

“Dinámica sociopolítica para la configuración de las políticas de salud sexual y reproductiva de jóvenes en Colombia, 1992-2005”

María Carolina Morales Borrero

Código no. 597397

Universidad Nacional de Colombia
Programa Interfacultades de Doctorado en Salud Pública
Facultad de Medicina
Bogotá, 2010

“Dinámica sociopolítica para la configuración de las políticas de salud sexual y reproductiva de jóvenes en Colombia, 1992-2005”

María Carolina Morales Borrero
Código no. 597397

Trabajo de grado presentado para optar por el Título de Doctora en
Salud Pública

Director: Mario Esteban Hernández Álvarez

Co Director: Manuel Espinel Vallejo

Universidad Nacional de Colombia
Programa Interfacultades de Doctorado en Salud Pública
Facultad de Medicina
Bogotá, 2010

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, 2010

Dedicatoria

A mi madre,
a los espíritus juveniles.

“Dinámica sociopolítica para la configuración de las políticas de salud sexual y reproductiva de jóvenes en Colombia, 1992-2005”

RESUMEN

En este trabajo se analizaron las políticas de Salud Sexual y Reproductiva (SSR) de juventud formuladas en Colombia entre 1992 y 2005, a partir de un enfoque fundamentado en el institucionalismo histórico y en el proceso sociopolítico. Se analizó la correlación de fuerzas entre los actores mediante la propuesta de la contienda política, con la cual se identifica la interacción de distintas esferas nacionales e internacionales, diversos poderes en juego en el Estado y en el campo sociopolítico vinculado a la formulación de las políticas. El poder del Estado en ejercicio de su autonomía relativa aparece en dos vías, como actor (en el ejecutivo) y como arena política (en el legislativo) al mismo tiempo; los repertorios políticos usados por los actores junto con los mecanismos de retroalimentación del Estado, permiten comprender la dinámica de la trayectoria de configuración de las políticas de juventud.

Se diferenciaron claramente cuatro periodos en esa trayectoria:

a. Entre 1964 y 1991, se presentaron los principales antecedentes de las políticas de SSR de juventud; se pasó de las políticas de control a las de reconocimiento político, a partir del control natal; de allí se pasó a planificación familiar y de ésta a atención materno-infantil. Desde 1973 se dio inicio a las políticas de SSR que se conocen en la actualidad con la lucha por la despenalización del aborto y en 1974 la educación sexual. Las políticas y acciones de reconocimiento político se iniciaron con los movimientos de mujeres a finales de los setenta bajo la influencia del socialismo internacional, luego con la segunda revolución sexual sobre la homosexualidad en los años ochenta se facilita el reconocimiento de otra identidad de género distinta a la tradicional y, a finales de los ochenta se gesta un movimiento estudiantil que partió en dos la participación política de los jóvenes: el movimiento por la Séptima Papeleta. Este movimiento conllevó junto con la agencia preparatoria de las mujeres al reconocimiento político de varios actores en la ANC.

b. En 1992 se produjo la primera inflexión en las políticas de juventud con la formulación de políticas de gobierno que duraron hasta 1996, y con las cuales se mantuvo a los jóvenes y las mujeres atrapados en la lógica preventivista. Desde entonces se instala el enfoque preventivista en las políticas de juventud mediante el control sexual y se define como campo de control político del joven la sexualidad y la reproducción. De allí la estrecha relación entre las políticas de juventud y las de SSR.

c. Entre 1997 y 2001 se consolidó el preventivismo mediante la formulación de las políticas de Estado, con la pretensión de concretar el mandato constitucional y lograr un mayor alcance. La SSR durante este periodo mantiene como enfoque central el moralismo tradicional, pese a las sentencias formuladas sobre la posibilidad de no penalizar el aborto por violación.

d. De 2002 a 2005 la contienda política alcanzó la contención máxima con la adición de mecanismos de la economía neoclásica a la censura moral y penal que se traía en la lógica del desconocimiento de los DSR, pese al debate nacional e internacional por los derechos sexuales y reproductivos. La persistencia política de las mujeres permitió la despenalización del aborto con lo cual se reubicó totalmente la contienda política. El papel de los jóvenes en esta contienda fue mínimo, se apoyó indirectamente por parte de otros colectivos y movimientos sociales donde participaron mujeres jóvenes desde otras identidades tales como LGBT, mujeres, feministas, indígenas y afro-colombianos.

Con este estudio se constata el predominio del moralismo tradicional y de una lógica preventivista en las políticas de SSR desde 1992, pese a la lucha por los derechos sexuales y reproductivos. En ese marco se pasa de la penalización de las conductas sexuales a la despenalización del aborto en tres casos específicos, mediante una estrategia de litigio de alto impacto que permitió la reubicación plena de todos los actores políticos implicados en la contienda política. Los jóvenes habían construido distintas subjetividades caracterizadas

por su dinamismo y diversidad e individualidad, con expresión de muchas percepciones sobre la sexualidad, la salud sexual y la autonomía del cuerpo.

Descriptores: Políticas de Salud, Políticas de juventud, Salud sexual y reproductiva, Dinámica sociopolítica, Colombia.

ABSTRACT

Socio-political dynamic for the configuration of the policies of sexual and reproductive health of young people in Colombia, 1992-2005

The Sexual Health and Reproductive policies for youth (SSR), formulated in Colombia between 1992 and 2005 are analyzed in this work, starting with an approach based on historical institutionalism and contention in the socio-political realm. As a part of this analysis, the positions of the political actors from various spheres are revised, with respect to their relationship to a state which functions as both political actor, and the political arena of contention itself. The multiple confrontations and the mechanisms of feedback of the State are analyzed, in order to examine the historical trajectory of the configuration of public policy.

Four clear periods were identified:

- a. In the period from 1964 to 1991, the main background of SSR policies for youth are presented. During this time, there was a transition from birth control and family planning to maternal and child health care; and after 1973, there was a struggle for the decriminalization of abortion and an emphasis on sex education.
- b. In the period between 1992 and 1996, there was a change in the formulation of government policies on youth, which kept young people – and women – trapped within the logic of prevention.
- c. From 1997 to 2001, the preventive approach was consolidated by constitutional mandate.
- d. From 2002 to 2005, in the middle of the debate about sexual and reproductive rights, the political approach was contained within the framework

of neoclassical economics, moral and criminal censure, and the ignorance of the DSR. The political persistence of women led to the decriminalization of abortion, which completely relocated the sphere of political conflict on sexual and reproductive issues for young people, with respect to their relations with the State.

Despite the ongoing fight for sexual and reproductive rights, from 1992 on traditional moralism and the logic of prevention predominated. However, at the moment when political debate was most restricted, abortion was decriminalized in three specific cases, which changed the dynamics involving various actors in the conflict. Different youth perspectives, characterized by their dynamism and diversity, evolved, along with other new perceptions about sexuality.

Key words: Health policy; policy of youth; sexual and reproductive health, socio-political dynamics; Colombia.

Director: Mario Hernández Álvarez

María Carolina Morales Borrero, 1964

Agradecimientos

Esta investigación no habría sido posible sin el valioso apoyo y respaldo de muchas personas, entidades y amigos. Especialmente quiero agradecer a Mario Hernández Álvarez, amigo y maestro, por la dirección de la tesis doctoral y, sobre todo por su incondicional paciencia durante el proceso nada fácil, de la culminación de la investigación. Como profesor de la facultad de medicina y del doctorado en Salud Pública de la Universidad, reconoció desde el principio del desarrollo del proyecto, su potencialidad; desde entonces su exigencia se constituyó en un soporte para superar las distintas etapas de la investigación. A mi profesor y amigo Manuel Espinel, por su cálida acogida en España y por su persistencia como codirector del proyecto, durante mi estancia en la Universidad Complutense de la Madrid. Su generosidad como profesor e investigador de la Universidad Complutense, en la exploración de un vasto campo de conocimiento y en el apoyo del logro de unas insuperables condiciones de trabajo, me permitieron forjar unas bases sólidas para el desarrollo del marco teórico de la investigación. A mis amigos y amigas entrañables de la Facultad de Odontología, por su solidaridad, más allá de la investigación, pues permitieron hacer de este un proyecto de vida que trascendió lo individual. A Martha Fonseca, Coordinadora del equipo en el grupo de Investigación “Salud Colectiva” categoría A de Conciencias, por el respaldo financiero para la adquisición de gran parte de la bibliografía general utilizada y de algunas de las publicaciones que se realizaron como resultado y aporte de mi formación doctoral. A mi madrecita, especialmente y en primer lugar, por su inagotable amor y por su valiosa compañía, sin los que no habría valido la pena concluir la última fase de la investigación.

A la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá, por su enorme apoyo mediante los tres años de comisión de estudios, para poder dedicar todos los esfuerzos a sistematizar las fuentes primarias y secundarias y, a escribir un documento que, gracias a esta “Alma Mater” se puede poner al servicio de las comunidades. A la Coordinación del Doctorado, por su respaldo financiero con el cual pude apoyar mi formación en investigación durante la pasantía en España y, compartir resultados de la formación doctoral en Cuba. Al equipo

administrativo del doctorado Teodolinda Sánchez y Gloria Cucarian un especial reconocimiento. A la Dirección de Investigación de la Sede Bogotá de la Universidad Nacional, por su respaldo financiero mediante la convocatoria Hermes 2006, con el cual pude respaldar parte del proceso investigativo, y recibir la insuperable asistencia investigativa de dos amigas y profesionales en la disciplina histórica y en ciencias políticas: María Fernanda Durán y Johanna Wahanik, respectivamente. Además pude apoyar dos de las publicaciones derivadas de la investigación. A todas las personas y entidades que contribuyeron con las entrevistas y las fuentes para las bases de datos. Y muy especialmente a todo el grupo de Investigación en “Estudios sociohistóricos de la salud y la protección social”, de la Universidad Nacional, por sus contundentes y afectuosos aportes en favor de la construcción de un enfoque para la investigación.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	20
CAPÍTULO I	31
LO POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA PARA JÓVENES	31
1.1 Análisis de las políticas de salud. Enfoques y problemas	31
1.2 Análisis de las políticas de SSR de jóvenes, aportes y problemas	34
1.3 El enfoque para el análisis de las políticas de SSR de juventud	40
1.3.1 El análisis sociopolítico de las políticas de salud	42
1.2.2 La contienda en acción	49
CAPÍTULO II	58
DEL CONTROL AL RECONOCIMIENTO POLÍTICO, 1964 – 1991 PREPARACIÓN PARA LA ANC.	58
2.1 Políticas de control poblacional, planificación familiar y educación sexual, 1964 -1974	58
2.1.1 La Planificación familiar	60
2.1.2. Educación sexual, una larga pugna entre dos enfoques	63
2.2. Movimiento de mujeres, una agencia clave para la ANC, 1973 – 1989	70
2.3. Nuevos actores: jóvenes y mujeres en medio de sus contradicciones, 1984 - 1991	74
2.3.1. Los Jóvenes resignificados	78
2.3.2. Sicarios, de ser un peligro a ser un actor político	79
2.3.3. Movimiento estudiantil por la ANC, 1989 - 1991	80
2.4. El conflicto en la ANC: una cuestión de dignidad para las mujeres	106
2.5. Otros actores y otras luchas en el mismo campo	111
2.6. Síntesis explicativa	112
CAPÍTULO III	117
JÓVENES Y MUJERES ATRAPADOS EN LA LÓGICA PREVENTIVISTA, 1992 – 1996.	117
3.1 Reforma del Estado	118

3.1.1 Primera estrategia de gobierno: poblaciones prioritarias	120
3.1.2 Hacia el predominio de un enfoque	121
3.1.3 Un nuevo actor: la Consejería presidencial	122
3.2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de 1992	125
3.2.1. La política sectorial.	127
3.2.2. El conflicto entre jóvenes y gobierno por los derechos	132
3.2.3. La política poblacional.	135
3.3. De la Presidencia al Viceministerio de Juventud bajo el mismo enfoque	148
3.3.1. Segundo CONPES de Juventud, 1995	151
3.3.2. El predominio de lo educativo	156
3.3.3. El moralismo en movimiento.	164
3.3.4. Otra pugna entre los dos enfoques	173
3.4. Por los derechos, otro impulso del movimiento de mujeres	185
3.4.1. Posición socialdemócrata sobre la SSR	189
3.4.2. Otro intento de las mujeres por la equidad de género	198
3.5. Síntesis explicativa	199
CAPITULO IV	204
CONSOLIDACIÓN DEL PREVENTIVISMO: POLÍTICA DE ESTADO, 1997 – 2001	204
4.1. Política estatal para jóvenes, julio de 1997	205
4.1.1 El parapeto de lo social	206
4.1.2 La consolidación del preventivismo	211
4.1.3 Jóvenes, sólo educación en salud	219
4.1.4 El Joven de la ley: actor del desarrollo integral	225
4.1.5 Jóvenes entre la gobernabilidad y la globalización	230
4.1.6. Juventudes en contención	235
4.2. Contienda sobre el joven del siglo XXI	238
4.3 Embarazo un problema de la adolescencia	246
4.4. Debate por la despenalización del aborto	249
4.4.1. Moralidad versus imparcialidad	249
4.4.2. Mujer ¿madre y ciudadana?	252
4.5. Síntesis Explicativa	256
CAPITULO V	259
MUJERES EN LA REUBICACIÓN DE LA CONTIENDA POLÍTICA, 2002-2006. DE LA PENALIZACIÓN DE LAS CONDUCTAS SEXUALES A LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO.	259
5.1. Jóvenes y mujeres en el nuevo Estado Comunitario:	260
5.1.1. El joven en el Plan de desarrollo	261
5.1.2. Salud y seguridad social: población en transición	264
5.1.3. Jóvenes atrapados en el desempleo	266
5.2. Conflictividad por la ley de Juventud	272

5.3. Políticas regionales y autonomía estatal	281
5.3.1. Conflictividad múltiple: de un liberal a uno de izquierda, en un gobierno conservador	285
5.3.2. Entre lo nacional y lo local	290
5.3.3. Jóvenes: entre organización e individualización	291
5.4. Incentivos para la nueva ciudadanía	294
5.5. SSR de mujeres y jóvenes: ¿derechos ó servicios?	302
5.5.1. Mujeres: otro intento por la despenalización	306
5.5.2. Predominio de servicios	307
5.5.3. Adolescentes pobres y campesinos, atrapados en el MSR	310
5.6. La contienda política se reubica. Diciembre 14 de 2005 - mayo 10 de 2006	316
5.6.1. Preparación para el cambio en la contienda	323
5.6.2. La nueva contienda política	333
5.7. Síntesis Explicativa	340
Conclusiones:	344
Bibliografía	358
Fuentes Primarias	358
Bibliografía general	372

LISTA DE CUADROS, GRÁFICAS Y TABLAS

Cuadro 2. Componentes de la contienda política	54
Cuadro 3. Fuentes primarias según actor estudiado	55
Cuadro 4. Composición política de la ANC.	103
Cuadro 5. Actores y acciones de las Casas de Juventud	139
Gráfica 1. Inversión en Programas de Juventud, 1991- 2001.....	154
Gráfica 2. Tasas de desempleo juvenil, 1976 – 2000.....	155
Cuadro 6. Contraste entre ponencias y asuntos debatidos de la ley de juventud.....	217
Tabla 1. Presupuesto de inversión en Programas Oficiales de juventud 1999 – 2002.....	240
Tabla 2. Presupuesto de inversión en otros programas de juventud 1999 – 2002	240
Cuadro 7. Contraste Políticas regionales	283
Cuadro 8. Cambios en la contienda: aborto, embarazo, mujer y sociedad	337

	Lista de siglas y acrónimos
ACEP	Asociación Colombiana para el Estudio de la Población
ACIJ	Asociación Colombiana de Instructores Juveniles
ACOSE	Asociación Colombiana de Servicios Especiales
Ascofade	Asociación Colombiana de Facultades de Educación
AD M-19	Alianza Democrática m-19
ANAPO	Alianza Nacional Popular- Partido Político
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
Ascofame	Asociación Colombiana de Facultades de Medicina
ASCP	Asociación Salud con Prevención
BPDJ	Bases del Plan Decenal de Juventud
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCDR	Convención Internacional de eliminación de todas las formas de discriminación racial
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer
CEDES	Centro de Estudios de Estado y Sociedad
CELAJU	Centro Latinoamericano sobre Juventud
Cenpro TV	Productora de televisión
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGSB	Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar
CID	Centro de Investigaciones para el Desarrollo
CIDER	Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDN	Convención Internacional por los Derechos del Niño
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CIPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo

CJMF	Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia
CLADEM	Comité para América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
CNTV	Comisión Nacional de Televisión
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORPES	Consejos Regionales de Planificación
Cresalc	Comité Regional de Educación Sexual para América Latina y el Caribe
CRLP	Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticos
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
DAAC	Departamento Administrativo de Acción Comunal
DAACD	Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito
DABS	Departamento Administrativo de Bienestar Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
DEMUS	Defensa de los Derechos de la Mujer
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DSR	Derechos Sexuales y Reproductivos
EEUU	Estados Unidos
EDAI	Equipo Distrital de Apoyo Interinstitucional
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
ENPDS	Encuesta Nacional de Prevalencia y Demografía en Salud
EPDS-90	Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud de 1990
EPL	Ejército Popular de Liberación
EPS	Empresa Promotora de Salud
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
ETS	Enfermedades de Transmisión Sexual
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FECODE	Federación Colombiana de Educadores
FES	Fundación para la Educación y el Desarrollo Social

FLASSES	Federación latinoamericana de Sociedades de Sexología y Educación Sexual
FMI	Fondo Monetario Internacional
FN	Frente Nacional
FNUAP	Fondo de población de Naciones Unidas
FUEC	Frente Unido Estudiantil de Colombia
GESSAM	Grupo de Estudios sobre Género, Sexualidad y Salud en América Latina
GIEG	Grupo Interdisciplinario de Estudios de Género
GTZ	Cooperación Técnica Alemana para el desarrollo
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
IDCT	Instituto Distrital de Cultura y Turismo
IEPRI	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
INDEPAZ	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz
INEM	Instituto Nacional de Educación Media
INS	Instituto Nacional de Salud
IPPF	International Planned Parenthood Federation Federación Internacional de Planificación Familiar
IPS	Institución de Prestación de Servicios
ISI	Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones
ISS	Instituto de Seguros Sociales
ITS	Infección de Transmisión Sexual
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVE	Interrupción Voluntaria del embarazo
JRDC	Juventud Revolucionaria de Colombia
JTC	Movimiento Juventud Trabajadora Colombiana
JUC	Juventudes Universitarias Católicas
JUCO	Juventudes Comunistas
M-19	Partido político M - 19
MAS	Movimiento Antisecuestro
MSR	Manejo Social del Riesgo

MEC	Movimiento Estudiantil por la Constituyente
MEN	Ministerio de Educación Nacional
Mercosur	Mercado Común del Sur
MPU	Movimiento Popular Unido
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIJ	Organización Iberoamericana de la Juventud
OIM	Organización Internacional de Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ORESAP	Organización estudiantil de la ESAP
PAB	Plan de Atención Básica
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNES	Plan Nacional de Educación Sexual
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PrNES	Proyecto Nacional de Educación Sexual
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
RCN	Radio Cadena Nacional
REDLAC	Red Latinoamericana y Caribeña de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos
RSMLAC	Red de Salud de las Mujeres de América Latina y El Caribe
RCMDSR	Red Colombiana de Mujeres por los DSR
RTI	RTI Radio Televisión Interamericana - Productora de Televisión
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SPA	Sustancias Psicoactivas

SPSC	Subdirección de Programación y Seguimiento Presupuestal del Sector Central
SSR	Salud sexual y reproductiva
TPSC	Grupo Todos podemos Salvar a Colombia
UNDCP	United Nations Drug Control Program
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
UNFDAC	Fondo de Naciones Unidas para el control del uso indebido de drogas
UNFPA	Fondo de Población de Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UP	Unión Patriótica
VIH SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana
WHO	World Health Organization Organización Mundial de la Salud
WHR	Women's Human Rights Derechos Humanos de las Mujeres

Introducción

A finales de 1999 como profesora del programa de extensión solidaria de la Universidad Nacional “Calidad de Vida y áreas circunvecinas de la Localidad Cuarta - San Cristóbal”, pude constatar muchos cambios en las condiciones de vida y de salud de l@s jóvenes de las escuelas ubicadas en sectores populares de Bogotá. El debate para ese momento era el “Programa de Escuela Saludable”, como uno de los programas esenciales del Plan de Atención Básica en salud a cargo del Estado; pero en realidad en las localidades y barrios periféricos los interrogantes sobre l@s adolescentes y l@s jóvenes tenían poca relación con este programa. En las escuelas de San Cristóbal para l@s padres y madres de familia el problema era cómo frenar los excesos en la sexualidad de sus hijos y así evitar la expulsión de las escuelas y también de las casas en caso de embarazo; para l@s profesores y directivos el problema era cómo enseñar educación sexual sin estimular las relaciones sexuales entre sus estudiantes; y para l@s jóvenes, el asunto no era un problema, se trataba más de aprender, de saber a quién acudir o de emanciparse de sus familias. Me preguntaba ¿Qué estaba pasando con l@s jóvenes?; ¿Por qué tanto temor a hablar de la sexualidad en las escuelas? Y además ¿por qué tantas jóvenes embarazadas?.

En la exploración inicial abundaron los programas educativos, desde escuelas promotoras de salud, educación para la salud, a hábitos saludables, etc., pero ninguno reconocía al joven ni su problemática. Lo mejor era construir un programa con participación de la comunidad educativa, una vez realizada la revisión y evaluación de la política local, lo cual me motivó a profundizar en el estudio de las políticas a partir de la salud pública. Como estudiante del programa de doctorado se abrieron múltiples opciones de conocimiento. Las preguntas se multiplicaron y la información también, pero era escaso el interés en el estudio de l@s jóvenes entre l@s tutores. En cambio estaba en construcción otra opción para la investigación en salud pública desde las ciencias sociales, con una base sólida en la disciplina histórica. Asimismo pude

complementar mi formación en sociología y ciencias políticas en la pasantía investigativa en Madrid. La investigación tomó el rumbo más adecuado hacia un análisis de las políticas de juventud y particularmente las de sexualidad. No era una evaluación tradicional de las acciones o políticas en salud pública; se trataba de analizarlas con un foco histórico y político. En un principio la exploración me permitió comprender el proceso panorámico.

A finales del milenio, el país estaba inmerso en dos procesos de cambio de fundamental trascendencia: la tercera fase de la globalización, con efectos devastadores sobre l@s jóvenes desde lo que se denominó la sociedad red y, el conjunto de reformas de ajuste estructural que en salud venían de finales de los ochenta. Cambios fuertes y a la vez muchas persistencias. En medio de inequidades y desigualdades acumuladas, los jóvenes latinoamericanos, como uno de los actores sociales más afectados, se enfrentó a una tendencia en las políticas de juventud: acciones de penalización y de control en varios campos. La flexibilidad y precariedad laboral, aparecía como rasgo esencial de las juventudes, junto a las nuevas tecnologías de información y comunicación. En salud los indicadores mostraban aumento en las afecciones típicamente estudiadas en l@s jóvenes, especialmente en SSR. En medio de nuevas formas de relación de pareja, de construcción de lazos y de configuración de familias diversas, l@s jóvenes fueron exaltados por sus atributos corporales y por el consumo en la industria cultural.

En Colombia corrían paralelas dos transformaciones sobre el sistema político: por un lado, el proceso de democratización que se había iniciado desde el gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986) (Bushnell, 1996; Vásquez Carrizosa, 1979), impulsado por el auge de movimientos cívicos y populares ante las condiciones de inequidad (Leal B, 1991). Con este se empezó un lento desmonte de los mecanismos que legó el cierre político del frente nacional. Y por otro lado, la reforma del Estado por la vía de la descentralización política, administrativa y fiscal, que empezó formalmente en los años 90s (Hernández A., M E et al., 2002), y contempló la elección popular de alcaldes con la participación de candidatos jóvenes a estos cargos. A mediados de la década del 80, l@s jóvenes aparecieron públicamente vinculados con la violencia, esta

vez con el sicariato (Thoumi, 2002) y fueron criminalizados por el Estado con la muerte del ministro de Justicia y de algunos candidatos presidenciales; se dio lugar a formas de control social del territorio, en ciudades como Medellín, Bogotá y Cali vinculadas con acciones insurgentes, mediante penalización de las conductas de algunos jóvenes, mientras la ONU señalaba a la juventud como actor demográfico y políticamente destacado. Desde 1985, cuando la juventud se acercó a constituir la mitad del total de la población (OIJ et al., 2001), se impulsó la celebración del año internacional de la juventud. En 1990 los jóvenes aparecen como símbolo de cambio y de futuro durante la administración de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994), después del movimiento impulsado por las juventudes para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente: la séptima papeleta. En medio de tensiones y contradicciones, se intentó una salida mediante una nueva institucionalidad para la juventud, que dio origen a la inflexión en las políticas de juventud formuladas hasta el momento.

Con la instauración de las políticas de ajuste estructural de los ochentas como marco de las nuevas políticas de juventud, se mantuvo una tendencia al cambio especialmente desde 1992. Hubo una inflexión en su formulación: aparecieron dos políticas de alcance gubernamental entre 1992 y 1996, y dos más entre 1997 y 2005, pero éstas últimas con implicaciones más amplias sobre el mandato constitucional. Mientras las primeras políticas se hicieron desde un programa presidencial con énfasis intersectorial y alcance gubernamental; las segundas, desde un sólo sector, alcanzaron un despliegue estatal en medio de un gobierno en crisis por la vinculación de la campaña presidencial con el narcotráfico. Dada esa tendencia surgen dos preguntas centrales: ¿por qué se transforman estas políticas desde 1992?, y ¿qué papel juegan los jóvenes en este proceso?

Al mismo tiempo, se difundía un aumento del embarazo adolescente, según las estadísticas oficiales, desde 1990. Este era tratado como una “enfermedad” típica de un período de inmadurez y de un comportamiento sexual de riesgo “característico del adolescente”, como ocurría desde mediados del siglo pasado. No constituyó un problema objeto de debate y de política pública. Al

contrario la sexualidad de l@s jóvenes parecía quedar reducida a lo genital y a lo reproductivo (González Sanabria et al., 1992; Mejía Motta, 2000; Ordoñez Gómez, 1994), y requerir por lo tanto de educación sexual obligatoria, por parte de los adultos como una estrategia para evitar comportamientos inmorales. Junto al embarazo, el crecimiento de otras enfermedades también típicas de la juventud, tales como VIH SIDA, infecciones de transmisión sexual, drogadicción, accidentes, lesiones, formas de violencia y suicidio, se vincularon a estilos de vida de la sociedad moderna y se dispersaron los riesgos de afección, en medio de un conjunto de programas que cambiaban con cada nueva administración.

Las contradicciones entre las políticas y l@s jóvenes, entre las directivas escolares y las organizaciones de jóvenes, l@s padres de familia, los medios de comunicación y los médicos y especialistas, conllevaron a revisar otros enfoques.

A partir de los planteamientos del enfoque sociopolítico desarrollado ampliamente en Colombia por Mario Hernández (2002, 2004), en el propósito de explicar la fragmentación del sistema sanitario del país en comparación con el de Argentina, surgieron otros interrogantes. Se tomaron también los aportes de la sociología política específicamente de Charles Tilly y otros (2005, 2008), sobre el estudio de la dinámica sociopolítica. Con estos estudios los cuestionamientos adicionales fueron ¿Cómo fue la trayectoria de los diversos cambios de las políticas de SSR de jóvenes?, ¿quiénes se involucraron?, ¿cuáles eran sus discursos frente al joven, la SSR y el embarazo adolescente?, ¿cómo se desarrolló su conflictividad y cuál era su relación con el ejercicio de la sexualidad juvenil?

Para responder a estas preguntas se estudió cuidadosamente el enfoque sociopolítico, y su dinámica mediante una herramienta clave: la contienda política descrita por Charles Tilly (2008). Se revisaron los aportes de los investigadores en estos campos, las escuelas que los fundamentan y las corrientes derivadas y se construyó un enfoque para el análisis de las políticas de SSR de juventud.

El propósito definido para la investigación fue comprender y explicar desde una perspectiva histórica y sociopolítica, el proceso de formulación de políticas públicas de SSR de jóvenes en Colombia entre 1992 y 2005 y, se propuso tomar las referidas al embarazo adolescente. El objetivo general fue explicar los cambios en la dinámica del proceso sociopolítico de dichas políticas.

La propuesta teórico – metodológica definida para el estudio se presenta en el primer capítulo, bajo el título: Lo político de las políticas de salud sexual y reproductiva (SSR) para jóvenes se elabora con el propósito de comprender y explicar el por qué de la hipótesis central del estudio: Aunque cambia la institucionalidad estatal durante el periodo en estudio, las políticas de salud sexual y reproductiva para jóvenes no cambian, mantiene la censura moral con la pretensión de controlar el comportamiento. Si bien las políticas de juventud sufren una inflexión después de una de las coyunturas críticas de su configuración, la ANC y la Constitución Política de 1991, con cambio de actores y enfoques, el control político y social permanece. En el segundo, se profundiza sobre los principales antecedentes de estas políticas. Se toma la primera revolución sexual, en los años sesenta, con la cual el joven se hace un asunto de interés público, y se centra la atención en la lucha por la autonomía de los nuevos movimientos sociales de mujeres y jóvenes que surgieron pese a las políticas de control que desde el año 1964 se venían formulando. Este capítulo muestra minuciosamente uno de los movimientos más representativos en la conquista de autonomía por parte de los jóvenes: Movimiento Estudiantil por la Séptima Papeleta, en tanto se constituyó en un medio de construcción de una identidad política capaz de cuestionar las bases del establecimiento y de los derechos sociales y políticos, óbice de los derechos sexuales y reproductivos. En el tercer capítulo se explica por qué ocurre la inflexión de las políticas de juventud en 1992, las confrontaciones entre los actores involucrados y los componentes de estas políticas. Se profundiza en el núcleo del debate de las políticas de juventud definidas por el gobierno: el enfoque preventivista; este enfoque coloca a los jóvenes y a las mujeres en el blanco de un mecanismo de control de larga data que vinculó de forma permanente las políticas de juventud

con las de SSR. En el cuarto capítulo se presenta el proceso de consolidación del preventivismo en las políticas de Estado; la aparente tensión entre políticas de juventud y de SSR queda resuelta con el establecimiento de este enfoque. Y en el quinto capítulo se presenta a manera de epílogo, el cambio más emblemático ocurrido en las políticas de SSR entre 2002 y 2005, en medio del debate por los derechos sexuales y reproductivos: el fallo de las Altas Cortes por la despenalización parcial del aborto en el país. Este resultado judicial produce uno de los cambios más interesantes: se reubica totalmente la contienda política.

Cada capítulo conserva una estructura similar, que parte de una hipótesis introductoria, la presentación del desarrollo de las múltiples confrontaciones, sus resultados en las políticas y en la institución estatal, y una síntesis explicativa al final. Esta investigación logra recuperar la dinámica de configuración de las políticas de SSR desplegada en el país. Tuvo varias limitaciones relacionadas principalmente con el tiempo disponible para su realización, dada la enorme cantidad de fuentes y de información de gran valor para el estudio, las cuales serán motivo de otro esfuerzo investigativo como parte de mi proyecto de vida.

Justificación

Los criterios con los cuales se evaluó la relevancia social, el potencial teórico y práctico de esta investigación fueron entre otros los siguientes. Desde una perspectiva social, la relevancia del proyecto se basó en cuatro aspectos esenciales: el significado del embarazo adolescente en una histórica vinculación con tratamientos de control político sobre l@s jóvenes; las relaciones del tema con los debates sobre las políticas de SSR formuladas, sin cambios en las acepciones sobre el mundo de l@s jóvenes desde mediados del siglo pasado, y sus implicaciones en la salud y la sexualidad de la juventud; las contradicciones, desigualdades e inequidades a las que se enfrentan los

jóvenes hoy y las formas como las juventudes generan cuestionamientos al Estado y demás actores en este tema.

Desde el punto de vista teórico, el proyecto se justificó en dos sentidos: uno, relacionado con las distintas concepciones sobre l@s jóvenes y los mundos juveniles y las implicaciones sociales de esta diversidad en el campo de la salud pública; y otro, con las concepciones sobre la SSR existentes en la tradicional mirada de la salud y la salud pública y, por tanto, con las situaciones que se convierten en un problema de salud pública y de intervención biomédica, sin contar con un análisis amplio de sus orígenes y vínculos socioeconómicos, históricos y políticos, como es el caso del embarazo adolescente.

Y por último, desde una perspectiva práctica, se justificó por todas las formas de participación y de emancipación de los colectivos jóvenes que se derivan de ejercicios de sexualidad no visibilizados, y que requieren un debate público y un espacio amplio de expresión. En el sentido político implica percibir, hacer visible y debatir el ejercicio de ciudadanía y reivindicación que realizan los jóvenes y las mujeres en favor del respeto a sus derechos y de su autonomía.

Desde el punto de vista sociopolítico, los cuestionamientos sobre el embarazo adolescente y las políticas de SSR permiten explicar la confrontación entre distintas redes de poder involucradas en dichas políticas, y los conflictos por la conservación de realidades modificables, y propuestas que no se compadecen con la magnitud de las problemáticas.

