en ETS y planificación familiar en el plan básico de salud
		No 023: Política para el desarrollo de la mujer rural	<p>*Dentro del numeral 9, Programas de desarrollo social, incluye programas de educación sexual, que "contemplará módulo especial para las zonas rurales en el cual se refleje la situación de la mujer en el campo con particular énfasis en los patrones de reproducción y planificación familiar". p 18.</p> <p>*Además, la sección de Oferta de servicios institucionales establece que "El Ministerio de Salud desarrolla un programa para dar atención especial a las mujeres, denominado "Salud para las Mujeres. Mujeres para la salud", mediante el cual se ejecutan acciones tendientes a facilitar el acceso a los servicios de promoción de la salud, prevención y atención de las enfermedades más comunes, con énfasis en aquellas dirigidas a la salud materna, al desarrollo de la salud reproductiva y a la atención de las mujeres y menores víctimas de la violencia intrafamiliar". p 10, 11</p> <p>*EL diagnóstico de calidad de vida incluye un análisis de la tasa de fecundidad. p 8</p>
1995	CONPES 2756:Salud Y Seguridad Social	NO	<p>*El Plan de Atención Básica, orientado "primordialmente, a desarrollar en la población una cultura de la salud y a responder a situaciones individuales y colectivas que demandan acciones complementarias a las previstas en el Plan Obligatorio de Salud", prestará "Especial atención se dará a las campañas para la prevención de enfermedades de transmisión sexual (ETS) y al SIDA", e incluirá además campañas de planificación familiar (p 10).</p> <p>*También se hace referencia a campañas para la reducción de la violencia</p>
1996	NO	NO	
1997	CONPES-2937: Salud y seguridad social: informe de evaluación y seguimiento a 31 de diciembre de 1996: programa 1. 7 del Salto Social. informe 2	NO	
1998	NO	NO	
1999	NO	NO	

2000	CONPES-3077: Política nacional para la construcción de paz y convivencia familiar - Haz Paz	NO	<p>*Una de las líneas de acción es "Atención de las personas y familias con episodios de violencia y maltrato infantil y atención de agresores de violencia doméstica y maltrato y abuso sexual infantil." p 2</p> <p>**"La Ley 294 de 1996 reconoció a la violencia en la familia como delito y la Ley 360 de 1997 amplió el espectro de posibilidades de intervención en el <u>caso de abuso sexual</u>"; p 3</p> <p>* Se menciona una Consejería Presidencial para la Política Social, Sistema Nacional contra el Maltrato Infantil y el Abuso Sexual, 1998. (no encontré que eso siga vigente hoy)</p> <p>* En la b) Línea de Acción para el fortalecimiento de los factores protectores de la familia, la pareja y el individuo, se incluye: (Consejería para la equidad de la mujer) divulgar y promover los derechos de las mujeres, las niñas y los niños; (Min Salud) promover la salud sexual y reproductiva, entre los jóvenes, (Min Educación): b) desarrollar el Plan Nacional de Educación Sexual con cobertura universal y realizar su evaluación y seguimiento; (ICBF) a) fomentar y desarrollar en los municipios y departamentos acciones de divulgación, información, capacitación y consejería para prevenir la violencia intrafamiliar y sus determinantes, b) apoyar a las autoridades municipales, departamentales y distritales en el fortalecimiento de redes de prevención de la violencia intrafamiliar</p> <p>*También se incluye: a) Línea de acción de atención a las personas y/o familias que hayan estado expuestas a episodios de violencia intrafamiliar y/o maltrato o abuso sexual.</p>
2001	NO	NO	
2002	NO	NO	
2003	NO	NO (solo hay cosas de distribución del SGP)	
2004	CONPES 3276: aprueba el censo de población de 2005	NO (solo hay cosas de distribución del SGP)	

2005	NO	CONPES 091: Metas y estrategias de Colombia para el logro de los ODM . 2015.	<p>* En el balance de la gestión del gobierno 2002-2006 en función del cumplimiento de los ODM, se señala que: "En salud sexual y reproductiva (SSR), el MPS ha implementado un proyecto de Información, Educación y Comunicación masiva e interpersonal para la promoción de la SSR y prevención de la fecundidad en adolescentes bajo el lema "Derechos convertidos en hechos". Igualmente, se han desarrollado campañas publicitarias, de información y comunicación para la reducción del embarazo en adolescentes y de la mortalidad materna . Adicionalmente, el MPS inició en el 2004 un proyecto a 4 años, para la promoción de la salud sexual y reproductiva y prevención del SIDA en jóvenes en situación de desplazamiento (600.000 en total), (...)" .P. 7 .</p> <p>*El objetivo 3 es "Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer", que incluye un componente la violencia de género: medición periódica, definición de metas anuales de reducción, implementar y mantener en operación una estrategia intersectorial de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar especialmente contra la mujer</p> <p>* El Objetivo 5, es "Mejorar la salud Sexual y Reproductiva". Es interesante que la meta universal se limita a reducir la mortalidad materna (en 3/4 partes de la magnitud actual). Sin embargo, sí incluye prevalencia de métodos anticonceptivos modernos, detener (no solo reducir) el porcentaje de adolescentes en embarazo. También incluye el control de enfermedades relacionadas con la reproducción, y la atención del parto por personal calificado. ojo: una de las estrategias es ampliar la cobertura de afiliación en seguridad social en salud. También se incluyen estrategias de comunicación para la promoción de la SSR. Asimismo, se busca promover la utilización de métodos anticonceptivos, mediante la inducción de la demanda, eliminando las barreras de acceso y teniendo en cuenta las características y necesidades de la población adolescente. Se hace énfasis en la necesidad de implementar métodos de vigilancia de acceso y calidad en SSR</p> <p>*El Objetivo 6 incluye combatir el VIH, la malaria y el dengue</p>
2006	<p>* CONPES 3415: Rediseño y modernización de redes de prestación de servicios de salud para las vigencias 2006-2007.</p> <p>*3410:Política de estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura. Incluye componente de SSR en meta de cumplimiento de ODM, y Implementación del Plan de Atención integral a víctimas de la violencia intrafamiliar, en sección de acceso a justicia</p>	NO (solo hay cosas de distribución del SGP y Focalización del Gasto Público Social)	

2007	* CONPES 3494: Avances en el desarrollo del CONPES 3456 de 2007: "estrategia para garantizar la continuidad en la prestación pública de los servicios de aseguramiento en la salud , aseguramiento en pensiones de régimen de prima media con prestación definida y aseguramiento en riesgos laborales"	NO (solo hay cosas de distribución del SGP y Focalización del Gasto Público Social)	
2008	NO	NO (solo hay cosas de distribución del SGP)	
2009	NO	NO (solo hay cosas de distribución del SGP)	
2010	NO	NO (solo hay cosas de distribución del SGP)	

ANEXO 2

ILUSTRACIÓN DE LA INTERACCIÓN DE LOS ACTORES USANDO LA METODOLOGÍA DE IDENTIFICACIÓN DE STAKEHOLDERS DE FALÇÃO Y FONTES (1999)

Los elementos que determinan los grados de influencia en los procesos de construcción de políticas públicas, han sido estructurados por Humberto Falção Martins y Joaquim Rubens Fontes Filho, (1999) en la matriz de preponderancia de los stakeholders. Allí se sugiere que el grado de influencia de un actor sobre la toma de decisión sobre política pública es determinado por los recursos de poder y la legitimidad de los actores, y la urgencia de los problemas que buscan inscribir en la agenda⁸¹.

