

Vernacularizando las ideas: la primera política de población/planificación familiar (*)

Doing Vernacularization of Ideas: The First Population/Family Planning Policy

Lizeth Valeria Paredes Guillen (**)

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: 0000-0001-6294-1787

Fecha de recepción: 11 de febrero

Fecha de aceptación: 27 de septiembre

ISSN: 2415-2498

Paredes, Lizeth (2021) «Vernacularizando las ideas: la primera política de población/planificación familiar». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 12, N° 22: pp. 1-18

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202101.001>

* Artículo basado en mi tesis de licenciatura de la carrera Ciencia Política y Gobierno por la PUCP "¿Cuántos queremos ser o cuántos podemos ser?: Los primeros lineamientos de la política de planificación familiar en el Perú". Agradezco a mi asesora, Stephanie Rousseau, por el apoyo constante durante la investigación y la confianza en el proyecto de investigación. Igualmente, a la profesora Rosa Alayza, quien me apoyó, y brindó críticas constructivas y seguimiento a este proyecto. Finalmente, agradezco a mi colega y amigo Gianfranco Silva, quien me ha dado aportes y muchas oportunidades de mejora a este proyecto, y ha sido mi soporte en el proceso de construcción del presente artículo.

** Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y estudiante de la Maestría de Estudios de Género de la PUCP. Miembro del Grupo de Investigación en Instituciones, Políticas y Ciudadanía (GIPC) de la misma universidad. Correo electrónico: v.paredesq@pucp.pe

RESUMEN

El establecimiento de la agenda y la adopción de una política social no son procesos simples, no solo requieren de la decisión de los hacedores de política, necesitan de la participación social. El presente artículo busca comprender el nacimiento de la política pública de población en el Perú (lo que hoy llamaríamos como política de planificación familiar) que fue adoptada en 1985 durante la vuelta a la democracia en el gobierno de Fernando Belaunde Terry. Con este fin, analizamos el proceso político previo bajo dos regímenes militares: Juan Velasco, quien tuvo una política antiimperialista, pero pro-natalista, y Francisco Morales-Bermúdez, quien abrió la agenda sobre la planificación familiar. Dentro de este contexto político, Fernando Belaunde Terry permitió la participación de los actores sociales para crear la primera política de planificación familiar. En contraste con la literatura previa sobre estos gobiernos, que se centró principalmente en temas de políticas duras, comparamos una política blanda, pero un elemento central para la nación: la población. Además, como esta política atañe a cuestiones demográficas, morales, de salud y de libertad individual, nos ayuda a explicar el papel del Estado peruano en relación con los actores sociales. Se hace énfasis en el papel clave de los actores sociales (como los sectores religiosos y activistas feministas), con diferente nivel de importancia en su centralidad al momento de coordinarse con el Estado.

Palabras claves: Población, Planificación Familiar, Política Social, Vernacularización

ABSTRACT

The agenda-setting and adoption of a social policy are not simple processes, they do not just require the decision of the policy-makers, they do need social participation. This article is about the first population\family planning policy in Peru, adopted in 1985 during the restoration of the democratic rule under Fernando Belaunde. Previously, we analyse the initial political process under two military regimes: Juan Velasco, who had an anti imperialist but pro-natal policy, and Francisco Morales-Bermudez, who opened the agenda on family planning. Within this political context, Belaunde allowed the participation of the social actors to create the first family planning policy. In contrast to previous literature about these governments, which focused mainly on hard policy issues, we compare a soft policy, but central element to the nation: the policy of population. In addition, as this policy concerns demographic, moral, health, and individual liberty issues, this helps us explain the role of the Peruvian State in relation to the social actors (Such as religious sectors and feminist activists), We do emphasize on the key role of the social actors, with different level of importance in its centrality at the moment of coordinating with the State.

Keywords: Population, Family Planning Policy, Social Policy, Vernacularization

1. INTRODUCCIÓN

El 16 de octubre de 2009, la sentencia del Tribunal Constitucional¹ prohibió la distribución gratuita de la píldora del día siguiente, señalando en una nota de prensa que “no se ha demostrado la inexistencia del efecto abortivo²”, por lo cual se le solicitó al Ministerio de Salud la abstención del desarrollo de toda la política de salud reproductiva³. La opinión de los grupos que apoyaron esta medida fue felicitar el respeto a la vida del concebido. Por otro lado, los grupos contrarios a esta medida, declararon que los derechos básicos de acceso a la salud sexual y reproductiva de las mujeres fueron violados.

Hechos icónicos como el debate de los efectos de la píldora del día siguiente son temas que hasta la actualidad siguen generando polémicas, ya que no se ha podido llegar a un acuerdo en la sociedad ni en el Estado sobre cuál es la medida más óptima cuando se discuten políticas de derechos sexuales y reproductivos. En la sociedad peruana aún no se tiene conciencia sobre las distintas dimensiones que el problema de género puede tener, como las relaciones entre mujeres y hombres, la autonomía individual, la economía, política y gobierno nacional. ¿Pero cuándo surgen estas controversias? Si se observa la evolución del debate sobre la anticoncepción y los derechos reproductivos, varios estudios se enfocan en el boom de la época de la planificación familiar durante el gobierno de Alberto Fujimori (CLADEM, 1999; Defensoría del Pueblo, 2002; Coe, 2004; Ewig, 2012)⁴. Sin embargo, ese no fue el inicio de todo este debate. Esta investigación busca llenar el vacío en la literatura existente, dando cuenta que la planificación familiar viene de mucho atrás de lo que normalmente se piensa.