El que l@s jóvenes se enfrenten como ningún otro colectivo a un conjunto de ambivalencias, contradicciones y riesgos sociales, tiene que ver con un proceso sociopolítico de disputa por el poder del cual se derivan un cierto tipo de políticas públicas de juventud y no otro, relacionadas con altos niveles de desempleo, desigualdad y exclusión, con fuertes implicaciones sobre las mujeres. El aumento de precariedad laboral, junto al abandono escolar por parte de cerca de un 60% de l@s jóvenes y de ellos, la mitad por escasez económica (Ramírez, ca. 1998), además del limitado acceso a los servicios de salud por restricciones de capacidad de pago, coloca a l@s jóvenes en situación de urgencia social. Contrario a lo cual se publicita un cuerpo juvenil dotado con atributos de belleza, salud, lozanía y juventud. Se asumen como

enfermedades de la juventud la violencia, la drogadicción y las infecciones de transmisión sexual; y crece la vinculación del joven con prácticas de informalidad e ilegalidad, en medio de acciones más punitivas.

El este marco, es crítica la escasa discusión sobre la sexualidad de los jóvenes al lado del frecuente debate sobre el uso de métodos anticonceptivos, de inicio de relaciones sexuales de forma temprana o de escasez de madurez y conocimiento por parte de l@s jóvenes. Es crítica la escasa discusión sobre la despenalización y legalización del aborto, sobre los contenidos y propósitos de la educación sexual, en medio de una situación de permanente conculcación de los derechos sexuales y reproductivos de l@s jóvenes. Se cuestiona la lógica y manera de relación con las juventudes en Colombia y en distintos países de Latinoamérica, en la medida en que se consideran incapaces, inmaduros y un problema para la sociedad, y a la vez promotores del cambio y del desarrollo. Se propicia la permanencia del desconocimiento de los profundos procesos de vulnerabilización y exclusión a los que se ven enfrentados l@s jóvenes (Duclos, 2006; Fernández et al., 2005), y también las mujeres, los afrocolombian@s, l@s indígenas y l@s distintos grupos sociales.

El papel de la salud pública en el estudio de las acciones y políticas de salud dirigidas a la juventud ha sido muy limitado y, con frecuencia, los planteamientos han sido desde una perspectiva tradicional y funcionalista (Fontane, C, 2000); (Langer et al, 2000); (OPS-OMS, 2000); (Flórez, 2008; Flórez et al, 2004; Flórez, 1990). La salud del joven se sigue definiendo a partir de comportamientos de riesgo desde los cuales se justifican las acciones de control, o el establecimiento de programas e intervenciones en salud enfocadas prioritariamente al desarrollo de acciones curativas o reparativas, a la prevención de conductas de riesgo o al cambio de comportamientos. De manera que la salud de l@s jóvenes queda vulnerada no sólo por las instituciones de prestación de servicios y de formulación de políticas, sino también por aquellas instituciones implicadas en la construcción y crítica del conocimiento, como es la academia.

Al contrastar la problemática del joven en Colombia con la de otros países de América Latina y el Caribe, su complejidad adquiere otro matiz. Si bien hay una tendencia similar en la Región, tanto en el manejo de la salud del joven como en el de la salud sexual y reproductiva, ambas relacionadas con procesos y políticas de ajuste internacional y con la permanencia de un énfasis conservador y moralista, en Colombia además del conflicto armado, las políticas de SSR son distintas, conservan sus particularidades. El joven se ve enfrentado a contradicciones y tabúes de la cultura patriarcal y de la tradición católica, distintas a las de otros países de América Latina.

Desde mediados de los años ochenta el joven constituye el segmento demográfico más importante para la Región. Se considera por eso una población especial denominada bono demográfico que implica un alto beneficio productivo. Entre 10 y 24 años representa un 30% del total poblacional; y entre 10 y 19 años, el 20%. Se espera un crecimiento mayor para el 2025 correspondiente al paso de 155 millones del 2000 a 163 millones (CEPAL, 2000). En los años noventa se subrayó la necesidad de considerar al joven como sujeto de DSR. Desde la Conferencia de Población y Desarrollo del Cairo en 1994, se señala un vínculo entre la SSR y la reducción de la pobreza y el logro del desarrollo humano. Se afirmó la imposibilidad de cumplir los objetivos del milenio sobre salud materna si no se invierten recursos y se toman medidas eficaces sobre los jóvenes. En ese marco todos los países de la Región han cambiado las políticas y han adoptado medidas para estimular el trabajo en los DSR, aunque existen también políticas conservadoras de carácter global que intentan mantener los acuerdos anteriores (Morlachetti, ca. 2005).

En el continente el clima político que ha rodeado los DSR desde los años noventa, se ha caracterizado por un aumento del fundamentalismo religioso y por una globalización cultural, lo cual exacerba las divisiones políticas y culturales preexistentes. La mayoría de los ciudadanos latinoamericanos se identifican como católicos apostólicos y romanos, y la Iglesia aparece como el actor principal en contra el reconocimiento completo de los DSR. En países europeos y en Estados Unidos, los ciudadanos católicos, en medio de una larga tradición católica, no siguen las enseñanzas oficiales de la Iglesia en el

uso de anticonceptivos, en el aborto y en las valoraciones tradicionales sobre la familia. Para el 2005 sólo tres países, Chile, El Salvador y República Dominicana no contemplaban ningún tipo de excepción o rebaja de la pena por la realización de abortos (CEPAL, 2003). Como se observa en el cuadro siguiente la situación del aborto en la Región es muy similar, pocos países han avanzado en su despenalización total, pero los debates y procesos políticos han sido distintos. En la educación sexual y los servicios de SSR ocurre algo parecido. El asunto de las políticas de SSR se hace muy relevante, tanto para la Región como para el país y especialmente para los jóvenes que viven en el marco de la definición de las metas y objetivos del milenio.

Cuadro 1. Situación del aborto en América Latina (1990 – 2007)

País	Situación del aborto	Cambios
México	Se permite por cualquier caso pero sólo en el DF de México	Antes se abortaba en tres casos, desde 2007 en cualquier caso
Guatemala	Despenalizado parcialmente	Sólo aborto por violación y riesgo de la vida de la mujer
El Salvador	Penalizado	Desde 1997, pues antes se podía practicar el aborto en tres casos.
Honduras	Penalizado	Sólo píldoras del día después
Costa Rica	Penalizado	Sólo en riesgo de la vida de la mujer
Panamá	Despenalizado parcialmente	Sólo ante violación o riesgo de vida de mujer
Cuba	Legalizado desde 1965	
Haití	Despenalizado parcialmente	Sólo ante riesgo de vida de mujer.
República Dominicana	Illegal y penalizado	Sólo ante riesgo de vida de mujer.
Puerto Rico	Es legítimo, está convalidado	
Venezuela	Penalizado	Se usa píldora del día después
Ecuador	Despenalizado parcialmente	Violación, riesgo de vida de mujer
Brasil	Despenalizado parcialmente	Violación, riesgo de vida de mujer
Perú	Illegal está penalizado	Sólo en riesgo de vida de mujer
Bolivia	Legalizado parcialmente	Violación, incesto, riesgo vida de la mujer
Paraguay	Legalizado parcialmente	Riesgo de vida de mujer
Chile	Illegal penalizado desde 1989	Sólo píldoras del día después
Argentina	Legalizado parcialmente	Riesgo de vida de mujer Desde 2002 se prohibió la píldora del día después.

Fuente: Web: Ciencias sociales hoy. Guillaume, Agnés y Lerner Susana, 2007¹.

¹ El Aborto en América Latina y El Caribe. En: <http://aquevedo.wordpress.com/2009/01/23/el-aborto-en-america-latina-penalizacion-%C2%BFderecho-a-la-vida-o-represion.religiosa/>
Consultado en enero 7 de 2010

En este marco, este trabajo de investigación pretende contribuir a un debate en deuda desde el campo de investigación en salud pública, con la explicación de la formulación de las políticas públicas de jóvenes y sus implicaciones, con la aproximación a la comprensión de los procesos históricamente involucrados y, por tanto, con las transformaciones en el abordaje de la SSR, de las políticas de salud pública y específicamente de juventud. Se pretende aportar elementos teórico-metodológicos para el análisis de las políticas de salud. Una aproximación interdisciplinaria en el campo de la salud pública es un requisito para favorecer y reclamar los cambios necesarios.

Objetivos

Como objetivo general se plantea explicar los cambios en la dinámica del proceso sociopolítico de configuración de las políticas de salud sexual y reproductiva de jóvenes, usando las de control del embarazo adolescente como elemento trazador.

Como objetivos específicos se realizaron los siguientes:

- a. Analizar la correlación de fuerzas que dio origen a las políticas de juventud y salud sexual y reproductiva.
- b. Caracterizar los actores sociopolíticos involucrados, los recursos movilizadores, sus conflictos y confrontaciones, en función de las coyunturas y repertorios de acción política desplegados.
- c. Analizar el proceso de atribución de oportunidades y restricciones políticas que emergieron.
- d. Explicar la construcción de representaciones sociales acerca del joven, de la salud sexual y reproductiva de juventud y del embarazo adolescente en la dinámica sociopolítica.
- e. Identificar la relación entre el ejercicio de la sexualidad de los jóvenes y las políticas formuladas.
- f. Analizar el papel de los jóvenes como sujeto histórico de cambio.

CAPÍTULO I

LO POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA PARA JÓVENES

En este capítulo se presenta el enfoque teórico metodológico construido para el análisis de las políticas de salud sexual y reproductiva (SSR) para jóvenes en Colombia. El objetivo de este estudio es comprender el proceso de configuración de una política pública en un campo y para una población muy específica; no interesa hacer una evaluación de los resultados o del impacto de la política de juventud. Pese a que son muy frecuentes los estudios de evaluación de políticas, son también muy escasos los que analizan o intentan comprender los procesos. Las políticas no son sólo un asunto técnico o de expertos; implican diversos actores, conflictos, confrontaciones e interacción institucional, razón por la cual es necesario explorar y caracterizar, de manera crítica, los estudios con pretensiones similares, no siempre ubicados en el campo de la historia.

Se inicia en ese propósito con los trabajos sobre análisis de las políticas de salud, señalando sus enfoques y problemas. En seguida, los referidos al análisis de las políticas de SSR de jóvenes, para luego ubicar el aporte de la investigación mediante el enfoque propuesto para el análisis de las políticas de SSR de juventud.

1.1 Análisis de las políticas de salud. Enfoques y problemas

En los estudios sobre el análisis de las políticas de salud, tal vez lo más frecuente es que se acuda al ciclo de la política, entendido como formulación-implementación-evaluación. Son menos frecuentes las buenas evaluaciones. Generalmente las evaluaciones se orientan a identificar el logro de los objetivos y el alcance de las metas. Pero usualmente, las metas se reducen a coberturas

y en casos excepcionales se miden impactos. Las preguntas que orientan este tipo de análisis dependen de quién las formule y para qué. Mientras a un gobierno le interesa conocer la actuación del Estado, su eficacia o su legitimidad, a un organismo internacional le puede interesar valorar más su eficiencia. Lo cierto es que en el campo del análisis de las políticas, la evaluación tiende a constituirse en una nueva disciplina (Roth D., 2004: 135-137). El auge del análisis de políticas de salud en Latinoamérica bajo esquemas evaluativos, se puede asociar a dos procesos muy específicos: la globalización y las reformas de los sistemas de salud, iniciados a partir de la década del ochenta. De allí, la necesidad de examinar trabajos que presentan este tipo de análisis para las políticas de salud, sus aportes y problemas. Entre estos hay diferencias de acuerdo a sus fundamentos teóricos, por esto se presenta su análisis con base en los enfoques que los orientan.

Algunos estudios recientes sobre las reformas sanitarias dan cuenta de por qué no funcionan los esquemas evaluativos a partir de su misma lógica y enfoque neoclásico (Maceira, 2007); otras investigaciones desde un análisis crítico de los fundamentos neoliberales, sus estrategias y resultados cuestionan la persistencia de dichos fundamentos pese a las múltiples fallas señaladas y su nula pertinencia en el campo de la salud (Homedes y Ugalde, 2005); y otros cuestionan sus resultados en términos de la equidad (Vargas et al, 2002).

Maceira, doctor en economía, docente e investigador titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)² de Argentina y consultor del BID, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, del Banco Mundial y de la Organización Panamericana de la Salud, OPS, tenía todas las credenciales exigidas para proponer un modelo de evaluación de políticas, específicamente de implementación de reformas sanitarias. El autor parte de un total fracaso en la implementación, pues, para él, la formulación de la reforma no tenía enmendaduras, era técnicamente sólida, incluía objetivos

² El CEDES es una asociación del sector privado fundada en 1975 durante un período de crisis y de reformas de las políticas sociales en Argentina, razón por la cual se definió como entidad independiente de los partidos políticos y de las organizaciones sociales y se apoyó en organismos y fundaciones internacionales, tales como Ford Foundation, IDRC (Canadá), Andrew Mellon Foundation e Inter-American Foundation, entre otras.

claros, incentivos y mecanismos de pago viables. Maceira entiende los actores políticos como agentes racionales económicos que obedecen a incentivos, en función de sus intereses, como diría la teoría de la elección racional o “public choice”. De allí, su evaluación negativa sobre la implementación de las reformas y la necesidad de crear un nuevo sistema de incentivos que orienten a los actores hacia una correcta incorporación de las nuevas reglas de juego, cuyos objetivos no son más que disminuir los costos de transacción, como afirman los neoinstitucionalistas (Maceira, 2007).

El estudio de Núria Homedes Beguer³, médica, doctora en Salud Pública, y Antonio Ugalde⁴ sociólogo, ambos profesores de la Universidad de Texas-Austin, contrario al anterior, toma las reformas sanitarias de Colombia y México como casos ilustrativos de la situación de América Latina, en el propósito de cuestionar la puesta en marcha de los fundamentos neoliberales sobre las políticas, pese al reconocimiento público de sus fallas desde la década del setenta. Para ello contrastan dos de las estrategias del neoliberalismo, (descentralización y privatización de los servicios de salud), y señalan el conflicto de valores y de propósitos entre las instituciones que financian, como el Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI), y las que prestan los servicios (Homedes et al., 2005). Los autores critican la evaluación de políticas desde las ideas neoliberales y destacan su escaso valor analítico. Además se podría añadir, la incapacidad de estas evaluaciones para cuestionar el por qué de dichas políticas ó, mucho menos, su predominio en un campo como la salud. Para Homedes y Ugalde la existencia de relaciones de poder en los ámbitos global, nacional y regional define las tendencias recientes de reforma y, asumen una interpretación de economía política, es decir, la forma como se relacionan los poderes económicos y políticos en el capitalismo contemporáneo.

³ Trabajó en el Banco Mundial entre 1992 y 1997. Actualmente es profesora asociada de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Texas, y coordinadora del Programa de Salud Global.

⁴ Profesor emérito del Departamento de Sociología de la Universidad de Texas-Austin. Desde 1981 es miembro de la junta de editores del Handbook of Latin American Studies de la Biblioteca de Congreso de Estados Unidos en la sección sobre México. Ha sido asesor de la OMS y del PNUD en Asia y América Latina.

En la misma lógica del anterior estudio, otros investigadores critican las reformas sanitarias a partir del valor de la equidad, en términos de las desigualdades en el acceso a los servicios o en el resultado entre grupos. El trabajo de Ingrid Vargas⁵, María Luisa Vásquez⁶ y Elizabeth Jané⁷, titulado “Equidad y reformas de los sistemas de salud en Latinoamérica”, cuestiona la evaluación de políticas pues no revisa el conflicto entre los resultados de los sistemas de salud y los objetivos de los servicios, ni las razones de las desigualdades sociales o las inequidades. Las autoras destacan la importancia de analizar el conflicto de valores, pues más allá de contrastar indicadores o refinar los instrumentos de medición, sugieren estudiar lo económico y lo político del conflicto, aunque aún no lo han realizado (Vargas et al., 2002).

En Colombia pese al enorme auge de la evaluación de las políticas de salud, es escaso el debate sobre el análisis. En este trabajo se presentan avances y aportes acerca del análisis de las políticas. Se inicia con la exploración y caracterización de los estudios sobre análisis de políticas de SSR de jóvenes.

1.2 Análisis de las políticas de SSR de jóvenes, aportes y problemas

En esta sección se presentan algunos de los trabajos más emblemáticos sobre las políticas de SSR de juventud en el país. Se dividen de acuerdo a las temáticas más frecuentemente estudiadas en estudios sobre la SSR y sobre las políticas de juventud; de cada uno se discuten los enfoques, aportes y problemas relacionados con el análisis de las políticas. Se inicia con los trabajos más representativos acerca de la SSR publicados por los Organismos internacionales y en seguida los de juventud.

La SSR desde los Organismos internacionales:

⁵ Es economista, Ms. Políticas Sociales e Investigadora del Servicio de Estudios del Consorci Hospitalari de Catalunya, España.

⁶ Es Ph.D en Salud Pública. Trabaja en Investigación y Desarrollo en el Servicio de Estudios del Consorci Hospitalari de Catalunya, España.

⁷ Trabaja como Investigadora del Servicio de Estudios del Consorci Hospitalari de Catalunya, España.

El Fondo de Población de Naciones Unidas, (UNFPA, por sus siglas en inglés), uno de los actores más emblemáticos en la construcción de las políticas de SSR en Colombia, especialmente en las de educación sexual, presentó en el 2004 una propuesta para las políticas de juventud en áreas prioritarias, la más importante era la SSR, especialmente por su relación con las metas y objetivos del milenio. El Fondo asumió los planteamientos de las teorías neoinstitucionalistas y de elección racional, para plantear políticas de SSR de jóvenes dirigidas a favorecer la inversión de los Estados en los grupos más pobres para estimular un cambio de comportamiento, mediante servicios atractivos e incentivos. Se destacó el uso de estrategias para el logro de los objetivos del milenio, especialmente el despliegue de métodos anticonceptivos (UNFPA, ca. 2004). El problema de este enfoque como se mencionó sobre los estudios de corte evaluativo, proviene de la lógica y los fundamentos que lo sustentan. Reduce el análisis de las políticas y por tanto las acciones en SSR a la revisión de resultados y estrategias para alcanzar metas, sin contar con los DSR o las necesidades de las poblaciones. De forma similar ha ocurrido con otros estudios publicados por organismos internacionales después del 2000, como son la Organización Mundial de la Salud, (OMS) y el Banco Mundial, (BM) (OMS, 2004; OMS et al., 2005).

En contraste con las apuestas de los Organismos internacionales, el estudio de Useche⁸ y Ross pretende avanzar en la crítica a la ausencia del enfoque de derechos sexuales y reproductivos. Explican las dificultades y obstáculos para hacer de la salud sexual una política de salud pública, a partir de un enfoque orientado a caracterizar el fundamento ideológico de las políticas y los cambios de la concepción de la sexualidad a través del tiempo. Para los autores, entre las mayores dificultades para el cambio de la percepción sobre sexualidad fue la tendencia ideológica conservadora y el surgimiento de nuevas afecciones y patologías sexuales, ambos en sintonía con la economía capitalista moderna. En Europa la SSR entró a las políticas de salud pública desde un enfoque de derechos, lo que permitió la aceptación de la función erótica y la afectiva de la sexualidad, asunto esencial para los autores (Useche et al., 2007). Pero el

⁸ Psicólogo colombiano y candidato a doctor en salud pública de la Universidad de Texas.

enfoque de derechos va más allá, comprende también la relación entre sexualidad y construcción de subjetividad; de allí el tema de la opción y diversidad sexual como un asunto de autodeterminación y no de “enfermedad” o “desviación sexual”. Si bien este estudio ratifica el valor del abordaje socio-histórico para el análisis de la problemática, el asunto está en entender por qué no todos los países han entrado en un enfoque de derechos o por qué tienen serias diferencias en sus políticas y sus realizaciones. Esto no es por falta de conocimiento o de buenos asesores técnicos, sino por una correlación de fuerzas.

Políticas de juventud:

Ernesto Rodríguez, sociólogo, director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU), asesor de organismos gubernamentales y no gubernamentales en diversos países de América Latina y consultor de las Naciones Unidas, del BID y del Banco Mundial, en políticas públicas de juventud y desarrollo social, presentó una conferencia sobre las características de las políticas públicas de juventud en América Latina en el X Congreso de Ciencias Políticas celebrado en Costa Rica. Allí retomó varios de sus trabajos realizados a partir de dos coyunturas específicas: el Año Internacional de la Juventud (1985) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 2015). Aunque el autor no lo manifestó de manera explícita, su sustento fundamental recoge los planteamientos de la vertiente sociológica del neoinstitucionalismo, que privilegia para el análisis de las políticas, el estudio de lo cultural en la organización y el funcionamiento de las instituciones. Para Rodríguez, las políticas de juventud han tenido bajo impacto debido a su énfasis educativo y al no aprovechamiento de oportunidades de las coyunturas específicas para los jóvenes, por lo cual propone ofrecer servicios integrados bajo una coordinación interinstitucional (Rodríguez, 2004). Si bien el enfoque usado por el autor favorece la identificación de pautas de cambio en las políticas y algunos mecanismos para el desarrollo institucional, el determinismo cultural de este análisis resta peso a lo político; los conflictos, asunto esencial en las políticas de juventud no se toman en cuenta. Se mantiene la idea del ajuste e innovación institucional como alternativa para el cambio en las políticas y se fortalece sólo lo técnico y el trabajo de expertos.

El trabajo de Miguel Abad, psicólogo, consultor para las políticas de juventud de la Cooperación Técnica Alemana para el Desarrollo, (GTZ, por sus siglas en alemán), publicado en 2002, sobre la historia de las políticas de juventud, fue presentado en conferencias y foros celebrados en Colombia con motivo del debate sobre la participación del joven en las políticas. Abad caracterizó cuatro modelos de políticas de juventud entre los años 1950 y 2000, a partir de un enfoque mixto, sin centrarse en la sociedad ni en el Estado. Este enfoque parte de entender las políticas como resultado de presiones sociales o económicas y de actores inmersos en el Estado (Roth D., 2004: 11-69). El autor definió las políticas como una expresión del ejercicio de la dominación del gobierno, desde una perspectiva gramsciana, y sus cambios como respuesta de factores de la estructura socioeconómica. Explicó el escaso logro de las políticas de juventud con base en la debilidad técnica y política del gobierno al perseguir siempre la integración social del joven sin reconocerlo y desde la idea de lo que debe ser como adulto (Abad, 2002). El aporte de este trabajo destaca el valor del enfoque mixto en la identificación de problemas y diferencias en las políticas, pero la generalización de los resultados en modelos de política, dificulta el análisis de los procesos involucrados en la configuración de las políticas; la ausencia de los jóvenes y de otros actores implicados como sujetos políticos resta comprensión a la problemática y al análisis del por qué las políticas alcanzan escasos impactos y resultados.

Entre los estudios sobre el análisis de las políticas de juventud los más escasos son los que abordan la construcción de subjetividades. Entre estos uno de los trabajos más representativo es la tesis doctoral del investigador colombiano Carlos Mario Perea, historiador y doctor en estudios latinoamericanos, publicada en el año 2008. Perea presenta un acumulado de algunas de sus investigaciones sobre los jóvenes y articula dos campos del conocimiento: la cultura y la política, en la intención de comprender desde la percepción de la juventud, los efectos de las políticas y sus relaciones con el conflicto social violento. Se apoya en las propuestas de Michel Foucault, específicamente en su teoría sobre el sujeto y el poder, la cual desarrolló una extensa explicación sobre las múltiples formas de ejercicio del poder y su expresión en el sujeto.

Perea contrasta las juventudes de sectores populares de algunas ciudades de México y de Colombia y profundiza sobre la relación entre las políticas y los jóvenes a partir de dos preguntas: la primera, ¿cómo es la construcción del conflicto?; y la segunda, ¿cómo es el ejercicio del poder en los jóvenes? La principal conclusión ratifica el peso de las políticas y del conflicto social en la construcción de las subjetividades juveniles; pese al problema de la debilidad de las herramientas para el estudio de las subjetividades. Constata una noción de subjetividad más relacionada con la búsqueda de sentidos en medio de conflictos y de controversias por el poder, que con sólo el intercambio cultural (Perea R, 2008). El aporte de esta investigación para el análisis de las políticas de juventud radica en la identificación de un vínculo entre el conflicto social, el ejercicio del poder político y las subjetividades juveniles, a partir de un análisis histórico y político; aunque no se registran las diferencias en las subjetividades identificadas de acuerdo a las políticas estudiadas. Al parecer las tecnologías del poder limitan las opciones de los jóvenes en la construcción de su ser como sujeto social y de sus subjetividades, asunto de especial interés en el análisis histórico de las políticas.

En este vínculo entre las políticas y las subjetividades juveniles, el trabajo de la investigadora Mara Viveros⁹, Doctora en Ciencias Sociales de la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París, también con respaldo en Foucault, destaca especialmente dos categorías de gran capacidad explicativa sobre el ejercicio del poder: los dispositivos y las tecnologías del poder. Los dispositivos dan cuenta de la capacidad de control y de liberación al mismo tiempo, mientras que las tecnologías del poder hablan de las maneras de afección de la conducta mediante mecanismos de normalización (Foucault, 1992:247). Para Viveros la subjetividad es un como un componente esencial de estas categorías pues expresa la dinámica constante entre dispositivos y tecnologías del poder. Con base en esta noción de las subjetividades publicó en el año 2006 un trabajo de análisis de los programas de SSR en Bogotá, específicamente de lo que las instituciones hacen para gobernar la sexualidad

⁹ Miembro del Grupo interdisciplinario de estudios de género (GIEG), de la Universidad Nacional de Colombia. Desde el 2002 este grupo se vinculó con el grupo de Estudios sobre Género, Sexualidad y Salud en América Latina (GESSAM).

juvenil por medio de las actividades educativas. La autora confirmó la efectividad de los dispositivos de poder de las instituciones de bienestar y salud en dos direcciones contradictorias: por un lado, se delega la responsabilidad al joven de sus decisiones y por otro, se le genera una dependencia al sistema productivo y al mundo adulto (Viveros Vigoya, 2006). El aporte de este estudio al análisis de las políticas considera varios aspectos de la relación entre sujeto, poder y sexualidad y constata un efecto directo sobre las subjetividades. Si bien es clara la relación entre poder y subjetividad en las políticas de juventud, también existe una fuerte relación con las resistencias y los componentes de la contienda política, pues los dispositivos y tecnologías de poder no operan en una sola dirección.

La obra de Michel Foucault constituye un referente muy importante en el estudio del poder y la sexualidad. No obstante, no se recurrió a esta obra debido a dos razones principalmente; pese al enorme valor explicativo de categorías como bio-poder y bio-políticas, al revisar algunos de los principales estudios basados en la obra de Foucault, existentes en el campo de la salud o de la sexualidad en el país, como son los estudio de Perea y Viveros (Perea R, 2008; Viveros Vigoya, 2006) se observó una constante: los individuos aparecían sujetos al poder y a las distintas tecnologías del yo, sin alternativas, mientras que las formas de resistencia eran la excepción. De otro lado, en este estudio, tanto la acción colectiva como la acción política, se enmarcan en la correlación de fuerzas donde el flujo del poder interactúa en distintas vías, en un contexto de poderes predominantes. Con la propuesta de Foucault, este movimiento se anula o se debilita. Por tanto, si bien el estudio pretende dar cuenta de formas de medicalización de la sexualidad en los jóvenes y otros grupos del ciclo vital, se discute en esencia, la presencia de otros procesos y mecanismos en la dinámica de configuración de ese tipo de políticas. Se parte de la correlación de fuerzas, donde el uso de estas categorías foucaultianas no da cabida a la movilidad de los actores o del poder de los movimientos sociales y de agentes de cambio o de variación en el periodo en estudio.

1.3 El enfoque para el análisis de las políticas de SSR de juventud

Para la construcción del enfoque para el análisis de las políticas de SSR de juventud se tomaron en cuenta los aportes y problemas mencionados. En esa idea se exploraron estudios que reunieran análisis histórico y político, a partir de enfoques que permitieran la identificación de cambios en las políticas. Se ubicaron tres trabajos en el enfoque institucionalismo histórico. Este es un enfoque proveniente de las ciencias políticas y específicamente del estudio y análisis de las políticas. Se presentan primero las bases del enfoque; después, el aporte de los trabajos; y luego, los problemas del enfoque. En esa perspectiva se ubicará el aporte de este estudio.

El enfoque del institucionalismo histórico se desarrolló a partir del programa de investigación propuesto a mediados de los ochenta por Skocpol, Evans y Rueschemeyer (Evans, 1996), con la obra *Bringing the State Back In* (Regresando el Estado al primer plano). El núcleo de este enfoque está en el estudio y la comprensión de la configuración del Estado en una perspectiva histórica, preferiblemente de largo plazo. La teoría del Estado en esta corriente se basa en un enfoque weberiano que lo entiende como una forma de organización de poder social, con capacidad de ser actor y arena política al mismo tiempo, en lo que radica su “autonomía relativa”. Esta autonomía implica una competencia en dos planos de manera simultánea: en uno ejerce un poder coercitivo mediante las acciones de los agentes estatales que ejecutan las políticas en el territorio de su jurisdicción; y en el otro plano, mantiene interacción permanente con otros Estados y al interior del Estado, desde la estructura legislativa. Por esto el estudio del devenir histórico de la configuración institucional del Estado resulta de gran valor para comprender el proceso de construcción de las políticas (Skocpol, 1995: 24-27). En ese sentido el estudio del cambio del Estado y de sus instituciones, descrito por Thelen (2003), cobra valor para el análisis en la medida en que alerta sobre la implicación de dicho cambio en las políticas y de éstas sobre el Estado. Cuestiones como la resistencia al cambio, la reproducción o la innovación tantas veces previstas en las políticas, pueden ocurrir por la interacción de distintas fuerzas tanto de orden estructural y coyuntural, como de la

retroalimentación de la institución estatal en un proceso histórico (Thelen, 2003). Estos aspectos revisten importancia para el estudio del intercambio entre los actores de la contienda y el Estado, especialmente por el carácter persistente de la lucha de las mujeres y de l@s jóvenes.

En las interacciones inter ó multiestatales el Estado se enfrenta a negociaciones de poder donde se juegan elementos de coerción y de legitimidad en medio de la dinámica de políticas globales. Por esta razón el análisis de una política implica también tener en cuenta la interacción del Estado en el plano internacional o transnacional. En el otro plano del Estado, la falta de coherencia por los conflictos internos entre los poderes; y, en el interior de cada uno de ellos, requiere la diferenciación de los poderes tradicionales de la acción política, y que inciden en su autonomía también. Son ellos: el poder ejecutivo, judicial y legislativo. El conflicto entre estos poderes también juega un papel crucial en la configuración de las políticas y por tanto se requiere tenerlo en cuenta en el análisis.

En síntesis, el análisis de una política con base en este enfoque, implica revisar los conflictos derivados del ejercicio de la autonomía relativa del Estado. Pero sin olvidar las críticas y limitaciones del enfoque del institucionalismo y del institucionalismo histórico en particular, señaladas por autores como Hall, Surel y Pierson (Roth, 2008). Para Hall con este enfoque se asume que es suficiente con el estudio del sistema legal o estatal en un marco de historia nacional, pues se asigna gran peso a las instituciones frente a la acción pública. Para Surel este institucionalismo no cuestiona las condiciones de evolución de las organizaciones y su relación con el Estado. Y para Pierson las instituciones poseen rigideces que constriñen a los actores (Ortega R., 2004; Pierson, 2008). Sin perder de vista que el análisis de las políticas bajo este enfoque no puede centrarse solamente en el estudio del Estado, y que requiere tener en cuenta las múltiples relaciones de la(s) sociedad(es) que también se implican en los conflictos, es esencial partir de un campo de correlación de fuerzas en el cual se disputan las políticas. En ese campo es que las políticas, especialmente las de salud pública, requieren ubicarse para obtener un análisis completo. Desde una perspectiva crítica se toma el institucionalismo pero en un marco amplio de

estudio, el cual es proporcionado por las corrientes del análisis sociohistórico latinoamericano desarrollado a partir de las propuestas de Charles Tilly y James Mahoney. En salud el aporte proviene del investigador Mario Hernández, quien quiso incorporar el institucionalismo histórico al análisis del sistema de salud colombiano y al estudio comparativo de este sistema con el de Argentina. Describió así “el enfoque sociopolítico” que completa el estudio analítico de las políticas propuesto por el institucionalismo histórico (Hernández A., Mario, 2004: 64-70).

1.3.1 El análisis sociopolítico de las políticas de salud

El énfasis weberiano de los proponentes del enfoque del institucionalismo histórico conllevaba a excluir de tajo el papel de otros actores y fuerzas en la configuración de los Estados nacionales, como parte de la lucha por la definición de las políticas de salud. En esto se basó Hernández para plantear el “enfoque sociopolítico”. Si bien, este investigador colombiano comparte con Skocpol la concepción de las políticas dentro del aparato estatal, se concentra en el proceso sociopolítico, para conjugar en la correlación de fuerzas del sistema político en su conjunto, una propuesta de estudio y análisis de las políticas. Se implican en éste, las fuerzas que históricamente han impulsado la expansión de la ciudadanía y del ejercicio de derechos.