Con la intención presentar en un mismo plano estos los cinco grupos de actores identificados y de poder realizar un primer mapeo de sus interacciones, así como su incidencia en el proceso que aquí se ha venido estudiando, se apelará a la metodología de identificación de stakeholders a través de las matrices de poder, legitimidad y urgencia, desarrollada por Martins y Fontes (1999). En ella, se asignan valores de 0 a 3 siendo 0 el más bajo, para cada recurso consignado en las matrices.

No obstante, cabe advertir que debido a que el presente es un estudio exploratorio del proceso, no se cuenta con información suficiente para reconstruir para los factores que componen estos tres elementos de preponderancia⁸², para cada uno de los actores mencionados. Para ello sería necesario realizar una investigación minuciosa sobre cada grupo de actores, sus componentes sus relaciones sociales, su riqueza, entre otros elementos que no son el objeto del presente trabajo.

Aún así, los instrumentos de esta metodología resultan de utilidad para ilustrar cómo podría caracterizarse la incidencia de cada grupo de actores sobre la 'posición' (Ozlak y O'Donell, 1976) que el Estado colombiano ha tomado frente a la fecundidad a lo largo de todo el período estudiado. Esto, en la medida en que la investigación realizada arrojó algunas luces acerca de la participación de cada uno de ellos en las decisiones gubernamentales en general y aquellas relacionadas con la fecundidad en particular.

Por tanto, para el presente trabajo, se establecen valores simples para cada casilla de acuerdo con el perfil que fue posible construir de cada actor y de sus interrelaciones a

⁸¹ "**Poder**. Trata de la existencia o de la posibilidad de obtención por un actor social - o alguna de las partes en el juego social, para usar la nomenclatura de Matus (1993) - de recursos coercitivos (fuerza física, armas), recursos utilitarios (tecnología, dinero, conocimiento, logística, materias primas) y recursos simbólicos (prestigio, estima, carisma) para imponer su voluntad sobre otro(s) en una relación (juego social). (...) **Legitimidad**. Es la presunción o percepción generalizada de que las acciones de un actor social (persona, organización, marca, símbolo, etc.) son deseables o apropiadas dentro de ciertos sistemas socialmente construidos de normas, valores, creencias y definiciones. La legitimidad puede ser medida según la atribución de un grado de deseabilidad de las acciones del actor, tanto para la organización (nivel de legitimidad microsocia) como para la sociedad como un todo (legitimidad macrosocia) (...) **Urgencia**. Consiste en el clamor por una atención inmediata en función de diferentes grados de: a) sensibilidad temporal de no aceptación del atraso; y b) criticidad, equivalente a la importancia del clamor, teniendo en vista la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición." (Falção Martins y Joaquim Rubens Fontes Filho, 1999; 10)

⁸² La disponibilidad de recursos de poder y la sensibilidad a ellos, la legitimidad microsocia y macrosocia de cada actor, ni la urgencia de sus demandas

través de la revisión documental y las entrevistas semiestructuradas que fueron realizadas. Al final de cada matriz, hay una columna en donde se agrega el nivel total de poder, legitimidad o urgencia, multiplicando los valores asignados para cada una de las columnas de cada matriz.

El cuadro que recoge los recursos de poder de cada uno podría representarse de la siguiente forma:

Matriz 1. Recursos de poder de los actores

	Recursos de Poder							Grados de poder
	Medios Coercitivos		Medios Utilitarios				Medios simbólicos	
	Fuerza Física	Armas	Materiales físicos	Financiero	Logístico	Tecnológicos e intelectuales	Reconocimiento y Estima	
Grado de sensibilidad de recursos	2	2	3	3	3	2	3	648
Sector 1: Comunidad Internacional	3	2	3	3	3	3	2	972
Sector 2: Iglesia y Conservadores	1	0,5	2	2	2	1,5	3	18
Sector 3: Privados que promueven agendación	0,5	0,5	2	2	2,5	2,5	2	12,5
Sector 4: Izquierda radical	2	1	1	1	3	2	2	24
Sector 5: Desinteresados	1	1	2	2	2	3	2	48

Fuente: Adaptación de Falção y Fontes, 1999

La asignación del valor en la matriz de poder, se realiza de acuerdo grado de sensibilidad al recurso de poder y a la disponibilidad de cada recurso por parte de los actores.

Ahora bien, las matrices de legitimidad de los actores y de urgencia de sus demandas dejarían ver el siguiente escenario:

Matriz 2. Nivel de legitimidad de los actores

Grado de deseabilidad de los actores	Niveles de deseabilidad			legitimidad Total
	Para la organización	Para la Sociedad		
Sector 1: Comunidad Internacional	3	1,5		4,5
Sector 2: Iglesia y Conservadores	2	3		6
Sector 3: Privados que promueven agendación	2	2,5		5
Sector 4: Izquierda radical	2	2		4
Sector 5: Desinteresados	1,5	1,5		2,25

Fuente: Adaptación de Falção y Fontes, 1999

Matriz 3. Grado de Urgencia de los actores

Grado de Urgencia de actores	Criterios de Urgencia		Grado de Urgencia Total
	Sensibilidad Temporal	Criticidad	
Sector 1: Comunidad Internacional	2	2	4
Sector 2: Iglesia y Conservadores	2	3	6
Sector 3: Privados que promueven agendación	3	2	6
Sector 4: Izquierda radical	2	2	4
Sector 5: Desinteresados	1	1	1

Fuente: Adaptación de Falção y Fontes, 1999

Para la matriz de legitimidad, la asignación de valores depende del grado de deseabilidad de las acciones de los actores para el gobierno (que los autores denominan legitimidad micro-social) y del grado de deseabilidad de las acciones para el resto de la sociedad (legitimidad macro-social). Para la de urgencia, los valores se determinan de acuerdo con la sensibilidad temporal y para la criticidad de las demandas de los actores.

Los recursos de poder, legitimidad y urgencia de los actores que se debatían en la definición del problema de la fecundidad como competencia del gobierno, en conjugación con los paradigmas de desarrollo y las características socio-políticas y culturales colombianas, constituyen la vinculación de las prácticas culturales a los modos de gobernar, son elementos valorativos que inciden sobre los procesos

de formación de la política así como sobre la resolución final⁸³ orientada dar una forma 'más deseable' a una situación social específica Medellín (2004).

Siendo así, por la forma en que se expuso que los paradigmas de desarrollo incidían sobre la definición del problema de la fecundidad alrededor del mundo, sería posible aducir que el sector de la comunidad internacional gozaría de mayor capacidad de incidir sobre las decisiones del gobierno en la medida en que cuenta con más recursos de poder. Sin embargo, actores como la Iglesia, los conservadores y la izquierda radical, cuentan de mayor legitimidad social y de ahí sus demandas tengan mayor urgencia para ser incorporadas en la agenda de gobierno, que las de la comunidad internacional.