Previamente a que surja una política que brinde servicios de planificación familiar, durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) se dieron las primeras medidas en contra a la regulación de la natalidad⁵. El 20 de diciembre de 1973, se notificó a la Asociación Peruana de Protección Familiar (APPF) el cese de sus actividades médicas⁶. Precizando en la notificación la procedencia de los fondos, los cuales casi en su totalidad provenían de organizaciones

¹ Expediente N°02005-2009-AA:

<https://web.archive.org/web/20170214002506/http://www.tc.gob.pe:80/jurisprudencia/2009/02005-2009-AA.html>

² Nota de Prensa N° 088-2009-OII/TC:

http://web.archive.org/web/20091228025706/http://www.tc.gob.pe:80/notas_prensa/nota_09_088.html

³ Actualmente se habla de políticas de derechos sexuales y reproductivos, el presente artículo utiliza el lenguaje de la época (1960 a 1980), durante dicho periodo el término planificación familiar no era percibido de una manera positiva, por eso el diálogo se dio con la terminología de política de población. Asimismo, en el artículo cuando se emplea derechos sexuales y reproductivos, se refiere al periodo actual, debido al cambio del lenguaje dado desde la Conferencia del Cairo 1994.

⁴ Las autoras y las instituciones relatan desde distintos enfoques la discusión de los derechos de las mujeres y la importancia caso como el de Ewing (2012) del enfoque de género en las políticas sociales. Asimismo, relatan las violaciones de derechos que ocurrieron durante la época de Alberto Fujimori con respecto a las esterilizaciones forzadas y el financiamiento internacional que tuvo para la implementación de la política de planificación familiar.

⁵ En ese periodo el lenguaje era control de natalidad, no existía la definición de los derechos sexuales y reproductivos.

⁶ Resolución Ministerial No 000293-73-SA/DS publicada en el diario oficial El Peruano, el Mayor General de las Fuerzas Armadas Fernando Miró Quesada Bahamonde, Ministro de Salud, cesa los servicios de APPF.

extranjeras como es el caso de *International Planned Parenthood Federation* (IPPF) y de *US Agency for International Development* (USAID), ambas organizaciones americanas. Asimismo, se señaló que APPF (la red peruana más grande de clínicas de planificación familiar) fue clausurada y expropiada de sus materiales y equipos porque iba en contra de los intereses nacionales, los cuales eran pro-natalistas⁷.

Luego de eso, Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) creó los primeros lineamientos de la política de población. Posteriormente, al final del segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) se dictó la primera política de población. De cierta forma, debe dejarse en claro que la primera medida estatal de control de natalidad fue la prohibición hacia una organización internacional de planificación familiar. Antes de eso, el Estado no había participado en esta materia. Es así que no solo se busca describir el surgimiento de la primera política de planificación⁸, sino también explicar los factores que influenciaron en su adopción. En ese sentido, nos preguntamos: ¿Cuáles son los factores que explican el cambio en las acciones de los gobiernos de Juan Velasco, Francisco Morales Bermúdez y Fernando Belaúnde alrededor del tema de la planificación familiar?

El objetivo es explicar cómo la vinculación del cambio de la ideología de élites, el nacimiento y aumento de la participación de nuevos actores sociales permitió una ventana de oportunidad para la adopción de la primera política de población. Durante el gobierno de Velasco imperaba una ideología anti – imperialista pro natalista y una baja presencia de actores pro regulación de natalidad lo que dio como resultado la prohibición de una política inexistente. Mientras que en el gobierno de Morales Bermúdez surgió un cambio que permitió una mayor apertura en temas de planificación familiar y el surgimiento de actores claves quienes tuvieron una agenda en materia de población, lo que permitió la adopción de los lineamientos de la política de población. Finalmente, en el segundo gobierno de Belaunde se dio la adopción de la política pública.

Este estudio recorre los diecisiete años previos a la adopción de la primera política de población, por lo cual la metodología del *process-tracing* es de especial ayuda para identificar las conexiones causales que generaron dicho resultado. David Collier (2011), Mahoney (2012), Bennett & Checkel (2015) y Sherry (2017) señalan que el *process-tracing* permite mostrar a través del tiempo cómo se van relacionando los fenómenos de manera secuencial, produciendo una serie de resultados en el tiempo que permiten explicar el fenómeno de estudio. Se realizaron trece entrevistas semi estructuradas a actores claves, revisión de literatura y análisis de archivo.

2. LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR: DEL GRUPO A LAS MUJERES

Existe amplia literatura desde distintos enfoques sobre el inicio de la discusión del tema de planificación familiar; sin embargo, hasta la fecha no se han realizado estudios desde la ciencia

⁷Resolución Ministerial No 000310-74-SA/DS, publicada el 18 de enero de 1974.

⁸ Durante dicho periodo se hablaba de políticas de población, luego el lenguaje fue variando y se fue hablando de otros temas incluidos en el tema de población como el caso de la planificación familiar. A partir del siglo XX en el Perú se discutió sobre derechos sexuales y reproductivos.

política. El tema de la planificación familiar permite articular dos esferas de discusión (la influencia de políticas internacionales y la historia política de las organizaciones feministas) que hasta el momento han carecido de conexión.

Respecto a la influencia de las políticas internacionales en la planificación familiar, Peter Noorlander (2005) realizó un análisis descriptivo de la historia de las primeras conferencias internacionales en esta materia, las cuales dieron origen al debate del reconocimiento de los derechos reproductivos de los seres humanos⁹. Su aporte consiste en la descripción de cómo las conferencias de Bucarest (1974) y CEDAW¹⁰ (1979) son la base de las conversaciones en materia de salud reproductiva en las políticas internacionales. Sin embargo, en la literatura se advierte la ausencia de un análisis sobre el cambio del discurso que se fue dando entre las primeras conferencias en materia de población. Sinding (2008), llena este vacío enfatizando en su investigación el cambio de discurso que se ha desarrollado en los últimos veinticinco años de la historia de la planificación familiar a nivel internacional. El autor describe el cambio de paradigma que se dio de Bucarest (1974) al Cairo (1994) donde el lenguaje colectivo cambia al de la decisión del individuo. Su aporte permite entender la formación del movimiento de planificación familiar en la arena internacional, señalando los primeros logros y frustraciones que se fueron dando durante el transcurso de los años, enfatizando la importancia de los diversos argumentos y cambios de ideologías que fueron teniendo los tomadores de decisiones.

En el otro bloque bibliográfico, la historia política de las organizaciones feministas, Cecilia Blondet (1995), quien analizó el movimiento feminista desde los 1960 hasta 1990, señaló la influencia que recibió el movimiento feminista peruano del feminismo internacional explícitamente por la Conferencia de México (1975), ya que se da relieve e importancia a la comprensión de distintas muestras de subordinación de las mujeres, la invisibilidad social y la necesidad de luchar contra toda forma de discriminación y segregación. Asimismo, describió el surgimiento de ALIMUPER¹¹, movimiento feminista que luchó por el derecho de las mujeres a controlar su cuerpo.