La especificidad del enfoque sociopolítico contempla una manera de entender las políticas y las sociedades. En esa lógica se parte de la obra de Michel Mann¹⁰ para entender las sociedades como múltiples redes socio-espaciales de poder, superpuestas e interconectadas que se constituyen, a su vez, en medios para alcanzar los objetivos perseguidos. Estas redes se originan en lo que se ha denominado fuentes de poder social, organizadas de acuerdo a la primacía¹¹ entre ellas, en cuatro tipos: fuentes ideológicas, económicas, militares y políticas. El asunto es que para Mann, las relaciones de poder de tipo político se refieren ineludiblemente a las relaciones entre el Estado y el

¹⁰ Sociólogo inglés profesor de la Universidad de California

¹¹ La primacía es entendida por Mann como el resultado de la orientación del cambio sociopolítico en el devenir de la historia.

resto de la organización social, al igual que para Skocpol. Razón por la cual Mann, se distanció de Marx en la noción de poder, y defendió la expresión del poder político también en los intersticios entre las fuentes, donde se producen unas de las confrontaciones más importantes, en la medida en que pueden dar lugar a fuerzas de transformación como resultado de su lucha permanente con las fuerzas de conservación (Mann, Michael, 1991).

Las “políticas públicas” en este enfoque, se entienden como el resultado de relaciones conflictivas en un espectro amplio de disputa entre actores ubicados en distintos planos (Almeida, 2006; Hernández A., M E, 2004). Y específicamente las políticas de salud, forman parte de una compleja correlación de fuerzas denominada “figuración a cuatro bandas”, como planteó De Swaan para explicar la configuración de la seguridad social en los países centrales como capital de transferencia. En esa configuración el conflicto se da entre pequeños propietarios independientes, grandes empresarios, trabajadores y régimen político (De Swaan, 1992).

Pero dado que las políticas van más allá del “simple” ejercicio de poder de un aparato de dominación llamado Estado (Skocpol, 1995), generan movimiento permanente del poder en los actores sociales involucrados, mediante conflictos y confrontaciones múltiples, se requiere estudiar el movimiento de “lo político de las políticas”. De allí la expresión de la dinámica sociopolítica, la cual contempla tanto los atributos del Estado contemporáneo, como plantea Mann, como los repertorios de acción social y política, de acuerdo a la propuesta sobre contienda política desarrollada por Charles Tilly, que se retoma más adelante.

Los atributos y capacidades de los Estados contemporáneos mantienen activas las confrontaciones entre los actores y las instituciones al desplegar un poder “despótico” e “infraestructural”, como propone Mann, en su acción política y en su capacidad de apoyarse en fuerzas políticas. El Estado no actúa sólo; tiene instituciones y recursos que ninguno de los actores obtiene por sí sólo. El Estado ejerce un poder despótico para el moldeado de la sociedad, a través de la expresión del autoritarismo de manera centralizada y circunscrita al territorio de

su jurisdicción. Y el poder infraestructural del Estado se difunde de forma dialéctica con el anterior, a través de otros actores (Mann, Michael 2006: 36-38). El cambio de los Estados contemporáneos es crucial para el análisis de las políticas, pues comprende no sólo la interacción de fuerzas entre el Estado y los actores sino también los procesos implicados en la configuración de las políticas públicas. De allí, la importancia de estudiar la dinámica sociopolítica. En esa dirección se caracterizan algunos estudios realizados con base en el enfoque sociopolítico.

El enfoque sociopolítico para el análisis de las políticas de salud ha sido utilizado por varios investigadores, entre los más representativos se destacan tres por sus aportes al enfoque de análisis en construcción. Hernández estudió desde una perspectiva histórica comparada los sistemas de salud de Colombia y Argentina (Hernández A., M E, 2004). Con éste estudio se consolidó el enfoque y el uso de la comparación histórica; tomó los planteamientos de Skocpol y Mann, los cuales asumiría después como parte del enfoque de institucionalismo histórico, y exploró el sistema político con todos los actores del campo de la salud. Tomó como puerta de entrada el Congreso de la República de ambos países para analizar la configuración de los servicios de salud y sus diferencias en medio de regímenes similares. Constató la fragmentación de la salud en ambos países, a partir de un conjunto de fuentes y archivos clave en el estudio de la problemática.

Raquel Abrantes Pêgo, socióloga brasilera incorporó este enfoque al estudio de la construcción sociopolítica de la reforma del sector salud en México, entre 1982 al 2000. Introdujo elementos de análisis como la acción colectiva y repertorios de acción, para el estudio de la confrontación entre funcionarios del sector y políticos, por causa de las distintas corrientes de la política sanitaria, con lo cual sustentó conflictos de valores, ideas y principios entre los actores (Abrantes Pêgo, 2007). Su aporte esencial consiste en incluir al análisis herramientas metodológicas para profundizar sobre la dinámica sociopolítica.

El tercer trabajo orientado por el enfoque de institucionalismo histórico es el de Celia Almeida, médica investigadora brasilera, dedicada al estudio de políticas

y reformas de salud en varios países de Latinoamérica. En el 2006 publicó una investigación sobre las reformas de salud en Latinoamérica y El Caribe, con énfasis en el rol de las organizaciones internacionales en la formulación de agendas y en la implementación de las políticas. En este analizó la configuración institucional de los Estados en un marco amplio de interacciones y luchas, desde una perspectiva histórica, base del enfoque. Tomó como categorías centrales de la autonomía estatal, el poder despótico y el infraestructural, y los cambios de política durante coyunturas críticas en la implementación de las reformas. Constató la diferencia del Estado como actor y como arena política tanto en la formulación como en la implementación de las reformas. Constató también el papel de los organismos internacionales al facilitar el desenvolvimiento de la política económica global e institucionalización la reforma sanitaria, en medio de un periodo de crisis de los Estados. Su aporte al análisis radica en la consolidación del enfoque para el estudio en profundidad de las políticas de salud, así como a la comprensión de procesos clave en la comparación entre distintos países.

En este estudio se articulan los principios del institucionalismo histórico y de la contienda política. Se pretende explorar la autonomía relativa de los Estados, los mecanismos de retroalimentación que entran a jugar un papel trascendental en la configuración histórica de las instituciones, las múltiples fuerzas inmersas en el proceso sociopolítico y los repertorios y procesos que contempla la contienda. Pero también se reconoce como problema del enfoque de institucionalismo histórico las escasas alternativas para el estudio de las relaciones entre economía y política. Si bien los trabajos revisados en este enfoque sí incluyen como asunto esencial del análisis las confrontaciones, lo hacen mediante el estudio de la correlación de fuerzas. Esta investigación pretende aportar una aproximación al estudio de dichas confrontaciones y su relación con los cambios sociales e institucionales tomando como elemento central la dinámica sociopolítica. Este aporte intenta aproximarse a comprender la configuración de las políticas y las implicaciones de su dinámica, razón por la cual se acudió a algunos planteamientos sobre la contienda política.

El poder y su movimiento en las sociedades, estudiado por Mac Adam, Tarrow y Tilly (2005), a partir del programa de investigación de sociología histórica, constituye un elemento esencial de la contienda. Para estos investigadores la contienda se describe como un conjunto de relaciones e interacciones individuales y colectivas de carácter político, el cual aparece y caracteriza los episodios de cambio en las sociedades. En este estudio se traduce en la dinámica de la lucha sociopolítica por la construcción de las políticas. Contempla entonces los mecanismos que la activan, sus implicaciones sobre los actores implicados y sus diversas trayectorias en las sociedades. El movimiento de la contienda ocurre en la lógica del proceso sociopolítico, con las múltiples confrontaciones simultáneas derivadas de la conflictividad entre los actores y el Estado en una correlación de fuerzas cambiante. Esta dinámica, en la perspectiva de la sociología política, da cuenta de cambios, variaciones o permanencias sociales, como correlato de la configuración de las políticas.

Lo novedoso de tomar la dinámica de la contienda como centro del enfoque del análisis de las políticas es que la contienda puede contribuir a esclarecer los predominios y cambios en las políticas, sus trayectorias y relaciones con los mecanismos o repertorios utilizados. De allí, la importancia de su estudio minucioso. En esa medida, la categoría de contienda política se traduce en un recurso metodológico valioso para explorar los conflictos sociopolíticos en la historia de la configuración de las políticas de SSR de juventud y sus implicaciones.

La dinámica de la contienda puede derivar en una acción transgresiva, que da lugar a un tipo de “contienda contenciosa” o “transgresiva”. Esta contienda se caracteriza porque favorece el debilitamiento del *status quo* y la expresión de un cambio hacia la reivindicación de fuerzas sociales beligerantes o, incluso, favorece la constitución del Estado en parte de la reivindicación. O puede también derivar en una “contienda contenida”, al predominar el control en el ejercicio del poder de los actores. En ella se impide el movimiento de fuerzas orientadas a que la acción colectiva progrese hacia una acción de mayor conflictividad o confrontación.

El meollo del asunto está en que dado un Estado que sí tiene más recursos y capacidades de poder que los otros actores o fuerzas implicadas, las contiendas no son exitosas de manera frecuente. Al contrario, son excepcionalmente exitosas. No obstante, el estudio de la dinámica de la contienda, da cuenta de una “trayectoria” que es importante explorar y analizar para reconocer los procesos involucrados en la configuración de las políticas. Sin perder de vista el análisis de la correlación de fuerzas, y los cambios institucionales asociados. En ese sentido es preciso diferenciar entre acción colectiva y contienda política.

Acción colectiva, en el marco de la correlación de fuerzas, se refiere a los desafíos conjuntos realizados para influir en la distribución existente de poder. La acción colectiva es un componente de la contienda y reúne entre sus manifestaciones aquellas más frecuentemente utilizadas para desafiar el poder predominante. Entre estas se destacan: huelga, marcha, mitin, asamblea, panfletos, protestas, movimientos y acciones legales. Otras formas de acción colectiva pueden reproducir formas de violencia, mediante ataques, choques, vandalismo, violencia y robo entre otras (Tarrow, 2004: 196-197). Pero no siempre una acción colectiva conlleva a una contienda, requiere para ello organización y contundencia política.

La acción colectiva contendiente ocurre cuando la acción deriva en una confrontación que involucra a los actores en contienda y, se orienta a cambiar la correlación de fuerzas. La acción colectiva contenida, al contrario, estanca y sostiene la asimetría del poder. La contienda política puede variar su alcance y duración, al dar lugar a políticas de gobierno o políticas de Estado. En cualquier caso, los actores en contienda no son unívocos ni coherentes. Pese a que el gobierno es también una expresión del poder del Estado, el gobierno puede ir en contravía del Estado, o mantener conflictos internos entre los poderes. Ocurre frecuentemente entre los poderes de la estructura estatal: ejecutivo, legislativo y judicial. La diferencia entre las políticas de gobierno y las de Estado, radica en el alcance y la duración que logran. Las políticas de gobierno no sólo obedecen a la delegación constitucional del poder atribuido al ejecutivo,

sino también a la expresión de la capacidad estatal por un tiempo limitado. Esta diferenciación se aplicará a las políticas de juventud en estudio, pues en 1992 se configuraron políticas de gobierno y en 1997 políticas de Estado.

En la trayectoria de la dinámica de la contienda, su activación es decisiva. Ocurre por el cambio en cualquier aspecto del sistema político, al permitir la apertura de nuevas posibilidades para la acción colectiva o para la contienda transgresiva. Esa activación se ha estudiado bajo la categoría de apertura de oportunidad política descrita por Tilly y otros (McAdam, D et al., 1999). La oportunidad política puede producir variaciones o cambios en la dinámica sociopolítica. Las variaciones se expresan a través de efectos sutiles o nuevas rutinas incorporadas a la vida cotidiana de los actores, o de las instituciones; en general, estas variaciones no producen cambios permanentes, mientras que los cambios se caracterizan por su perdurabilidad y arraigo cultural y político, más allá de lo cotidiano, envuelve lo institucional, como lo planteó también Thelen (2003). Pese a ser éste un estudio de corto plazo, se exploraron los antecedentes principales desde los años sesenta del proceso de configuración de las políticas ocurrido en 1992; se estudió dicho proceso en el marco de una reforma estatal, y las variaciones entre los gobiernos y demás actores. Esto nos lleva a otra categoría central para el análisis de las políticas: los “repertorios de acción política”.

Los repertorios incluyen todos aquellos procesos y mecanismos movilizados por parte de los actores, en función de las coyunturas y de las fuerzas de coerción al interior de una contienda. Para Tilly, los repertorios no surgen espontáneamente en la lucha política y suelen formar parte de estrategias definidas con antelación (Tilly, Charles 2008). En síntesis, la contienda permite explorar la dinámica sociopolítica con un saldo pedagógico, dada su capacidad de socializar la cultura política y de los cambios institucionales (McAdam, D T, Sydney. Tilly, Charles, 2005).

Es importante no olvidar las limitaciones de la categoría de contienda política. Asimismo desde una perspectiva crítica se asume la contienda como una categoría esencialmente metodológica de gran valor heurístico a la hora de

explicar el movimiento de los actores, procesos, mecanismos y repertorios de la lucha política. Esta categoría permite explicar la correlación de fuerzas que da lugar a las políticas; sin embargo, se entiende que una contienda transgresiva puede conllevar a una contenida y viceversa o incluso puede ocurrir de forma simultánea los dos tipos de contienda, con implicaciones políticas distintas. Al contrario del planteamiento de Tilly en el cual aparecen las contiendas como auto-referidas y excluyentes entre sí, se parte de una contienda amplia que afecta diversas instituciones, actores del Estado y de la sociedad, de otros Estados y sociedades, cuyo poder transgresivo radica en la capacidad de afectar varios actores en diversas esferas y con efectos distintos, en el marco de la correlación de fuerzas, no sólo por el tipo de conflicto (contencioso) que la antecede.

1.2.2 La contienda en acción

En esta sección se presenta la aplicación del concepto de contienda política para el análisis de las políticas en estudio. Se toman como componentes de la contienda los actores y repertorios de acción política ubicados en escenarios concretos. Los escenarios seleccionados son esencialmente cuatro, relacionados con la organización social del Estado: poder legislativo, ejecutivo, poder judicial y, los medios de comunicación. En estos escenarios se disputa, por excelencia, el poder sobre las intervenciones y decisiones dirigidas a los jóvenes, a la SSR y a la SSR de juventud. Al interior de cada escenario la disputa es distinta y entre los escenarios también. En el legislativo la disputa se da por los proyectos de ley, las leyes, los decretos y resoluciones y, por uno de los recursos de mayor debate para avanzar en el enfoque de derechos: la Carta Política de la Constitución de 1991. En el ejecutivo, se da por los decretos, reglamentaciones y resoluciones y, por los privilegios en materia de política económica y social, mediante el Consejo de política económica y social CONPES del gobierno. En el judicial la disputa se da por las sentencias, demandas y tutelas interpuestas. Pero por ser este último un escenario donde se define el carácter de las decisiones del legislativo y del ejecutivo en términos de su valoración de justicia y de cumplimientos de los mandatos legales y constitucionales del país, se estudian esencialmente, aquellas cortes que, por

su trabajo, tengan vinculación con los procesos jurisprudenciales relativos a la SSR, a la adolescencia y la juventud. Una de las más destacadas es la Corte Constitucional, donde se definió una de las demandas más importantes en el debate sobre las políticas de SSR: la de inconstitucionalidad del código penal para la despenalización del aborto, interpuesta en el 2005. En el escenario de los medios de comunicación, la disputa se da por la mayor audiencia y consumo en mensajes, programas, seriados y películas sobre estilos y conductas juveniles. A la manera de la industria cultural, se instala allí una identidad joven y una cultura juvenil, consistente con la política de integración social del joven.

Se tomó fundamentalmente como puertas de entrada a los escenarios, las siguientes. Del legislativo, el Congreso de la República en sus dos parlamentos: Senado y Cámara de representantes. Del ejecutivo se tuvieron en cuenta aquellas instituciones encargadas de adelantar la discusión e intervención sobre las políticas de salud y sobre políticas de juventud. Se destacaron allí, el Ministerio de Educación Nacional, (MEN) y dependencias relacionadas, como el Viceministerio de Juventud. El Ministerio de Salud o de Protección Social. Los Programas presidenciales para jóvenes, y las instituciones afines, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF y entidades privadas, como Profamilia, entre otras. Del poder judicial, la puerta de entrada a este escenario fue, las altas cortes del sistema judicial. Y del escenario de los medios de comunicación, la puerta de entrada fueron algunas entidades encargadas de producir y difundir mensajes o discursos sobre el joven y sobre la SSR entre los años 1990 y 2007 en el país. Entre estas se destacaron, la Comisión Nacional de Televisión, (CNTV) que reunió las productoras de televisión como Cenpro TV, RTI, RNC, Caracol, el Ministerio de Cultura y ONGs especializadas; la Prensa nacional y local especializada en asuntos de juventud.

Es importante no olvidar que la unidad de análisis para el estudio de la dinámica sociopolítica trasciende el sistema político para incluir en los escenarios actores de la sociedad y del Estado en su conjunto. Se reúne así a un conjunto de actores e interrelaciones políticas existentes en los marcos de

un sistema global y nacional para ejercer la política (Debbach et al., 1974). Por esto se considera actor sociopolítico, a toda(s) aquella(s) persona(s) u organización(es) que decidan entrar en el debate o hacer algo para afectar las reglas del Estado, y al hacerlo ocasiona o pueden ocasionar efectos públicos.

En el análisis, los actores se estudiaron de acuerdo a su vínculo con la dinámica sociopolítica. En esa medida se entendieron como actores sociopolíticos aquellos que compiten por un capital que puede ser simbólico o material de acuerdo a la propuesta de Bourdieu, y, por el cual es capaz de defender una propuesta ó formar parte de una “acción colectiva contendiente; esta categoría se tomó de los trabajos de Belmartino y Bloch (Belmartino et al., 1994: 12) y de Hernández (Hernández A., M E, 2004) la cual fue utilizada con propósitos similares. Los actores se estudiaron fundamentalmente en la dinámica de la contienda nacional, inmersos en relaciones entre organismos internacionales y otras organizaciones extranjeras, con actores locales y algunos regionales. También se estudiaron de acuerdo a sus discursos y a sus relaciones con categorías de análisis muy específicas, con el fin de analizar los repertorios de acción política e identidades en el marco de la dinámica de la contienda. No sobra aclarar que en el sistema político se incluyeron actores tales como: partidos políticos, sindicatos, burocracia estatal, militares, Iglesia, movimientos sociales, trabajadores, empresarios, actores alzados en armas, organizaciones juveniles, estudiantes, madres y padres de familia, medios de comunicación, etc. En el cuadro No. 1 se presentan los componentes de la contienda de acuerdo a los actores y escenarios descritos.

Repertorios de acción política:

Entre las categorías de análisis se destaca una por su capacidad explicativa acerca de las políticas en el marco de la contienda: los repertorios de acción política (Tilly, Charles 2008). En esa categoría se abarca las estrategias y procesos de la dinámica de la contienda, es decir, las diversas formas de interacción entre los actores sociopolíticos. Este estudio incluyó la caracterización del repertorio y los mecanismos o recursos que se movilizaron en la contienda.

La fuerte vinculación entre estructura social y acción social es el núcleo del repertorio. Ya lo había planteado con sabiduría Marc Bloch al describir las revueltas campesinas en la sociedad feudal. Para él la revuelta agraria parecía ser inseparable del régimen señorial, tanto como la huelga de la gran empresa capitalista, por ser una categoría relacional. En el centro de su reflexión hubo un vínculo entre las quejas y la naturaleza de los antagonismos entre los involucrados, además del arraigo que tenían esas formas de acción colectiva con la sociedad. Sydney Tarrow definió, con base en la historia de las sociedades hasta el siglo XVIII, las formas de organización social y de conflicto, con lo cual describió el repertorio “tradicional”. Este repertorio se dirigía directamente a su objetivo y derivaba de la estructura social que lo contenía. Después describió otro repertorio al que denominó “modular”, por ser indirecto y general, en vez de preservar la especificidad del tradicional y flexible. El repertorio modular surgió en tiempos de la revolución francesa en Europa y Norteamérica. Su capacidad de difusión contribuyó para que la gente ganara en capacidad de acción colectiva. La formación de los Estados modernos cambió la política y con ella los repertorios de acción colectiva (Tarrow, 2004). Posteriormente las propuestas de algunos teóricos sobre los movimientos sociales tales como Doug McAdam¹², John D. Mc Carthy¹³ y Mayer N. Zald¹⁴, dieron lugar a la descripción de repertorios de innovación y mecanismos de movilización de actores y recursos usados en la contienda (McAdam, D et al., 1999). Entre estos recursos se pueden destacar tres tipos: los materiales y tácticos, que en el caso de las políticas de juventud incluyen solicitudes, peticiones, comunicados y la crítica política en prensa. En segundo lugar los recursos organizativos o administrativos, referidos en el estudio a las dinámicas de organización pública de alguno de los actores o a las interferencias ocasionadas en el flujo de información valiosa, como ocurrió con la des-institucionalización del Programa Nacional de Educación Sexual. Y recursos

¹² Profesor de la Universidad de Arizona e investigador sobre el proceso político y el desarrollo de la insurgencia negra entre 1930 y 1980 en Norteamérica y Europa.

¹³ Profesor de la Universidad Católica de América en Washington, D.C., Estudia los movimientos de protesta en Washington y las organizaciones comunitarias de ayuda a los pobres.

¹⁴ Profesor de la Universidad de Michigan. Investiga sobre temas como bienestar social y sociología política.

ideológicos, en los cuales se incluyeron repertorios como discursos, debates, correspondencias y movimientos de alianza o confrontación entre los actores en los distintos escenarios (McAdam, D T, Sydney. Tilly, Charles, 2005).

Los debates y discursos de cada actor adquirieron una gran importancia en la medida que expresan las percepciones construidas acerca del joven, el adolescente, la SSR, el embarazo y el aborto, en el marco de la contienda política. El cambio de discurso puede formar parte de los repertorios de contienda, así como el cambio de identidad, razón para explorar los repertorios en distintos momentos de la dinámica de la contienda. Cabe anotar que se analizaron también los discursos en el sentido político (Searle, 1994; Van Dijk, 1984), es decir, identificando en estos, cuál es el problema o la demanda respecto del Estado, qué se considera derecho y qué no, y qué solución se espera o se propone.

El análisis de las identidades políticas es central para la comprensión de la dinámica de la contienda. Las identidades políticas se construyen en la contienda. Los actores envueltos en la lucha adquieren una identidad en función de las redes de relaciones en las que se involucran y de la interacción con el Estado. Los jóvenes, por ejemplo, pasaron de ser un “actor peligroso” a ser “infractor” en la definición del código del menor. Y la mujer pasó de ser “madre soltera” a ser mujer en “embarazo adolescente” en las primeras políticas de SSR de los noventa. Los actores se forjan en la contienda, pues se ven obligados a diferenciarse y, al mismo tiempo, a relacionarse con otros. Pero también su identidad está siempre en tensión respecto del Estado (Tilly, Charles, 1996). Por esa razón se exploraron las identidades en la dinámica de la contienda, sin perder de vista los cambios que puede sufrir un actor en contienda (cambio de partido político, de rol en el sistema político o de posición en la contienda) relacionados con su identidad. Es el caso de los médicos, los especialistas y las Instituciones de Prestación de Servicios, (IPS), después de la Sentencia por la despenalización del aborto en casos específicos. Asimismo, dado que un actor puede exhibir más de una identidad en la contienda, ese aspecto se tendrá en cuenta al momento del análisis. La mujer por ejemplo, fungió como madre, como joven y como mujer en los movimientos. Con esto, el

análisis de las identidades políticas permitieron dar cuenta de la ubicación del actor respecto de la contienda y del proceso sociopolítico (Tilly, Charles, 2005).

Las identidades constituyen entonces un elemento fundamental para el estudio de la construcción de subjetividades juveniles, de vital importancia en esta investigación.

Cuadro 2. Componentes de la contienda política¹⁵

Esferas	Actores sociopolíticos	Categorías de análisis
<p>Nacionales y Regionales o locales</p>	<p>-Agentes del Estado: burocracias del ejecutivo, legislativo y judicial en distintos rangos y militares.</p> <p>-Miembros del sistema político: partidos políticos, sindicatos, Iglesia católica, actores insurgentes</p> <p>-Actores específicos del campo de estudio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de juventud, de mujer y académicas; • Instituciones de aseguramiento y de prestación de servicios, • Instituciones del sector educativo; • Jóvenes, padres, de familia, profesores y directivas escolares. 	<p>Repertorios de acción política:</p> <p>a. Identidades políticas</p> <p>b. Conflictividades, confrontaciones y alianzas estratégicas</p> <p>c. Representaciones sociales sobre el joven, sobre SSR, sobre embarazo adolescente y aborto.</p> <p>d. Recursos materiales-tácticos, organizativos e Ideológicos.</p> <p>e. Subjetividades juveniles</p>
<p>Internacionales</p>	<p>- Gobiernos y Organismos intergubernamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas del orden transnacional relacionadas con la SSR; • Burocracia especializada en juventud o en SSR. 	

¹⁵ En este cuadro se sigue el esquema propuesto por Hernández en las publicaciones de 2002 y 2004, con algunas modificaciones para este estudio (Hernández, M., 2002, 2004)

El acervo de recursos documentales, bibliográficos y filmo-gráficos requeridos para la aproximación al problema de investigación estuvo constituido por fuentes primarias (ver cuadro No. 2), entre las cuales se contemplan: leyes, proyectos de ley, documentos oficiales, resoluciones, decretos, correspondencia, comunicados, discursos y estudios sobre el tema. Las tutelas, demandas y sentencias sobre SSR. Prensa y órganos de difusión de circulación nacional, recursos fílmicos y fotográficos, principalmente. Las transcripciones de las entrevistas que se realizaron a actores-informantes clave del proceso en estudio. Entre las fuentes secundarias y generales, se contó con recursos esencialmente documentales, ubicados en diversos archivos y/o bibliotecas institucionales y personales, y estudios e investigaciones sobre el campo de investigación.

Cuadro 3. Fuentes primarias según actor estudiado

Actor Nacional	Tipo de fuente y medio de publicación
Estado, Poder legislativo	Memorias de los debates relacionados con leyes y proyectos de ley presentados en el parlamento bicameral colombiano publicados en la <i>Gaceta del Congreso</i> y en los anales legislativos. Resultados de las contiendas electorales durante las elecciones a los cargos de gobierno y divisiones de gobierno. Registros de las entrevistas a actores clave.
Estado, Poder judicial	Memorias y registros referidos a las acciones de tutela, demandas y sentencias relacionadas con el tema e impuestas en el período de estudio, publicadas en la gaceta judicial. Jurisprudencia vigente relacionada con el tema.
Estado, Poder ejecutivo, Gobiernos,	Actos administrativos, decretos, resoluciones, directrices, lineamientos. Informes técnicos o documentos grises, y publicaciones virtuales y en órganos de difusión.
Jóvenes, Organización Juvenil-es	Periódicos publicados en órganos de difusión. Publicaciones y periódicos publicados en prensa popular u organismos de difusión de movimientos juveniles de circulación nacional. Registro de las entrevistas a realizar.
Ministerios Salud, Educación, Protección Social y Cultura	Memorias, Actos administrativos, informes técnicos, resoluciones, lineamientos documentos y órganos de difusión. Registro de las entrevistas
Presidencia de la República	Órganos de difusión, Programas, Corporaciones, eventos, memorias, Documentos e informes técnicos
Secretarías de Gobierno, de Educación y de	Memorias, Actos administrativos, informes técnicos, resoluciones, lineamientos, documentos e informes acerca del proceso y resultados de la formulación de las políticas de juventud

Salud	
Iglesia católica	Encíclicas, comunicados y órganos de difusión Registros de las entrevistas
Todos los actores vinculados a la esfera nacional	Crítica Política, artículos de prensa publicados en periódicos de circulación nacional. Medios escritos de comunicación masiva.
Actores de la esfera nacional. Medios de comunicación	Filmografía nacional, documentales y fotografía sobre los jóvenes y las problemáticas juveniles Memorias audiovisuales de producción en TV y para organizaciones o fundaciones. Entrevistas a productores de cine nacional y de TV, y a expertos y actores
Actor-es Internacional	Documentos de Organismos Internacionales, memorias de eventos, reuniones multilaterales. Informes técnicos y conferencias.

Una fuente primaria de gran importancia son las transcripciones y grabaciones de audio de las entrevistas realizadas a actores involucrados en el proceso de formulación de las políticas. Entre estos se destacan los siguientes: funcionarios vinculados a los programas realizados por los Ministerios de Salud, Protección Social y de Educación o sus representantes, durante los distintos períodos de gobierno en estudio; Del Viceministerio de Juventud y del Programa Colombia Joven. Jóvenes y representantes de organizaciones juveniles estudiantiles, o generales; Consejos de juventud involucrados en los conflictos coyunturales o en las discusiones de las políticas; y personas que en función de la relación con el problema de investigación, pudieron aportar elementos importantes (padres o madres de familia, autoridades escolares, asociaciones etc.).

La entrevista como herramienta para acercarnos a datos y experiencias aportados por los actores-informantes, en un primer momento, fue de tipo semiestructurado, luego, de acuerdo a las necesidades de profundización en aspectos específicos de la investigación, se realizaron entrevistas en profundidad. Con éstas se dirigió la atención al aprendizaje e intercambio sobre acontecimientos, experiencias, percepciones y acciones que no podía observarse con apoyo en otras fuentes. Se solicitó consentimiento informado para todas y cada una de las entrevistas (Taylor S.J., 1996). Se realizó un sondeo panorámico inicial para encontrar actores-informantes involucrados con la contienda o sus representantes en los diversos momentos del estudio.

Entre las fuentes secundarias se incluyeron estudios, reportes, registros e informes referidos al tema de jóvenes, movimientos y organizaciones juveniles, SSR y embarazo adolescente; DSR, y análisis de políticas, publicados en revistas de circulación nacional e internacional, en libros y documentos; monografías, tesis, reportes de investigación de asociaciones o centros de investigación de nivel nacional o internacional (Universidades, ONGs, Institutos de Investigación).

Los archivos trabajados fueron: Biblioteca y Archivo del Congreso de la República, Biblioteca de la Presidencia de la República, Archivo Corte Suprema de justicia, Corte Constitucional, Archivo general de la Nación, Hemeroteca del ICFES, Biblioteca y Archivo de la Academia Nacional de Medicina, Biblioteca del Instituto Nacional de Salud, Biblioteca del Centro de Historia de la Medicina “Andrés Soriano Lleras” de la Universidad Nacional de Colombia, Biblioteca y Hemeroteca de la Universidad Nacional de Colombia, Biblioteca Universidad de los Andes, de la Universidad Javeriana, Biblioteca Luis Ángel Arango, Biblioteca de la Cámara de Comercio de Bogotá, Centro de documentación del Ministerio de Educación Nacional, del Ministerio de Protección Social, Bibliotecas de Alcaldía Mayor de Bogotá, de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y de la Secretaría de Gobierno. Centro de documentación del DAACD, Bibliotecas Universidad Complutense de Madrid, Biblioteca Instituto Nacional de Juventud de España INJUVE, Fundación Patrimonio fílmico colombiano. Centro de documentación Mujer y género - Universidad Nacional, Facultad de Cine y TV Universidad Nacional. RCN, Caracol, Telemiga, Comisión Nacional de TV. Episcopado Colombiano, ICBF Profamilia, Fundación salud con prevención, Oriéntame y ONGs especializadas. Recursos electrónicos de organismos internacionales como ONU, OIJ, OPS, OMS, CEPAL, OIM, FMI, Human Rights, UNICEF, OIT. Archivos electrónicos personales de Ricardo Daza, Bibliotecas personales de investigadores cercanos al tema, Archivos personales generosamente ofrecidos por Doris Ochoa y por Carlos Jiménez, a quienes expreso un profundo agradecimiento.

CAPÍTULO II

Del control al reconocimiento político, 1964 – 1991

Preparación para la ANC.

Desde los años sesenta se han formulado políticas de salud sexual y reproductiva (SSR) para jóvenes, se iniciaron con la aparición del joven como asunto de interés público durante la revolución sexual de la década del 60, y las políticas dirigidas a mujeres se dieron una década antes con el control natal, que pasó a planificación familiar, luego a la atención materno infantil y al control del embarazo adolescente. Desde 1973 cuando se organiza la lucha por el aborto por parte de las mujeres, las políticas han mantenido la penalización y se concentraron en la educación sexual, pese al actor más decisivo en la configuración de estas políticas: los nuevos movimientos sociales de mujeres y de jóvenes, en constante confrontación con el gobierno y la Iglesia; pero mientras los jóvenes lograron impulsar la ANC sus diferencias y contradicciones favorecieron su escaso logro en materia de las políticas en estudio. En este capítulo se presenta el proceso de cambio de las políticas de control a las de reconocimiento de mujeres y jóvenes como actores políticos, al lado de otros actores, lo que constituyó un proceso de preparación para la ANC que favorecería la conquista de derechos políticos, base de los DSR.