No en vano, la Iglesia católica en Colombia ha sido reconocida como una de las más poderosas del continente (Echeverry, 1991; Dráguer y Riccardi, 2005), por lo que ha presentado un importante grado de influencia sobre las decisiones gubernamentales. Sin entrar en un análisis más profundo sobre la naturaleza de su poder, basta con mencionar en este punto que gran parte de su influencia reside en las características socioculturales del país, que, como dice Medellín (2004), atraviesan la forma en que opera el régimen político y por tanto, la elaboración de políticas públicas.

El sector de las entidades privadas que promovían la agendación de la fecundidad como tema de relevancia pública y política, no contaba con ningún recurso de poder por vía de la fuerza y contaba con algunos recursos de poder económico y material gracias a la cooperación internacional. Aunque su poder agregado era más bien modesto y su legitimidad escasa debido al mayor poder de la iglesia que contradecía su postura, existía entre la población una demanda importante por servicios que permitieran controlar los nacimientos (Echeverry, 1991; Dráguer y Riccardi, 2005). De ahí que la legitimidad de entidades como Profamilia aumentara progresivamente, y la urgencia de la demanda que promovía era significativamente elevada.

La izquierda radical, si bien no necesariamente tuvo la capacidad de participar en la toma de decisiones, generó movilizaciones fuertes de rechazo a los programas de planificación familiar, que terminaron por obligar que la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina se retirara de ese tipo de actividades, aún cuando fue una de las entidades que lideró el proceso en Colombia (Echeverry, 1991). Para el tratamiento que los gobiernos actuales dan a la fecundidad, este sector de actores prácticamente ha dejado de estar presente en el juego político.

Los valores de 'urgencia' para el sector de 'desinteresados' habrían tenido una variación progresiva a lo largo del tiempo, llegando hasta 3 que es el máximo puntaje, en la medida en que temáticas como el conflicto armado y la corrupción tomaban más protagonismo en la agenda pública y de gobierno⁸⁴.

Además de los actores agrupados en esos sectores, algunos representantes del poder legislativo han presentado esporádicamente manifestaciones de interés y preocupación acerca del tema de la fecundidad en sus diferentes enfoques: en los 60s, se trataba de senadores conservadores que buscaban bloquear iniciativas legislativas del gobierno central introduciendo ataques a los programas de planificación familiar en medio de los debates (Echeverry, 1991). Recientemente, congresistas como Cecilia López, Simón Gaviria y David Luna han intentado introducir en el debate político el tema de la fecundidad, la SSR y los DSR, estableciendo que 'el problema no está resuelto' (Ojeda, 2010).

⁸³ Estos son los que Para Aguilar (1993) y Röth (2002) son las valoraciones y visiones de mundo que hacen a los gobiernos más favorables a un tipo de acciones sobre otras, y que para Matus (1987) constituyen la 'razón vital' para explicar un problema a ser incluido e intervenido desde la agenda de gobierno.

⁸⁴ Esto es posible encontrarlo haciendo un seguimiento de los temas incorporados en los Planes de Desarrollo entre 1960 y 2010, e identificando a cuáles de ellos se les ha otorgado un carácter prioritario dentro de los planes de acción de los gobiernos.

ANEXO 3.

NOTAS DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS REALIZADAS

1. Alejandro Angulo-Novoa S.J (*Es licenciado en Teología y Filosofía de la Pontificia Universidad Javeriana y PhD en Demografía de la Universidad de la Sorbona, París IV (1972). Su trabajo doctoral se denominó “Descendance ideal et contraception”. Actualmente es director del Banco de Datos y Violencia Política del CINEP.*) Entrevista realizada en septiembre 19 de 2010

Para Alejandro Angulo-Novoa, no se “han tomado cartas en el asunto” de la población y siempre ha sido un “tema neurálgico” que ha desestimulado la intervención estatal a ese respecto. Por eso, no se conoce una política de control de la población en Colombia. Recuerda que en los 60’s y 80’s hubo una política de control de la fecundidad, pero eran actividades promovidas por el sector privado: la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina y Profamilia.

Así mismo, señala que en pocos los Planes de Desarrollo se hacía alusión a la política de población, pero que no trascendía el ‘hacer alusión’ pues no se llegaba a tomar medidas o siquiera a asumir compromisos.

A su modo de ver, el Estado colombiano aborda el tema de la población a mediados del siglo XX como resultado del “Imperialismo norteamericano” que temía el crecimiento de los países no alineados o socialistas. Y esta era la razón de fondo de las iniciativas de control de la natalidad.

Compara la teoría del control de la natalidad en relación con el desarrollo, con el término de ‘Salud reproductiva’ que ha introducido la ONU. Para él, es la forma en que ese organismo ha ideado para poder seguir promoviendo el ‘control de la natalidad’ con otra etiqueta, ya que para esas organizaciones la idea malthusiana sigue vigente y es una especie de religión difícilmente demostrada demográficamente. Esto, pues a la hora de estudiar la pobreza no se tienen en cuenta cómo prácticas como el dumping y el despilfarro de los recursos pueden incidir más o menos en ella que el crecimiento de la población. Por tanto, señala que quedan muchas dudas sobre la científicidad de la campaña del control de la fecundidad y del sentido de lo que sería el control de la población.

Angulo-Novoa, a pesar de que reconoce la presencia de diferentes puntos de vista sobre el tema del control de la natalidad, considera que para el Estado la perspectiva del malthusianismo fue sumamente influyente, debido por un lado, a la predominancia política del pensamiento político estadounidense y por otro lado, porque ese pensamiento incide sobre los espacios académicos a los que asistieron los gobernantes colombianos de mediados del siglo XX. Por tanto, la posición del Estado colombiano en la época podría definirse como orientada al pensamiento malthusiano y sin ninguna posición clara e independiente.

Identifica que uno de los resultados de las políticas de desarrollo de los Estados occidentales, ha sido la reducción efectiva de la fecundidad en las clases altas y medias, quienes comienzan a darse cuenta de que el control de la natalidad les permite “enriquecerse más rápidamente”.

Para el entrevistado, en el Plan de Desarrollo del gobierno Uribe (2006) se consigna más específicamente que es necesario “*cuidar la población*”, pero observa que solo se hace referencia a la natalidad y no se encuentra ninguna otra medida para hablar del cuidado de la población. Y solo recientemente, de los últimos 2 o 3 años, ha aparecido la idea de que el envejecimiento de la población va a necesitar unas políticas de población específicas. Dice además, que el gobierno nunca ha estado pensando acerca de las dinámicas de la fecundidad. Sin embargo, reconoce que sí fue un tema de discusión pública que puede ser rastreado en la prensa, en los debates radiales entre malthusianos y antimalthusianos, y en la televisión. Recuerda además los programas radiales patrocinados por ASCOFAME y Profamilia para promover la planificación Familiar. Señala cómo la Conferencia Episcopal

entraba frecuentemente en el debate, a condenar todos esos intentos de control de la natalidad con métodos distintos al denominado 'método natural'. Sin embargo, encuentra que ha sido un debate de la burguesía, de los que "leen El Tiempo y El Espectador", pero no un debate del 60% de la población que es pobre. Estos últimos sí acogían los servicios de Profamilia, especialmente las mujeres que encontraban que la planificación familiar les daba cierta libertad frente a sus esposos, no obstante a riesgo de generar conflicto familiares derivados del rechazo de los hombres campesinos y pobres del país hacia la planificación familiar. Tal rechazo provenía, dice Angulo-Novoa, de que en las violentas relaciones familiares de nuestro país, "una forma de controlar a la mujer era tenerla embarazada". Y dice que todos esos chantajes y violencia, recae sobre la niñez.