En los últimos años de la década de 1970, se formaron las primeras cuatro organizaciones femeninas nacionales: el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (1979), el Movimiento Manuela Ramos (1978), la organización Mujeres en Lucha (1978) y el Frente Socialista de Mujeres (1979) (Blondet, 1995, p.109), que lucharán a favor de la despenalización del aborto como un derecho de las mujeres. Blondet encontró que estas organizaciones no tenían una agenda integrada que recoja los múltiples intereses de las mujeres, sino que había intereses diversos que existían entre las participantes de este complejo y heterogéneo movimiento.

⁹ Se emplea término de seres humanos ya que en esa época aún no se había desarrollado las definiciones del derecho del individuo (como por ejemplo LGTBI o mujeres), solo se limitaban a los derechos humanos en general.

¹⁰ Abreviación para la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

¹¹ Abreviación para "Acción para la Liberación de la Mujer Peruana".

Se advierte en la literatura una ausencia en el análisis del discurso de estos grupos, ya que este sector tuvo un discurso avanzado en el feminismo y desconectado de la realidad política y social de ese entonces. En la época no existían nombres para muchos términos o realidades complejas que se estaban comenzando a descubrir, es por ello que se toman conceptos de la esfera internacional y estos son traducidos y puestos en el contexto nacional. Por ejemplo, “*women’s right*” traducido al español como “*derechos del cuerpo de la mujer*”, término que abarca distintos conceptos como decisión de las mujeres, derechos sexuales y reproductivos, entre otros términos muy complejos para la época.

Por otro lado, Raúl Necochea (2016) analizó la historia de la planificación familiar buscando así contextualizar los criterios y mentalidades de la época en materia de planificación familiar. Asimismo, explica el rol de los actores políticos transnacionales como catalizadores de los cambios sociales. Especialmente su investigación analizó el rol de la Iglesia católica, y cómo este actor aceptó el uso de la píldora en la década de 1960, siendo su objetivo final el crecimiento de las familias católicas. Marcando una diferencia con lo que hasta ese momento la Iglesia hacía, brindaba métodos anticonceptivos bajo el enfoque de que las familias católicas pobres debían de regular su tasa de fecundidad para evitar su pobreza y sufrimiento. Así, este enfoque no hacía énfasis en los derechos del cuerpo de las mujeres, sino en la unidad familiar.

3. VERNACULARIZACIÓN: IDEAS INTERNACIONALES ADOPTADAS Y ADAPTADAS POR LOS ACTORES LOCALES

La vernacularización es el proceso por medio del cual las ideas que se encuentran en la esfera internacional, ya sean ONG o conferencias internacionales, son adoptadas por los actores nacionales, los cuales las contextualizan a su realidad propia e influyen en el desarrollo de las políticas con ideas vernacularizadas (Alayza, Crisóstomo, Levitt & Merry, 2012). Levitt & Merry (2009) describen que siempre van a existir tensiones entre lo local y lo global. Las autoras señalan que es importante cómo los actores sociales enmarcan¹² los conceptos para que tenga éxito, desde el enfoque de la vernacularización, por ejemplo, señalan cómo los grupos religiosos de Perú pusieron marcos religiosos en el discurso de derechos de las mujeres, adoptando estos conceptos bajo su propia lógica.

Este marco conceptual ayuda a explicar cuáles fueron los factores que influenciaron para la adopción de la primera ley de población en 1985. Son dos factores: la ideología dominante durante cada régimen de turno (en materia de desarrollo nacional y cuestiones morales) y el rol de los actores sociales claves con el Estado (Iglesia y las organizaciones feministas).

El primer factor es la ideología dominante de cada gobierno, que se clasificará en dos tipos: modelo de desarrollo y discurso moral.

¹² El texto original de Levitt & Merry (2009) señala *framing*.

1. Modelo de desarrollo¹³: plantea la necesidad de una gran población para promover el desarrollo de la industria nacional, e imagina un territorio vacío que necesita ser poblado. Existe otra perspectiva más liberal donde el modelo ya no necesita una población tan grande, la necesidad es la planificación para que la economía y la población vayan a la par.
2. Discurso moral respecto a la sexualidad y reproducción: desde la fe, Dios decide la reproducción y la sexualidad se ejerce dentro del matrimonio. Desde la perspectiva del individuo la sexualidad es decisión propia o de la pareja, no se ejerce necesariamente dentro del matrimonio.

El segundo factor es la dinámica de los actores sociales relevantes con el Estado, estos son la Iglesia¹⁴ y las organizaciones feministas. La Iglesia es un actor social con poder e incidencia en el Estado peruano, ligado al discurso moral de la regulación reside en la voluntad de Dios. Mientras, las organizaciones feministas son un actor social que a través de la población puede posicionar el discurso de la decisión propia y la decisión del individuo en una agenda estatal.

4. VELASCO: LA PROHIBICIÓN DE LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR

Históricamente, en el Perú la planificación familiar ha sido asociada a las presiones del norte con ayuda internacional y de interés para la seguridad de Estados Unidos (Rousseau 2007). En 1965, el presidente de Estados Unidos, Lyndon Johnson, señaló *“cada dólar gastado en planificación familiar es más efectivo que gastar cien dólares en programas sociales”*¹⁵ (Cleland y Watkins, 2006, p.2010). Es decir, la nueva lucha contra la pobreza en América será vista desde el control de la natalidad y planificación de la población. Discurso complementado por la visión del presidente Richard Nixon en 1969, donde señaló: *«ninguna mujer americana por su condición económica debería de tener alguna restricción en el acceso de los servicios de planificación familiar»*¹⁶ (citado en Bailey, 2012, p.62).