2.1 Políticas de control poblacional, planificación familiar y educación sexual, 1964 -1974

Con la definición del problema de población como un asunto de orden político y socioeconómico a nivel mundial, se aceptó en la década del cincuenta, por parte de los distintos actores políticos involucrados, que era necesario controlar la explosión demográfica mediante el control natal. Las confrontaciones entre actores nacionales e internacionales en el marco de la Alianza para el

Progreso, por la aceptación de las políticas norteamericanas de control poblacional, condujeron a un consenso en varios países de Latinoamérica para asumirlas (Stycos et al., 1971). Para Estados Unidos, el control del crecimiento poblacional implicaba definir una política para todo el continente americano con la pretensión de mantener su liderazgo político y obtener mayor crecimiento económico. La resistencia al discurso del control natal por parte de la población local apoyada en las ideas de la tradición católica y, el debate sobre las ideas desarrollistas orientaron la definición de la política por parte de Norteamérica. Se cambió el control natal por la planificación familiar aunque el enfoque de las actividades se mantuvo. La planificación familiar apareció entonces como una parte central de la política de planificación del desarrollo, con la cual se podría erradicar la pobreza, favorecer el crecimiento económico y evitar la expansión del comunismo. En Colombia como en otros países del globo, el debate sobre la planificación familiar entre el Estado, la tradición católica y los médicos había mostrado las distintas posturas pero al final predominó el desarrollismo. Para el Estado el dilema estaba en asumirla como un deber o aceptar la presión externa mediante préstamos, ante el temor de la expansión comunista al estilo cubano. La Iglesia no aceptaba la financiación de la planificación con recursos del Estado y los médicos, se cuestionaban sobre su poder frente a la relación de pareja y la contradicción entre el juramento hipocrático y el uso de las nuevas tecnologías: dispositivo intrauterino y píldora anticonceptiva, e incluso se debatió si era la medicina socializada una salida a la sociedad enferma del momento (Medina Chávez, 2008: 11). En el país el manejo del problema del crecimiento de la población durante la posguerra se realizó con la influencia de estas políticas norteamericanas, con desarrollos en las políticas dirigidas a la mujer. Del control natal se pasó a la planificación de la familia, y a la atención materno infantil hasta llegar a las políticas de SSR. Entre 1964 y 1974 se pasó de la planificación familiar a la SSR. En 1964 una entidad representativa de los sectores salud y educación, Ascofame abrió el centro de estudios poblacionales con lo cual aceptaba su intervención protagónica en lo que se había instalado como problema de población. Los médicos finalmente aceptaron la postura norteamericana sobre la planificación familiar. En 1974 la confluencia entre el Banco Mundial y la OPS, propició el auge de tecnologías en educación para la salud con apoyo fuerte en los especialistas en sexología;

en el país se tradujo en acciones de atención y de educación sexual en las instituciones escolares, pues sólo hasta los años noventa se asumió el trabajo en políticas de SSR como tal. Desde mediados de los años sesenta se dio inicio a las políticas de juventud y de mujeres para el control de la sexualidad.

2.1.1 La Planificación familiar

El Estado norteamericano implantó la política de planificación familiar en el continente mediante diversas estrategias, entre conferencias, asambleas y seminarios, asesoría técnica y apoyo financiero. En Colombia se opuso primero a la planificación familiar, el Frente Nacional (FN)¹⁶, que incluía la permanencia del Concordato con la Iglesia católica. Después, la gestión del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962), primer gobierno liberal del FN, como acérrimo defensor de la política de planificación familiar, facilitó la aceptación masiva de esta política por parte de los invitados a la Asamblea Panamericana de Población celebrada en Cali tres años después, en 1965, incluso a los representantes de la Iglesia. Lleras Camargo instaló la explosión demográfica como el problema social prioritario, pero su intervención ya no sería solamente desde una teoría de origen malthusiano. En su Plan de Desarrollo, el problema poblacional apareció también como la amenaza más grande de guerra y revolución, y sustentó así, de paso, la necesidad de una política basada en la ayuda externa para combatirlo.

Para Lleras Camargo el problema poblacional amenazaba la seguridad, las opciones de desarrollo para un país lleno de pobres y desempleados, especialmente jóvenes, agravado por el éxodo de población rural y por los efectos que según él, tenían los tugurios sobre los regímenes democráticos:

...el crecimiento de la población en las zonas industriales no indica que vayan a tener en ellas condiciones muy confortables, aparte de que estarán cada vez más asediadas por una horda ansiosa y semibárbara de pueblos superpoblados que, fatalmente amenazarán su seguridad [...]

¹⁶ El Frente Nacional fue el pacto realizado entre los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador) para turnarse el poder entre los años 1958 y 1974. El pacto pretendía cerrarle el paso a la dictadura populista del General Rojas Pinilla y superar la violencia interpartidista.

crean en pocas horas ese casi fabuloso orbe de los tugurios que ha arrumado y ensombrecido la imagen de las ciudades latinoamericanas, que hace apenas treinta o cuarenta años era la de un mundo prospero, generoso, de infinitas posibilidades, abierto a todas las raza y clases y libre de la mayor parte de de las dolencias y apuros. [...] no pocos de los movimientos políticos que destrozaron o pretenden destrozarse incipientes regímenes democráticos [...] la América Latina tiene en ese trozo de sociedad erosionada y desesperada su mas grave riesgo [...] es entregarla al pillaje con el modelo de la revuelta bogotana de 1948 (Medina Chávez, 2008: 74-75)

El enfrentamiento del Frente Unido de Camilo Torres con la Iglesia y su desprestigio ante la opinión pública por los medios de comunicación, contribuyeron a acallar la oposición a las políticas de Lleras (Medina Chávez, 2008).

En el siguiente gobierno liberal, Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) cambió la política de planificación familiar por un programa especial dirigido a proteger la salud materno-infantil. La presión de los médicos por intervenir el problema de población, bajo el sustento de la importancia del liderazgo de la medicina y de evitar la desestabilización del orden social, en sintonía con la propuesta impulsada por la Fundación Rockefeller, permitió este cambio (Medina Chávez, 2008). La Asociación colombiana de facultades de medicina (Ascofame) encargada de coordinar las acciones de educación, investigación e intervención de las facultades de medicina del país, impulsó el liderazgo médico (Fajardo H, M. 2007), con alianza de la industria farmacéutica. El Director de Ascofame creía que la mejor manera de difundir la idea de la planificación familiar era facilitándole al personal de salud las píldoras anticonceptivas, para su distribución. En medio del debate entre la Iglesia y el gobierno por el uso de los métodos artificiales de planificación familiar, el presidente Lleras Restrepo decidió emitir la ley de paternidad responsable, y materializarla mediante la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), asociado a la imagen de su esposa, doña Cecilia de la Fuente de Lleras, símbolo de la mujer al servicio social. La nueva ley, la “ley Cecilia”, pretendía, además de impulsar

una idea tradicional de familia, neutralizar a la Iglesia católica y responder a las preocupaciones que había enunciado sobre el reconocimiento de los hijos naturales, la nutrición, el cuidado del menor y de la familia (Medina Chávez, 2008). Finalmente, durante este gobierno, la tarea de la planificación familiar se delegó a un actor privado, denominado Profamilia, era la mejor manera de pasar inadvertida, además se facilitaba la importación directa de los anticonceptivos; se instaló con financiación norteamericana, con apoyo de un sector de los médicos, del Estado y de la industria.

En 1974 la Organización Mundial de la Salud (OMS), entidad que venía apoyando el desarrollo de las acciones de planificación familiar en Latinoamérica, coordinó con el Banco Mundial (BM) la realización de una reunión en Ginebra para debatir, con actores internacionales, el necesario cambio de planificación familiar a la SSR. Robert McNamara, entonces presidente del BM, estaba convencido de la importancia de respaldar proyectos productivos en los países subdesarrollados, especialmente en aquellos que enfrentarían uno de los asuntos más abrumadores de la época: el control poblacional. La mejor medida para ello, según él, era tomar un camino que respetara la “dignidad humana” (McNamara, 1974). Porque el pobre además de contribuir al crecimiento de la población con muchos hijos los sometía a condiciones indignas de vida que debían ser resueltas con cambios orientados a destacar el valor del conocimiento especializado en sexología y de las tecnologías en sexualidad, mediante una nueva intervención: educación en salud con apoyo de los especialistas y educación sexual.

La OMS respaldada la idea de la salud sexual basada en la acción de los especialistas en sexología humana, la cual, desde un enfoque de prevención, rechazaba la noción patológica de la sexualidad, debatida ya por la revolución sexual de los años sesentas y setentas, y exhortaba a vincularla con el bienestar y la salud individual. La ignorancia sexual se consideraba enemiga de la salud sexual y la calidad de vida (WHO, 1975). La nueva definición defendía la educación sexual para la población general basada en el conocimiento elaborado por especialistas y sexólogos de la talla de Alfred Kinsey y Master y Johnsons (Useche et al., 2007), y mostraba las bondades del énfasis en la

salud del individuo más que en la de la familia. La influencia de esta propuesta se sintió en el país a principios de los años ochentas, mediante las propuestas de educación sexual que hicieron los especialistas; sin embargo, el Estado colombiano no la acogió en ese momento y continuó con el programa de salud materno infantil y de educación sexual tradicional (Cardinal de Martín, 2005; Useche Aldana et al., 1993). La salud sexual como tal tendría que esperar hasta 1994 para tener una expresión concreta en los derechos humanos. Al lado de la atención materno infantil se hizo educación sexual, como se verá en la siguiente sección.

2.1.2. Educación sexual, una larga pugna entre dos enfoques

En la década del setenta aparece el primer programa de educación sexual dirigido al joven escolarizado bajo el nombre de “Comportamiento y salud”, aunque desde el principio del Frente Nacional se presentó una discusión entre los dos enfoques existentes. Estos enfoques se derivaron de una vieja tradición cultural y política en el país, según la cual, la educación cristiana ofrecida por la Iglesia católica era suficiente para la formación de los valores proclives al matrimonio y la familia. Sin embargo, con las ideas y discursos sobre el control de nacimientos que irrumpieron en el país desde las primeras décadas del siglo XX, esta tradición entró en debate con otras posturas. Los higienistas venían hablando de una prevención de las enfermedades de transmisión sexual por medio del certificado prenupcial (Hernández A., M E et al., 2002). Su cercanía a la moral religiosa los llevó a censurar las enfermedades de origen sexual que afectaban la especie. Las ideas eugenésicas se asociaron a esta postura moral. Las feministas por su parte, con fuerte influencia del socialismo y de los movimientos feministas de origen norteamericano, desde los años sesenta, se acercaron al control de los nacimientos mediante medidas como el uso de métodos anticonceptivos y el aborto (Sánchez, O A, 2008). Su defensa censuraba el control sobre el cuerpo y la escasa libertad de la mujer.

Entre distintas posturas de control poblacional se organizaron dos enfoques sobre educación sexual. Uno confluyó hacia el enfoque que he denominado “moralista tradicional”, pues recogió la educación moral y religiosa de la Iglesia

católica y las apuestas del FN; y el otro enfoque “libertario humanista”, organizado paralelamente a partir de los planteamientos de las posturas marxistas y de izquierda, opuestas a la Iglesia ortodoxa. Al moralista tradicional convergieron algunos miembros de los partidos políticos tradicionales, el Liberal y el Conservador, mientras otros le apostaron a una modernización por la vía norteamericana. Se quedaron los más radicales junto con las distintas fracciones de la Iglesia católica, desde el Opus Dei, hasta los protestantes y laicos católicos, en franca oposición al control natal. Sin embargo, el conflicto entre ellos no fue menor y trajo como resultado la aceleración del pacto frentenacionalista por su vínculo político con el partido Conservador. Desde la presidencia de Laureano Gómez (1950-1953), acérrimo defensor de la religión católica ortodoxa con base en las ideas del líder del cristianismo ultraconservador francés Charles Maurras, y opositor de cualquier propuesta modernizadora de las bases morales de la sociedad, se había lanzado una propuesta político religiosa: crear un Estado Corporativo para impedir el fortalecimiento de ideas liberales, comunistas o sindicalistas¹⁷ y evitar así espacios de expansión de la idea laica del Estado y de la sociedad, en pleno auge del conflicto Este - Oeste. Pero los jerarcas del Episcopado por su parte, se aliaron a la otra vertiente conservadora en cabeza de los laicos católicos. Bajo la dirección del Dr. Hernán Vergara, médico psiquiatra, líder de las juventudes Universitarias Católicas¹⁸, JUC, se tomaron las banderas de los frailes dominicos franceses en favor del pensamiento antifascista. Inspirado en Jacques Maritain, defensor de la separación iglesia Estado y opositor de los partidos demócrata cristianos, Vergara fortaleció el grupo Testimonio y difundió en la revista del mismo nombre, las ideas en favor de la presidencia de Rojas Pinilla, además de los postulados del Vaticano y la doctrina de la encíclica *Humanae Vitae* en contra del control natal, compartidos por Rojas Pinilla. Para

¹⁷ Sin embargo nuevamente se muestra que es el peligro comunista y no la preocupación por las difíciles condiciones de los trabajadores y sus familias, la razón que motivó a la iglesia institucional a desarrollar el trabajo sindical

¹⁸ La Juventud Universitaria Católica se había organizado desde 1936 como resultado de la acción del Padre Jorge Fernández Pradel, quien impulsó la línea de acción católica especializada, desarrollada en el Centro Keteller. En este Centro la JUC es tomada por Vergara, pero no duraría sino hasta 1941 ya que sus opositores que respaldaban al sector conservador liderado por Laureano Gómez, le hicieron contraposición en cabeza del monseñor González Arbeláez (Cifuentes et al., 2004b)

Vergara¹⁹ el humanismo democrático se materializaba en un gobierno nacionalista y católico como el de Rojas Pinilla. Religión y política protegen la juventud, decía Rojas Pinilla: “ ... *No podrán desconocerse, sin grave injusticia y sin ir contra el querer de los padres de familia, el derecho divino de la Iglesia de intervenir en la formación de la juventud de acuerdo con las enseñanzas de la religión católica...*”. (Cifuentes et al., 2004a).

Pero el frente cívico de oposición a Rojas avalado por otra parte de la iglesia coordinada por el Monseñor Luque, aceleró la definición de los puntos fundamentales del FN, con el fin de evitar su reelección, aprobada ya por la Asamblea Constituyente. Se rompieron las relaciones Estado–Iglesia y se agudizó el clima de violencia entre los dos partidos tradicionales. Se firmó la declaración de Benidorm – España para ratificar el acuerdo político entre Laureano Gómez y Alberto Lleras y crear un escenario político para la reconciliación nacional, el FN. Se puso fin así al gobierno de Rojas Pinilla y a la división política de la iglesia y el gobierno. Los grupos católicos conservadores acordaron con los liberales intervenir en las decisiones de la educación nacional para difundir una educación basada en los valores religiosos y en la moral cristiana tradicional. Moral para la cual el sexo hacía daño, era lesivo si no se realizaba dentro de la institución matrimonial. La maternidad por consiguiente era connatural a dicha institución y como tal debía protegerse como núcleo de la sociedad. Quien no respetara estos valores podría ser excomulgado, aunque la Iglesia nunca pudo definir este castigo como parte fundamental del derecho canónico. Con el pacto bipartidista se selló una perspectiva malthusiana del control natal, lo cual significó para el Estado un triunfo político y para la nación un retroceso de casi un siglo hacia los lineamientos del concordato de la Constitución de 1886, esta vez, por obra y gracia de los partidos tradicionales (Cifuentes et al., 2004a). Asimismo muchos médicos afiliados a esta postura de la Iglesia apoyaron el enfoque de educación sexual moralista tradicional.

¹⁹ Vergara veía a Rojas Pinilla, posterior fundador de la Alianza Nacional Popular (Anapo), como un hombre providencia, escogido por Dios para iniciar una nueva época. Su ideal integrador de las fuerzas políticas del país lo llevaron a defender la democracia desde la orilla del catolicismo conservador. Entrevista concedida por Hernán Vergara a Carlos Horacio Urán después de las elecciones de abril de 1970 (Cifuentes et al., 2004a)

El enfoque libertario humanista reunió grupos cercanos a la Teología de la Liberación²⁰, a los movimientos sociales con tendencia socialista y a movimientos feministas y obreros que buscaban un compromiso real con las comunidades pobres. Después de la denuncia del Concilio Vaticano II en 1965, sobre su preocupación por la ilegitimidad de la acción social de la iglesia, ante la escasa ocupación en los problemas sociales, este enfoque se fortaleció. Representó las ideas de la izquierda sobre la planificación familiar al interior de la iglesia; se trataba de informar a las mujeres y a las familias para optar por la planificación familiar reivindicando el papel social de la mujer frente a la maternidad y la libre determinación de su cuerpo al interior de la familia o de la pareja. La idea de una sexualidad libertaria humanista comprendía, como lo proponían los movimientos feministas más próximos al socialismo, visibilizar a la mujer que estaba oculta por la sociedad patriarcal, reconocer sus sentimientos, sus deseos, carencias y necesidades en la relación sexual, proporcionarle opciones de manejo de la sexualidad distintas a las tradicionales y favorecer la conquista de su autonomía (Wills Obregón, 2004). La Teología de la Liberación se opuso a la postura imperialista de los malthusianos respecto de la planificación familiar, pues para ellos el subdesarrollo y el hambre eran la causa de la explosión demográfica y no su efecto. Los valores defendidos por este enfoque eran la autonomía, la autoestima, la dignidad, la intimidad y el bienestar (Cifuentes et al., 2004b; González G., F G, 2001). Estas pugnas se mantienen como se mostrará en los siguientes capítulos.

Al enfoque libertario humanista también adhirieron médicos, especialistas y profesionales de otras áreas del conocimiento cercanos a las ciencias sociales. Entre ellos había fundamentos distintos en su aproximación a la sexualidad. Para los médicos y especialistas en áreas médicas, lo más importante era el comportamiento de riesgo para la salud, con base en la postura de la epidemiología clásica multicausal, en boga desde la década del cincuenta²¹.

²⁰ Teología de la Liberación es un movimiento latinoamericano que pretende la participación cristiana en los procesos sociales de la liberación de las clases bajas oprimidas económicamente y políticamente.

²¹ Este enfoque epidemiológico se mantiene en esencia hasta la actualidad en las acciones y políticas de salud que buscan identificar y erradicar los factores de riesgo o los factores protectores. Se diferencia del enfoque conocido como base del manejo social del riesgo, como se verá en el último capítulo.

Entre los científicos sociales predominaba la defensa de la autonomía y los valores humanos asociados. Desde la sexualidad humana se privilegió un énfasis en lo afectivo y lo erótico para aproximarse al desarrollo de una propuesta de educación sexual de carácter humanista, la cual llegaría a integrar una de las propuestas de ley presentadas en el Congreso de la República al empezar la década del 90²². Sin embargo, dicha propuesta sólo pudo implementarse a nivel local, pues en la esfera nacional primó el enfoque moralista tradicional (Useche et al., 2007).

A finales de la década del sesenta se presentó el gran debate en la Iglesia por cuenta de la planificación familiar, lo cual produjo un cambio fundamental en su interior. El Concilio Vaticano Segundo de 1968 reconoció el distanciamiento de la Iglesia cristiana de los problemas sociales y de la pobreza. Esto produjo una división interna, en dos grupos bien identificados, a favor y en contra de la planificación familiar como medio para superar la pobreza. Entre los primeros se ubicaron los grupos cercanos al socialismo; en los segundos estaban los defensores del establecimiento eclesiástico tradicional (Cifuentes et al., 2004b). La diferencia se hizo pública por parte de los primeros que respaldaron una postura progresista frente a la sexualidad de la mujer. Por su parte, el enfoque moralista tradicional asumió estratégicamente una postura antiimperialista frente al problema de población: la oposición a la planificación familiar se sustentaba ahora en el origen de dicha política.

En los años setenta el predominio lo tomó el enfoque moralista tradicional. Durante la administración del conservador Misael Pastrana Borrero, Ascofame, fiel a los planteamientos de este enfoque desde la epidemiología multicausal y desde su respaldo a las políticas malthusianas, propuso la realización de cursos de educación sexual en las instituciones escolares, pero no se llevó a cabo. En su lugar se apoyó otra propuesta proveniente del mismo enfoque, con aval de la Iglesia y del Ministerio de Educación: el programa de educación sexual organizado por psicólogos y psico-orientadores del Instituto Nacional de

²² El grupo de sexólogos liderado por Helí Alzate en la Universidad de Caldas continuó por varios años sus estudios hasta proponer, bajo la influencia de la obra de Gerard Zwang, un esquema de educación sexual a nivel nacional para adolescentes, apoyado en el saber científico de la sexualidad, en defensa de lo erótico y lo afectivo (Useche Aldana et al., 1993)

Educación Media, INEM, de Medellín. Adhirió a este enfoque el sector educativo y se realizó el programa de “comportamiento y salud” llevado a cabo mediante el decreto 080 de 1974, en los cursos de 5° y 6° grados de nivel secundario, con el fin de enseñar cómo debía ser el comportamiento del joven bajo el sustento del conocimiento científico disponible en áreas como biología y anatomía (Colombia, M E N, 1996).

Al finalizar los años setenta, en el marco del Estatuto de Seguridad de Turbay Ayala, se redujeron los espacios para el enfoque humanista y opciones de izquierda, vistos como cercanos al proyecto guerrillero. Cresalc, Comité Regional de Educación Sexual para América Latina y el Caribe, una de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que adelantaban acciones de apoyo de educación sexual popular en las localidades periféricas de Bogotá, desde el enfoque libertario humanista, fue víctima de trato violento por parte de militares. Se vio obligada a restringir sus actividades (Cardinal de Martín, 2005). Los especialistas cercanos a la filosofía de Cresalc iniciaron en la década del ochenta, en compañía de fundaciones como Salud con Prevención y Oriéntame, un trabajo de investigación para la elaboración de propuestas de educación sexual desde el enfoque humanista. Asimismo se prestó asistencia y asesoría a mujeres sobre el manejo de su sexualidad (Asociación Salud con Prevención, ca. 1995).

A mediados de los años ochenta el Fondo de Población de Naciones Unidas, (UNFPA) formuló al Ministerio de Educación (MEN) una propuesta de educación para adultos basada en un enfoque poblacional. Se trataba de ampliar la perspectiva de la planificación familiar en la población adulta vinculada a los programas existentes, con base en datos y análisis del comportamiento de variables sociodemográficas, tales como tasas de natalidad y resultados del desplazamiento de la población (Colombia, M E N, 1996; González G., F G, 2001). Pero su implementación fue limitada debido entre otras razones, a las diferencias entre el nivel local y el nacional en el MEN, había una idea sobre esta educación que se precisaba más en jóvenes que en adultos.

A principios de la década del noventa la hegemonía del enfoque moralista tradicional prevaleció. El curso de Comportamiento y salud continuaba realizándose sin interrupción ni cambio, aunque por primera vez Profamilia y, al lado de ella varios medios de comunicación, difundieron a nivel nacional un “preocupante aumento” del embarazo adolescente a través de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS (Profamilia, 1990). Desde entonces, se ha debatido el embarazo adolescente como el problema moderno de población. Varios investigadores cuestionaron el enfoque y la eficacia del curso de comportamiento y salud, único curso de educación sexual existente en el país: El “énfasis en una sexualidad ligada a la reproducción”, “una sexualidad patologizada”; “que además difunde el temor de hablar sobre sexo ya que se incentiva el inicio temprano” (González G., F G, 2001); “se corrompe a los sanos y castos” (Useche Aldana et al., 1993). Asimismo, se debatieron los valores, apuestas de sociedad y de persona humana requeridos para hacer educación sexual acorde con la situación social de l@s adolescentes (Useche A., 1994). Pero ninguna de estas críticas tuvo eco, ni hubo respuesta por parte del establecimiento. La larga tradición de la sociedad patriarcal aportó lo propio a la situación de educación sexual.

El Estado colombiano por su parte, al igual que otros Estados latinoamericanos, defendió el posicionamiento de la planificación familiar con fundamento en su origen norteamericano, como una intervención efectiva frente al problema de control poblacional. La presión política de la Iglesia desde el FN y de los actores de la derecha, por el mantenimiento del poder, permitió la instauración de una hegemonía en el control de la sexualidad y de la educación sexual específicamente. Los valores asociados al enfoque moralista tradicional sustentaban el mantenimiento del establecimiento, el retorno al Concordato de 1886 y la oposición a la planificación familiar. Durante los años ochenta y principios de los noventa, el predominio de la moral tradicional se mantuvo, pese a la confrontación de varios actores, principalmente de izquierda.

2.2. Movimiento de mujeres, una agencia clave para la ANC, 1973 – 1989

Entre 1973 y 1989 se presentó la mayor conflictividad entre los movimientos de mujeres, los parlamentarios liberales, la Iglesia y el gobierno por el auge de la discusión legislativa sobre los intentos de despenalización del aborto, ante la agudización de sus manifestaciones como problema social. En 1973 los conflictos llegaron al Congreso de la República y se inició el debate con varios motivos para señalar al aborto como un problema público, en 1989 se cerró ese debate y se dio paso a otro tipo de movilización social por parte de las mujeres. Entre las manifestaciones de este problema se destacaron la creciente cantidad de abortos clandestinos por parte de las mujeres que no pudieron acceder a las medidas de planificación familiar por distintas razones, la cantidad de muertes maternas y enfermedades asociadas. Entre 1965 y 1966 se estimó un total de 117.402 abortos, es decir 13.6 por cada 100 embarazos (Lleras de Samper, 1979); en 1969 según la Encuesta Nacional de Fecundidad²³ se detectaron 12.6 abortos por cada 100 nacidos vivos en población urbana. Entre 1973 y 1976 se diagnosticó un aborto por cada cinco nacimientos, para un total de 250.000 abortos (Lleras de Samper, 1979). Lo anterior sin contar el subregistro que se ha mantenido y la ausencia de información distinta a la del Sistema Nacional de Salud, que incluía principalmente la atención por parte del sector público. Otros motivos fueron los impedimentos de las parejas en el uso de cualquier método de anticoncepción, las creencias religiosas y las justificaciones médicas, entre otras. Asimismo se debatió el aumento en la tasa de muertes maternas por causa de aborto; de 3.9 por 100.000 muertes en 1973 se pasó a 4.6 en 1976. Esto significó un promedio de 4 muertes al mes (Lleras de Samper, 1979). Pero como el aborto se había considerado un asunto personal y privado, se requirieron varios años

²³ Esta encuesta era realizada por Ascofame, primera institución colombiana en abrir un Departamento de estudios de población en 1964; en 1965 difundió el boletín informativo de la División de Estudios de Población y luego la encuesta. Actualmente sólo se realiza la Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS, por parte de Profamilia, entidad privada que viene haciéndola desde 1990.

y esfuerzos por parte de los movimientos de mujeres a nivel internacional y nacional para ser parte de las reivindicaciones de estos movimientos.

El movimiento feminista en Colombia se organizó desde principios del siglo pasado, en el propósito de exigir educación, derechos salariales y acceso a cargos públicos. La reivindicación pública emancipatoria se inició en 1930, y dio lugar a tres tipos de reivindicaciones: el manejo de los bienes por la mujer casada, acceso a mayor nivel educativo y el derecho al sufragio. Desde ese momento surgieron como actor político. Ese mismo año iniciaron la crítica a la exclusión política de las mujeres, como parte de la agenda del movimiento sufragista desde 1930 hasta 1954. El derecho al voto se logró por la defensa de la ciudadanía impulsada dos décadas atrás. En 1978 impulsaron públicamente la campaña a favor de la despenalización del aborto y con apoyo en los movimientos socialistas en los ochentas se unen al trabajo por la paz en contra de la guerra y de la violencia en contra de las mujeres. En los ochenta realizaron el Encuentro Nacional de Mujeres en favor de la democracia y de la defensa de los derechos para involucrarse en la ANC de forma independiente de los partidos políticos.

Tomó cerca de cuatro décadas, entre la década del treinta, bajo la influencia del socialismo internacional, y la década del setenta, cuando ya con el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, se definieron por parte de las feministas y de las organizaciones de mujeres, las estrategias legales para reivindicar el derecho a la autonomía del cuerpo, y por lo tanto al aborto (Sánchez, O A, 2008).

Para 1973 sólo en tres países de Latinoamérica, Colombia, Panamá y Bolivia, se tenía plena prohibición del aborto. No obstante, el primer proyecto de ley presentado fue el del senador del Movimiento Cristiano, Fernando Mendoza Ardila, quien quería aumentar el castigo de prisión de 16 a 30 años para “la madre que quitase la vida a su hijo futuro”, por encima del tiempo de castigo por homicidio, aunque el aborto se hubiese ocasionado por un embarazo “fruto del acceso carnal violento o de inseminación artificial no consentida” (Mendoza Ardila, 1993). Para este año aún se mantenía el cierre político del Frente

Nacional, con lo cual se facilitó que tanto este proyecto, como otros que buscaron la despenalización parcial o total del aborto, siempre terminaran con la criminalización de la mujer. Igual que se había hecho con los jóvenes, la mujer se enfrentaba al control y penalización de su comportamiento sexual, ahora con motivo del embarazo.

Entre 1973 y 1989 se presentaron cuatro proyectos de ley por parte de senadores liberales solamente; en uno de ellos el propósito era lograr la despenalización parcial del aborto, y en los otros tres, se buscaba su legalización parcial. El primer proyecto para despenalizarlo fue presentado por el senador Iván Botero López, quien solicitó la reglamentación de la interrupción terapéutica del embarazo en “los casos en que estuviera en peligro la vida de la mujer, o por lesión genética del feto”; aún así, la mujer casada debía tener autorización del marido. En 1979, la representante a la Cámara Consuelo Lleras Samper, formuló otro proyecto para la legalización del aborto en casos similares al anterior, pero además incluyó entre los motivos el “acceso carnal violento o abusivo”. Este proyecto defendió la defensa de la autonomía del cuerpo de la mujer, a partir del valor de lo íntimo y de lo propio de la mujer en la reproducción. “El Estado debe garantizar o al menos no frustrar el derecho a la procreación consciente y responsable” (Lleras de Samper, 1979). Este proyecto tampoco prosperó.

En 1987 se presentó un proyecto para reformar el artículo 386 del código penal colombiano por parte del senador Eduardo Romo Rosero, bajo el argumento del creciente número de abortos clandestinos. Para 1987 había aumentado el número de abortos a 350.000 al año o 40 por hora, y las muertes maternas a 2.500, según los datos del DANE y Ascofame (Romo Rosero, 1987). Se proponía legalización parcial del aborto en los mismos casos anteriores, y se agregó un argumento médico: “drogadicción o alteración mental de la madre”. Su resultado conservó también el patrón de los anteriores proyectos. Y el último proyecto de este periodo se presentó en 1989 por el senador Emilio Urrea para la legalización en los mismos casos de los anteriores proyectos, pero a este se añadió una condición muy importante, la condición socio-económica de la mujer, pues “las condiciones de pobreza no deben discriminar

a la mujer que requiere un aborto”. También se pedía la posibilidad de practicarlo después de las primeras doce semanas, como era lo ordenado por los médicos, en los casos en que estuviera en peligro la vida de la mujer o por anomalías del feto. También fue hundido²⁴.

En el debate, los actores sociopolíticos, en especial los partidos tradicionales, evitaron el conflicto con la Iglesia y con los representantes de posturas cercanas a la eclesial. Sólo algunos parlamentarios, a título personal, debatieron sin lograr cohesionar fuerzas partidistas, debido, entre otras razones, a la censura social y moral, y al costo político del tema (Viveros, 1997). Después del debate realizado por el proyecto de ley de la representante Consuelo Lleras en 1979, se hizo una manifestación en contra del aborto, la cual fue publicada por Lucas Caballero (Klim) en el periódico *El Tiempo*. Lucy Samper destacó allí las arengas de la gente usando un discurso de censura. “Viva la vida, abajo el genocidio”. Carlos Corsi, senador conservador por el movimiento Laicos por Colombia entre 1991 y 2002, al referirse a un documento enviado por estudiantes a la Cámara de Representantes con motivo del proyecto de ley de la representante Lleras, señaló su oposición al aborto, por ser una medida extranjera orientada al control natal con capacidad de ocasionar un “genocidio”. Algunos estudiantes católicos cuestionaban el papel de las organizaciones norteamericanas pro-abortistas y sus efectos sobre la disminución de la fuerza de trabajo (Corsi Otálora et al., ca. 2005).

El gobierno por su cuenta se opuso al aborto con el mismo argumento de defensa del derecho fundamental a la vida propuesto por la Iglesia. Descartó el argumento de la condición social de las mujeres, entre las que se consideraron las mujeres desempleadas, menores de edad, amas de casa, trabajadoras independientes, campesinas, indígenas y sin protección social, pues ya estaba la planificación familiar para las pobres, luego no debía justificarse el aborto para los estratos populares. Afirmó la adquisición de personalidad jurídica por parte del por nacer, mantuvo la ideología tradicional del aborto como un pecado y además se siguió viendo como un delito.