Reconoce, que el papel de Profamilia al ofrecer los servicios de planificación familiar fue muy valioso y lo define como "un movimiento pionero, extraordinariamente valiente" y que prestaba un gran servicio para controlar el "crecimiento desmedido del aborto". Así mismo, reconoce el importante papel de los programas educativos prácticos que esa entidad ofrecía a las mujeres colombianas. Es una gran labor que no va a ser bendecida por la Conferencia Episcopal, aunque ya solo habrá episodios locales de rechazo de esta última hacia Profamilia. Señala además que Profamilia ha moderado su política de control de la fecundidad y que ha dejado de lado las campañas de esterilización con ligadura de trompas sin decirles a las mujeres, o los chantajes con dinero u otros regalos para que se dejaran esterilizar.

Reconoce que con las nociones de Derechos Sexuales y Reproductivos y Salud Sexual y Reproductiva, hay un progreso importante en relación con el 'cuidado de la población' que no se agota en el '*family planning*'. Tal cosa, en la medida en que se hace más énfasis en la educación y la salud, se da un tratamiento más delicado. Esto, a pesar de insistir que los organismos de las Naciones Unidas que promueven la Salud Sexual y Reproductiva, es el mismo grupo que en los 60's y 70's promovía el control de la natalidad y el family planning, pero que ahora usan un discurso que "levanta menos ampolla".

Angulo-Nova, considera que el Estado debe ocuparse y apoyar el sistema educativo y que parte de esa educación, es precisamente la educación para la vida, que implica la vida sexual. Este es un tema tan importante para la formación de la familia, que debería ser tratado sin ningún tabú, de modo que no se llegue a los 'ensayos y experiencias' juveniles desorientados. En ese sentido, el Estado debería apoyar una formación de la juventud en el campo de lo que es la salud y la educación. Llama la atención también sobre la dificultad de educar en un sentido de responsabilidad respecto a la salud corporal y la reproducción, sobre la base de las imágenes deformadas de la sexualidad, la belleza femenina y el machismo, que se promueven en la industria de la publicidad. Así mismo, encuentra que la familia ya no es una institución estable y que la educación de los niños no se hace en la familia, pero no se ha resuelto cómo hacerlo.

Sin embargo, insiste en que ese nuevo enfoque así como los organismos y eventos que lo promueven, tales como el Fondo de Población de Naciones Unidas, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Conferencia de Población de El Cairo, son la nueva cara del maltusianismo con un discurso más amigable para las perspectivas científicas y políticas contemporáneas. En el fondo, dice, sigue estando la perspectiva que señala que "como no hay comida para todos, entonces suprimamos las bocas". En todo caso, encuentra positivo que desde el enfoque de los Derechos Sexuales y Reproductivos, se hace énfasis en el rol central que juega la responsabilidad dentro de la reproducción. Considera que es una respuesta a la proliferación del aborto y resalta que a partir de ese nuevo enfoque, la responsabilidad en la reproducción adquiere una 'carta de presentación' en la educación formal. Cuestiona la forma en que se hace esa educación sexual, pues la sexualidad no se agota en la reproducción sino que comprende toda la vida humana, pero dice preferir no profundizar en el tema.

En relación con el carácter problemático de la fecundidad, dice Angulo-Novoa que la tasa de fecundidad es en realidad un fenómeno objetivo de la humanidad. El problema, dice, es un comportamiento responsable orientado a planificar el futuro de acuerdo con las necesidades y posibilidades para sobrevivir dignamente. La 'fecundidad irresponsable', es lo que puede llegar a ser problemático y estar asociado con la pobreza. Así, el problema está en la responsabilidad para el autocontrol, lo cual está ligado a la pobreza y a la educación y no la fecundidad en sí misma, pues la familia numerosa puede ser un hecho positivo que puede ser usado para la vida, o un hecho negativo si se hace en una forma irresponsable donde no se prevé las posibilidades de subsistencia. Es la irresponsabilidad el problema, pues la

fecundidad en las personas depende de sus criterios, valores y necesidades. Sin embargo, Angulo-Novoa sí coincide con la perspectiva Malthusiana en que los sectores poblacionales más pobres no tienen la capacidad del autocontrol, conciencia y la previsión en relación al número de hijos que tienen de cara a sus posibilidades de subsistencia digna.

Frente al Desarrollo, Angulo-Novoa encuentra que mide solamente la producción material, pero no la intelectual y espiritual del hombre. En la economía, dice, el amor no cuenta, la espiritualidad no cuenta, y de ese modo, las personas no cuentan. Así, las políticas de desarrollo económico, se sostienen sobre justificaciones científicas pero inhumanas. La perspectiva contemporánea del Desarrollo Humano y de los Derechos Sexuales y reproductivos, es positiva pero insuficiente para hacer una educación integral para la responsabilidad en la sexualidad.

Considera, que si se pensara en unas políticas orientadas al humanismo que orientaran las decisiones políticas frente a todos los temas, incluido la población, debería estar presente la conciencia individual y colectiva, que conduzcan a responsabilidad individual y colectiva. Siendo así, en relación con el control de la fecundidad, la discusión no estaría en los métodos de planificación familiar sino en la responsabilidad de los seres humanos frente a otros seres humanos. Critica, precisamente, que por mucho tiempo las discusiones relacionadas con la fecundidad ser agotaban inoficiosamente en los métodos más efectivos de planificación familiar, en los métodos denominados no naturales frente a los naturales. Y añade que las personas se complacían con esas discusiones, ubicando el debate en donde no era. Así, el compromiso con una política de educación integral, sería la acción más efectiva para intervenir sobre la fecundidad.

De otra parte, el entrevistado encuentra que los poderes políticos mundiales no están interesados en promover una política de población orientada a la reducción de la pobreza, pues considera que se quiere mantener la pobreza para hacer posible la apropiación de la riqueza. Apela al postulado de Marx a ese respecto para argumentar su posición: “el capitalismo necesita mantener un ejército de pobres para poderlos controlar. Por consiguiente, no le conviene que el ejército crezca más de lo que lo puede manejar”. Es una posición oligárquica, que no tiene en cuenta los Derechos Humanos, pero que justifica la codicia que fundamenta el capitalismo. Hace referencia a la ‘lucha de las especies’ por la riqueza, sea por medio de ‘mecanismos’ de derecha o de izquierda.

En ese sentido, Angulo-Novoa termina haciendo la recomendación sobre el libro de Louise-Lassonde, “Los desafíos de la Demografía”, para hacer una mirada crítica a la conferencia de población de El Cairo y para dar cuenta de la pelea política subyacente en los debates científicos sobre la población.

2. Johanna Blanco (*Psicóloga de la Universidad Industrial de Santander, ex integrante del equipo técnico de investigación del programa del Ministerio de Educación Nacional “Educación para la sexualidad y la formación de ciudadanía” en su fase piloto y actualmente es miembro del equipo técnico nacional, realizando sistematización, evaluación y monitoreo y acompañando la implementación del programa en la zona norte del país*). Entrevista realizada en Septiembre 28 de 2010.