La ideología dominante de cada gobierno se aprecia en el marco internacional, donde el debate de las ideas del modelo de desarrollo liberal, y los discursos morales y decisión del individuo se comenzaron a plasmar en las primeras conferencias en materia de planificación familiar. Una de las primeras conferencias se celebró en Teherán (1968), donde el foco de la discusión fue los derechos humanos. La ideología que primó entre los países miembros de Naciones Unidas fue el discurso de decisión individual, ya que los países acordaron que *«los padres tienen un derecho básico para determinar libre y responsablemente el número y espaciamiento*

¹³ La construcción del modelo de desarrollo se hizo a través de los conceptos de los siguientes autores: Barcelona (1996), Leal (2003) y García (2001).

¹⁴ En el presente artículo se emplea el término Iglesia, pero solo hace acotación a la Iglesia Católica.

¹⁵ Traducción propia, texto original: *“Less than five dollars invested in population control is worth a hundred dollars invested in economic growth”*.

¹⁶ Traducción propia, el texto original es: *“It is my view that no American woman should be denied access to family planning assistance because of her economic condition. I believe, therefore that we should establish as a national goal the provision of adequate family planning services within the next five years to all those who want them but cannot afford them. This we have the capacity to do”*.

de sus hijos y familia» (United Nations Population Fund, 2009, p.2). Asimismo, el modelo liberal que promovió Estados Unidos fue el que primó durante dicha conferencia.

Años después, se celebró la primera Conferencia Internacional de Bucarest (1974) en materia de población; sin embargo, esta solo consideró la reducción de la población (metas cuantitativas) sin un enfoque de derecho (Sinding, 2008). Asimismo, los países del norte tenían como objetivo brindar apoyo al sur con métodos anticonceptivo para reducir la población. No obstante, el sur consideraba que el control de la natalidad es primordial para el camino al desarrollo: “*el desarrollo es la mejor anticoncepción*” (Barzelatto, 1998). Así, los dos modelos eran antagónicos, mientras que el norte poseyó un modelo liberal, el sur tuvo un modelo de desarrollo.

Es necesario que quede claro que el marco internacional estaba marcado por la agenda de Estados Unidos, donde el control y planificación eran bases para lograr el desarrollo de cualquier país. Siguiendo lo planteado por la teoría de la vernacularización, Velasco se encontraba en un contexto donde las ideas de Estados Unidos de control reduccionista de natalidad, ahí donde Velasco impulsa sus propias ideas en la toma de decisión política a favor de acciones pro natalistas. Frente a ese escenario internacional, el gobierno de Velasco Alvarado -que tuvo una ideología antiimperialista- cerró todo servicio brindado por la Asociación Peruana de Protección Familiar, APPF, financiado por cooperación internacional. Lo significativo de este acto fue que Velasco cesó los servicios el mismo año que se celebró la Conferencia Internacional de Bucarest (1974).

Acciones como esta son representativas de agenda estatal velasquista (con ideología militar), la cual se alineaba con la agenda propuesta por los países del sur, con una ideología de desarrollo ligada a la necesidad de poseer una población numerosa para la defensa nacional (Leal, 2003). En el Perú, siempre existió la idea de que el país estaba despoblado (García, 2001), por lo cual no era necesario regular la natalidad desde un enfoque reduccionista (ni tampoco formuló políticas para que esta aumente), ya que el objetivo era lograr tener un país industrializado. Es decir, en el ámbito estatal la ideología dominante fue la antiimperialista y pronatalista.

Por el lado de la sociedad civil, se crearon las primeras organizaciones feministas. En 1973 nació ALIMUPER, quienes trataron de incluir dentro de la agenda pública el tema de la discriminación que sufrían las mujeres en el Perú (Blondet, 1995). Asimismo, ellas estaban influenciadas cada vez más por el feminismo internacional, centradas especialmente en el derecho de las mujeres a decidir el número de hijos que deseaban tener¹⁷. Asimismo, existió otro grupo conformado por mujeres de clase media y alta, Movimiento de Promoción de la Mujer: Grupo de Trabajo Flora Tristán, quienes no tenían entonces pretensiones políticas, solo discutían a nivel teórico los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres¹⁸.

¹⁷ Entrevista a Ana María Portugal, 2016.

¹⁸ Entrevista a Helen Orvig, 2016.

Debido a las características represoras del gobierno militar, los grupos de feministas no tuvieron mucha presencia, por lo que se encontraron ausentes en la esfera pública. Es así como ambos grupos adoptaron y adaptaron ideas de derechos al control de la reproducción y especialmente al aborto, idea vital para entender cómo las acciones y el discurso de las organizaciones feministas van cambiando con el tiempo.

Otro grupo social determinante en el debate de la planificación familiar durante la época fue la Iglesia, que es un actor clave para entender el desarrollo de la política de población en Perú, dado que fue uno de los primeros actores sociales que brindaron servicios de planificación familiar. Este actor social se dividió en dos: por un lado, la Conferencia Episcopal y las encíclicas papales marcaron el discurso oficial de la Iglesia (la familia no puede regular su número de hijos, sino que este es un designio divino); por otro lado, el discurso de las iglesias locales de base influenciadas por la teología de la liberación, consideraron las condiciones de pobreza de la población y brindaron servicios de planificación familiar con anticonceptivos.

¿Cuál es la concepción de la Iglesia en relación a la familia y a la población? En enero de 1974, se celebró la Conferencia del Episcopado peruano sobre el crecimiento demográfico en el Perú. En dicha conferencia se señaló la amenaza de la explosión demográfica, la cual no era producto de la familia bien construida sino del “*sexualismo morboso y egoísta*”, siendo el resultado de un ambiente de ignorancia y miseria. Se dio un consenso entre los participantes, todos tuvieron la misma preocupación de la supuesta campaña de planificación familiar que se iba desarrollando en el Perú, la cual apuntaba al control de los nacimientos “*lesionando la dignidad humana y la soberanía nacional*”¹⁹.