²⁴ “Aborto, ¿Hora de legalizar?” (Revista Semana, 1993), Informe especial, pp. 32-37

La Iglesia siempre se opuso al aborto, sólo matizó su castigo sobre las menores de edad, pues el Derecho Canónico establecido en 1983 lo exigía, así como la reforma del Papa Juan Pablo II: en “menores de 16 años, por carencia de uso de razón, por ignorancia e inadvertencia, por causas violentas, al actuar bajo coacción y acción en legítima defensa”. En estos casos el aborto no constituyó pecado, se consideró mal menor y tampoco implicó cargo de conciencia (Hurst, 2004; Mazo Cardona, 2008).

Antes de la ANC, las discusiones por la paz que traía el país, estimularon el trabajo legislativo alrededor de las apuestas relacionadas con nuevas propuestas por la democracia participativa del país y, alrededor de las problemáticas de la violencia en contra de la mujer. El aborto llegó al escenario de la ANC en medio de esas discusiones y puso en aprietos a los candidatos, a los partidos políticos y a los púlpitos, hasta el punto que se logró romper las reglas de la tradición para aprobar el divorcio.

Si desde mediados de los años setenta, el aborto era entendido por algunos sectores de la izquierda política como una imposición de carácter imperialista para implementar el control natal en el tercer mundo; en 1991, la Alianza Democrática M-19, partido político surgido de la convergencia de sectores progresistas y de izquierda con grupos subversivos, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) desmovilizados, se negó a apoyar la propuesta de “libre opción de la maternidad”, a pesar de su éxito político y el respaldo de varias listas feministas durante la ANC.

2.3. Nuevos actores: jóvenes y mujeres en medio de sus contradicciones, 1984 - 1991

Las políticas de jóvenes en campos distintos a la sexualidad se dieron de forma paralela desde los años sesenta, en medio de un ambiente de tensión por la expansión del comunismo por parte del gobierno norteamericano; se favoreció

el impulso de políticas orientadas al control del rol político de la juventud en los proyectos de paz y desarrollo del continente. La Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965 convocó a los gobiernos a la “Declaración del fomento de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos de parte de la Juventud” (Organización de Naciones Unidas, 1965).

Si bien las primeras políticas de SSR de jóvenes se formularon en la década del noventa, las primeras discusiones surgieron en el marco de las políticas internacionales desarrollistas, sobre planificación familiar, en tiempos de la revolución sexual impulsada por l@s jóvenes, bajo la influencia de la revolución cubana y el mayo francés.

Se temía que la fuerza transgresiva de actores políticos como el joven, impulsada por la revolución cubana, pusiera en juego el posible cambio hacia el comunismo en la región latinoamericana, como sucedió con los liderazgos del Che Guevara y Camilo Torres, y el avance del movimiento armado latinoamericano (Ardila, 1996). El riesgo en discusión era no sólo una pérdida de hegemonía de las élites políticas en el debate este-oeste, sino también un revés económico ante el debate del problema de la explosión demográfica. El Mayo francés del 68 volvió a impulsar un cambio político y sociocultural, en contra de la guerra y en la defensa de la liberación frente a las políticas opresoras. En este marco, el joven apareció en la arena política durante la primera revolución sexual, que impulsó la separación de la sexualidad y la reproducción y la defensa de la autonomía en el manejo de la sexualidad y del cuerpo de la mujer, con el sustento de las píldoras anticonceptivas. Entre ideales de paz y liberación los jóvenes y las mujeres convocaban con expresiones como “Hacer el amor y no la guerra”; “Este cuerpo es mío”; “Sólo dí que sí”; (López A, 2007; Valcárcel, 1997). Este joven se hizo objeto de políticas de control.

En el país a mediados de los sesenta se escuchaban radionovelas²⁵ como “La rebelión de los hijos”, “Tú eres mi hijo”, “Su amor era prohibido”, con temáticas

²⁵ Gaspar Ospina Olaya y Carlos Muñoz, dos artistas colombianos inmortalizaron sus voces en Modelar radio.

generalmente de amores furtivos o dramas por un amor imposible. A finales de esa década se presentó una comedia inglesa en cine que rompió con lo que se había presentado hasta ese momento para la juventud: “Una chica en mi sopa”, dirigida por Roy Boulting y con la actuación de Peter Sellers y Goldie Hawn. Esta película y las revistas amorosas contribuyeron en la construcción de una sexualidad distinta. Además la música y los movimientos contraculturales crearon un ambiente en el cual, el amor y la paz se hicieron los lemas de vida. El temor a la desestabilización del orden social ocasionado por esa revolución llenó de contenido y de razones la función de control estatal. La identidad política del joven que apareció en la arena política, reunió en las categorías de “desviación” y “comportamiento de riesgo” los criterios que orientaron la sujeción del joven al adulto y al Estado, como mecanismo de normalización. El Estado estaba definiendo políticas dirigidas a ocupar el tiempo libre del joven estudiante, por medio de programas de recreación, cultura y manejo del tiempo libre.

La caracterización política del joven traía la influencia de los años cincuenta, cuando el Estado había rotulado al joven con categorías provenientes de los discursos predominantes de las nuevas ciencias sociales aplicadas, de corte funcionalista; esta caracterización a diferencia de la identidad política²⁶, se había definido con soporte en la sociología, antropología, psicología y luego la epidemiología clásica. Se asocio al joven con un individuo “anormal” y “desviado” (Parsons, 1963; Pavarini, 1983; Sipprel, 1941); con una etapa del crecimiento y desarrollo en crisis permanente, carente de la madurez de la adultez denominada “adolescencia”; y, con un “comportamiento de riesgo” o “conducta peligrosa” (Ordoñez Gómez, 1994; Quintero T et al., 2004; Verdú, 2001), vinculada a la imagen del joven “Rebelde sin causa” que apareció en cine a finales de los años cincuenta. En ese marco, las políticas de planificación familiar y de manejo del tiempo libre tomaron dicha caracterización y se orientaron por una lógica de control del comportamiento y de la desviación del joven y de las mujeres, pese a las propuestas de revolución y autonomía sexual.

²⁶ La identidad política no es una expresión indulgente del actor sociopolítico; se construye en la interacción y conflicto con otros (Tilly, Charles, 2005).

Los jóvenes pasaron por varias acciones y programas, desde el manejo de los temas de recreación, cultura, deporte o manejo del tiempo libre, bajo la influencia de la epidemiología clásica norteamericana, hasta la intervención del sicariato. El nuevo crecimiento económico de mediados de los ochentas dado por la combinación del alza de precios del café y los inicios de la bonanza del narcotráfico, agudizó el clima de violencia. Los narcos, nuevo actor sociopolítico de la economía nacional e internacional, aliado con las élites propietarias y la clase política bipartidista, produjeron cambios sustanciales en las políticas de juventud. Se organizaron varios grupos de jóvenes en decenas de bandas armadas, sin que la sociedad y el Estado se dieran por enterados. La alarma se produjo cuando los jóvenes de las barriadas pobres fueron atraídos como instrumentos del paramilitarismo y del narcotráfico para realizar magnicidios y acciones violentas, mediante el sicariato. La respuesta del Estado fue activar el sistema de control territorial manteniendo la arbitrariedad en el uso del poder militar (Salazar, 2002). El Departamento Nacional de Planeación, DNP, en el año 1988, formuló la propuesta política para el manejo gubernamental de la juventud, bajo la influencia de actores internacionales. Esta política se originó en el marco del año internacional de la juventud, 1985, declarado así por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la resolución 34/51 de 1979; en 1985 se celebraba el año de la juventud y la paz, y se posicionaba el tema de juventud en la agenda internacional, tal como había intentado veinte años atrás. Pero en el periodo de gobierno siguiente, Virgilio Barco Vargas, 1986 - 1990, el tema de juventud cambió nuevamente y se insertó a través de programas de prevención de la drogadicción y promoción del aprovechamiento del tiempo libre como parte de los componentes de educación, bienestar y seguridad social en el hogar. El Plan de Gobierno, "Plan de economía social", se apoyó en el Fondo de Naciones Unidas para el control del uso indebido de drogas, UNFDAC y en la Dirección Nacional de Estupefacientes vinculada al Ministerio de Justicia para ello. Antes de la ANC, como planteó Víctor Gaviria en la película Rodrigo D no futuro (en memoria de Vittorio de Sica)²⁷, el joven de las comunas no tenía futuro, sobre todo en medio de una situación social y económica desesperada, aunque este joven

²⁷ Umberto Doménico el protagonista interpreta a un jubilado que intenta sobrevivir con una pensión miserable. Esta película fue producida en 1952 por el director italiano Vittorio de Sica.

sólo anhelara ser baterista de punk (Gaviria et al., 1990). Sin embargo, los jóvenes de sectores urbano marginales ingresan a la contienda política de los noventa, con otras identidades políticas, al lado de un conjunto de jóvenes heterogéneo y complejo. La multiplicidad de jóvenes y las contradicciones entre ellos fue un factor clave en la formulación de las políticas de SSR, por esto se explora el proceso que antecedió dichas políticas.

2.3.1. Los Jóvenes resignificados

En el comienzo del período de gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994), identificado como “el revolcón”, se presentó una asociación entre l@s jóvenes de la ANC, los grupos guerrilleros, paramilitares, los narcos, los sicarios y los partidos políticos. L@s jóvenes fueron resignificados por el gobierno en conexión con el peligro y la violencia. El inicio de negociaciones con las guerrillas dio la sensación de una intención del gobierno de avanzar en la negociación de la paz, aunque se dudaba que superara los avances del gobierno de Barco. Sin lugar a dudas el nuevo pacto político Constitucional que se configuró con la participación en el proceso de paz de dos de los grupos guerrilleros más importantes del país, puso las bases para intentar una solución del conflicto armado colombiano, pero la ausencia de las FARC y el ELN dejó iniciado el proceso. En menos de un año se rompieron los diálogos y nuevamente el poder político quedó incapacitado para resolver el conflicto; la juventud vivió como ningún otro actor sociopolítico, inmerso indirectamente en el conflicto armado, los efectos de la decisión presidencial al declarar la guerra integral contra la subversión en 1992. Esta decisión implicó la implantación de políticas de contención sin ninguna contemplación.

La juventud había servido para posicionar en la opinión pública la idea de cambio y de renovación del gobierno; la frase “bienvenidos al futuro” utilizada por el presidente en la campaña y en sus discursos no sólo suponía un cambio sino también un gobierno con vientos de innovación. Sin embargo, para otros jóvenes la situación era distinta. Varió según su ubicación socioeconómica y su participación política.

2.3.2. Sicarios, de ser un peligro a ser un actor político

Para el joven vinculado a la violencia sicarial y para aquellos que pertenecían a las bandas y pandillas, el gobierno Gaviria representó algo muy distinto. Las juventudes independientes de los partidos políticos vivieron otras realidades, así como los jóvenes vinculados a las comunidades religiosas o a las culturas juveniles. Sólo los jóvenes de las universidades y vinculados con la ANC, pudieron dar salida a la crisis institucional y social de los noventa con la convocatoria a la ANC, una crisis que se hizo pública con el otro polo de jóvenes, el que apareció en 1984 como sicario de todos los atentados realizados a los candidatos presidenciales y al ministro de justicia (Perea Restrepo, Carlos Mario 2008).

La vinculación del joven, la violencia y el comportamiento peligroso y censurado venía de atrás. En el cine, Carlos Mayolo había mostrado a mediados de los ochenta, en películas como “Carne de tu carne” y “Aquel 19” una crítica a las situaciones de exclusión de las juventudes y niños por causa de sociedades patriarcales, basadas en valores tradicionales y moralistas (Vásquez, E et al., 1983). Pese al amplio debate sobre la diferenciación social entre niño y joven, por la edad y su consiguiente protección por parte de las instituciones de socialización, la familia y la escuela de los ochenta, se adoptó el control judicial como criterio único para corregir las conductas de niños, adolescentes y jóvenes, que no estaban institucionalizados. Se acercó aún más la idea de control de la conducta sobre aquellos niños, niñas y jóvenes que estaban “en riesgo” de convertirse en delincuentes debido a su condición social: en desplazamiento, con poca o ninguna formación académica, habitantes de la calle, o los más pobres de la sociedad (Linares C., 2001).

Paulatinamente se acordó entre varias instituciones encargadas del bienestar familiar, realizar programas para el control de esa conducta. Estos programas unificaron el criterio de manejo sobre todos los menores de edad (ICBF, 1992; Perea Restrepo, Carlos Mario et al., 1986), con lo cual se reseñó a todos los niños y jóvenes de manera general y sin tener en cuenta la marginación social y cultural asociadas, como sujetos con antecedentes delincuenciales (Fundación para la Educación Superior, 1994). En ese marco entró en vigencia

el código del menor de marzo de 1990 y se institucionalizó la idea de joven riesgo y joven problema, bajo la tutela del gobierno.

Con estos imaginarios instalados, l@s otros jóvenes que no estaban en el discurso de posesión del Presidente, quedaron excluidos de las palabras de apertura al seminario taller nacional “La Juventud y la Constitución de 1991” del mandatario: “soy un convencido de que Colombia logrará la paz y el progreso que merece gracias a la inteligencia y vocación de servicio a la comunidad de nuestros jóvenes” (Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia et al., 1993: 5). El nuevo jefe de Estado ratificaba a la opinión pública la idea de un proceso de paz con la participación de un joven, actor de la paz y además “promesa de futuro” para la sociedad; mientras abría las puertas a las organizaciones juveniles convocantes a la ANC que decían: “...Nosotros, hoy más que nunca decimos, sí nacimos pa’semilla...” (Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia et al., 1993: 18). Muchos jóvenes continuarían implicados en la política de juventud, pero no como protagonistas del cambio sino del lado opuesto. La separación del joven vinculado con la violencia del otro joven colaborador y ejemplo a seguir, sirvió para instalar la idea de control por parte del gobierno.

2.3.3. Movimiento estudiantil por la ANC, 1989 - 1991

El Movimiento Estudiantil por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), fue un movimiento que dividió en dos la historia de la participación política de los jóvenes en el país. Las políticas de juventud antes y después del movimiento estudiantil y sus efectos contrastan especialmente por el papel de los derechos políticos en el ejercicio de cualquier otro derecho por parte del joven. Este movimiento ubicó al joven en un lugar destacado en la arena política, pues su intención era transformar la sociedad, se trataba de convocar a todo ciudadano colombiano “a salvar entre todos al país” (Duarte, 2008; Sánchez, O, 2008). Y dejó un ámbito de participación pública habilitado, aunque como se verá en seguida, su efecto en las políticas de SSR fue inesperado. El proceso de constitución del movimiento estudiantil sirve de antesala al cambio en las

políticas de juventud y a su vez a la comprensión del mundo joven intervenido con estas políticas.

El mundo contemplaba la caída del modelo socialista y el fin del esquema bipolar de la Guerra Fría, dando así inicio al proceso de democratización mundial que alcanzó también el espacio latinoamericano. En efecto, a finales de la década de los ochenta, desaparecieron gobiernos de corte autoritario a lo largo de la región, dando paso a diferentes procesos democráticos. No obstante el alentador panorama político, que se movía entre la instauración de esas nuevas democracias y la consolidación y reparto del poder en las democracias de vieja data, no puede olvidarse que estos mismos años han sido conocidos como "la década perdida", debido a la profunda crisis económica que debió enfrentar todo el territorio latinoamericano. Colombia logró mantenerse relativamente al margen de la crisis, pues "tuvo una tasa de crecimiento económico satisfactoria, su endeudamiento fue medianamente bajo y la distribución del ingreso no empeoró sustancialmente" (Cavarozzi, 1995).

Así pues, contrario a lo que ocurría en la región, Colombia gozaba de una economía relativamente estable, mientras en el campo político se vivía una profunda crisis definida por la pérdida de legitimidad de un sistema político restringido por el sistema bipartidista y minado por el clientelismo y la incapacidad del Estado de mantener la confianza de la sociedad civil. A esa falta de legitimidad del sistema político nacional, se sumó el recrudecimiento de la violencia debido a la emergencia de los grupos paramilitares, estrechamente vinculados con las mafias narcotraficantes, las cuales pretendían "evitar a toda costa la extradición, consolidar su posición económica y ganar cierta aceptabilidad en la sociedad colombiana" (Ramírez Quintero, 2002).

Ante el indiscriminado uso de la violencia, el tema de la paz fue el centro de los diferentes debates electorales de la época. Durante la administración de Belisario Betancur se creó la Comisión de Paz y se dio inicio a las conversaciones que fracasaron rotundamente tras los acontecimientos del

Palacio de Justicia y la conformación de la Coordinadora Nacional Guerrillera²⁸. Teniendo en cuenta la experiencia de su antecesor, el nuevo presidente Virgilio Barco, quien recibía un país en franco aumento de la violencia, tuvo como consigna "la mano tendida y el pulso firme". La política de paz del gobierno Barco terminó con un proceso de desmovilización de cinco grupos armados, entre los cuales estaba, el más importante, el M-19, pues en el proceso se había prometido una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Pero a pesar de la desmovilización del M-19 se recrudeció la postura de otros grupos al margen de las conversaciones, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Ejército de Liberación Nacional (ELN). También hubo un enfrentamiento entre guerrillas y narcotráfico por el secuestro de familiares de éstos últimos. De allí salió el Movimiento Antisecuestro (MAS) de sicarios del narcotráfico que después alimentaron las autodefensas. Así las cosas, el panorama no era promisorio y se presentaban cuatro posibles salidas a la crisis: la polarización extrema y la guerra civil; el continuismo conflictivo; la recomposición autoritaria y la modernización democrática (Pizarro Leongómez, 1990). El escenario en el cual se vio involucrado el movimiento estudiantil puede considerarse como una mezcla entre la segunda y la última.

¿Por qué la polarización extrema y la guerra civil no habría podido ser una salida? Si se entiende la guerra civil como el conflicto entre los polos gobierno-oposición, cada uno con capacidad de acumular suficiente poder político y militar para imponer un proyecto de sociedad, mediante el predominio de uno, lo que ocurría en Colombia era distinto. El conflicto era multipolar y con diversos actores implicados en la violencia: narcotráfico, paramilitarismo, grupos de autodefensas, guerrillas, sicarios, ejército, delincuencia organizada y difusa. En esta situación ningún actor tenía suficiente poder como para doblegar a su adversario. El Estado estaba debilitado y había perdido el monopolio de las armas, y el movimiento guerrillero recientemente unificado en

²⁸ Coordinadora Nacional Guerrillera fue un acuerdo de unificación realizado por el movimiento guerrillero en el año 1985, con el fin de consolidar una posición desde donde desafiar al gobierno. En un principio estuvieron todos los grupos guerrilleros, en dos se redujo cuando los grupos guerrilleros más pequeños firmaron acuerdos de paz con el gobierno. La administración Gaviria sostuvo que el proceso de la ANC y las consiguientes reformas dejaban a las guerrillas sin justificación para una lucha armada, por lo cual declaró una "guerra integral" con el objetivo explícito de propinarle una derrota estratégica a las guerrillas.

la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, se encontraba con cinco grupos integrados a la vida civil, el M-19, tras un proceso de negociación (EPL, Quintín Lame y PRT) y dos en confrontación con el Estado (FARC y ELN); y el narcotráfico estaba fragmentado por los enfrentamientos de los carteles de la droga. En la vía continuista existían muchos factores que la favorecían. La inercia nacional con ausencia de medidas de ajuste significativo, a pesar del deterioro creciente en múltiples planos. Con partidos tradicionales y gobiernos inmersos en una ausencia de liderazgo y de propósito nacional con capacidad de convocatoria ciudadana, el país se preguntaba si podría ser la ANC la que condujera a una causa común legítima. Los jóvenes del movimiento pensaron que el cambio de gobierno haría pensar que Cesar Gaviria podría, con el control de la clase política, aprovechar la administración para relegitimar la institución, con base en las innovaciones de la carta constitucional. Aunque en la tensión continuismo/conflicto, el continuismo profundizaba y dejaba sin resolver contradicciones que atravesaban la realidad nacional, y el conflicto agudizado ocasionaba la degeneración de las violencias y la impunidad. Esa situación tendría que propiciar una reformulación política. La recomposición autoritaria constituía una salida también, pero no una alternativa para los actores en conflicto, tampoco para los jóvenes del movimiento estudiantil. Si bien la reacción de la derecha ante la insurgencia estaba fortaleciendo al paramilitarismo y los grupos de autodefensa en múltiples regiones del país, el colapso de la rama judicial facilitaba la emergencia de la justicia privada y el ideario de las fuerzas militares se orientaba por la política del enemigo interior en contra del movimiento guerrillero, no había una derecha institucionalizada ni un proyecto político con capacidad de convocatoria. Una derecha punitiva podría llevar al país a la degradación del conflicto. Por último, la modernización democrática del Estado con la incorporación de nuevas fuerzas al sistema político era una apuesta compartida por varios actores.

Los estudiantes facilitaron la convocatoria a la ANC mediante el mecanismo de la séptima papeleta, el partido AD M-19 había logrado una alta votación apenas dos días después de su desmovilización, y se había escogido el candidato liberal mediante el voto popular. Se esperaba que un clima democrático favoreciera el desarme de los grupos de autodefensas que tenían la autoría de

los mayores genocidios del país para ese momento. Algun@s estudiantes lideraron el Movimiento por la séptima papeleta en rechazo a la brutalidad e injusticia de la masacre del Magdalena Medio ocasionada por los paramilitares, donde junto a líderes campesinos habían asesinado a la periodista Silvia Dussán²⁹ (Duarte, 2008). Este último escenario mezclado con el de continuismo conflictivo, vinculó a l@s estudiantes al Movimiento por la ANC y al gobierno de Gaviria.

Con respecto al cuadro educativo, el proceso expansivo de acceso a la educación superior iniciado en la década del setenta, frenó su crecimiento a partir de 1980 y se presentó un desequilibrio entre la oferta y la demanda. Debido al desarrollo industrial, la economía, la administración y la ingeniería se posesionaron como las carreras más apetecidas, mientras que las ciencias sociales y el derecho, áreas mayoritarias en el interior del movimiento estudiantil, tendieron a la disminución. Por otro lado, las universidades públicas perdieron cobertura con respecto a las privadas. A este proceso de privatización incipiente, y en parte, como consecuencia de ello, se sumó la desaceleración de la participación social en la universidad respecto de los años sesenta y setenta.

Para el inicio de los noventa se presentó una marcada inequidad de acceso a la educación superior, especialmente en referencia al espacio geográfico, y las universidades "tendieron a disminuir considerablemente su calidad y a segmentar cada vez más el sistema en un reducido número de universidades encargadas de formar las capas sociales con acceso a posiciones directivas y en un gran número de universidades encargadas de formar egresados para competir por las posiciones profesionales inferiores y los mandos medios" (Lucio et al., 1992).

El antecedente inmediato a la gestación del movimiento estudiantil por la Séptima Papeleta, se remite al primer intento de reforma constitucional

²⁹ Precisamente en desarrollo de la disputa territorial entre los campesinos y la guerrilla en un corregimiento cercano a Cimitarra Santander, surgió el tercer actor, bajo la denominación genérica de MAS, como grupo paramilitar que reclamaba la autodefensa campesina contra la guerrilla (Llano Ángel, ca. 1995).

impulsado por el presidente Barco en 1988. La propuesta tuvo aceptación en la opinión pública pero los sectores políticos tradicionales se opusieron a la iniciativa, pues consideraban ilegal una reforma constitucional por la vía del constituyente primario, aceptaron la reforma pero por la vía legal e inquebrantable del Congreso. La idea de Barco era hacer un referéndum para aprobar las reformas constitucionales presentadas por el presidente y sus asesores. Por esa razón, Barco, interesado en continuar con su proyecto y en condición de jefe del Partido Liberal, siguió adelante a través de la firma de un pacto con el entonces jefe del Partido Conservador, Misael Pastrana. Obtuvo el pacto, pero no logró culminar con éxito esta gestión. El FN se había terminado de facto, por medio del esquema gobierno –oposición que instaló el gobierno de Barco ante los desacuerdos con el partido conservador al empezar su gobierno. Con este antecedente, el Consejo de Estado declaró inconstitucional el pacto, y su labor reformista parecía ser asunto de la siguiente administración. Finalmente el proyecto es convertido en acto legislativo y es aprobado inicialmente en el Congreso, pero debe ser retirado por el mismo gobierno debido a la inclusión, por parte de la comisión primera de la Cámara de Representantes, del tema de la extradición en la enmienda³⁰.

Unos meses después, el 18 de agosto de 1989, fue asesinado el candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento. Este hecho condujo al presidente Barco a declarar la guerra total contra el narcotráfico. Pero el momento crucial para entender la revitalización de la movilización estudiantil universitaria fue el asesinato del candidato presidencial por la UP, Jaime Pardo-Leal que había ocurrido en 1987. El maestro Pardo Leal se había hecho merecedor de la candidatura presidencial no sólo por su papel como juez de la República, magistrado y líder del sindicalismo, sino por su permanente pedagogía civil de lucha y reivindicación en representación de la izquierda del país. Esto le valió convertirse en enemigo de las fuerzas de seguridad del Estado y en un peligro para las Autodefensas Unidas de Colombia, hasta que finalmente fue asesinado. Los estudiantes de las universidades públicas rechazaron su muerte, junto a las masacres campesinas y de trabajadores en Urabá. La

³⁰ “Rebelión: aprobada reforma con ‘mico’ de extradición”, *El Tiempo*, 6 de diciembre de 1989. pp. 1A, 7A, 12A.

Central Unitaria de Trabajadores (CUT) impulsó una jornada de protesta en la cual algunos estudiantes resultaron heridos y otros detenidos de manera arbitraria. Tras el asesinato de Galán en 1989 el movimiento estudiantil se diferenció: uno era el movimiento que traían los estudiantes de las universidades públicas relacionado con la izquierda, y otro, el de los jóvenes de sectores medios y altos, ligados a las juventudes liberales y conservadoras, y a la Iglesia, que rechazaron la muerte de Galán. Los estudiantes de las universidades públicas se reunieron en la Plaza Ché de la Universidad Nacional en contra de las medidas de orden público tomadas por el gobierno a raíz de la muerte de Luis Carlos Galán; y, los estudiantes y juventudes liberales de universidades privadas como la Javeriana y el Rosario, dieron inicio a la organización de una protesta contra la violencia, la cual se expresó en la llamada marcha del silencio, realizada ocho días después del magnicidio de Galán y cuyo punto final fue la tumba del político caído, lugar donde "los estudiantes leyeron un comunicado, en el cual los principales temas tratados fueron: el rechazo a la violencia, el respeto de los Derechos Humanos, el apoyo a las instituciones democráticas, el rechazo de la intervención armada extranjera en el conflicto colombiano, la solicitud de la convocatoria del pueblo para reformar las instituciones y la depuración de las fuerzas militares, la policía, el gobierno y los partidos políticos" (Orjuela et al., 1993).

Luego de la marcha se hizo la propuesta de creación de un movimiento estudiantil con la intención de mantenerse independiente de los partidos tradicionales, el Frente Unido Estudiantil de Colombia, FUEC. Y una de las estrategias era la realización de mesas de trabajo en las cuales los estudiantes analizarían la situación crítica del país y propondrían soluciones. Pero el FUEC no tuvo acogida, pues aunque las mesas funcionaron en la mayoría de las universidades, a ellas llegaron estudiantes muy diversos de universidades públicas y privadas, algunos con formación política y con una expectativa grande, y otros intentaban señalar la inconformidad que por mucho tiempo no había tenido espacio público de debate. Uno de los líderes de base del movimiento, Presidente del Consejo Estudiantil de la Escuela Superior de Administración Pública, relató cómo muchos de los estudiantes como él, partícipes de las mesas, procedían de distintos colegios del país, algunos

rurales y otros urbanos, religiosos, públicos y privados, en los cuales era imposible pensar y menos aún proponer algún mecanismo de intercambio o debate; “teníamos una historia de reivindicaciones acumulada” (Duarte, 2008)³¹. Un movimiento surgido así, con grandes desigualdades internas, tanto de edad, como políticas y de clase, difícilmente podría sostenerse unido alrededor de un proyecto político claro.

El partido Liberal por su parte, le había apostado a esta vía, a través de las juventudes liberales en las universidades. La Universidad del Rosario fue una de ellas. Fue la anfitriona de las primeras reuniones que concluyeron con tres peticiones del estudiantado, con un fuerte énfasis jurídico: la adopción de los mecanismos de plebiscito y referéndum para tramitar las reformas constitucionales; la eliminación de los auxilios parlamentarios y la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente que reformara la Constitución de 1886. En algunas propuestas participaron profesores de esta universidad, luego fueron publicadas en la prensa con el fin de convocar a los electores mediante la recolección de firmas a nombre de estudiantes de Universidades privadas: El Rosario, Los Andes, La Javeriana, El Externado, La Jorge Tadeo Lozano, La Gran Colombia, El Bosque, La Sergio Arboleda, La Sabana, La Salle, y algunos estudiantes de la universidad Nacional, institución pública. Se usó en el encabezado uno de los lemas del naciente grupo: Movimiento Estudiantil Todavía podemos Salvar a Colombia (Ramírez Quintero, 2002).

A partir de este momento se establecería una estrecha y determinante relación con los medios de comunicación³² y con algunos políticos influyentes de la época incluyendo al mismo presidente Barco. La otra gran prioridad del grupo de estudiantes para este tiempo (1989), "fue la comprobación de los malos manejos que se le venían dando a los auxilios parlamentarios por parte de sus beneficiarios" (Orjuela et al., 1993), y una vez más, serían los medios de comunicación los encargados de difundir los resultados. La acción de los estudiantes terminó con el semestre académico y sólo algunos siguieron en las

³¹ Crispiniano Duarte, Expresidente del Consejo Estudiantil de la ESAP. Es actualmente profesor de esta Escuela.

³² Especialmente con apoyo del columnista del “El Tiempo” Roberto Posada García-Peña, D’Artagnan, abogado egresado de la Universidad del Rosario.

vacaciones de fin de año la discusión, para plantear una alternativa a la reforma constitucional. La opinión pública era escéptica a la campaña por el plebiscito emprendida por los estudiantes.

Se retomó la idea de "acudir al voto directo de los colombianos para generar un mandato político con el cual el presidente pudiera sustentar política y jurídicamente la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente", y la oportunidad para su ejecución se presentó en las elecciones del 11 de marzo de 1990. Esa idea se había debatido por parte de miembros del M-19 con Carlos Pizarro, ante el hundimiento del pacto con Barco, y se proponía lograr un voto por la paz y por una constituyente para la democracia. En una reunión de la Comisión pro Constituyente con la asistencia de estudiantes, columnistas de *El Espectador*, Camilo González Posso (ministro de salud) y miembros del M-19 se redactó el texto que se publicaría en *El Espectador*. En la redacción final, participaron estudiantes de los dos grupos. Consistió en exhortar a la población colombiana para que a la elección de Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Consejos Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y consulta popular liberal, se añadiera un voto más en las urnas, una séptima papeleta en el cual se expresaba si querían convocar una Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de reformar la Constitución política de Colombia de 1886. La relación con los medios fue así mismo sustancial, a la hora de alcanzar el éxito de la idea, por lo menos en su parte difusiva. El "lanzamiento" público de la idea ocurrió el 6 de febrero de 1990. Fernando Carrillo³³, militante de las juventudes liberales, otro de sus ideólogos, transmitió la idea mediante un artículo divulgado por el periódico *El Tiempo*. Debido a que la Registraduría no estaba en la obligación de escrutinizar la séptima papeleta, y que esa labor quedó a elección de los jurados de mesa, no se supo a ciencia cierta el número de votos por la séptima papeleta.

³³ Fernando Carrillo es abogado de la Universidad Javeriana de Bogotá. Se graduó en 1985, durante la gestación del Movimiento estudiantil por la Séptima Papeleta era profesor de Instituciones Políticas y Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Javeriana. Después del Movimiento fue Consejero del Presidente César Gaviria y luego su Ministro de Justicia.

En conclusión, "la séptima papeleta, más que un hecho electoral, fue un hecho político y social de gran relevancia en la historia del país, pues se convirtió en el catalizador de las frustradas intenciones del sistema político por conjurar la crisis nacional" (Ramírez Quintero, 2002). Para otros investigadores, que soslayaron el conflicto del sistema político, lo decisivo fue el trabajo de los medios de comunicación (Ramírez Quintero, 2002). Sin olvidar que la acogida de los medios de comunicación se favoreció en un comienzo por su cercanía con las universidades.