La entrevistada, considera que aunque la reproducción es un campo que hace parte de la intimidad de las personas, la sexualidad y la reproducción es un tema de pertinencia pública en la medida en que el Estado debe garantizar las condiciones para que esos derechos se puedan ejercer. Eso es, fortalecer las instituciones para que todas las personas puedan ejercerlo, y es tan sencillo como garantizar la posibilidad de acceder a información científica sobre la sexualidad y la reproducción que les permitan a las personas tomar decisiones informadas. Es un diálogo de lo público y lo privado donde es necesario que las instituciones públicas hablen de eso. Llama la atención acerca de que con frecuencia, abogando a esa intimidad muchas veces se vulneran los derechos.

Al indagar qué se persigue con el trabajo adelantado para la garantía de los derechos, Johanna Blanco indica que es un tema vinculado con la construcción de ciudadanía. Para ella es muy claro que el papel que está jugando el Ministerio de Educación Nacional (MEN) frente a los Derechos Sexuales y Reproductivos (DSR), es educar ciudadanos más comprometidos con la sociedad, que se preocupen por lo que pasa en su entorno más cercano. Encuentra que es un medio y un fin, en la medida en que esa

educación integral permita decidir sobre sus vidas y participar sobre sus decisiones, al tiempo que el ejercicio de la ciudadanía permite que las decisiones vayan más allá del campo de la sexualidad y permita lograr seres más comprometidos con su sociedad, con la toma de decisiones, con el mejoramiento de las condiciones de vida, con la participación por medio de propuestas para mejorar los entornos cercanos. Es esa preocupación y esa participación ciudadana la que se busca promover. Efectivamente, dice Blanco, el equipo implementador ha encontrado que aquellos niños y adolescentes que han participado en el programa, se hacen más activos y más responsables frente a las situaciones problemáticas de sus colegios y sus comunidades, incluso más allá de los temas relacionados con la sexualidad.

La importancia de la escuela en ese proceso, es que se ha formado como un nicho que permita promover la formación ciudadana, además de ser un espacio abierto en donde sea posible hablar abiertamente de problemas sociales como es el ejercicio de la sexualidad y que vincule a diferentes actores públicos y políticos.

Blanco encuentra que la entrada del Estado al tema de los DSR puede encontrarse en 2003 con la política pública de salud sexual y reproductiva del Ministerio de la Protección Social y con los debates en torno a la despenalización del aborto. Así mismo, encuentra que el discurso comienza a girar de la prevención a la promoción, perspectiva desde la que en 2005 se diseña y pone en marcha el ya mencionado programa de Educación Para la Sexualidad y la Construcción de Ciudadanía. Frente al papel de la política pública de salud sexual y reproductiva, Blanco encuentra que sí es un avance importante en la promoción de DSR en la medida en que pone al Estado y a los actores políticos en general a pensar en que el tema de la sexualidad debe abordarse desde el enfoque de derechos. Además, es el marco de referencia para las actividades que se han desarrollado en adelante a ese respecto, y dice, redundando en los servicios amigable para adolescentes, en la forma en que se aproxima al paciente, en que hay que respetar su intimidad, etc. En general, considera que son temas coyunturales que afortunadamente han puesto sobre la mesa el tema de los DSR, y pone el ejemplo de la sentencia de 2006 de la Corte Constitucional ratificada en 2009 sobre la interrupción voluntaria del embarazo (IVE), en donde no solamente se reconoce el derecho a la interrupción bajo ciertas circunstancias, sino que también la Corte señala que “hay que educar para el ejercicio de los DSR”. Es una cuestión de pasar de la prevención, a la promoción de los derechos, que inicia con la preocupación por el embarazo adolescente, pero que luego llega a poner sobre la mesa que el problema no se agota allí sino que es un tema multidimensional que es necesario abordar conjuntamente. Es un salto que ha sido lento, pero que se ha ido consolidando desde 2009 cuando se comienza a trabajar intersectorialmente entre el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional.

Frente a cómo conceptualizar la planificación familiar desde una perspectiva de derechos, Blanco resalta la importancia que ha tenido el enfoque de género que rebasa el tema de la planificación familiar y lo ubica en el plano de los derechos: es ejercer un derecho y no solo controlar la natalidad como el control institucional sobre el cuerpo de las personas. Es un salto que consiste en dejar de ver a la mujer como objeto de intervención a reconocerla como sujeto de derechos. Además, la entrevistada sugiere que es una decisión libre de la mujer y la pareja, y una responsabilidad compartida de hombres y mujeres. Destaca que con el enfoque de los DSR se amplía la noción de responsabilidad a la pareja y ya no se agota en la mujer. Se orienta más a las posibilidades de decidir libremente, que va de la mano con las posibilidades de decidir informadamente. Ahí, el acceso a información y servicios es central. De igual forma, se ha puesto sobre la mesa el tema de la paternidad, que ya no se agota en ‘responder por los hijos’ como sucedía con la idea de ‘paternidad responsable’ algunas décadas atrás. Precisamente, encuentra en el feminismo un cambio importante en el enfoque de la fecundidad que se refleja fuertemente en El Cairo, en donde la lucha feminista busca el reconocimiento de derechos.

A pesar de que Blanco ubica desde 2003 la entrada del Estado al enfoque de DSR, a su modo de ver sólo hasta 2009 el Estado colombiano comienza a hablar de derechos con la sentencia de la Corte Constitucional que ratifica la sentencia de 2006 sobre la IVE, pero haciendo énfasis en la necesidad de la educación para la sexualidad. Además, señala cómo la oposición religiosa siempre ha sido un factor de fuerza para limitar el compromiso del estado con los DSR, poniendo como ejemplo cómo el Opus Dei fue el principal responsable de que se abandonara el programa de educación sexual de 1994.

Destaca que con el enfoque de DSR que soporta el programa de Educación para la Sexualidad, se reconoce que grupos como los niños y los adolescentes son poseedores de saberes y formas de conocimiento que es necesario aceptar para poder educar para la sexualidad. Es más, se pone sobre la mesa la posibilidad de un aprendizaje compartido entre los funcionarios que implementan el programa y la población que es objeto de intervención.

Blanco afirma que el número de hijos por mujer sí es un problema en la medida en que las estadísticas dejan ver que en los sectores poblacionales más pobres, es en donde las mujeres tienen más hijos. Tal cosa, es un problema en términos de acceso a salud, educación, condiciones de vida. No por eso, sin embargo, consiste en definir cuál es un número ideal de hijos. El enfoque con el que trata el tema de la fecundidad, es la relación del proyecto de vida, con el tener hijos y las posibilidades, no tanto económicas, sino de realización y satisfacción con el proyecto de vida. Es decir, la relación entre la posibilidad de decidir libremente, el tener hijos, cuántos tener y la planeación y proyección acerca de la familia, los objetivos, etc. La idea con el programa de Educación para la Sexualidad es entonces trabajar para que los estudiantes hagan esa reflexión sobre su proyecto de vida y que no terminen con seis hijos por accidente.