La Iglesia entonces compartía el mismo modelo de desarrollo del Estado peruano, ambos tuvieron un modelo pro-natalista. La Iglesia -a diferencia del Estado- no lo veía desde una noción de país, sino desde la perspectiva de velar por la vida del concebido y niños recién nacidos. El eje central del discurso de la Iglesia fue preservar el valor y respeto de la familia. La Iglesia estuvo siempre presente en la coyuntura internacional y nacional: en respuesta de la Conferencia de Bucarest patrocinada por la ONU como el “*Año de la Población*”, el Consejo Permanente del Episcopado criticó que se discutiera el concepto de familia como un problema demográfico, pues esta es “*la comunidad de vida y amor, que ha recibido de Dios el hombre*” (GS, p.52). Asimismo, la familia se asocia como la primera comunidad que educa al individuo como hijo de Dios en la fe entre sus miembros, es decir, es necesaria para compartir la comunidad pastoral.

La importancia de la familia es un punto primordial en la construcción de los servicios de planificación familiar brindados por la Iglesia. Estos servicios no deben de atentar sobre la familia sino permitir que ésta crezca y sea el eje formador de la fe. Debido a que la Iglesia peruana era consciente que la anticoncepción y la planificación familiar eran parte de los cambios sociales que se estaban generando en todo el mundo, surge una praxis distinta en el

¹⁹ Conferencia del Episcopado Peruano 1974.

sector progresista, el cual apoyaba estas medidas, sin atentar contra la familia, y el sector conservador, que estaba opuesto a éstas.

El discurso oficial de la Iglesia está proclamado en las encíclicas elaboradas por el Vaticano, material que brinda una guía para los sacerdotes y obispos peruanos en torno al tema de planificación familiar. La encíclica *Casti Connubii* (1930), la primera que abordó el tema de la planificación familiar, guió el uso de anticonceptivos en 1960, donde se observó por primera vez una vertiente de la Iglesia que consideraba al sexo sin fines reproductivos, abriendo una discusión dentro de la misma institución (Necochea, 2008). Esta fue una de las encíclicas más polémicas, ya que surgieron ideas que plantearon irresponsable que los padres tengan más hijos de los que puedan cuidar, ya que la educación espiritual era fundamental en la crianza de los futuros madres y padres.

El debate de la aceptación del uso de anticonceptivos con el fin de velar por el bienestar de la familia cristiana comenzó con esta encíclica. En 1963, se creó la Comisión Pontificia sobre Población, Familia y Natalidad, gracias a la cual se abrió una ventana de oportunidad para que la Iglesia brinde la píldora anticonceptiva o servicios de planificación familiar en el Perú, ligados siempre a la idea de la paternidad responsable. Previo al debate del uso de métodos artificiales, la Iglesia ya había debatido el empleo de métodos naturales de planificación (como el calendario/ritmo, en el que se tiene en cuenta el ciclo menstrual, o la eyaculación externa). Necochea (2016) describió que gracias al apoyo del papa Pío XX se mitigaron las objeciones al control de la fertilidad por medio del método del ritmo en 1951.

La encíclica de *Casti Connubii* quedó relegada tras la publicación de la encíclica *Humanae Vitae* en 1968. Esta señaló la importancia de la paternidad responsable donde *“Dios ha dispuesto con sabiduría leyes y ritmos naturales de fecundidad que por sí mismos distancian los nacimientos”* (Pablo VI, 1968, p.11). En ese sentido, la Iglesia proponía la regulación celestial de la paternidad, oponiéndose y declarando ilícitos al aborto en cualquier situación, la esterilización (debido a que el fin del matrimonio es la procreación), y el sexo conyugal recreativo (que son infecundos debido a que atenta con la ley moral).

El discurso oficial de la Iglesia Católica fue muy claro al rechazar los métodos artificiales de anticoncepción, pero la encíclica refuerza las dos ideas claves que la Iglesia ha poseído durante toda su historia: la paternidad responsable y la educación familiar, como ejes centrales para constituir a una buena unión familiar católica. En las Conferencias Episcopales permearon dos discursos fuertes de la Iglesia, el primero que permitió el uso de anticoncepción artificial (*Casti Connubii*) y el segundo que la negaba, apelando a que la familia debe de ser regulada por la voluntad de Dios (*Humanae Vitae*).

Curiosamente, en el Perú la Iglesia fue uno de los primeros proveedores de servicios de planificación familiar con un enfoque de desarrollo, pero este no consideraba la autonomía de la mujer y no se discute ningún rol ya establecido en el hogar (Necochea, 2009). Pese a la oposición del gobierno y el cese de servicios financiados por instituciones internacionales, los centros de servicios de planificación familiar de la Iglesia continuaron funcionando.

Dentro de estos servicios de la Iglesia, algunos (mas no todos) centros de planificación familiar permitieron el uso de métodos artificiales para el control de la fecundidad, lo cual puso de manifiesto la divergencia dentro del actuar de la Iglesia local con el discurso formal establecido. No obstante, los sacerdotes no promovían el uso de los métodos anticonceptivos, sino que solo limitaban su uso para que no haya más familias en pobreza. Uno de los centros de atención de planificación familiar fue el Servicio Mundial de la Iglesia: “Desde 1963 ha estado importando y distribuyendo anticonceptivos y folletos informativos sobre su uso y sobre las ventajas de la planificación familiar” (Clinton, 1974, p.15). Esto permitió una conciencia en las parejas de los distintos métodos anticonceptivos y también llenar lagunas de información en torno a materia anticonceptiva en los médicos de la época. Otro centro de planificación familiar fue el Movimiento Familiar Cristiano (MFC) que desde 1966 organizado por el doctor Joseph Kerrins, brinda servicios de planificación familiar.

En el Perú, se utilizó las ideas de la primera encíclica de Casti Connubii fueron tomadas y las aplicaron al contexto peruano. La Iglesia peruana adopta esa idea y la contextualiza a la pobreza de la realidad peruana, así la Iglesia estableció un procedimiento para que las mujeres accedan a la píldora anticonceptiva desde su enfoque de familia (Sanders, 1970). Estos anticonceptivos solo debían ser suministrados a madres que ya tenían hijos para regular su planificación familiar y puedan dar de lactar a (y generar el vínculo del apego con) sus hijos. Pese a esto, la Iglesia declaraba a la prensa nacional que la píldora anticonceptiva era “*un arma poderosa de libertinaje sexual*” (Bonfiglio, 1999).