Cinco días después de las elecciones, el 16 de marzo, las diferencias que desde el momento mismo de la creación del movimiento estudiantil se dejaban entrever, se marcaron de forma definitiva después del foro universitario de la Universidad Libre. Para entonces la división entre los dos grupos se hizo explícita. El grupo denominado Todos podemos Salvar a Colombia (TPSC), estaba constituido principalmente por estudiantes de la Javeriana y del Rosario, quienes tenían vinculación a las juventudes liberales, por estudiantes de la Sergio Arboleda, la Católica, La Salle, La Central y grupos como Tradición, Familia y Propiedad, algunos con vinculación a las juventudes conservadoras y a la Iglesia. Y el Movimiento Estudiantil por la Constituyente (MEC), en el cual participaron estudiantes de universidades públicas como la Nacional, la Pedagógica Nacional y la Distrital estaba constituido por juventudes de izquierda, de la UP, del M-19 y de las Juventudes Comunistas (JUOCO), del Partido Socialista de los Trabajadores (PST). En ambos grupos hubo estudiantes que se querían mantener como "independientes", especialmente por su rol conciliador (Duarte, 2008) y por su deseo de no formar parte de ningún partido político tradicional. Las diferencias entre los dos grupos en un principio, se apoyaron en las formas de actuar políticamente y en la idea de la protesta y movilización estudiantil, más que en la noción de clase, que era más un estereotipo y una forma de protección. El estudiante tira piedra no era directo y se veía obligado a expresar su inconformidad a través de la violencia, al contrario del estudiante de universidad privada que favorecía la institucionalidad (Ramírez Quintero, 2002). "Algo cercano a la guerrilla para mí en ese momento era inconcebible" (Sánchez, O, 2008). Al MEC llegaron

simpatizantes de universidades privadas como los Andes, el Externado de Colombia y La Salle. “Yo venía de los Andes porque allá en cualquier debate me tachaban de mamerto” (Duarte, 2008). En efecto, ese 16 de marzo, el MEC publicó una carta, difundida por el diario *El Espectador*, en la cual convocaba a un congreso universitario para el 12 y 13 de mayo. Por su parte el TPSC, contestó con la propuesta de realizar un foro por la constituyente para el 18 de abril; no obstante, era una fecha bastante cercana para que el grupo pudiera realizarla, y finalmente no se hizo. A partir de este momento, el movimiento estudiantil vivió en un ambiente de continua competencia entre los dos grupos estudiantiles, lo que en última instancia lo condenaría a su extinción. El MEC advertía que la convocatoria a la ANC debía ser amplia y popular, su contenido decidido mediante debate nacional y su carácter democrático protegido desde un principio y hasta el final mediante participación del pueblo en los resultados. “No querían una constituyente de notables y mucho menos sustentar un cambio constitucional, para que todo siguiera igual” (Duarte, 2008).

La clase política tradicional insistía en hacer reforma constitucional por la vía del Congreso. El expresidente Turbay Ayala pedía que se reformara antes de la ANC el decreto constitucional que exigía reformar la constitución por la vía legislativa. El nuevo Ministro de Gobierno, Horacio Serpa del partido Liberal, se constituyó en el nuevo canal de comunicación entre los dos grupos universitarios y el gobierno, el cual pretendía llegar a un acuerdo político que le diera cierta garantía a la convocatoria de la Asamblea Constituyente por parte del presidente Barco. Finalmente se creó una comisión integrada por un miembro de cada partido político y de cada sector social, encargado de estudiar el tema de la reforma constitucional, pues era claro que los partidos estaban interesados en este proceso, desde el éxito de la séptima papeleta, y querían capitalizar la iniciativa. Además, en el proceso de paz con el M-19 se había prometido una constituyente.

Los estudiantes no fueron invitados, lo cual fue interpretado por ellos como la posibilidad de que la asamblea se convirtiera en un mecanismo para el reacomodo de la vieja clase política. No obstante el común temor, de nuevo la división se hizo notoria. “El grupo TPSC exigía que en el acuerdo se

establecieran tres puntos: i) la asamblea debía ser convocada por el presidente de la república; ii) debía haber un término de 120 días para su convocatoria; y iii) en su conformación debía haber participación de las fuerzas políticas y sociales del país”. Por su parte, el MEC con una postura más radical afirmó que si en los acuerdos primaba los intereses de los partidos políticos sobre las propuestas de los demás sectores de la sociedad, podrían emprender una “ardua campaña por el No voto a una Asamblea Constituyente de la clase política” (Ramírez Quintero, 2002).

El 26 de abril fue asesinado Carlos Pizarro, candidato presidencial por el M-19, lo cual obligó al Presidente Barco a convocar la Asamblea mediante decreto de estado de sitio, decreto número 927 del 3 de mayo de 1990. En el primer congreso estudiantil realizado en la Universidad de La Salle, con una “participación masiva de las distintas juventudes³⁴ (Barrios, 2008)³⁵, los grupos que hasta el momento habían liderado el movimiento estudiantil, TPSC y MEC, se dividieron. El MEC rechazaba el decreto porque no representaba las iniciativas populares y tampoco recogía las propuestas de los estudiantes de ese grupo. Finalmente lograron un consenso entre los dos grupos, anunciaron su respaldo al mencionado decreto y aseguraron que votarían por el Sí a la Asamblea Nacional Constituyente, siempre y cuando se tuviera en cuenta las siguientes condiciones, según Oscar Ramírez, sociólogo egresado de la Universidad Nacional: “(i) La asamblea debía ser convocada por el presidente electo y no por el Congreso; (ii) Sólo aceptarían por Asamblea Constitucional, lo discutido como Asamblea Nacional Constituyente; y iii) La asamblea, además de ser democrática y popular, era autónoma” (Ramírez Quintero, 2002). De esa manera se pensaba evitar suspicacias por parte de la clase política tradicional. Finalmente la opinión pública y el estudiantado ejercieron presión sobre la Corte Suprema de Justicia, mediante un acto simbólico por la paz y por la aceptación de la constituyente. Esta corte declaró constitucional el famoso decreto. Con el veredicto de la corte, el poder judicial daba la palabra al

³⁴ La organización estudiantil fue similar en las universidades participantes y siguieron un esquema democrático e inclusivo. La Oresap, Organización estudiantil de la Esap, por ejemplo formuló una coordinadora de doce miembros: cuatro de izquierda, cuatro independientes y cuatro liberales (Duarte, 2008).

³⁵ Líder estudiantil en ese momento. Estudiante de tercer semestre de Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

pueblo. El futuro presidente envió comunicación de reconocimiento por el trabajo de los estudiantes realizado en favor de la democracia; en pocos días serían las elecciones, donde saldría electo como delegado del partido Liberal y del proyecto político de Luis Carlos Galán, César Gaviria Trujillo.

En conclusión, la muerte de Pizarro aceleró el cauce del movimiento por la ANC, pues la gran movilización nacional en su contra terminó definiendo la presencia política de l@s estudiantes por una nueva Constitución, no por una reforma, y a través de un nuevo mecanismo de consulta: la Séptima Papeleta. No se puede olvidar, que un mes antes, el 22 de marzo de 1990 habían matado a Bernardo Jaramillo-Ossa, candidato a la presidencia de la República por la UP, lo cual había movilizó a otro grupo de estudiantes. El 19 de marzo de ese año, en un debate en el parlamento entre el recién elegido senador de la República, Bernardo Jaramillo Ossa y el entonces ministro de gobierno, Carlos Lemos Simmonds, este inculpó a los líderes de la UP de ser "testaferros políticos de la guerrilla". Jaramillo Ossa respondió que acusaciones como esas equivalían a "colgarle lápidas en el cuello a los dirigentes de la oposición". Tres días más tarde, el joven dirigente fue asesinado en el aeropuerto de Bogotá. No sobra recordar que el mismo mes de marzo, el día 3, habían asesinado al líder dirigente de la UP, José Antequera. En esos días la agudización del conflicto armado a manos de los paramilitares, no se hizo esperar. Además de las implicaciones de la negación a la negociación entre el gobierno y el narcotráfico para que desistiera del proyecto de extradición (Melo et al., 1994). L@s estudiantes de izquierda reafirmaron su posición frente a la constituyente y revitalizaron la movilización.

El 27 de mayo, efectivamente Cesar Gaviria fue elegido Presidente con una de las más bajas votaciones del electorado, a la vez que, la Asamblea Constitucional recibía el 89% de votos a favor. Sobre el nuevo presidente recaía la responsabilidad de constituirla. Para ello, conformó la Comisión Preparatoria de la Asamblea Constituyente, a la cual ingresó Fernando Carrillo, uno de los profesores universitarios que hizo parte del movimiento estudiantil que creó la séptima papeleta. Carrillo se aseguró de acompañar a las juventudes liberales de la Universidad Javeriana desde el origen del

movimiento, en representación de los seguidores de Galán. Algunos interpretan la alta aceptación de Carrillo en el movimiento estudiantil, por su juventud y por la defensa de los intereses del movimiento. Sin embargo, para los miembros del TPSC, donde no sólo había liberales, hubo dos reacciones; para unos, aceptarlo significaba una traición al grupo, mientras que, para otros, era una oportunidad para fortalecer las relaciones con el gobierno, y así, posiblemente, alcanzar representación en la Asamblea Constituyente sin necesidad de batirse en el campo electoral. Lo veían muy cercano al gobierno por su ingreso a la comisión preparatoria como asesor constitucional de la presidencia y por el interés de los partidos en la iniciativa de la séptima papeleta.

El MEC, por su parte, rechazó la formación de la comisión preparatoria, pues para ellos dicha comisión buscaba hacer arreglos electorales con los partidos. Existía el temor de ser excluidos en la organización de la convocatoria y que los cambios estuviesen en manos de la clase política tradicional. Una de las diferencias más marcadas entre los dos grupos, estaba dada por la organización interna y por los métodos de activismo estudiantil. Mientras para el MEC era necesario realizar convocatorias populares y masivas, con el fin de atraer y facilitar la participación de múltiples sectores estudiantiles, económicos, sociales y políticos; el TPSC consideraba necesario concentrar esfuerzos en la relación con los medios de comunicación y con figuras públicas que aportaran al debate. Para ellos los colegios electorales aparecían como prioritarios para la preparación a la ANC, con lo cual se acercaban más a las maquinarias de los partidos tradicionales. El MEC por su parte defendía la necesidad de un cambio más democrático mediante mecanismos para una convocatoria popular y dirigida a transformar las estructuras de poder antes que hacer un remedo de reforma constitucional.

L@s dos grupos estudiantiles tuvieron acercamientos con los grupos guerrilleros, pero ninguno logró concretar la participación de los mismos en la Asamblea Nacional Constituyente. Las FARC apoyaban la convocatoria a la constituyente y así lo hicieron saber a l@s estudiantes. A través del diario *El Tiempo* los estudiantes del grupo TPSC invitaron a las FARC a “participar en el gran debate nacional para la transformación del país en el seno de la Asamblea

Constitucional como alternativa legítima por orden expresa del pueblo”, pero el riesgo de la mediación y la ambivalencia del gobierno de Gaviria en su relación con las FARC lo dificultó. El grupo MEC se había propuesto dialogar con el EPL para convocar a la paz y a la constituyente, pero esto finalmente no se realizó. En su lugar en la estrategia de sensibilización y educación ciudadana para la constituyente visitaron la cárcel modelo donde hicieron un foro con presos políticos del M-19, del ELN y del EPL y escucharon propuestas sobre la reforma. Los diálogos con los guerrilleros llegaron a su fin en diciembre de ese año después de la elección de la ANC, cuando las Fuerzas Militares atacaron el centro de operaciones de las FARC en Casa Verde.

En el temario de la reforma sí parecían estar de acuerdo los dos grupos, pues había un cierto acuerdo respecto a los aspectos de obligatoria reforma como "el Congreso, la administración de justicia, los estados de excepción, los Derechos Humanos y garantía sociales" (Ramírez Quintero, 2002). No obstante este consenso, no se pudo concretar una propuesta específica.

El 2 de Agosto de 1990 se acordó que a través de la declaratoria del estado de sitio, se llamaría a la elección de la Asamblea Constituyente, conformada por 70 miembros elegidos por listas. El presidente había acordado el temario de la reforma con su comisión preparatoria, el cual quedó reducido a los diez siguientes puntos: cambios al congreso, justicia y ministerio público, administración pública, derechos humanos, partidos políticos y oposición, régimen departamental y municipal, participación, estado de sitio, temas económicos y control fiscal. La paz no se incluyó, ni se incluyeron los grupos guerrilleros que estaban vinculados al proceso de paz con el gobierno. Tampoco se otorgó circunscripción especial para los estudiantes. Las reacciones del movimiento estudiantil no se hicieron esperar. El TPSC apeló a la implantación de la democracia participativa, pues, el famoso acuerdo político al no proponer una circunscripción mixta excluía a varios sectores sociales y dejaba por fuera el esquema de democracia representativa que se quería. Ellos pedían una ANC donde el sistema electoral fuera distinto, conjugando la votación representativa, la votación directa y la de colegios electorales (Barrios, 2008). Exigían (i) la participación de los sectores excluidos en los acuerdos; ii)

en la comisión constitucional del presidente también debían estar incluidos representantes de los sectores sociales y económicos; iii) el temario debería reflejar los anhelos y expectativas del pueblo colombiano; y iv) el resultado de la Asamblea Constituyente debería ser refrendado por el pueblo colombiano" (Orjuela et al., 1993). El MEC por su parte, consideró que, ante el arbitrario proceso democrático, la Asamblea estaba "en franca amenaza"; los principios por una asamblea democrática y popular estaban en riesgo de desaparecer. Esto contradecía el acuerdo de las elecciones del 11 de marzo y del 27 de mayo, como lo expresó públicamente en el periódico *El Tiempo* Catalina Botero, una de las líderes del MEC (Botero, 1990). Aunque se había manifestado el desacuerdo desde el principio esto fue insuficiente. El gobierno ya lo había ratificado.

Finalmente, el 24 de agosto de 1990, 17 días después de la posesión de Gaviria, se expidió el decreto 1926 por el cual se convocó la Asamblea Constituyente. Antes de su posesión se había suscrito un acuerdo sobre esta convocatoria, como presidente electo y director nacional del partido liberal, con los representantes más influyentes de cada partido, Álvaro Villegas Moreno, presidente del directorio nacional social conservador, Rodrigo Marín Bernal, representante del Movimiento de Salvación Nacional y Antonio Navarro Wolf, representante de la Alianza Democrática M-19. No se incluyó la participación del Partido Comunista ni de la UP. Así las cosas, el siguiente paso era establecer un mecanismo de legitimación del temario. Para ello se crearon las llamadas comisiones preparatorias, de las cuales, no se pudo identificar las posiciones particulares de los estudiantes. Es importante advertir, que en las comisiones participaron tanto el MEC como el TPSC, y de nuevo se evidenció las diferencias entre ellos. El MEC insistió en su desacuerdo con el decreto 1926 pues dejaba de lado los principios de soberanía y autonomía, y decidió demandarlo ante la Corte Suprema alegando la voluntad popular de convocar a la ANC. El estudiante de derecho que interpuso la demanda estaba seguro de ganar el pleito (Ramírez Quintero, 2002).

Entre septiembre y diciembre sesionaron las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias en las cuales participaron estudiantes de cada grupo de manera

separada. Paralelamente, con el ánimo de establecer la posición del movimiento con respecto a la Asamblea Constituyente, si se apoyaba o no el decreto 1926 y la forma de participación, el 14 y 15 de septiembre, se celebró el Segundo Congreso Estudiantil por la Constituyente en la Universidad de Medellín. Se escogió Medellín, tal vez con la intención de alejarlos de los debates de organización y acercarlos a otros actores interesados en la coyuntura de la ANC. Además, antes del viaje a Medellín los partidos políticos y las organizaciones políticas los habían invitado a formar parte de sus listas. Quienes en él participaron, lo recuerdan como el comienzo del fin del movimiento estudiantil (Barrios, 2008; Sánchez, O, 2008). Mientras un grupo de estudiantes propuso que la acción se concentrara en la promoción, fiscalización y vigilancia de la Asamblea Constituyente, otro sector abogó por la participación en la confrontación electoral a la Asamblea como representantes de los estudiantes universitarios. Esta última postura logró "triunfar" en el congreso, y entonces, la discusión se concentró en la conformación de una lista única de estudiantes, que lograra representación a nivel nacional y de todos los grupos estudiantiles. Se sumó a esto el debate de otros grupos de estudiantes como los anarcos que se resistían a la participación electoral. Pero finalmente los estudiantes de izquierda advirtieron que, la lista debía ser encabezada por un estudiante "independiente" que representara el movimiento estudiantil y no a nombre de un partido político, lo cual, condujo a una rivalidad entre los posibles candidatos, pues ninguno de los estudiantes quiso ceder su lugar, ambos querían participar. El debate fue permanente y sólo al final del encuentro los organizadores lograron establecer un mecanismo de votación. "La incapacidad de llegar a un acuerdo, sumada a las acciones de los grupos radicales que impedían un debate sin manipulaciones, allanó el camino para que la libertad de listas se impusiera en el desenlace del congreso" (Ramírez Quintero, 2002). El MEC defendía la posibilidad de respeto a la voluntad popular, pero el sabotaje logró que en vez de una sola lista que representara al movimiento se impusiera la opción de múltiples listas de diversos grupos estudiantiles. La votación mayoritaria fue por la participación electoral con los partidos políticos. Se fracturó el movimiento definitivamente. La notoria fractura terminó siendo aprovechada por los distintos grupos estudiantiles con tradición en la actividad política y por supuesto, por los partidos políticos.

Después de Medellín, la división trajo por una parte, la ruptura interna de los dos grupos y por otra parte, la emergencia de numerosas candidaturas, lo que implicaba el riesgo de disminuir la posibilidad de alcanzar representación estudiantil en la Asamblea y daba el golpe final al movimiento estudiantil, gran paradoja si se piensa que, "una de las consignas más divulgadas por el movimiento estudiantil fue: 'Por todo lo que nos une y contra todo lo que nos separa'. Sin embargo, lo que una vez los unió ahora los separaba: la Asamblea Constituyente" (Ramírez Quintero, 2002).

Luego de esto, la actividad estudiantil concentró esfuerzos en la campaña política. Para la elección de la Asamblea Constituyente se inscribieron 13 listas estudiantiles, las cuales representaron un total de 66 candidatos estudiantes. Esa numerosa participación confirmó el temor de quienes defendieron el mantenerse al margen del proceso electoral. En efecto, de esos 66 candidatos sólo uno logró curul en la Asamblea Constituyente: Fabio Villa³⁶ estudiante del MEC (Mera, 2009), pues Fernando Carrillo, promotor de las juventudes liberales, era profesor, y también llegó a ser viceministro de justicia del gobierno Gaviria. La lista de Carrillo, Movimiento Estudiantil Unido por Colombia, logró reunir en sus filas distintos líderes estudiantiles, protagonistas del proceso. Su segundo renglón fue Oscar Guardiola, estudiante de la Universidad Javeriana uno de los líderes del TPSC. El tercer renglón, Oscar Sánchez, estudiante de la Universidad del Externado, quien había sido líder destacado del MEC. La filiación liberal de Carrillo y el apoyo de tipo partidista a su candidatura provocó que la representación de los estudiantes a través suyo quedara en entredicho. Villa en aquel entonces era estudiante de sociología de la Universidad Nacional y activista del MEC. Ingresó al noveno renglón de la lista de la AD-M19, debido a su carrera en un partido político de izquierda. Precisamente uno de los elementos claves de la ANC es que fue capitalizada por fuerzas políticas tradicionales y eso le quitó legitimidad. La identidad

³⁶ En 1989 Fabio Villa era el secretario general de la Juventud Revolucionaria de Colombia (JRDC), sector juvenil del Partido Comunista de Colombia Marxista Leninista (PCCML), del cual era el partido político del EPL. "En la segunda mitad de 1990 el EPL se encontraba en el proceso de desmovilización sobre la base de su participación en la Asamblea Constituyente" (Mera, 2009)

colectiva del movimiento estudiantil se fracturó ante la fuerza de la representación del poder del sistema político.

El panorama no podía ser más desconsolador, las cifras ponían en evidencia que, la participación estudiantil en las elecciones del 9 de diciembre de 1990 fue un rotundo fracaso. Como se dijo, el talón de Aquiles del movimiento se explica por la incapacidad de los estudiantes de llegar a un consenso que permitiera una lista única, haciendo que su fin no dependiera únicamente de factores externos al movimiento sino de las contradicciones y divisiones propias, no sólo a nivel ideológico, sino además regional, como quedó demostrado también con los resultados. El desastre electoral significó el deterioro del Movimiento Estudiantil a comienzos de la década del noventa. A ese análisis de resultados electorales debe sumarse un aspecto aún más interesante. Generalmente se ha aceptado que la alta abstención por la Asamblea es un indicativo del triunfo de la democracia participativa, ya que los políticos tradicionales se abstuvieron de participar en la jornada. De dársele crédito a esta interpretación quiere decir que sin la presencia de la maquinaria que mueven esos políticos tradicionales, la gente no se siente estimulada para participar en las votaciones, lo que significa finalmente, que pese al ánimo renovador liderado por el movimiento, “en la cultura política colombiana el clientelismo siguió campante” (Duarte, 2008). Pero lo más contundente fue que, en la conformación final ganaron liberales y conservadores. La tercera fuerza fue la AD-M19, y después quedaron unos pocos movimientos sociales.

El 9 de octubre de 1990, la Corte Suprema de Justicia emitió el fallo: “la Corte procederá a declarar como inexecutable todas aquellas limitaciones que en la parte motiva y en la parte resolutive implican restricción al ejercicio pleno de su soberanía de la Asamblea Nacional Constituyente” (Universidad de los Andes, 1990: 324-349). Declaró la constitucionalidad del decreto 1926 de 1990 con excepción de algunos apartes del acuerdo político, pero la importancia de esta sentencia era que se mantenía la vigencia de la reforma constitucional, y la liberación de la Asamblea Constituyente del temario propuesto en los acuerdos políticos. Este hecho suscitó un sentimiento de triunfo en los estudiantes, en especial los del MEC y de organizaciones políticas como la Juventud

Comunista. En conclusión, el fallo le daba vía libre a la ANC y la concebía como democrática, popular y autónoma, base del movimiento estudiantil.

Entre ese día del fallo y el 9 de diciembre cuando se eligió la ANC los estudiantes de las listas ya realizadas intentaron hacer difusión en los medios de comunicación. “El Movimiento Estudiantil, que había comenzado en 1989 con el intento de conformar una organización estable, y que había logrado movilizar a dos mil estudiantes de cerca de treinta universidades a nivel nacional, se fue muriendo en una larga agonía y para la fecha de expedición de la nueva Constitución de Colombia, el 4 de julio de 1991” (Duarte, 2008), sólo quedaba el recuerdo de la séptima papeleta como su máximo triunfo. “A pesar del fracaso de la organización estudiantil, se mostró que el movimiento estudiantil fue más que la historia de la célebre papeleta” (Ramírez Quintero, 2002). La característica principal del movimiento estudiantil de finales de la década de los ochenta fue la de un movimiento estudiantil con “múltiples reivindicaciones políticas, insertado en la crisis política colombiana y en donde una nueva Constitución parecía, la mejor solución posible” (Duarte, 2008).

Es claro que el movimiento estudiantil no se orientó hacia el campo educativo, pues centró su interés y su accionar en el campo político, teniendo como factor estructural la crisis sociopolítica de entonces y como punta de lanza el asesinato de los líderes presidenciales Galán, Pizarro y Jaramillo Ossa. El movimiento fue un rechazo a la violencia, a la indiferencia e impunidad en todo el territorio nacional, que sumado a la especial vehemencia con que los estudiantes de izquierda protestaron por los asesinatos de los líderes que representaban la izquierda democrática, hace pensar en una forma de identidad política distinta a ser sólo estudiante, en una identidad como jóvenes, convencidos de poder cambiar la estructura general del poder estatal desde la sociedad.

Identidad política en su relación con la historia política del país y con los partidos políticos fue uno de los elementos que la definieron: su pretensión política de mantenerse por fuera de los partidos, pero no había que olvidar la tradición y el valor de los mecanismos de representación y de acción que

tienen los partidos. La ausencia de consenso y de cohesión también le impidió mantenerse. Aunque hubo una gran transformación en el movimiento, pasó de cierta cohesión alrededor de la posibilidad de cambio social amplio, hacia una incorporación en las lógicas de los partidos, en el espectro que tenía el país político del país en su conjunto (izquierda, derecha, centro), y allí se presentó la polarización que lo llevó a su fin. También porque los desorganizados, por fuera de los partidos, no pudieron contener la división ni ofrecer alternativas.

Es importante matizar la crítica que se hace a la oposición o subversión del estudiantado frente al Estado o hacia las instituciones políticas; no puede ser interpretada como un ataque, sino como un llamado urgente a reformar las instituciones políticas. La relación clase social-movimiento estudiantil al principio de la movilización, señaló cómo los estudiantes del TPSC se aproximaron a una postura reformista mientras que los estudiantes del MEC lo hicieron hacia una propuesta revolucionaria, pero en su etapa final esta división se matizó. Lo que había ocurrido con sus congéneres de los años sesentas y setentas, no ocurrió en este movimiento, no fueron víctimas de retaliaciones y represiones estatales, su fragmentación se debió más al apoyo de sectores de los partidos liberal, conservador y AD-M19. Pese a que el movimiento criticó el bipartidismo y planteó desde un principio su carácter autónomo, “la composición misma del movimiento estudiantil era, de entrada, un impedimento en la consecución de tan anhelada independencia” (Ramírez Quintero, 2002).

La participación del estudiantado en el movimiento también se constituyó en un mecanismo de movilidad social para los futuros profesionales. Después de la dispersión del movimiento, algunos estudiantes se convirtieron en asesores de los constituyentes y siguieron la carrera política ocupando cargos de elección popular; en la actualidad algunos ocupan altos cargos públicos y otros, en menor medida, se están desempeñando en las universidades como docentes e investigadores. Al parecer, el movimiento estudiantil sirvió de “escuela” política para la mayoría de sus principales líderes, quienes se han constituido en un grupo de nuevos políticos. Sucesos que refuerzan esta idea son las actividades públicas realizadas por ellos mismos a propósito de la celebración de los diez años de la séptima papeleta y de la Constitución de 1991. Conmemoraciones

mediante las cuales no sólo buscan re-legitimar sus acciones pasadas sino sus posturas políticas presentes, máxime si el tema nacional es la reforma de la carta política del 91. Para algunos de los estudiantes que se reencontraron con motivo de la conmemoración es claro que no se trata de esperar que les permitan acceder al poder, sino de ejercerlo, en eso radica el poder Constituyente, poder que siempre se quiere expropiar.

Las marchas, caravanas, comunicados, asambleas, foros, congresos y demás formas de expresión colectiva utilizadas por el movimiento estudiantil han sido, históricamente, las formas típicas de acción de los movimientos sociales. Es lo que Tarrow denomina los repertorios de acción colectiva. Repertorios en los que el factor generacional influyó al poner en juego las normas y los valores de las distintas cohortes. Para la organización estudiantil del movimiento por la séptima papeleta, el relevo generacional tuvo un ritmo bastante rápido determinado por un lustro, promedio de duración de una carrera universitaria. Esto significó que los núcleos activos estudiantiles, que desempeñaron sin duda un importante papel de dirección y orientación, no sobrepasaron, por lo común, ese período de tiempo, por lo cual la transmisión social de la experiencia estudiantil es poco continua y la organización de una fuerza política con proyectos y reivindicaciones identitarias, por parte de la juventud, es prácticamente imposible.

El referente generacional del movimiento estudiantil constituyó más allá que una experiencia mediada por estrategias discursivas y una oposición retórica, un verdadero encuentro intergeneracional, pues hubo fuerzas simbióticas entre los jóvenes y con sus oponentes, los viejos políticos tradicionales.

Con el apoyo de los medios de comunicación, la propuesta de la ANC adelantada por los estudiantes se vio como una idea innovadora y una salida institucional a la crisis que vivía el país con un narcotráfico directamente enquistado en el congreso de la República; la séptima papeleta se vio como algo ideal, pues permitió reformar la Constitución. Ahora, si se observan las implicaciones de la ANC en el marco sociopolítico del país, se encuentran otras fuerzas en medio de la correlación, elementos coyunturales: la apuesta por la

apertura económica y las nuevas condiciones de orden público derivadas de la ambivalencia del gobierno con los actores armados. Fuerzas que incidieron en la inflexión de las políticas de juventud en 1992.

La ANC se constituyó en una coyuntura favorable en la dirección de un cambio en las políticas de juventud. En ese marco sociopolítico, los estudiantes del movimiento se convirtieron en el catalizador de la crisis nacional, lo cual dejó ver cómo se había aprovechado la estructura de oportunidad política³⁷, por parte de los contendientes. Mientras para los estudiantes la ANC representó una oportunidad para la apropiación conciente de un destino común y de aprehensión de sí mismos como actor sociopolítico, para los sectores marginados, indígenas, afro-descendientes y movimientos feministas, significó un fortalecimiento para sus movimientos y un lugar en la ANC. Para el gobierno y las fuerzas partidistas fue distinto. Gaviria, el jefe de gobierno, respaldó el movimiento estudiantil pues significaba la oportunidad de introducir gran parte del articulado de su política gubernamental sin mayores tropiezos, además de activar su proyecto de modernización política y de apertura económica. Y para los partidos significaba el mejoramiento de su posición en el cuadro de poder político. Lo cierto es que la composición política de la ANC³⁸ fue excepcional. El partido AD-M19 logró el segundo lugar en puestos dentro de la ANC, por encima del partido conservador, y se posicionó como un tercer partido político. La Unión Patriótica obtuvo dos puestos, junto con otros movimientos sociales. Todo ello en señal de la profundización de la democracia lograda con la ANC.

³⁷ Se entiende la estructura de oportunidad política como una dimensión del entorno político que permite fomentar o desincentivar la acción política entre la gente. Los movimientos sociales se han formado cuando los ciudadanos corrientes, a veces animados por líderes, responden a cambios en las oportunidades que reducen los costes de la acción colectiva (Tarrow, 2004)

³⁸ El 5 de febrero de 1991 se instaló la Constituyente en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional donde las tres fuerzas mayoritarias de la Asamblea eligieron una presidencia colegiada de tres miembros: Horario Serpa Uribe, Álvaro Gómez Hurtado y Antonio Navarro Wolff. Allí mismo se proclamó la carta constitucional cinco meses después el 4 de julio.

Cuadro 4. Composición política de la ANC.

Fuente: (Granda Marín, 1994)

Partido Político	% de Votos	Puestos en la ANC
Partido Liberal	26.75	25
AD M-19	15.48	19
Movimiento Salvación Nacional	6.38	11
Partido Social Conservador	4.99	5
Conservadores Independientes	3.11	4
Unión Cristiana	2.56	2
Unión Patriótica	1.46	2
Indígenas y otras listas	6.30	2

Desde la perspectiva política la ANC significó un cambio profundo para la sociedad colombiana. La participación de diversas fuerzas, incluidos sectores e intereses distintos, irrumpió por primera vez en la vida política nacional. A partir del logro de su composición, bastante pluralista, se dio lugar a una manera distinta de concebir la participación política, y se dio lugar a una negociación de paz exitosa con algunas fuerzas insurgentes como el M-19 y el EPL (Uprimny, 2001). Los integrantes de la llamada Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), FARC, ELN y una disidencia del EPL, no participaron en el proceso de paz, con lo cual el conflicto armado se recrudeció. La CGSB no renunció al uso

de la violencia aunque mantuvo públicamente su interés de participar en la ANC (Hurtado, 2006).

Después de la ANC y como consecuencia de ella, el gobierno Gaviria aprovechó para instalar la primera estrategia de gobierno orientada al desarrollo de la nueva política de juventud. El escenario parecía ser el más propicio, para crear una nueva institucionalidad, dependiente directamente de la Presidencia y, encargada de materializar la política. Todo parecía darse de acuerdo a lo planeado. Antes de culminar la participación de los jóvenes en la ANC, la Corporación Viva la Ciudadanía organizó un encuentro-homenaje con los constituyentes y los participantes del movimiento juvenil. El 5 de junio de 1991 los más diversos movimientos y organizaciones sociales presentaron sus puntos de vista sobre la Constitución e invitaron a la ciudadanía a apropiársela. En ese marco, varias de las organizaciones juveniles establecieron una mesa de trabajo para debatir varios temas de interés para l@s jóvenes en la nueva Carta. Desde ese momento se inició la preparación del seminario taller “Juventud y Constitución de 1991”, con el respaldo de la Corporación Viva la Ciudadanía y, como estaba previsto por la tecnocracia de gobierno, con la recientemente creada Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, (CJMF). Esta CJMF fue el actor sociopolítico clave del desarrollo del nuevo modelo estatal en la política de juventud. Como pasó con varios cambios, la ANC fue el ámbito que dio para todo. La CJMF concretó las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, “Revolución Pacífica”, sobre los jóvenes. La intención era avanzar en la protección a los jóvenes (art. 45 CP) y convertirlos en el actor crucial del desarrollo (Presidencia de la República, 1991b).

En diciembre de ese mismo año se celebró el taller con la participación de varias organizaciones y agrupaciones juveniles, donde se debatieron varios temas, todos referidos a las pautas centrales de las políticas de juventud que se formularían en la CJMF.

Después de la ANC algunos jóvenes lograron mantener su organización social y política por medio de entidades creadas por ellos mismos, como fue el caso de la Fundación Séptima Papeleta (Sánchez, O, 2008), y también con apoyo de organismos nacionales e internacionales. Entre las entidades de carácter

nacional que apoyaron el trabajo político de l@s jóvenes estuvo la Corporación Viva la Ciudadanía (Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia et al., 1993) y el Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep. Y en la esfera internacional la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ, O I d J et al., 2001). Pero como se había mencionado la incidencia política de l@s jóvenes durante y después de la nueva Constitución, fue mínima.