Aún cuando Blanco considera que la Política Pública de SSR y la creación de la comisión intersectorial para la promoción de los DSR en 2010, son avances importantes en el papel para avalar la promoción de DSR, considera que sigue siendo un problema la posibilidad de materializar las acciones en el plano local. Tal cosa, porque tanto las instituciones como los entornos culturales regionales todavía presenta grandes retos y dificultades. Es un avance importante, aún cuando considera que siempre va a haber actores institucionales como la Iglesia y la Procuraduría que presionen para volver a atrás al considerar que hablar de DSR puede ir 'en contra de su moral'. Afirma, que para 'el crecimiento' es abrir el diálogo entre quienes desaprueban los DSR, porque eso es realmente un "proyecto de país".

Al indagar acerca que qué ha quedado por fuera del enfoque de DSR que ha servido de base para el programa, Blanco encuentra que hay una pregunta que ha quedado sin resolver: ¿cómo se educa para el placer? También el tema del erotismo, el cuerpo, el placer, son temas que aún conservan cierto Tabú y que no son muy abordados en la promoción de los derechos. Encuentra que los obstáculos culturales han sido muy fuertes para poder fortalecer la aceptación de los DSR como un tema pertinente para la atención y la intervención pública, así como para consolidar su ejercicio.

Para Blanco, el Fondo de Población de Naciones Unidas ha sido un socio clave en la financiación y en el soporte técnico de las actividades del MEN en materia de DSR. Asegura que ha sido un actor respetuoso de las prioridades y formas de proceder locales, y que las decisiones tomadas han sido concertadas, también buscando dejar capacidad en los estados para seguir el camino de la promoción de DSR.

3. Diego Arbeláez (*Director del Programa "Educación para la sexualidad y el ejercicio de la ciudadanía" del Ministerio de Educación Nacional*). Entrevista realizada el 4 de Octubre de 2010.

Arbeláez explica que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) no trabaja propiamente el tema de la reproducción, sino que aborda el tema de los derechos sexuales y reproductivos (DSR) desde el un enfoque de educación y desarrollo por competencias y responsabilidades. Para él eso significa que niños, adolescentes y jóvenes puedan tomar decisiones informadas y bien planeadas. Para ello, dice, es importante que los docentes orientadores deben estar cualificados, no para que les indiquen qué deben y qué no deben hacer, sino para que puedan crear espacios de reflexión para tomar decisiones adecuadas coherentes con su proyecto de vida y su bienestar.

Arbeláez explica que se habla de derechos y responsabilidades y no de deberes, en la medida en que éstos últimos implican la imposición de una norma que viene de afuera, mientras que la responsabilidad es construida por la reflexión, desde el interior: eso es, todo el contexto, la historia personal, los aprendizajes. Tal cosa implica que los niños puedan asumir desde sus propios contextos la responsabilidad de ejercer sus derechos, reconociendo que están involucrados también derechos de otros. Por eso se habla de competencias: saber para el saber hacer, en el contexto y las situaciones diferentes. Para ellos, dice, en el marco conceptual de la sexualidad, la reproducción es un pedacito pero

no lo es todo. Y eso es un cambio importante con relación al pasado, donde la sexualidad se centraba en el riesgo, en la prevención de embarazos. Mientras que ahora, el MEN asume la sexualidad desde las potencialidades, desde el proyecto de vida, las decisiones autónomas.

El entrevistado esclarece que cosa es la planificación familiar y otra cosa es la información sobre métodos anticonceptivos. Para él, la planificación de la familia implica pensar en masculinidades, feminidades, maternidad, paternidad, en términos de qué significa eso para un ser humano. La información sobre métodos anticonceptivos, es importante, pero no es lo único y además, no garantiza que se usen efectivamente.

Por todo lo anterior, explica Arbeláez, el MEN ha asumido un enfoque sistémico en donde los jóvenes al tomar decisiones a la hora de tener relaciones, influyen en lo que sucede a su alrededor. Eso incluye la información sobre los métodos de planificación familiar, pero va más allá.

Esto porque en el marco conceptual que maneja el MEN, hay componentes y funciones de la sexualidad. Y dentro de las funciones de la sexualidad está la función reproductiva, la función afectiva, la función erótica, la función comunicativa y relacional. Todas esas en un sistema de relaciones. Y hay componentes que tienen que ver con la identidad sexual, con un componente cultural de los roles de género, con orientaciones sexuales y con identidad sexual. Y, dice, todo eso debe permear el aprendizaje de un estudiante. Eso debe estar involucrado en el aprendizaje y en la práctica, en la posibilidad de construir con los compañeros, en procesos de reflexión, la construcción de decisiones relacionadas con la vida en todo sentido: con la forma como se percibe y vive el cuerpo, etc.

Por eso, dice Arbeláez, que el MEN tiene una perspectiva sistémica y por lo que se está trabajando de la mano con el Ministerio de la Protección social, el ICBF, y otro tipo de entidades, porque el Estado ante estos temas debe responder de manera conjunta.

Este enfoque, aparece en el MEN desde 2005 cuando se comienza a hacer una revisión integral de lo que había sido el plan de educación sexual de 1994. y En esa revisión, se hizo conciencia de la desarticulación que había entre los sectores de salud y educación, y dado cuenta que en la realidad, los diferentes aspectos de las personas no se dan de forma separada, sino de manera conjunta.

El entrevistado señala que lo que para el MEN es una cuestión que merezca intervención estatal, es que en tanto el ser humano es un ser social, es necesario abordar su sexualidad a través de los derechos humanos, que incluyen los DSR. Ese es el marco que permite hablar a las diferentes instancias de gobierno en el mismo lenguaje. Y por otra parte, se ha evidenciado que el nivel de violación de DSR en el país es muy alto. Son vulnerados de muchas maneras de manera explícita y de manera oculta en algunos currículos educativos, por ejemplo, cuando se pone a las niñas a hacer algunas actividades diferentes a las de los niños. Ese enfoque es entonces el norte del Estado como tal porque, dice Arbeláez, entienden que un buen ciudadano es un ciudadano que está decidiendo bien sobre su cuerpo, sobre su sexualidad, sobre su vida. No se puede separar la sexualidad como dimensión valorativa del ser humano, a dimensiones que se tomen en otros ámbitos de la vida humana. Señala el entrevistado que, además, se han encontrado que cuando los jóvenes comienzan a participar más acerca de las decisiones sobre su sexualidad, participa más de las decisiones de su vida cotidiana, de cómo generar ambientes que les mejoren los espacios de su aprendizaje, entre otras cosas.

Frente al tema del número hijos por mujer en Colombia, Arbeláez, en primer lugar resalta que es un dato que ha variado en el tiempo, de 6 o hasta 7 hijos por mujer a 2. Y han encontrado, dice, que a mayor nivel educativo, menor número de hijos. Y lo señala como una tendencia que se presenta con el proceso educativo. Llama la atención sin embargo, sobre las diferencias que se presentan en América Latina. Para él, la sexualidad ha estado permanentemente educada y controlada. Afirma que el número de hijos es una decisión que toma fundamentalmente la mujer, pero en relación con alguien con quien toma la decisión: antes, obligadas por su pareja o su padre, ahora con más autonomía y asumiendo que su cuerpo les pertenece. Para él, esos cambios están hablando de que ya no tenemos el mismo país, que no tenemos una misma cultura ni una misma formación. Por lo que se debe comprender que los estudiantes deben tener más libertad para tomar decisiones como más responsabilidades y reflexividad. Es eso a lo que el MEN apunta: lograr la potencialidad para la vida, y no solamente para evitar riesgos.