5. MORALES BERMÚDEZ: LA ADOPCIÓN DE LOS PRIMEROS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE POBLACIÓN/PLANIFICACIÓN FAMILIAR

En 1975 las Naciones Unidas proclamaron el “*Año Internacional de la Mujer y decidió dedicar dicho año a intensificar las medidas encaminadas a promover la igualdad entre hombres y mujeres*” (UNIFEM, SRE & PNUD, 2004, p.53). En esta línea, en 1979 se celebró como compromiso internacional la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), este es el primer documento a nivel internacional que reconoce explícitamente los derechos humanos relativos a los servicios de planificación familiar, nutrición durante el embarazo, e información y educación para poder decidir el número y espaciamiento de sus hijos. En este nuevo contexto, se planteó un nuevo enfoque, el de igualdad entre hombres y mujeres; y el del derecho a decidir libre y responsable el número de hijos que desea tener. Nótese que siempre se presupone la decisión de la mujer dentro de la unidad familiar.

En el gobierno militar de Morales Bermúdez hubo una crisis económica que ocasionó que se cambie drásticamente la ideología del gobierno precedente. Esta fue la causa del endeudamiento externo que ocasionó la búsqueda de financiamiento externo en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Estados Unidos (Bruce, 1999). Una muestra del cambio fue la adopción de los primeros lineamientos de la política de población en 1976, lo que significó

la ruptura con las ideas del gobierno anterior y la apertura para las primeras medidas de control de la población.

Clinton (1985), describe el rol fundamental del R.P. Juan Julio Witch Rossel -padre jesuita y economista graduado de Harvard- quien fue el autor de los primeros Lineamientos de la Política de población en el Perú, representando tanto a la Iglesia como al Estado peruano en una comisión convocada por Morales Bermúdez en 1975. Estos Lineamientos endosaron el concepto de la paternidad responsable y permitieron el retorno de Planned Parenthood Federation of America al Perú (Necochea, 2009, p.283). En este documento se adoptaron y contextualizaron ideas de la encíclica *Humanae Vitae*, las Conferencias Episcopales internacionales y la Conferencia de Bucarest, en la necesidad de tener control sobre la natalidad.

En el documento oficial de los lineamientos de la política de población se señaló “*Es necesario subrayar que la política de población del Perú no se reduce a los estrechos límites de una política de planificación familiar*”²⁰. Se debe de tener en consideración, que la idea de planificación familiar fue fuertemente contextualizada en el Perú con una carga negativa que iba en contra de la familia y voluntad estatal, es por ello que siempre se recalcó la diferencia en la adopción de una política de población y planificación familiar. Al respecto, Abad (2015) señaló que los lineamientos fueron fuertemente influenciados por la encíclica *Humanae Vitae* resaltando que las ideas del concepto de vida pastoral y del binomio matrimonio/familia fueron esenciales en el marco de la política, lo que ejemplifica la gran influencia de la Iglesia por el rol del R.P. Juan Julio Wicht.

Por el lado de las organizaciones feministas, uno de los eventos que marcó la época fue la marcha por la legalización del aborto en 1979 (Trapasso, 2004). El lenguaje que las feministas adoptaron se basó en la Conferencia del CEDAW, ya que las peticiones de la organización estuvieron planteadas en términos de derechos reproductivos, derechos humanos, derechos sexuales, lucha contra la violencia, igualdad de oportunidades y la orientación sexual como derecho.

Por esos años, se fundaron el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (1979) y Manuela Ramos (1978), ambas organizaciones feministas quienes fueron pioneras – y aún siguen vigentes- en la discusión sobre derechos sexuales y reproductivos²¹, y poseían un discurso claro en materia de derechos sexuales (Vargas, 2006): “*Cabe resaltar un punto esencial es que en la época no existían estos términos y ellas se dedicaron a nombrar lo que aún no era nombrado para la época en materia de planificación familiar y derechos sexuales y reproductivos*”²².

Pero, la Iglesia seguía siendo un actor crucial en la discusión, debido a su influencia en la sociedad y el Estado sobre temas de planificación familiar. Se debe de tener en claro que “*la*

²⁰ Esta frase se encuentra localizada después de los objetivos de la política de población (1985).

²¹ Denominaciones que las organizaciones feministas fueron determinando a algunos conceptos que adoptaban de los movimientos feministas internacionales.

²² Entrevista a Gina Vargas, 2016.

*iglesia no necesariamente estaba a favor de liberalizar el acceso a los anticonceptivos, sino a favor de reforzar familias y comunidades*²³”. Durante este periodo, la Iglesia tomó una posición más ligada a la necesidad de la regulación de las familias por la voluntad de Dios, discurso que se volvió el oficial en la institución; no obstante, en las bases se repartía material de planificación.

En 1979 se celebró el concordato²⁴, un tratado entre el Vaticano y el Estado peruano, donde la Iglesia se convirtió en un interlocutor reconocido por el Estado. Gracias a este acuerdo entre la Iglesia y el Estado, se construyó una relación más próxima e institucional entre ambos actores. En consecuencia, la Iglesia accedió a tener mayor influencia en el Estado y poder agendar sus propios intereses en determinadas políticas que están dentro de su agenda institucional, como es el caso de la regulación de la población. Un ejemplo de la incidencia de este actor social, está en la Constitución política del año 1979²⁵, donde el artículo 6 señala: “*El Estado ampara la paternidad responsable*”, idea clave y bandera de la Iglesia.

6. SEGUNDO GOBIERNO DE BELAUNDE: LEY DE POBLACIÓN/PLANIFICACIÓN FAMILIAR

En 1981²⁶, el Estado peruano firmó la CEDAW, “*estableciéndose como uno de los principales instrumentos del sistema internacional de Derecho Humanos, para proteger y promover los derechos humanos de las mujeres*” (Vicuña, 2011, p.4). También, se celebró la Conferencia Mundial de Yakarta (1981), siendo una de las primeras en abordar específicamente el tema de la planificación familiar. La conferencia marcó nuevos puntos que fueron desafíos para los estados miembros, ya que se planteó la incorporación de la mujer en la toma de la decisión (MINSa, 1997).