Después de la Constitución de 1991 se enunciaron los elementos que configurarían el núcleo de la política para jóvenes en el país, como se analizará en el siguiente capítulo. La juventud pasó a ser el símbolo del gobierno de turno: “Juventud fuente de paz y progreso” [...] “Promesa de futuro” (Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia et al., 1993). En el Plan de Desarrollo se anunciaron una serie de recursos para el nuevo programa dirigido exclusivamente a la juventud, ubicado en la Presidencia de la República (Presidencia de la República, P, ca 1992), y para la primera política de gobierno para l@s jóvenes, mediante el CONPES (CONPES, 1992).

Pese a que la Constitución planteó una transformación del Estado de Derecho Liberal hacia un Estado Social de Derecho, que implicaba el reconocimiento de los derechos fundamentales de las tres generaciones, esto quedó como una esperanza, y aún no se ha convertido en realidad. Se definieron algunos mecanismos de garantía constitucional de no violación de los derechos, de carácter individual: la acción de tutela (artículo 86 C.P.), la acción de cumplimiento (artículo 87 C.P.) y las acciones populares (artículo 88 C.P.).

La carta constitucional aunque también reconoció la multiculturalidad, la pluriétnicidad, la diversidad religiosa y la necesidad de impulsar medidas de acción afirmativa para las poblaciones históricamente discriminadas, tales como la juventud y las mujeres, su planteamiento fue retórico solamente. La realidad no cambiaría con la sola letra.

Los cambios anunciados sobre el Estado laico y el Concordato, tampoco se realizaron. Un Estado laico implicaba no tomar ninguna religión como oficial, y por lo tanto, garantizar el derecho fundamental a la libertad de credo y a la

libertad de conciencia. Los asuntos religiosos quedarían restringidos al ámbito privado y el poder político ganaría espacios de realización. En 1993 la Iglesia evitó la renovación del Concordato vigente desde 1887, con lo cual se mantuvo las prerrogativas para la Iglesia católica (Wills et al., ca. 2008). Esta medida afectó directamente las políticas de SSR.

La implicación para el joven y para el ejercicio de su sexualidad fue trascendental, pues en vez de realizar un proyecto político de sociedad democrática y laica, capaz de cuestionar la concepción sacra del poder y las tradiciones moralistas heredadas de la Iglesia, lo que se hizo fue cerrar la opción de debate público sobre los jóvenes (sexualidad, aborto), y mantener el predominio de la Iglesia sobre la estructura del Estado que venía mucho antes de la ANC. Pese a que se declaró el derecho a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la salud reproductiva, para hacer realidad los derechos sexuales y reproductivos DSR, sería necesario otro proceso. La respuesta de la Corte a las demandas en contra de establecimientos escolares por causa de vulneración del derecho a la educación, a causa de expulsión por embarazo, fue tan insuficiente frente a la problemática del embarazo y de SSR de juventud, como lo fue ver las leyes y la Constitución como un milagro que solucionaría todo (Medina, Medófilo, 1997).

El proceso de construcción del movimiento por la séptima papeleta señala la importancia de la organización social a la hora de enfrentar un cambio político. En ese sentido las contradicciones entre los jóvenes, en contraste con las organizaciones políticas de otros actores, así como su poca permanencia, afectaron las expectativas y pretensiones de transformación del movimiento.

2.4. El conflicto en la ANC: una cuestión de dignidad para las mujeres

En el marco de la ANC algunos de los temas de debate tuvieron un límite, sobre todo a la hora de votar, debido a la rentabilidad electoral para los actores sociopolíticos participantes. El aborto fue uno de esos temas y no podía quedar por fuera. Al final se mantuvo igual a como entró, penalizado, por un total de 40

votos contra 25. Ningún partido político se comprometió, ni siquiera el reciente AD M-19, que tenía afinidad y cercanía con el debate sobre igualdad de derechos impulsado por los movimientos feministas y de mujeres. Ellas, después de años de crítica al Estado, a la Iglesia y a la academia, “colocaron dos temas en la agenda de la ANC mediante estrategias de cabildeo, pues no lograron elegir ninguna representante. Los temas fueron la libre opción de la maternidad y la aceptación de las distintas formas de familia” (Wills Obregón, 2004). Ninguno de los dos pasó, pues la pugna entre los poderes de la Iglesia y los partidos políticos llevó a privilegiar la legislación civil para la regulación de las relaciones de pareja en el matrimonio y el divorcio, antes que la libre opción de la maternidad.

Aunque una de las estrategias del debate sobre el aborto en la ANC fue presentarlo como “libre opción de la maternidad”, con el propósito de mitigar las resistencias y llamar la atención sobre la responsabilidad de la mujer, ésta no surtió el efecto esperado. Las comisiones definidas en la Asamblea para el tema, lideradas una, por María Mercedes Carranza³⁹ y Aída Abella⁴⁰ y otra, por Jaime Benítez Tobón⁴¹ e Iván Marulanda⁴² fueron rechazadas rápidamente por los conservadores, con el argumento del inicio de la vida en la concepción para evitar cualquier avance en materia de aborto⁴³. Efectivamente, la Iglesia participó en el debate político del tema, lanzando un plebiscito para recoger firmas de apoyo a la consagración constitucional del derecho a la vida desde la concepción. La comisión masculina corrió con mejor suerte, pues se le aprobó el proyecto del aborto, pero en seguida se desistió, bajo el planteamiento que “ni los constituyentes, ni el país estaban preparados para dos cambios de tal magnitud al mismo tiempo”: se referían al divorcio y al aborto. El asunto quedó pospuesto. La AD M-19, partido del que se esperaba otra respuesta, afirmó, en

³⁹ María Mercedes Carranza, fue defensora de los Derechos Humanos, licenciada en Filosofía y Letras por la Universidad de los Andes. Periodista, Directora de la Casa de Poesía Silva en Bogotá. Miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

⁴⁰ Aída Abella, ex presidenta de la Unión Patriótica entre 1990 y 1996, Partido político de Colombia, fundado en 1985 como parte de una propuesta política legal de varios actores sociales: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Partido Comunistas Colombiano, entre ellos.

⁴¹ Jaime Benítez Tobón, Senador representante de la Izquierda Democrática Colombiana

⁴² Economista, Senador por el Partido Liberal entre 1986 y 1990

⁴³ “Aborto, ¿Hora de legalizar?” (Revista Semana, 1993), Informe especial, pp. 32-37

voz de “Navarro Wolf que era imposible batallar todo al mismo tiempo” (Viveros, 1997). El consenso de los partidos para la ANC delegó en el Congreso de la República la decisión de despenalizar el aborto.

Después del “Congresito⁴⁴”, las cargas sociales y políticas intentaron equilibrarse en la medida en que el debate sobre el aborto, se retomaba, ésta vez por parte de la senadora del partido AD M-19, Vera Grabe Loewenherz⁴⁵. Ella, *motu proprio*, con el apoyo en su equipo de trabajo legislativo, independiente de su partido, recogió los planteamientos del debate en el país, la experiencia en otros países y elaboró un estado del arte de la situación social del aborto en Colombia, con un propósito distinto. El vínculo del aborto con la paz, asunto que orientó su proyecto político desde entonces. “El aborto es un problema de violencia contra la mujer con efectos en la salud pública, dado el alto índice de mortalidad femenina por abortos mal hechos” [...] “es también una decisión muy difícil, pues no es un tema referido solamente a los derechos de las mujeres...” (Grabe Loewenherz, Vera, 2008). A la senadora no le interesaba dar el debate del aborto en el Congreso a puerta cerrada, por eso lo hizo en “la calle”, donde podría movilizar el tema de la paz y, debatir distintos matices del aborto, más allá de la moral y el tabú. Sin lugar a dudas, la configuración y la forma de presentar el problema del aborto por parte de la senadora Grabe fueron medidas relevantes socialmente; no obstante, no condujeron a algún avance legislativo. La sanción moral y su efecto político en el Congreso al parecer eran bastante fuertes.

El movimiento de las mujeres se activó en diversas organizaciones y asociaciones: las madres comunitarias por ejemplo habían trabajado una propuesta por un sistema nacional de promoción de la mujer, las feministas venían trabajando un proyecto de despenalización del aborto, el proyecto de libre opción de la maternidad y de atención al niño y a la madre, discutido por la

⁴⁴ El “Congresito” fue una instancia transitoria abierta entre julio y diciembre de 1991 como resultado de la ANC debido a la revocatoria del Congreso de la República. Ejerció funciones legislativas y de control político mediante una Comisión Especial, integrada por representantes del partido Liberal, de Salvación Nacional y del partido AD M-19 (Calderón, 2003).

⁴⁵ Antropóloga, cofundadora del M-19, lideró el movimiento hasta 1991. Posteriormente fue Senadora de la AD M-19 y ahora es profesora de educación para la paz en comunidades y universidades.

senadora Grabe se había trabajado con varios grupos de mujeres, incluyendo el grupo de trabajo legislativo de la senadora (Grabe Loewenherz, Vera 1991).

En este debate la Iglesia católica logró la persistencia del Concordato entre el Estado colombiano y la Santa Sede, que venía desde el siglo XIX, y determinó que en Colombia no existieran límites claros entre los asuntos de la Iglesia Católica y los del Estado. A través de la influencia de las altas jerarquías eclesiásticas sobre los partidos políticos y sobre la sociedad en general, la Iglesia siempre usó su poder para ejercer presiones sobre los legisladores en los debates sobre sexualidad, reproducción y políticas de población. Esto sin olvidar que la nueva Constitución política reconoció y protegió la diversidad étnica y cultural y la libertad de cultos, desde los cuales se ha podido valorar el aborto de otra manera distinta a la tradicional (Viveros, 1997).

Asimismo las feministas argumentaron, en la voz de Florence Thomas⁴⁶, otra manera de entender el aborto. “No es un crimen” [...] “Las mujeres deben poder tomar la decisión correcta sobre su cuerpo sin crear sentimiento de culpa”, [...] “es una cuestión de dignidad para las mujeres” (Thomas, 2007). Lo interesante de la lucha por la despenalización del aborto antes de la ANC fue que desde la creación de la Casa de la mujer y el auge de las organizaciones sociales y comunitarias de mujeres en los años setenta, se defendió el derecho al aborto, en un movimiento que paulatinamente confluyó en un trabajo pluriclasista, pluriétnico y pluralista, con un pensamiento y posiciones políticas distintas, pese a lo cual lograron desarrollar tendencias diferenciales, con procesos, estrategias y propuestas propias. Tendieron lazos de solidaridad y construyeron micro-poderes con posibilidades de irrumpir y subvertir el orden patriarcal y el sistema de relaciones dominantes en la sociedad (Páez et al., 1989). El Encuentro Nacional de Mujeres realizado en Bogotá en octubre de

⁴⁶ Florence Thomas nació en Francia. Es psicóloga y Magíster en Psicología Social de la Universidad de París. Feminista activa. Desde 1967 está vinculada a la Universidad Nacional de Colombia como profesora titular y emérita del Departamento de Psicología; y desde 1985 es coordinadora del Grupo Mujer y Sociedad del mismo centro docente, grupo que nació dentro de las políticas de estímulo al trabajo interdisciplinario de la Facultad de Ciencias Humanas y cuyo objetivo principal ha sido el de generar un debate y una reflexión alrededor del tema del ser femenino.

1990, bajo el lema "Un abrazo amoroso por la vida", reunió varias organizaciones en favor de "el derecho al aborto, a la contracepción y contra las esterilizaciones forzadas: las mujeres deciden"⁴⁷. Desde el 28 de septiembre de 1990, se celebra en el país el día por La Despenalización del Aborto en América Latina y el Caribe, por iniciativa del V Encuentro Feminista Latinoamericano, con el objetivo de debatir el aborto como "un problema que afecta a miles de mujeres: el aborto inseguro y sus consecuencias; reconociendo que es un problema de salud pública y justicia social"⁴⁸. Para Olga Amparo Sánchez directora de la Casa de la Mujer el aborto había sido una de las causas políticas del movimiento de mujeres a nivel nacional:

Las discusiones se hacen cada vez más radicales y se generan debates sobre los grupos de autoconciencia, el lesbianismo, la doble militancia, la autonomía, el aborto, la cotidianidad, el sentido de la familia, la relación de pareja, el poder, la salud reproductiva de las mujeres; se inicia la discusión sobre los centros o grupos de autoayuda y su sentido político para las mujeres colombianas (Sánchez, 1995).

Durante las sesiones de la ANC las mujeres reafirmaron la democracia como un ejercicio cotidiano en la casa y en el país, elaboraron una declaración publicada en *El Tiempo*, firmada por más de treinta organizaciones de mujeres y solicitaron enviar cartas de apoyo a la propuesta de Derechos de la mujer y la familia, a la Comisión V, de la ANC. Uno de los puntos centrales de la declaración destacó la protección para la maternidad y su participación equitativa:

Creemos necesario que se eleven a nivel constitucional los principios contenidos en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y que

⁴⁷ "Organizaciones Sociales de Mujeres", <http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/colombia/orga-1.htm>, consultado en octubre 16 de 2009

⁴⁸ "Promujer", consultado en <http://www.nodo50.org/mujeresred/aborto-repem.html>, octubre de 2009

*explícitamente se consagre: los principios de igualdad de derechos y oportunidades, [...] no discriminación [...] la participación equitativa de la mujer en las instancias de decisión [...]*⁴⁹

Se creó la Red Nacional Mujer y Constituyente y dos semanas después de creada ya 90 grupos de casi todas las regiones del país habían adherido (Lamus Canavate, 2006).

La lucha por la despenalización del aborto sirvió de preparación para la ANC, para debatir la libre opción de la maternidad como una opción de derechos humanos de las mujeres y de autonomía de los jóvenes. Durante la ANC su lucha se vinculó a los procesos de paz y a la necesidad de diálogo y negociación política y en contra de la violencia hacia las mujeres. El movimiento de mujeres estuvo presente antes de que la movilización por la ANC se hiciera visible, no se podría explicar de otra forma si no hubiera un discurso y una organización previamente, con una orientación para la acción política y redes de solidaridad. Cada acción colectiva y cada repertorio político requieren de una preparación, así como coordinación interna con otros actores sociopolíticos para garantizar la protección e impacto necesarios.

2.5. Otros actores y otras luchas en el mismo campo

Con la segunda revolución sexual que ocurrió en la década de los ochenta apareció otro actor social que defendió uno de los derechos sexuales, el derecho a la homosexualidad. Con participación de hombres gay principalmente y mujeres lesbianas, bajo la influencia del feminismo internacional, el campo de las políticas de SSR tomó otros rumbos para incluir en el debate el reconocimiento político de una opción sexual distinta a solamente la heterosexualidad. Los jóvenes no participaron en esta movilización, sólo algunos de ell@s lo hicieron, a partir de su comportamiento sexual o su identidad de género, sin que ello significara que en la agenda

⁴⁹ “Sin derechos de la Mujer ¡La democracia no va!”, *El Tiempo*, 28 de abril de 1990

política de los jóvenes se incluiría la homosexualidad (Serrano, 2010). Si bien a finales de los años setenta surge el primer grupo homosexual en el país, por iniciativa de estudiantes y profesores universitarios, las reivindicaciones y confrontaciones no fueron motivo de coalición con las movilizaciones de estudiantes por los derechos políticos. En 1980 se logró despenalizar la homosexualidad y se asumió a partir de 1983 otro eje de trabajo: el Sida; se consideró una enfermedad propia de los homosexuales. Sólo después de la Constitución Política de 1991, con respaldo de otros grupos como los bisexuales y travestis, en medio del debate por los derechos sexuales, se obtuvo el reconocimiento de otros derechos y se consolidó un trabajo hacia la ampliación de la movilización para configurar lo que hoy se denomina la comunidad LGBT⁵⁰. Desde principios de los noventa se realiza la marcha por el orgullo gay que convoca al Estado, la sociedad y a la familia a reconocer la homosexualidad y otros comportamientos sexuales e identidades de género, con frases como: “Madre si tu amas a tu hombre deja que yo ame al mío”; “ni delincuentes ni antisociales, simplemente homosexuales” (Velandia, 2007). El campo de acción, los repertorios y las propuestas políticas se orientaron hacia la diversidad sexual con respaldo de múltiples organizaciones sociales y colectivos de apoyo, entre los cuales suelen participar jóvenes. Se ratificó la separación entre la sexualidad y la reproducción impulsando el debate por los derechos sexuales más que por los derechos reproductivos con beneficios para todos los sujetos sociales, desde una apuesta por la inclusión. Se incluyeron asuntos de equidad de género y enfoque de derechos para distintos grupos poblacionales. La problemática del embarazo adolescente fue cuestionada por estos actores pero de manera indirecta, en su relación con los DSR.

2.6. Síntesis explicativa

Desde mediados de los sesenta se formularon políticas de SSR para jóvenes y mujeres en el propósito de hacer control de nacimientos, planificación familiar y luego atención materno infantil. A mediados de los años setenta se instaura la

⁵⁰ LGBT comprende las siguientes personas: lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas. En el nivel internacional, la sigla también ha incluido a personas intersexuales, queer, travestis y questioning (personas que no están seguras o no han asumido una orientación sexual) (Fajardo, 2005).

educación sexual y queda penalizado el aborto. Se definen los componentes centrales de que se denominó SSR.

En 1964 se instaló la política de planificación familiar, una vez se vinculó con la política de planificación del desarrollo, pese al desacuerdo de la Iglesia, los médicos y las mujeres. El gobierno facilitó el predominio de las ideas desarrollistas provenientes de Norteamérica, y la imposición de la planificación familiar como política central. Las mujeres defendían la autonomía de su cuerpo y l@s jóvenes iban en contra de la guerra y en favor de la liberación; mientras la ONU defendía el papel del joven en políticas por la paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos, l@s jóvenes hicieron la primera revolución sexual bajo la influencia de la revolución cubana y del mayo francés. Apareció una representación social sobre el joven asociada al cambio revolucionario. El conflicto entre los actores se mantuvo, por sus diferentes valores y posturas ideológicas y por los predomios que expresaron el protagonismo de los médicos sobre el orden social, del Estado sobre el control poblacional y de la Iglesia sobre el control de la moral y de la familia tradicional; la influencia norteamericana se hizo más velada y se delegó la planificación familiar a un actor privado: Profamilia, sin perder el respaldo de los médicos y la industria.

En 1974 se instaló la educación sexual en las escuelas y colegios y la influencia extranjera cambió hacia otros actores como el Banco Mundial BM y la OMS, quienes mantuvieron el respaldo al control poblacional, como una medida para insertar el enfoque preventivo proveniente de la medicina y el soporte de los especialistas en sexología, tanto para la atención especializada, como en la educación médica y la educación sexual. Predominó un enfoque de educación sexual moralista tradicional asociado a los valores del pacto del FN, y del partido Conservador, en alianza con fuerzas en conflicto entre la Iglesia ortodoxa, la alta jerarquía eclesial y el Episcopado, los laicos y las juventudes católicas, estos últimos derrotados más por temor a la reelección de Rojas que a la oposición al fascismo. El otro enfoque de educación sexual, el liberal humanista en defensa de la autonomía del cuerpo quedó relegado hasta la década de los setenta cuando ONG, universidades y profesionales de diversas

áreas adhirieron al enfoque y desarrollaron propuestas, pero la amenaza militar durante el Estatuto de seguridad del gobierno liberal de Julio César Turbay Ayala y el respaldo del expresidente Misael Pastrana al enfoque moralista excluyeron las propuestas. A principios de los noventa el conflicto llegó al Congreso por parte de una médica senadora en defensa del enfoque moralista tradicional.

Entre 1973 y 1991 los movimientos de mujeres lograron un reconocimiento político que fue clave en la organización de la ANC y en el surgimiento de otros actores sociales empeñados en la lucha de los derechos políticos. La contienda por el aborto se desarrolló entre 1973 y 1989 y fue definitiva para el logro de este reconocimiento político. Los movimientos de mujeres, se confrontaron con la Iglesia y el gobierno, en alianza con los movimientos socialistas de los años ochenta y algunos parlamentarios liberales. Mientras para los parlamentarios el problema público era el aumento del número de abortos, para las mujeres además de esta innegable realidad era la negación de su autonomía corporal. En los ochentas las feministas y los movimientos de mujeres se aliaron al trabajo por la paz y en oposición a la violencia en contra de las mujeres. En ese marco se llevaron proyectos de ley al Congreso por liberales en favor de la despenalización y legalización parcial. El gobierno siempre se opuso con el mismo argumento de defensa del derecho fundamental a la vida del feto propuesto por la Iglesia, pero mientras éste lo asumió como delito, aquella lo tomó como pecado. Para el gobierno era suficiente la planificación familiar para las pobres, con base en un juicio moral el Estado negó el aborto para los estratos populares. Los Laicos católicos y la derecha conservadora representados por un sólo actor Carlos Corsi senador, usaron en su discurso sobre el aborto el nombre de genocidio y aparecieron aliados a los estudiantes católicos.

Desde principios de los años ochenta se crearon nuevos actores políticos que también lucharon por los derechos y por su reconocimiento político en el contexto de la revolución homosexual. Cuestionaron la tradición, la noción de un sujeto homogéneo y heterosexual e impulsaron la despenalización de la homosexualidad y la lucha en contra de la estigmatización de la infección por

VIH - Sida. Sin embargo, esta movilización no fue organizada por jóvenes, ni sus demandas formaron parte de la organización juvenil. De igual manera, la movilización homosexual no asumió la problemática de la sexualidad de los jóvenes como parte de su agenda. En los años noventa la comunidad LGBT se organizó alrededor de la defensa por la orientación sexual y la identidad de género. Esta comunidad tampoco surgió vinculada a la organización juvenil, aunque sí muchos jóvenes eran miembros de la comunidad LGBT. Si bien la comunidad LGBT defendió los DSR, su efecto sobre las luchas de los jóvenes fue indirecto. Algunos jóvenes participaron de estas organizaciones, sin que por ello se asumiera la lucha por la orientación sexual o de género como parte de la agenda política de la juventud.

En el marco del conflicto armado y la agudización de la violencia de los años ochenta, muchos jóvenes de sectores populares quedaron signados por el peligro. Unos jóvenes fueron vinculados a los grupos guerrilleros, los narcos y los delincuentes y fueron resignificados con la violencia, como joven problema, lo que conllevó la implantación de políticas de contención sin ninguna contemplación. Y otros pasaron de sicarios a actores políticos reconocidos. La década del noventa mostró cómo los jóvenes y las mujeres quedaban atrapados en medio de sus contradicciones. Aunque el Movimiento Estudiantil por la Séptima Papeleta, el Movimiento Todos Podemos Salvar al País, TPSP y el Movimiento Estudiantil por la Constituyente MEC, favorecieron la apertura de una gran oportunidad política para la realización de la ANC, su división política e ideológica conllevó un logro débil en la ANC y en la defensa de sus derechos. La oportunidad política la tomó el gobierno de turno en el propósito de introducir la reforma del Estado. Algun@s de ellos en cambio, pasaron a formar parte del emblema de gobierno como promotores del cambio y actor político: “Bienvenidos al futuro”, en favor del “Sí nacimos pa’semilla”. Los jóvenes de la década de la democratización se dividieron con serias implicaciones en su organización política, que aún no han podido resolver. Si bien el movimiento de estudiantes se había involucrado en esencia con dos de las posibles salidas a la crisis nacional: el continuismo conflictivo y la modernización democrática, sus diferencias políticas impidieron su consolidación. Su lucha siempre fue por una nueva Constitución no por una

reforma como lo era para los políticos tradicionales; sus repertorios de acción política se caracterizaron por las múltiples reivindicaciones políticas y por el uso de distintas estrategias tales como: marchas, caravanas, comunicados, asambleas, foros y congresos. Su agencia fue efectiva al hacerse el motor de la ANC, coyuntura favorable para el cambio en las políticas de juventud y para el fortalecimiento de sectores marginados, como l@s indígenas, l@s afrodescendientes y movimientos feministas. L@s jóvenes quedaron excluidos y con pocos logros en lo que a las políticas de SSR se refiere; surgió una representación social sobre el joven vinculada a la innovación y al cambio, a la fuerza de transformación; se mantuvo aquella representación relacionada con el joven peligroso y joven problema. El aporte más contundente de los jóvenes se centró en la defensa y ejercicio de los derechos políticos. El país en general vio en las leyes y en la Constitución el milagro que solucionaría todo.

En el escenario de la ANC el aborto puso en aprietos a los candidatos, a los partidos políticos y a los púlpitos, a tal punto que se logró romper algunas reglas de la tradición y se aprobó el divorcio. Las mujeres independientes de los partidos políticos colocaron dos temas de debate en la ANC, movilizaron el problema social del aborto como un asunto público y fortalecieron su organización social, mientras que las fuerzas políticas, incluso las de la izquierda representadas en la ANC no se dieron la pela. Se mantuvo el predominio de la tradición y el moralismo, en medio de uno de los escenarios más democráticos, debido esencialmente a dos razones: el temor al debate público por parte del Estado, y a la pérdida de rentabilidad electoral y de prestigio social por parte de los partidos políticos.

CAPÍTULO III

Jóvenes y mujeres atrapados en la lógica preventivista,

1992 – 1996.

Hubo varios conflictos entre los diferentes actores involucrados en la formulación de políticas de gobierno para la juventud durante el período comprendido entre 1992 y 1996. La oportunidad política fue aprovechada por la tecnocracia de Gaviria para introducir el articulado dirigido a reformar el Estado. En este marco se definieron políticas orientadas a incorporar a los jóvenes al mercado bajo la óptica neoliberal y, a prevenir los problemas derivados de esa decisión; lo sexual fue un asunto crucial en esa orientación, como se muestra a lo largo del capítulo, en la medida en que se establece un vínculo entre SSR y juventud que explica el persistente esquema de control sobre el joven. El embarazo adolescente se ubicó en primera plana; la tasa de fecundidad reportada por la ENDS en 1995 fue de 89 *1000 y la proporción de embarazos en mujeres adolescentes alcanzó el 19% en contraste con la tasa reportada para 1990 que fue de 70 *1000⁵¹. En otro plano, la pugna por las políticas por la garantía de los DSR no se quedó atrás, produjo uno de los cambios más importantes en este campo: el bloque de constitucionalidad, con implicaciones en varios niveles y en diversos países. En este capítulo se explica cómo pese al debate internacional por los DSR, las confrontaciones por las políticas de juventud y sus consecuencias políticas, mantienen a los jóvenes y a las mujeres atrapados en la lógica preventivista.

⁵¹ Profamilia, ENDS 1990, 1995. En <http://www.profamilia.org.co/encuestas/index.html>
Consultada Junio 2008

3.1 Reforma del Estado

La reforma del Estado instaurada por Gaviria materializó las ideas neoliberales en el contexto de un mundo globalizado. El origen de estas ideas no era una novedad; se había dado en los años setenta durante la segunda fase de la globalización (Parodi, 2005; Wallerstein Inmanuel, 1974), pero fue la adherencia del gobierno colombiano al Consenso de Washington en los noventa, lo que constituyó el punto de quiebre que favoreció la reforma y la expresión clara de la tercera fase de la globalización en el país.

Desde el gobierno de López Michelsen se había iniciado el proceso de desmonte del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, (ISI) comúnmente denominado modelo Cepalino de desarrollo y, la política macroeconómica empezó a dar pasos para liberalizar y abrir la economía (Misas, 2001). El agotamiento de este modelo de desarrollo ocurrió a mediados de los ochenta. Se consideró un error desde una perspectiva histórica y económica, pues se confundió la naturaleza del concepto de desarrollo, al impedir el libre funcionamiento del mercado y la explotación de las ventajas comparativas del comercio (Carvajal, 1993). Pero más allá de ser un error, el agotamiento del modelo apareció con el rechazo a las propuestas proteccionistas de Keynes y del Estado intervencionista. Sobre los Estados las críticas se circunscribieron al carácter clientelista y patrimonialista de las políticas (Hernández et al., 2008). Ya en los noventa, en el gobierno Gaviria se asumieron las políticas de ajuste estructural provenientes del BM y el FMI, mediante el Consenso de Washington (Hernández et al., 2008), para ingresar de lleno al conjunto de reformas.

Esta fase se caracterizó por el predominio del sector financiero sobre los demás sectores, debido a la expansión del sector financiero desde finales de los sesenta, con la ruptura de los pactos de Breton Woods (Hobsbawm, Eric 1995). La reforma incluyó apertura económica, flexibilización laboral, restricción al gasto público social y, por consiguiente, un cambio en las políticas sociales. Estas políticas tendrían de allí en adelante dos características esenciales: en

el propósito de favorecer la inserción al mercado de la población, se establecería el cambio de subsidio de la oferta al subsidio a la demanda, sobre aquellos considerados pobres (Hernández A., M E et al., 2002: 323-333); y con el fin de contener los impactos sociales de dicha reforma, se haría un esquema de control de los problemas con un enfoque eminentemente preventivista. La SSR de jóvenes es este asunto fue esencial para el despliegue de las reformas, como se verá adelante.

La introducción de la reforma estatal ocurrió en un momento clave, de debates y acuerdos por una nueva Constitución política. Se abrió una oportunidad política en la antesala de la ANC, por donde ingresó el articulado de la reforma. La expresión en política exterior de dicha reforma se dirigió hacia la integración de los países de la región latinoamericana alrededor del libre comercio y, en política interior, se impulsó la incorporación al mercado de los pobres. Se disminuyó la acción del Estado y se introdujo además, los principios de las teorías neoclásicas y neoinstitucionales, como fundamento del avance de las nuevas condiciones sociopolíticas y económicas del Estado; la estrategia fue dividir los derechos humanos de los bienes y servicios, a partir de los criterios de la economía, afectando profundamente las nociones de bienestar, protección social, de ciudadanía y de política social.

Para los actores del BM que impulsaron las reformas, la universalización de los derechos dejaba de ser una opción de desarrollo pues no estimulaba la productividad ni el esfuerzo de los agentes, en tanto no facilitaba la iniciativa privada. Se inició con las críticas en las políticas sociales sobre los “subsídios cruzados”, que correspondían a los servicios gratuitos que recibía la gente que los podía pagar; derivados del subsidio a la oferta. De allí, que lo más “equitativo” sería focalizar los subsidios en la demanda de los más pobres. Por esto se comenzó a atar la asignación de recursos públicos a la demostración de la capacidad de pago, lo que se he llamado “el título de pobre” por Mario Hernández. Se cerró así, la alternativa a un sistema de protección social de carácter universal. Entre los pobres se generaron diferencias y jerarquías correspondientes a la clasificación e identificación de quien pudiera pagar las “cuotas de recuperación” en todos los servicios públicos, incluidos salud y

educación. Con estas medidas, Gaviria superaría las fallas del Estado y del modelo de mercado, y la economía podría llevar al país a un futuro sin incertidumbre y con crecimiento.

En salud esta lógica se introdujo con la agenda para la reforma del financiamiento de los servicios de salud para países en desarrollo, a partir del informe del BM del año 1987. Se propuso diferenciar los bienes y servicios entre privados y públicos, con fundamento en las bases de la teoría de la elección racional. Según esta teoría, se dejaba los servicios privados a cargo del mercado y los públicos a cargo del Estado. Un servicio privado, al satisfacer el deseo individual, se agotaría en el consumo, por lo cual, el individuo estaría dispuesto a pagar por él. Los públicos, por el contrario, al tener altas externalidades, afectaban a muchos individuos al mismo tiempo y nadie estaría dispuesto a pagar por ellos, razón para asignárselos al Estado (Hernández A., M, 2003). Las políticas de juventud respondieron al criterio de focalización de poblaciones estratégicas; y las de SSR, a la lógica preventivista, al contener en sí mismas, asuntos de crucial importancia para la juventud. La defensa de los derechos por parte de los movimientos sociales y de mujeres se expresó con contundencia a mediados de los noventa y generó una transformación clave para las políticas de SSR en otra dirección política: la socialdemócrata.

3.1.1 Primera estrategia de gobierno: poblaciones prioritarias

La primera estrategia del gobierno fue tomar poblaciones prioritarias en sintonía con uno de los objetivos del Plan de Desarrollo: proteger a los grupos más vulnerables: jóvenes, mujeres y ancianos, pero en una lógica neoliberal. Se materializaba con ello el criterio de eficiencia y de equidad en la perspectiva del BM que sustentaba insuficiencia de recursos públicos y la imposibilidad de aumentar la inversión social debido al déficit fiscal. En ese sentido la focalización de los jóvenes y las mujeres por la institución estatal apareció como parte de las reivindicaciones del gobierno alrededor de tres elementos: (i) El gobierno reivindicó a algunos jóvenes y mujeres y formuló acciones estratégicas mediante su primera política dirigida específicamente a estas poblaciones; además el gobierno se hizo objeto de la reivindicación, al crear un

nuevo actor clave en esta relación, la Consejería en la Presidencia de la República dirigida exclusivamente a desplegar y destacar objetivos muy concretos de la política. (ii) El gobierno se vio reivindicado también mediante la obtención de amplios beneficios en el ambiente político de reforma estatal: una mayor legitimidad, y (iii) ambos se vieron beneficiados con la misma estrategia al ser identificados con el emblema de gobierno: “bienvenidos al futuro”. Pero otras poblaciones quedaron plenamente excluidas.