Ese es el enfoque sobre el número de hijos, pues involucra el proyecto de vida. Si una pareja decide tener 7 hijos, está en libertad de hacerlo pues es una decisión de la pareja. Pero si no es eso lo que quiere, agrega, debe tener el derecho y la posibilidad de evitarlo.

Dice, la sexualidad no se educa como un concepto abstracto, sino que se aprende por medio de las experiencias, el conjunto de creencias, imaginarios, representaciones sociales. Y es eso lo que el MEN busca educar. Buscando que en la cultura la relación con la sexualidad no se pare tanto desde el deber ser, sino desde la apropiación de los derechos. Además, porque el deber ser, dice, con frecuencia se convierte en la obligación, la obediencia hacia otra persona: el papá, la mamá, la pareja. Y señala, que eso era muy fuerte en los 60's y 70's cuando la educación de la sexualidad estaba muy atravesada por la 'cultura del no', por la pedagogía del pecado en una cultura patriarcal atravesada por valores ideológicos centrados en el pecado. Observa que a partir de la constitución de 1991, Colombia está en un proceso de transición muy lenta de todas esas representaciones sociales. Poco a poco, se entiende que estamos en un Estado laico de derecho. Es desde ahí desde donde se puede transformar la cultura. Se busca transitar desde la burbuja del control y la regulación, a un marco de derechos donde la gente pueda comprender que ese marco de derechos les da la garantía de convivencia que evite la violencia.

Frente a las acciones del Estado frente a la sexualidad, dice Arbeláez que el Estado viene trabajando ese tema hace muchos años. Hace referencia al Plan Nacional de Educación Sexual de 1994, que va aproximadamente hacia 1999, que por situaciones políticas, el plan no sigue. Dice que hay algunos intentos entre el 99 y el 2005 por medio de estudios y algunos estudios. Pero desde el 2005, se hace una línea de base, se evalúa lo que había pasado, se hace un plan de acción. Y se comienza a trabajar con 53 instituciones como proyecto piloto, para ser lanzado como programa en septiembre del 2008. Actualmente, dice que está en alrededor de 2103 instituciones, 4550 docentes, 71 secretarías de educación.

Arbeláez señala que el plan de 1994 fracasa porque hubo grupos que se oponían al tema de sexualidad en el Estado, y que tuvieron una influencia en hacer que el Plan se suspendiera. Dice él que la diferencia es que ahora el enfoque es el de los derechos, que aparece con la conferencia de población y desarrollo de El Cairo. Afirma que quienes trabajan en temas de sexualidad, actualmente deben afrontar oposición conservadora de sectores que pretenden regular y controlar la sexualidad. Esto, por parte de sectores institucionales, y no institucionales, y pone el ejemplo de la polémica de la despenalización del aborto y las dificultades culturales que impone el carácter machista del país.

Para Diego Arbeláez, la Política Pública de salud sexual y reproductiva no nace en el 2003. Señala que se venía trabajando anteriormente con las políticas nacionales de salud pública. Y reconoce que en la medida en que se trata de una política, es un referente para todas las actividades que se vienen presentando actualmente y afianza el enfoque de derechos. Arbeláez la denomina como una 'sentencia social' que el MEN debe cumplir, y que permite trabajar más articuladamente. Agrega, que es una política que en este momento es más operativa que antes, que ha seguido un proceso lento, pero que hace parte de un proceso de transformación cultural que es difícil de conducir e impulsar. Llama la atención sobre cómo aunque la Ley General de Educación, que incluye la educación sexual está vigente desde 1994, no es fácil que se haga operativo en la medida en que no depende solo de un sector, depende de las decisiones de todo el estado, de cómo se convoca lo intersectorial, la sociedad civil. Critica, además que desde los espacios académicos es fácil criticar esfuerzos como los que lleva a cabo el MEN, pero que para los equipos técnicos, hacer operativa una ley implica un esfuerzo enorme.

Para Arbeláez, hoy Colombia es una sociedad distinta por cosas como acceso a los medios de comunicación, los procesos de globalización, que dejan ver formas diversas de ver y vivir la sexualidad relacionada con diversidad, tendencias, relaciones de pareja.

- 4. Gabriel Ojeda** (.Es Director de evaluación e investigaciones de Profamilia, vinculado a esa entidad hace 35 años. PhD en Desarrollo agrícola, sociología y demografía de la Universidad de Ohio, con una investigación denominada "Influence of some Personal and Family Factors on Peasant Migration in there Colombian Communities".) Entrevista realizada el 7 de octubre de 2010.

Gabriel Ojeda comienza haciendo la diferenciación entre una política de población, que si busca controlar el crecimiento poblacional, puede terminar convirtiéndose en control de la natalidad, de la planificación familiar. Esto, pues, la planificación es ofrecer la información y los servicios para que la población pueda decidir libremente sobre el número de hijos que se desean. Con esa definición, dice Ojeda que en Colombia nunca ha habido control de la natalidad pues nunca ha habido una política de población. Señala que hubo un ligero intento en el Plan de Desarrollo de Carlos Lleras Restrepo, donde se incorporaron algunos párrafos sobre eso, sin lograr constituirse como política. Señala también que cuando se constituye el ministerio de medio ambiente, se le otorga la responsabilidad de constituir una política de población para el país, cosa que tampoco se ha hecho.

A modo de opinión personal, Ojeda señala que es una fortuna que Colombia no haya tenido nunca una política de población, pues dice que ésta muy probablemente habría sido manipulada por la Iglesia, dada su gran influencia sobre las decisiones de gobiernos anteriores. Además, considera que habría sido una política pro-natalista en contra de la voluntad de la población y de sus necesidades. Hace énfasis en la influencia de la iglesia sobre la imposibilidad de construir una política de población

Llama la atención sobre el divorcio que ha habido entre la política y la realidad: en Colombia ACOFAME fue la entidad que inició el movimiento de población haciendo estudios y ofreciendo servicios. Luego, señala que ese tipo de servicios fueron asociados erróneamente con el *imperialismo yanqui*, lo cual obliga a esa entidad a retirarse de las actividades poblacionales tanto en estudios como en servicios. Y ese espacio, fue lo que dio origen a la creación de Profamilia. Hubo otra institución orientada a los estudios, que era la Corporación Centro Regional de Población, entidad que realizó las primeras encuestas de población en Colombia. Los gobiernos, especialmente los liberales, luego de consolidado el tema de población, fueron permisivos pero no activos en los temas de población. Por eso, agrega, Profamilia era vista como un 'mal necesario'. Profamilia recibía ataques de la extrema derecha, pues alegaban que afectaba la moral cristiana, de la extrema izquierda, pues consideraban que apoyaba el imperialismo yanqui, los médicos porque decían que al controlar el crecimiento de la población, se reducirían su número de pacientes.

Ojeda reconoce el éxito desbordador de Profamilia, pues la tasa de crecimiento de población se logró controlar efectivamente y de no haber sido así, habría sido aún más difícil seguir ofreciendo los servicios de planificación. Y agrega que espera que la tasa de fecundidad se siga reduciendo anualmente. Sin embargo, reconoce que el factor más determinante en el éxito de Profamilia, era que la mujer colombiana necesitaba urgentemente los servicios y los demandaba y aceptaba de forma muy importante. Considera que la demanda represada de la mujer fue lo que determinó el éxito de los programas de Profamilia.