Durante el segundo gobierno de Belaunde, el Perú se alineó más con las políticas de Estados Unidos, como muestra de este compromiso, el Presidente reconoció la importancia de la Conferencia Mundial de Población de Bucarest (1974) como el impulso necesario para crear en 1976 los Lineamientos de la Política de Población y así plantear el compromiso de la adopción de la ley del 1985. En alineación a los países del Norte y el carácter democrático del gobierno, se dio la creación del Consejo Nacional de Población (CONAPO)²⁷.

Por el lado de las organizaciones feministas, el Perú fue anfitrión en el II Encuentro Feminista Latinoamericano, en el que se debatió por primera vez en el país sobre sexualidad, lesbianismo y salud reproductiva (Villanueva, 2004). Esta fue una oportunidad para que se adopten ideas vanguardistas del feminismo internacional en la política local, ejemplo de esto son las propuestas de algunas candidatas al Congreso²⁸.

²³ Entrevista a Raúl Necochea, 2016

²⁴ Fue ratificado en 1980.

²⁵ Asamblea Constituyente (1979). Constitución Política del Perú. Lima: Congreso de la República.

²⁶ Fue ratificado en 1982.

²⁷ El 20 de noviembre de 1980 (Núñez, 2012, p.202).

²⁸ Información de Vargas 2004.

Debido al compromiso adquirido con Estados Unidos, se buscó que la promulgación de la ley fuera rápida, ya que el gobierno estaba de salida. Muestra de ello fue el debate dentro del Ejecutivo y el llamado a expertos de población de la época, ya que se evitó someter a discusión la ley en la Cámara de Diputados, pasando de frente a la Cámara de Senadores. La particularidad estuvo en que la discusión no se guió por las diferencias entre izquierda y derecha, sino que hubo personas de derecha que apoyaron la ley e izquierdistas que la rechazaron²⁹.

La influencia de la Iglesia puede apreciarse específicamente en los métodos que fueron incluidos en la ley y cuáles prohibidos, es así que el aborto y la esterilización quedaron fuera del debate³⁰. Esto es reflejo de la importancia de la encíclica *Humanae Vitae* en la formulación de la política de población. En contraste, las académicas feministas que participaron de estos debates, contribuyeron con la novedosa idea para la época, de la responsabilidad compartida tanto de la mujer como del hombre en el ámbito doméstico. Finalmente, el 6 de julio del 1985 se promulgó la Política Nacional de Población³¹, a tres semanas de que concluya el segundo gobierno de Fernando Belaúnde.

7. CONCLUSIONES

Esta investigación demuestra la importancia de entender el surgimiento de una política social que nació desde abajo debido a la presión de diversos actores sociales, en la cual se evidencia el uso diferenciado del poder y posicionamiento que pueden tener en la agendación de una política dentro del Estado. El peso de las organizaciones feministas no fue el mismo que el de la Iglesia, debido a que este último cuenta con un acuerdo entre Estados con el Vaticano, lo cual permite un diálogo entre pares.

Por otro lado, es crucial entender la política de población como una política progresiva, la cual no sigue un proceso lineal en su adopción, sino que atraviesa por distintos momentos influenciados por la ideología de los gobiernos de turno y la incidencia política de los actores sociales locales. Asimismo, permite comprender que estos casos de estudio son complejos y necesarios para contextualizar las políticas actuales de derechos sexuales y reproductivos.

En este estudio se prueba que el concepto de la vernacularización es una herramienta útil para entender cómo las ideas foráneas influenciaron en el lenguaje y dinámicas de los actores sociales locales. ¿Cuáles son las ideas que contribuyen a entender la adopción de la primera ley de población? Por un lado, la Iglesia vernacularizó la idea de la prohibición de la esterilización y del aborto, y la preeminencia de unidad familiar en los temas reproductivos. Mientras en el caso de las organizaciones feministas, las ideas principales fueron la importancia del reconocimiento de los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres, y el reclamo de mayores derechos de decisión a la mujer (aborto).

²⁹ Entrevista a Celso Sotomarino, 2016.

³⁰ Entrevista a Celso Sotomarino, 2016.

³¹ Decreto Legislativo N°346.

El estudio muestra que, a pesar de lo que normalmente podría suponerse, la Iglesia adoptó medidas favorables a la planificación de la familia. La Iglesia vernacularizó las ideas adoptadas de las encíclicas católicas y Conferencias Episcopales, implementándolas a la realidad de los hogares pobres peruanos por medio de la píldora anticonceptiva. Asimismo, conviene reconocer que esta institución no fue un actor unísono, sino que tuvo dos caras: una progresista influenciada por la teología de la liberación y la encíclica *Casti Connubii*; y otra más conservadora que seguía el discurso de la encíclica *Humanae Vitae*.

Es importante entender el proceso histórico de la Iglesia porque abre una nueva agenda de investigación desde la disciplina de la Ciencia Política, donde se pueden analizar las distintas rupturas, enfoques, discusiones, y el cambio que ha atravesado esta institución en el transcurso de los años para comprender la posición de la Iglesia peruana actual. La Iglesia, como se demuestra en la presente investigación, no siempre ha estado ligada a un discurso conservador ni existieron grupos conservadores como el colectivo “Con mis hijos no te metas”. Es importante abrir la discusión de manera comparada sobre el poder que esta institución tiene para la formulación de las políticas públicas: contrasta el caso de Uruguay donde la Iglesia está presente pero no posee el poder político que sí tiene en el Perú.

Por otro lado, se podría suponer que las organizaciones feministas estuvieran más presentes en los debates de planificación familiar, pero en este trabajo se encuentra que estuvieron alejadas de la discusión, pues recién se hallaban en proceso de formación. Asimismo, se encuentra que estas organizaciones han desarrollado un aprendizaje político para poder posicionar sus agendas propias dentro de la opinión pública, por medio de la adopción de un lenguaje más amigable. Por ejemplo, en el caso del movimiento *Déjala decidir*, ya no se aboga por el aborto en general, que puede llegar a ser un tema sensible, sino que se enfatiza en las causales, especialmente en el terapéutico y por motivo de violación. A la larga, este es un actor que ha ido ganando mayor presencia dentro de la esfera pública nacional.