Hace un análisis de los que han sido determinantes de la reducción de la fecundidad en Colombia, principalmente, la aceptación y difusión de la Planificación Familiar, el aumento del nivel educativo especialmente de la mujer y la participación de la mujer en el mercado laboral. Señala que la entrada más tardía a las relaciones sexuales es otra forma de reducirla, pero que ese no ha sido un determinante en Colombia, pues los jóvenes cada vez inician su vida sexual más tempranamente y afirma que el Estado no ha querido hacerle frente a esa situación al no tener una política de educación sexual integral.

Ojeda afirma que lo que buscaba ASCOFAME al iniciar sus actividades, era defender el derecho de las parejas a decidir sobre los hijos que quieren tener. Esto, en un contexto de los 60's y 50's que los demógrafos llamaron la explosión demográfica. Siendo así, le problema de los gobiernos, dice, era ya tenían suficientes dificultades para ofrecer los servicios cuando la población se doblaba cada 40 años, y cuando la velocidad a la que la población se duplicaba llegaba a 20 años, los Estados se veían en mayores dificultades para responder a las demandas. Por tanto, comenzaron a ver la necesidad de los programas de planificación familiar, aunque en Colombia la iglesia obstaculizó mucho la incorporación de esa perspectiva en el Estado.

Gabriel Ojeda relata una experiencia acerca de cómo tomó conciencia de la necesidad de promover los programas de planificación familiar, cuando hacía visitas profesionales en el campo para promover el desarrollo rural y veía la imposibilidad de los campesinos de alimentar a sus familias extensas.

Además, llama la atención acerca de que quienes en la Iglesia se oponían a la planificación familiar eran los altas jerarcas de la iglesia católica que están haciendo carrera en esa institución, y no los sacerdotes de las comunidades que conocen el contexto de las personas y sus problemas reales. Dice, que es una situación que se ha presentado siempre y que sigue vigente. Sin embargo, reconoce que la iglesia ha recapacitado y ya no son tan agresivos con la planificación familiar y que se opone a aspectos como el aborto.

Ojeda considera que los problemas relacionados con la reproducción han cambiado, pues ya el problema no es la lucha a favor y en contra de la planificación familiar: Señala que el gobierno de Julio César Turbay Ayala fue muy apoyador de esos programas. Recuerda que con el gobierno de Belisario Betancur se afrontó un gran revés pues su ministro de salud se aliaba con el cardenal de Medellín, gran enemigo de la planificación familiar. Afirma que Virgilio Barco, sí fue un gran aliado de los programas de planificación, e incluso, que fue miembro fundador de Profamilia. A partir de ahí, dice, se ha ido consolidando el tema de la planificación familiar en el país, para lo cual han sido claves la política de SSR, los servicios básicos ofrecido en el plan obligatorio de salud. Ahora, los problema más importante, es que la fecundidad los adolescentes es el único grupo que no ha disminuido e incluso, se está incrementando. Considera que eso es un daño muy importante al aumento de la participación femenina en la educación y en el mercado laboral y además, dice que los hijos de las adolescentes son los que más presentan problemas de salud y tasas más altas de mortalidad infantil, entre otros.

Para Ojeda, esa situación de alta fecundidad adolescente se explica porque no hay un programa efectivo de educación sexual. Dice que hay un programa que no ha recibido atención y que diferentes gobiernos se han negado a darle relevancia al problema. Señala incluso que es posible constatar tal negativa a través de congresistas como Simón Gaviria, David Luna y Cecilia López, quienes, según él, han intentado sin éxito introducir el tema de la fecundidad adolescente dentro de los debates y las prioridades del gobierno nacional.

Frente a la negativa que Ojeda identifica de parte del Estado para involucrarse con una educación sexual integral, afirma que considera excelente que se promueva el enfoque de derechos en la sociedad colombiana, especialmente por revertir la cultura machista característica del país. Sin embargo, para Ojeda, existe una tendencia muy contradictoria al interior del Estado: por ejemplo, señala que en los últimos ocho años el Ministerio de la Protección Social era muy cercano y apoyador de los temas de educación sexual, DSR y SSR, mientras que el Ministerio de Educación ha sido totalmente indiferente. Para él, parecen dos gobiernos diferentes. Llama la atención acerca de que en el discurso de derechos el enfoque estaba muy fuertemente consolidado, pero que no era así en la práctica y señala con preocupación que el expresidente Uribe hubiera creído que podría controlar el embarazo adolescente declarando que los jóvenes "*dejaran el gustico para después*". Por eso, insiste, en la necesidad de un programa de educación sexual integral que para él es diferente de enseñar anatomía, algunas posiciones sexuales y mostrar los métodos de planificación familiar. Para Ojeda, en la educación sexual es fundamental orientar a los jóvenes para que tengan autoestima, para que tengan un programa de vida, para que tengan ideas claras con responsabilidad ciudadana frente a la familia, la comunidad y la sociedad, y ser cada día mejores personas.

En cuanto al programa de educación sexual que existía en 1994, Ojeda señala que tenía un programa destacable pero que se agotó en la política. Es decir, nunca se hizo una evaluación seria del programa y no hubo nunca una decisión política de hacer una implementación seria. Además, agrega, que una política seria debería empezar por el principio que era formar docentes a nivel nacional. Equivocadamente, para él, se le otorgaba la responsabilidad a los docentes de biología, de anatomía en el mejor de los casos, de matemáticas o de educación física, sin ningún tipo de preparación especial. Ojeda considera que es importante que el Estado se apropie del tema de la educación sexual, de la reproducción; afirma que es su responsabilidad, entre otras cosas, por su carácter de salud pública. Reconoce incluso, que Profamilia no habría tenido ningún futuro si el Estado hubiera asumido su responsabilidad de ofrecer información y servicios a la población colombiana. Afirma incluso que esa entidad privada durante sus 45 años de existencia ha estado llenando los vacíos dejados por el Estado en materia de planificación familiar y SSR, pero que la entidad no puede responsabilizarse de una obligación del Estado. Señala que con frecuencia Profamilia se asocia con una entidad del gobierno, pero afortunadamente, dice no es privada pues de no ser así ya no existiría. Ojeda dice que Profamilia trabaja

muy coordinadamente con el Ministerio de la Protección Social, colaborando incluso con la 'identificación' de la política de SSR y que, aunque se ha intentado hacer lo mismo con el Ministerio de Educación Nacional, siempre se ha encontrado una barrera allí. Y ante el programa de Educación para la Sexualidad y la construcción de ciudadanía liderado por ese ministerio, Ojeda se limita a afirmar que prefiere esperar a que se vean resultados y a ver cómo se está llevando a cabo el programa, para poder dar su consideración sobre cómo se ha involucrado el MEN en el tema.

Ojeda señala que el Estado colombiano no ha suscrito muchos acuerdos internacionales donde se promueva la educación sexual. Y agrega, que desde el gobierno Gaviria, no identifica cambios significativos en la postura del gobierno frente a la sexualidad, la fecundidad, la planificación familiar, etc.