Finalmente, se busca romper parámetros de investigación en temas tradicionales en la Ciencia Política y señalar la importancia de los actores sociales como elementos importantes en la adopción de determinadas políticas sociales. El estudio busca reforzar la idea que las políticas públicas no siempre vienen desde una propuesta estatal, ya que en varios casos estas pueden ser puestas por iniciativa social.

REFERENCIAS

Abad, Samuel B. (2015). *Laicidad y Políticas Públicas: Influencia de los discursos pastorales en la protección y garantía de los derechos sexuales y reproductivos*. Lima: Católicas por el Derecho a Decidir (CDD).

Alayza, Rosa, Mercedes Crisóstomo, Sally Engle & Peggy Levitt. (2012). Doing vernacularization: The encounter between global and local ideas about women's rights in Peru. En Gulay Caglar (ed.), *Feminist Strategies in International Governance* (pp.127-142). London: Routledge.

Bailey, Martha (2012). Reexamining the Impact of Family Planning Programs on US Fertility: Evidence from the War on Poverty and the Early Years of Title X. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(2),62-97.

Barzelatto, José (1998). Desde el control de la natalidad hacia la salud sexual y reproductiva: la evolución de un concepto a nivel internacional. En Elisabete Dória Bilac y Maria Isabel Baltar da Rocha (eds.), *Saúde reproductiva na América Latina e no Caribe: temas e problemas* (pp.39-50). Río de Janeiro: Editora 34.

Bennett, Andrew & Jeffrey T. Checkel (2015). *Process Tracing. From Metaphor to analytic Tool*. New York: Cambridge University Press.

Blondet, Cecilia (1995). *El movimiento de mujeres en el Perú 1960-1990*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bonfiglio, Giovanni (1999). *Veinte y cinco años de debate sobre temas de población en la prensa peruana*. Informe investigación.

Bruce, Ronald (1999). *La política exterior del Perú*. Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.

Cleland, John & Susan Wakins (2006). Sex without birth or death: A Comparison of two international Humanitarian Movements. En Jonathan CK Wells, Simon Strickland & Kevin Laland (eds.). *Social Information Transmission and Human Biology (chapter 12)*. Nueva York: Taylor & Francis Group.

Clinton, Richard L. (1974). *El contexto de formación de la política de población en el Perú*. En *The Dynamics of Population Policy in Latin America*. Ballinger Publishing Company, Cambridge.

Clinton, Richard L. (1985). *Población y desarrollo en el Perú*. Lima: Universidad de Lima.

Coe, Anna-Britt (2004). From Anti-Natalist to Ultra-Conservative: Restricting Reproductive Choice in Peru. *Reproductive Health Matters*, 12(24), 56-69.

Collier, David (2011). Understanding process tracing. *Political Science & Politics*, 44(4), 823-30.

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) (1999). *Nada personal: reporte de derechos humanos sobre la aplicación de la anticoncepción quirúrgica en el Perú 1996-1998*. Lima: CLADEM.

Defensoría del Pueblo (2002). *La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos III. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo*. Lima: Defensoría del Pueblo (Informe Defensorial, N° 69).

Donayre, José, Roger Guerra-García & Luis Sobrevilla (2012). *Políticas y Programas de población en el Perú: Del debate a la acción*. Lima: Universidad Cayetano Heredia; Fondo Población de las Naciones Unidas.

Ewig, Christina (2012). *Neoliberalismo de la segunda ola. Género, raza y reforma del sector salud en el Perú*. Lima: IEP.

Leal, Francisco (2003). La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 15, 74-87.

Levitt, Peggy & Sally Merry (2009). Vernacularization on the ground: local uses of global women's rights in Peru, China, India and the United States. *Global Networks*, 9(4), 441-461.

Mahoney, James (2012). The logic of process tracing test in the social sciences. *Sociological Methods & Research*, 41(4), 570-597.

Ministerio de Salud del Perú - MINSA (1997). *Declaración de Yakarta sobre la Promoción de Salud del Siglo XXI*. Lima: MINSA.

Necochea, Raúl (2008). Priests and Pills: Catholic Family Planning in Peru, 1967 – 1976. *Latin American Research Review*, 43(2), 34 – 56.

Necochea, Raúl (2009). *Diecinueve parroquias: Planificación familiar en el Perú 1967-1976*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Necochea, Raúl (2016). *La planificación familiar en el Perú del siglo XX*. Lima, IEP; UNFPA.

Noorlander, Peter (2005). *El derecho a la información sobre salud reproductiva de acuerdo al derecho internacional*. Londres: Article19.

Pablo VI (1968). *Humanae Vitae*. Carta Encíclica. Ciudad del Vaticano.

Rousseau, Stéphanie (2007). Las políticas de salud reproductiva en el Perú: reformas sociales y derechos ciudadanos. *Revista Estudios feministas*, 15(2), 309-331.

Sanders, Thomas G. (1970). La planificación familiar en el Perú. *Serie de la Costa Oeste de Sudamérica*, 17(6).

Sinding, Steven (2008). Visión general y perspectivas. En Warren C. Robinson & John A. Ross (eds.). *La revolución mundial de la planificación familiar. Tres décadas de políticas y programas de población* (1-16). Washington: Banco Mundial.

Trapasso, Rosa Dominga (2004). “*Romper la invisibilidad*” en *Historia, Confluencias y Perspectivas: 25 años de feminismo en el Perú*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

United Nations Population Fund (2009). *La Proclamación de Teherán. United Nations Audiovisual Library of International Law*. Teherán: UNPF.

Vargas, Virginia (2006). *El movimiento feminista en el horizonte democrático peruano (década 1980 – 1990)*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

Vicuña, Julia (2011). *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: Contribuyendo a su conocimiento y aplicación*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

Villanueva, Victoria (2004). *Feminismo: una práctica de acción política en Historia, Confluencias y Perspectivas: 25 años de feminismo en el Perú*. Lima: Centro de la mujer peruana Flora Tristán.

Zaks, Sherry (2017). Relationships among rivals (RAR): A Framework for Analyzing Contending Hypotheses in Process Tracing. *Political Analysis*, 25(3), 344-362.