Las poblaciones prioritarias sin lugar a dudas habían reclamado el reconocimiento de su ciudadanía en la ANC, en el propósito de hacer valer su papel político, pero en vez de esto, fueron cooptados por el nuevo actor institucional: la Consejería presidencial para la Juventud, la mujer y la Familia (CJMF). El gobierno aumentó su legitimidad y los jóvenes y las mujeres fueron reconocidos como población víctima con necesidad de ingresar al nuevo modelo de desarrollo fundamentado en el mercado. Estos cambios constituyeron la inflexión en las políticas. La representación social sobre el joven se asoció a la idea de adolescencia y minusvalía, de inmadurez y transición entre un estado de dependencia especialmente económica a otro de productividad y éxito.

3.1.2 Hacia el predominio de un enfoque

Se impulsó un conjunto de acciones dirigidas a controlar y contener a las poblaciones prioritarias en distintos campos en una misma dirección: la prevención de los problemas que se ocasionarían por la implantación del paquete de reformas. La idea era actuar con base en los principios centrales de la Constitución pero con el fin de orientar y aconsejar el cambio de comportamiento de los jóvenes y las mujeres para facilitar el desarrollo de las políticas neoliberales. La nueva fórmula de organización estatal, el Estado mínimo tomó la democracia participativa, los derechos y la descentralización como el núcleo de la implementación del nuevo enfoque: el preventivismo. En los jóvenes, desde la democracia participativa, las políticas impulsaron

acciones de control y fomento de la participación formal mediante programas como: consejos, casas y oficinas de juventud en varios departamentos y ciudades colombianas. Desde los derechos se anunció la protección y formación integral como obligaciones del Estado y de la sociedad, pero en la práctica el énfasis se puso sobre el esquema de subsidios y de prestación de servicios. La carta del 91 definió en el artículo 45 el derecho a “la protección y la formación integral”, y a “la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tuvieran a cargo la educación, protección y progreso de la juventud” (Constitución Política, 1991). Pero esta participación dejó por fuera al joven como sujeto de derechos, pues en realidad lo que hizo fue extender la doctrina de protección integral dirigida a niños, desde los años setenta, sobre los jóvenes equiparándolos con los adolescentes y, al joven, se le identificó como objeto de deberes. Pese a que la Organización Iberoamericana de la Juventud, (OIJ), desde el 1996 había presionado al gobierno colombiano para la firma de la Convención de Derechos del Joven, no se obtuvo ninguna respuesta. Y desde la descentralización, se movilizaron recursos de distintas instituciones gubernamentales para la definición conjunta de las políticas, aunque nunca se distribuyó el poder en los ámbitos locales con lo cual sólo se desconcentraron las responsabilidades del Estado. Este enfoque se lideró desde la CJMF.

3.1.3 Un nuevo actor: la Consejería presidencial

El propósito de la CJMF era materializar la conversión de los jóvenes en una población prioritaria al lado de las mujeres, y orientar el enfoque preventivista bajo una nueva propuesta “la perspectiva poblacional”, con la cual se articulaba los planteamientos del nuevo modelo de desarrollo: los principios constitucionales y los neoliberales. Con esa idea poblacional en proceso los jóvenes y las mujeres se ubicaron en el centro de la estrategia de la Consejería presidencial.

La CJMF fue encargada inicialmente a Ana Milena Muñoz de Gaviria, primera dama, quien al estilo de la esposa tradicional, se hizo cargo del cuidado de “los muchachos”, y haciendo gala del nombre de su nuevo encargo, convidó a

varios expertos en el tema de juventud, a amigos y a conocidos a una serie de encuentros para aconsejar el norte de la política, en el propósito preventivista. Con el equipo y el Consejero presidencial elegidos, la propuesta se echó a andar. En cabeza del liberal Juan Lozano Ramírez⁵², abogado, ex secretario privado de Luis Carlos Galán, la CJMF puso el énfasis de la nueva política en la creación de condiciones para la participación formal de la juventud desde ese nuevo actor institucional que haría de facilitador.

La CJMF venía trabajando desde el marco de la ANC, definitivamente esta Asamblea había dado para todo. Durante el homenaje con los constituyentes celebrado el 5 de junio de 1991, el movimiento juvenil, diversos movimientos y organizaciones sociales presentaron sus puntos de vista sobre la Constitución e invitaron a la ciudadanía a apropiársela; se establecieron mesas de trabajo y se inició la preparación del seminario taller “Juventud y Constitución de 1991”, con el respaldo de la CJMF. En el taller celebrado en diciembre de ese mismo año se dieron las primeras puntadas de estas políticas. El discurso de Gaviria en la inauguración del evento había abonado el terreno, prometió un Instituto de juventud, como el que existía en España:

...la ANC, facilitada por el movimiento de estudiantes, recordó al gobierno la necesidad de buscar respuestas adecuadas para formular políticas integrales dirigidas a grupos que, como la juventud, han resentido con mayor severidad la indiferencia, desatención y apatía del gobierno. Se busca consolidar ante la sociedad una imagen positiva de la juventud en oposición a las aproximaciones negativas y represivas que la asociaban con los riesgos, las deficiencias y los peligros. Se trataba de crear las condiciones para que la juventud pueda salvar a Colombia [...] Se requiere la participación de los jóvenes en los consejos directivos de entidades educativas [...] Para ello se requerirá la creación del Instituto Nacional de la Juventud para coordinar las políticas (Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia et al., 1993: 11-12).

⁵² Juan Lozano, repitió como Alto Consejero Presidencial en el gobierno de Uribe Vélez desde 2004, después asumió la cartera del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hasta marzo de 2009 para lanzarse como candidato al Senado de la República. Aspira a ser alcalde de Bogotá para el año 2011.

Paulatinamente las políticas sociales comenzaron a dejar de ser sectoriales para ser poblacionales, y el primer ejemplo fue la política de juventud. Se creó el Programa Presidencial “Promover” para dar aplicabilidad al modelo de políticas poblacionales. Este programa se había financiado con el apoyo de actores internacionales: Organismos de Cooperación internacional del Sistema de Naciones Unidas, como PNUD, UNICEF, UNDCP, Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y, con recursos de la Comunidad Económica Europea (Presidencia de la República, 1994b), en el ánimo de fomentar las pautas de la perspectiva poblacional y de dar paso a la modernización de la política social con la juventud como motor de ese cambio.

El nuevo modelo de desarrollo impregnó las distintas dimensiones de la vida de las juventudes y las mujeres sin distinción de clase social: mientras el gobierno declaraba la guerra integral a la subversión y aplicaba un cambio trascendental en la economía. Apareció un nuevo significado para la juventud: esperanza de futuro y se establecieron las bases de la formulación del primer CONPES de juventud de 1992. Uno de los actores centrales en el desarrollo de las políticas de juventud lo relata de la siguiente manera:

...Un día de la noche a la mañana amanecimos con derechos, [...] y como mi generación era de los militantes de izquierda, todos dirigentes del cambio revolucionario y todos con la carga de salvar el mundo, fue extraño. ¡Nosotros teníamos sólo deberes!. Pero hoy (2008) al revisar la política, vimos que la juventud no había sido nunca una prioridad para el país, pese a que la violencia lo ha desgarrado y que la juventud es la materia prima fundamental, pero finalmente los jóvenes sin oportunidades y desempleados hacen fácil la guerra civil. Es una ley del comportamiento humano... (Daza, 2007)⁵³.

⁵³ Sociólogo investigador Social. Funcionario de planeación Nacional durante el gobierno de César Gaviria. Director del Programa de Jóvenes de la Consejería de JMF, Asesor del Programa Presidencial Colombia Joven

Ese momento lo intentó mostrar RTI televisión con la serie “Los Victorinos” ó “Cuando quiero llorar no lloro”. Era la vida de tres jóvenes que nacieron el mismo día y que por cuestiones del destino se vincularon, pese a su diferencia de posición social en una trama que involucró a las familias por la intención de apoyar la solución de los problemas de sus jóvenes para estudiar e intentar trabajar en un país en medio del narcotráfico, la mafia, la droga y la pobreza generalizada (RTI, ca. 1992).

No solamente se había hecho bien la tarea por parte de la primera dama, sino también por parte de los expertos, los miembros del gobierno y los nuevos actores: la contención se disfrazó de democracia y se implantó el enfoque del preventivismo, sin ningún reparo.

3.2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de 1992

La discusión por la formulación de las políticas de gobierno dirigidas a los jóvenes y las mujeres en la administración Gaviria se inscribió en un campo de correlación de fuerzas de distinta intensidad, que paulatinamente se orientó hacia el foco central de la política del gobierno: el favorecimiento del modelo de desarrollo. En ese campo apareció, en un plano, la contradicción entre la instauración plena del neoliberalismo en las políticas sociales y la definición de la democracia participativa como condición de la existencia del sujeto de derechos de la Constitución Política. Esta contradicción que venía desde la ANC y la Constitución del 91 había mostrado un proyecto socialdemócrata junto con instrumentos neoliberales para la reforma del Estado, tal como lo impuso la tecnocracia gavirista. Entre los instrumentos neoliberales se destacaron la autonomía del Banco de la República y su política monetaria, la liberación del mercado del dólar y la política arancelaria aperturista. En el plano internacional, apareció la presión de actores de orden intergubernamental que impulsaban la ratificación de los derechos del niño y el adolescente y los del joven y de otra parte, la implantación de las reformas de ajuste estructural.

El debate paulatinamente excluyó los derechos de los jóvenes aunque se venían discutiendo con uno de los actores de la esfera internacional, la

Organización Iberoamericana de Juventud, (OIJ), mediante la adopción de la Convención de los derechos de los jóvenes por parte del Estado colombiano. Pese a la persistencia de la OIJ⁵⁴, desde 1987, el Estado sólo hizo presencia en las conferencias intergubernamentales sobre políticas de juventud, organizadas por la OIJ, realizadas con el propósito de consolidar una instancia de orientación de las políticas de juventud en la esfera de los Estados iberoamericanos (Medina, Manuel, 2008). En el año 1992, el Estado había firmado el acuerdo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), sobre políticas globales de inserción social de la juventud, en educación, ciencia y cultura (OIJ et al., 1994). Ese acuerdo dialogaba muy bien con las políticas neoliberales sobre capital humano del gobierno, en contravía con los derechos de los jóvenes. Los derechos del niño⁵⁵ y las políticas de infancia, por su parte, tuvieron otro destino, aunque mantuvieron la misma orientación en la definición de las medidas de prevención y de control.

La contradicción de la Constitución Política había introducido la igualdad de oportunidades para la democracia y la protección por parte del Estado, pero el discurso del gobierno privilegiaba el control del menor deficiente mediante el Código del Menor (Ley 2737 de 1989) que incluía al joven delincuente y al joven de la calle (Presidencia de la República, 1989; Presidencia de la República, 1991a). Se había revivido el viejo temor de los años cincuenta, sobre el aumento del gaminismo, acentuado con la agudización del problema social del sicariato juvenil. De allí, las medidas de control del comportamiento peligroso del joven en las políticas de 1992, con base en una idea sobre el joven que había permanecido por más de cuatro décadas.

Se activó también la vieja polarización entre los enfoques a utilizar para establecer el control sobre el menor infractor. En un extremo estaba la doctrina de protección integral que defendía los derechos del niño con la idea de promover el desarrollo social y, en el otro, la situación irregular que defendía la prevención de conductas delictivas con base en el sistema judicial (Fundación

⁵⁴ “Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes”, tomado de <http://www.oij.org>, <http://convencion.oij.org/CIDJpdf.pdf>, consultada septiembre de 2009.

⁵⁵ Incluían a las personas ubicadas en el grupo de menores de 18 años.

para la Educación Superior, 1994). Se enfrentaron dos enfoques el de la prevención y el de la promoción de los derechos. Predominó la visión tradicional y hegemónica del joven peligroso vinculada al enfoque preventivo. Este enfoque se caracterizaba por el paternalismo asistencialista.

El adolescente quedó en una bisagra. En las políticas de infancia fue considerado por su comportamiento peligroso y en las políticas de juventud fue señalado como menor de edad. En ambas vinculado a la infracción de la ley como parte del grupo menor de edad (Presidencia de la República, 1989).

El joven se empezó a destacar por su conexión con el trabajo y la producción en un ambiente globalizado, pues las reformas estructurales del gobierno así lo requerían. El gobierno tomó los enfoques sobre el joven y sobre el preventivismo como núcleo de la primera política de juventud, una política que tendría dos planos: uno sectorial y otro poblacional. De tal manera, las políticas que se definirían en adelante ataron dos asuntos centrales: lo joven y una forma de control preventivo; por esto, las políticas de juventud se centraron en la SSR para instalar este enfoque.

3.2.1. La política sectorial.

El debate por la definición del CONPES 2626, denominado “Política Social para los Jóvenes y las Mujeres”, adelantado por la CJMF intentaba hacer de la política de juventud el primer modelo de política poblacional a seguir en el marco de la política social. Se presentó al CONPES, una propuesta de política fundamentada en los compromisos financieros de varias instituciones nacionales e internacionales, preinscritas en el banco de proyectos de inversión del DNP. Entre organismos del sistema de Naciones Unidas que venían aportando presupuesto e incentivos para el desarrollo de programas estratégicos por la paz y por la participación de la juventud, desde el año internacional de la juventud, se definió el horizonte de la política. El *United Nations Drug Control Program* (UNDCP), interlocutor permanente para la prevención de las drogas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD) impulsaron la propuesta para el “desarrollo humano” como enfoque central de la política social. La discusión se dio entre desarrollo humano y “capital humano”.

El desarrollo humano, según el (PNUD), se basaba en la ampliación de las oportunidades del ser humano, siguiendo los planteamientos de la teoría de las capacidades de Amartya Sen (Premio Nobel de Economía de 1998). Para él, el desarrollo humano reunía dos procesos esenciales: la formación de capacidades humanas a partir de la ampliación de las oportunidades de los individuos, y el uso de esas capacidades adquiridas, para alcanzar un nivel óptimo de bienestar. El PNUD fomentó el despliegue de al menos tres capacidades, para evitar que muchas otras alternativas continuaran siendo inaccesibles: libertad política, económica, social; el ser productivo, respetarse a sí mismo, y disfrutar de la garantía de los derechos humanos. Estas se traducirían en las políticas en acciones concretas tales como: (i) El disfrute de una vida prolongada y saludable. (ii) La adquisición de conocimientos. Y (iii) El acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno (PNUD, 1998). Para el BM, el desarrollo humano implicaba el crecimiento combinado del acceso a oportunidades y de prestación de los servicios sociales, con un nuevo papel por parte del Estado, orientado a proporcionar dichos servicios de forma indirecta. En esa lógica, este tipo de desarrollo humano facilitaría la conversión de los derechos en servicios, mediante estrategias de incorporación de la población joven al mercado, por medio de los subsidios a la demanda.

El capital humano por su parte se dirigía a mejorar el ingreso en el mediano y largo plazos de forma directa (Hernández et al., 2008). Este capital se denominaba humano porque lograría por sí mismo, favorecer la participación del individuo en los procesos de modernización e internacionalización de la economía con el fin de cumplir la meta de progreso humano (Promover, ca. 1992). En otras palabras el joven estudiante representaría socialmente un capital humano, en la medida en que la educación se convertiría en su inversión permanente, con altas tasas de rentabilidad y retorno, y escaso gasto para el Estado. El joven estudiante sería entonces el núcleo de la política del CONPES.

Pese a que ninguno resolvía la inequidad y la exclusión, pero dialogaban bien con la idea del modelo de desarrollo a instalar, se tomó el enfoque de desarrollo humano para la reforma de la salud y el de capital humano para educación. Con estos enfoques se fomentaría el subsidio a la demanda, la prestación de servicios y la moratoria social (licencia para posponer el ingreso al mercado laboral) en algunos jóvenes pero en otros, la mayoría de jóvenes, la precariedad laboral sería de manera permanente.

En la esfera nacional, el DNP tenía el compromiso con el gobierno de apoyar la privatización y la supresión de organismos públicos en tránsito hacia la modernización del Estado (Manrique, 1994). Con esas bases, la Consejería convocó a varios expertos, conocidos y amigos para el diseño final e implementación de la política.

Se consolidó entonces un equipo del área de juventud, el cual asumió el reto de definir la política enfrentando varias tensiones y contradicciones. Bajo la dirección de Ricardo Daza, se propuso abarcar la complejidad de las problemáticas de la juventud e intentar hacer realidad la lógica poblacional, en vez de seguir ofreciendo un conjunto de programas inconexos en educación, prevención del uso de las drogas, promoción del deporte y la recreación, como se venía haciendo desde los años sesenta. Se pensó por eso en articular los distintos sectores sociales entorno a lo poblacional para subsidiar las demandas de los jóvenes con base en su especificidad, sin perder de vista sus diferencias de género, generación y edad. Simultáneamente el UNDCP apoyó el desarrollo de la política a través del proyecto COL/91/655 para animar la participación de organizaciones juveniles en varias áreas, aunque era públicamente conocido por todos que su especificidad estaba en el control del uso de las drogas.

En salud en 1993 se produjo la reforma que separó los dos regímenes e incorporó estructuralmente el subsidio a la demanda en las políticas sociales. En las políticas de salud de juventud la restricción de la edad fue el criterio que operó, pues hasta los 18 años recibía servicios de salud en calidad de

beneficiario como parte de una familia; y en el caso de ser económicamente dependiente de esa familia y tener como comprobarlo, se recibía el beneficio hasta los 25 años. En cualquier caso el mecanismo de transición era la familia, la de origen o la familia propia, para pasar del subsidio al pago directo. La apertura económica exigía un aseguramiento individual en salud y además flexibilizar el mercado laboral, lo cual favoreció la incursión en una nueva visión de la salud como parte de un modelo de mercado regulado (Hernández, 1998: 37).

En un contexto de reformas de ajuste estructural, el joven se constituyó en el actor social más flexibilizado de todos los grupos poblacionales afectados, pues la creciente privatización de la salud y la educación lo colocó en una situación de exclusión severa. La alternativa era demostrar capacidad de pago para poder acceder a los nuevos servicios de salud. En la política de empleo también se asumió la propuesta neoliberal, mediante la flexibilización que conllevó su precarización. Los jóvenes con capacidad de aumentar su capital humano mediante la educación, entrarían en una moratoria social, incierta y sujeta a la oferta laboral y a la flexibilidad del sector; y los jóvenes sin capacidad de acceder, quedaron en la condición de exclusión social más grave. Sin acceso a los nuevos servicios y sin reconocimiento de sus derechos, las políticas sectoriales que afectaron a los jóvenes excluyeron las opciones de protección y bienestar social.

Con las reformas de ajuste estructural se fortaleció el desarrollo humano en el propósito de colocar al joven al frente de las reformas. Los cambios en la identidad del joven a nivel nacional y global, “promesa de futuro” o “actor del desarrollo“, se ajustarían a las nuevas pautas de integración social para la juventud, si el problema que de allí en adelante marcó el rumbo del proyecto de vida de los jóvenes, lo permitía: la inserción laboral.

- Política de guerra integral y de seguridad ciudadana:

En el debate por las políticas de 1992, algunos jóvenes ingresaron con protagonismo público, mientras se definía la participación de otros jóvenes en

el orden público. El joven de los ochenta vinculado a la violencia, con el sicariato y los narcos, sostuvo el mismo reclamo del joven que a principios de los noventa pedía reconocimiento social y no violencia. La nueva política gubernamental se sustentaba en un imaginario sobre los jóvenes asociado al peligro-violencia y al cambio-renovación, el cual contribuía a mantener el estigma.

La guerra integral en contra de “la subversión” anunciada por el presidente Gaviria incluía a aquellos jóvenes considerados peligrosos, básicamente por un comportamiento de riesgo naturalizado de esa manera desde los años sesenta. Al aceptarse que eran los jóvenes los que aparecían vinculados con los circuitos de violencia, se facultaba al gobierno de Gaviria para impulsar políticas más orientadas a contener y a controlar la pugna. Se sustentaba de paso la legitimidad de la política y del gobierno.

Con la promulgación de la Constitución de 1991, el concepto de orden público, que era utilizado para definir un conjunto de situaciones que atentaban contra la seguridad del Estado, se extendió a otros ámbitos tales como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana. Así apareció el concepto de convivencia ciudadana junto con el de seguridad ciudadana, con referencia a la Constitución, reorientando la mirada y acción del Estado hacia la seguridad de los ciudadanos, sin ser necesario cuidar la seguridad de las instituciones (IEPRI Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1993). Dado que en el país se había normalizado que el orden público y, desde ese momento la seguridad, era delegada en las fuerzas militares y en la policía, sin intervención del poder ejecutivo, se puso en marcha la seguridad ciudadana, que caía como anillo al dedo a la descentralización administrativa y territorial, con lo cual, se responsabilizó a los alcaldes y gobernadores por la seguridad regional. La agudización del conflicto ante la incapacidad del sistema político nacional y por lo tanto regional para enfrentarlo, tendió a reorientar la seguridad ciudadana hacia el final del gobierno de Gaviria en un pilar de legitimación del Estado (IEPRI Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1993). Este aspecto se tendrá en cuenta en la definición de la política central del gobierno de Álvaro Uribe Vélez: seguridad democrática, la cual retomará

también, algunos elementos de la doctrina de seguridad nacional finalizada con el gobierno de Turbay Ayala en los años setenta (Galindo Hernández, 2005). Toda esta gestión de Gaviria como presidente, fue importante para su nombramiento como Secretario General de la OEA en 1994, apenas finalizó su gobierno.

3.2.2. El conflicto entre jóvenes y gobierno por los derechos

Hubo un tema que suscitó gran debate entre los polos opuestos de los partidos políticos, las fuerzas militares y los actores del gobierno involucrados en la formulación de las políticas de juventud, y sobre el cual se había llegado a un acuerdo en la Constitución Política con los jóvenes: el derecho a la objeción de conciencia, pero el gobierno también vulneró ese acuerdo.

El martes 10 de marzo de 1987 con el voto favorable de Colombia, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU aprobó la resolución E/CN/4/1987/174 para reconocer la objeción de conciencia al servicio militar. Un año después César Gaviria como ministro de gobierno de la administración Barco, presentó al Congreso de la República en agosto de 1988, como parte del Proyecto de Reforma Constitucional, una propuesta sobre la libertad de conciencia, de religión y de cultos y planteó la garantía de la objeción de conciencia⁵⁶. Pero la libertad de conciencia, a diferencia de la objeción de conciencia, defendía desde una postura liberal clásica, la idea de un ciudadano virtuoso y obediente que debe al Estado su *status* de ciudadano, en tanto este le proveía libertad para actuar. Libertad como un fin en sí misma, no como medio para la realización del ciudadano en la esfera pública, ni como una forma de justicia social o compromiso con la paz, sino en la vía de la obediencia.

⁵⁶ En Colombia los antecedentes de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio se remontan al primer Congreso Obrero, el primero de mayo de 1924, cuando se acogió la protesta de la dirigente del sindicato obrero de la Dorada, Carlota Rúa. El impulso para la creación del colectivo de objetores de conciencia se dio en 1990 con el respaldo de la Iglesia menonita de Colombia, sacerdotes del Centro de Investigación y educación popular, (CINEP), profesores universitarios y ONGs. En ese año se realizó un primer foro sobre el tema con la participación de militares, ex_guerrilleros, organizaciones de jóvenes y de mujeres, partidos políticos e iglesia, cuyos resultados se llevaron a la ANC (Restrepo Parra, 2007).

El colectivo de objetores de conciencia había llevado el tema al escenario de la ANC (Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia et al., 1993: 92-94), donde la cúpula militar gestionó la oposición a este debate, con resultados positivos. Por su parte, los desmovilizados del M-19 decidieron no avalar la propuesta para no confrontar a los militares (Restrepo Parra, 2007), con lo cual, en la Constitución Política de 1991 se decidió ratificar el reconocimiento del Derecho a la objeción al servicio militar obligatorio y el deber de prestarlo en uso de la libertad de conciencia, por razones de orden religioso, de carácter político, humanitario, ético y también filosófico. Un año después, con César Gaviria en la presidencia, se tomó la confrontación con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar como parapeto para aseverar la imposibilidad de hacer concesiones a los derechos a la paz, y retroceder en la medida, pues para él la objeción de conciencia podría tener valor político en una eventual negociación.

Se prohibió la intervención de los jóvenes en el debate; la paz tuvo una doble acepción como derecho y como resultado de un diálogo entre las partes en conflicto. El gobierno asumió como prerrequisito de la objeción de conciencia una política por la paz y la concreción de la justicia social, y se exigió reglamentar la libertad de conciencia. Las Juventudes Liberales⁵⁷ alegaron que no se requería ninguna reglamentación para el ejercicio de la libertad de conciencia pues era ya un derecho consagrado en la Constitución del 91. Pero la tensión política de la coyuntura, permitió al gobierno afirmar la objeción de conciencia, al estilo republicano, es decir, aceptar prestar el servicio militar obligatorio -sólo si las circunstancias se hacían anormales-, es decir en caso que surgiera la amenaza de la independencia nacional y de las instituciones públicas; pues se trataba según el gobierno, de hacer real la democracia formal en un contexto de guerra.

El papel político del joven en el contexto de la guerra sentó un precedente que se haría público tres años después: mientras los adultos planeaban la guerra,

⁵⁷ Darío Luis Dangond Moisés, coordinador del Programa de Pedagogía Constitucional de las Juventudes Liberales (Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia et al., 1993).

los jóvenes la operaban. “Tenemos el derecho a negarnos a operarla”, decía en 1994 Luis Gabriel Caldas León, bachiller del INEM Santiago Pérez del Tunal, quien se declaró públicamente objetor de conciencia; los tribunales fallaron en su contra exigiéndole su inmediata incorporación a la policía, pero Caldas se negó, y se le abrió un proceso penal militar por el delito de deserción; Caldas ratificó su denuncia y la policía no pudo violentarlo; la Red Juvenil ubicada en Medellín lo apoyó, y más tarde, Caldas sería el representante de esta causa a nombre de los jóvenes objetores de conciencia en el contexto del noveno Encuentro Internacional de Objetores de Conciencia, ICOM 94, celebrado en 1994 en Colombia. En este encuentro además del debate, se posicionó el tema en el país y la Defensoría del Pueblo asumió entonces su papel frente a los jóvenes.

La no-violencia hizo su aparición más públicamente como una propuesta del colectivo de jóvenes objetores de conciencia en el proceso de consulta nacional sobre la política nacional de juventud que se formulará en 1997. Pese a que se debatió a nivel nacional en el Congreso de la República, las fuerza militares habían hecho lo propio para evitar que la objeción de conciencia fuese parte integral de la ley de juventud (Restrepo Parra, 2007).

Desde mediados de los noventas, en la discusión sobre el rol del menor y el joven en las alternativas para la paz y la convivencia, la Comisión intercongregacional de justicia y paz, la Comisión Colombiana de Juristas y al Defensoría del Pueblo, denunciaron el alto porcentaje de víctimas menores de edad de la violencia política. Si bien el gobierno se acogió a la CIDN en su artículo 38, incisos 2 y 3, para tomar como edad mínima de reclutamiento los 15 años; se logró mediante tutelas y debates de la Defensoría del Pueblo, establecer como edad mínima de reclutamiento los 18 años. En 1996, como resultado de las presiones de los mandos militares, se retornó a los 15 años (Chillán Reyes, 1997).

El colectivo de jóvenes objetores de conciencia defendían otro propósito: la no-violencia, con la cual se destacaba la importancia de su ciudadanía con el fin de evitar que el Estado subyugara la fuente de su poder al ciudadano. Se

oponían a permitir que se aniquilara la pluralidad y se instalara la individualización (Restrepo Parra, 2007). Con base en Hannah Arendt, la no-violencia propone ir más allá de estar en contra de la guerra o de la violencia: se trataba de hacer una relación de compromiso mutuo entre el Estado y el ciudadano, relación que no permitía abuso de poder por parte del Estado (Arendt, 2005). Para los jóvenes el postulado ético de esta filosofía se basó en la terminación de la violencia como una forma de asegurar la paz, como fruto de la justicia social, sin evitar claro está, el conflicto, que ha permitido que se construyan las sociedades. Pese al debate sobre la objeción de conciencia a nivel nacional la presión de las Fuerzas militares y del gobierno favoreció el establecimiento de las políticas de reclutamiento al servicio militar obligatorio.

En síntesis, la inflexión de las políticas de juventud se caracterizó socio-políticamente por la confluencia entre una profunda transformación del ordenamiento constitucional, y la introducción de las reformas de ajuste estructural formuladas por la banca multilateral desde finales de la década del ochenta. Colombia fue uno de los primeros países de la región Andina en incorporar a la mayor velocidad reformas en muchos ámbitos. Las políticas de juventud fueron una manifestación concreta de esas reformas en cuatro ámbitos especialmente. En la apertura económica, la flexibilización y desregulación laboral y, en su creciente incorporación en los sistemas de seguridad social mediante la transformación progresiva del subsidio a la oferta al subsidio a la demanda y en el cambio de objeción por libertad de conciencia. En las políticas sectoriales de juventud formuladas desde 1992 se introdujo la nueva impronta del modelo de desarrollo en marcha y se excluyó el enfoque de derechos y a los actores que lo defendían.

3.2.3. La política poblacional.

La política poblacional se impulsó directamente por la CJMF, como se había mencionado, en la lógica de hacer del joven no sólo un actor estratégico del desarrollo humano, sino un capital humano. Se debatieron en este marco cuatro programas con diversas estrategias, orientadas a concretar el enfoque

preventivista: consejos municipales de juventud; casas de juventud; educación y turismo y, emprendimiento.

- Los Consejos municipales de juventud:

Los consejos municipales de juventud y las oficinas de juventud fueron espacios dirigidos a controlar al joven y a estimular su participación política. El consejo de juventud estaba conformado por un total entre cinco y quince jóvenes elegidos por voto popular y directo de los jóvenes. En la administración de Ernesto Samper se incluyeron como parte esencial del Sistema de juventud y en la de Andrés Pastrana se reglamentó su organización y funcionamiento. Su composición básica se distribuyó en un 60% por cuociente electoral, es decir jóvenes elegidos de listas presentadas directamente por jóvenes, denominados independientes, según el decreto de reglamentación; pero, en la práctica se tomó el criterio de vinculación de los jóvenes a través de los partidos políticos y, el 40% restante por mayoría, esto es, candidatos postulados por organizaciones juveniles. Se adicionó un representante por las minorías juveniles organizadas, siempre que tuvieran estatutos aprobados por sus miembros entre juventudes campesinas, indígenas, afrocolombianas y raizales de San Andrés y Providencia (Presidencia de la República, 2000a). Se definió tanto para los jóvenes independientes como para las minorías y las organizaciones juveniles, como única autoridad institucional al Alcalde Municipal o Distrital, quien definió el esquema de participación de las minorías. Se ratificó la nula independencia de los consejos de juventud y sus parámetros de control.

Las oficinas de juventud en la misma lógica se ubicaron como parte de las estructuras administrativas de las alcaldías municipales y de las gobernaciones, con el fin de respaldar la organización de los programas y servicios institucionales y facilitar la implementación de la política de la CJMF (Promover Programa de la CJMF, ca. 1994)(Galán, 2000). Para el 2007 el Programa presidencial presentó un balance de la política, en el cual se destacó solamente el desarrollo de los consejos municipales de juventud en el 75% de los departamentos, y en cinco departamentos consejos departamentales. Sobre las oficinas de juventud, al contrario, no apareció evaluación.

La participación juvenil en el marco de la Constitución buscaba ampliar la concepción de ciudadanía con la intervención de los jóvenes en la conducción de los asuntos de la comunidad, en complementación del modelo tradicional de participación formal que se traía. Para la política de juventud de la CJMF la participación del joven mantuvo lo formal y exigió organización previa por parte de los jóvenes; se esperaba que dicha participación revitalizara las políticas de elección popular de alcaldes y de descentralización. Si bien el Estado respaldaba los procesos de participación comunitaria mediante las juntas administradoras locales, los consejos de juventud debían demostrar capacidades institucionales en el municipio, aunque sólo fueran un órgano asesor de carácter consultivo para la alcaldía. En ese sentido, los consejos municipales de juventud manifestaron también la contradicción de la política, pues no podían ser una solución administrativa al diseño de servicios y programas, ni un foro de discusión pública permanente con participación juvenil (Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia et al., 1993: 31-47).

Los jóvenes ante ese tipo de participación política manifestaron su desencanto pues además de no recibir respuestas eficaces a sus demandas, tal como ocurrió con la ANC y la Constitución, se sentían manipulados por la institución. El gobierno asumió equivocadamente que el desencanto del joven obedecía a desinterés e individualismo, como un asunto “característico de la juventud y que le impide desempeñar un buen papel”. El representante de la Juventud Trabajadora, Álvaro Córdoba Obando⁵⁸, lo decía claramente:

los grandes períodos de persecución y represión a la actividad política de los jóvenes vinculados al conjunto del movimiento popular y a las luchas sociales, y las tradicionales prácticas corruptas de clientelismo, se constituyeron en algunos de los grandes motivos del

⁵⁸ Secretario ejecutivo del movimiento Juventud Trabajadora Colombiana, JTC, Vicepresidente de la Asociación Colombiana de Instructores Juveniles, ACIJ, miembro de la Junta directiva del Instituto Colombiano de Juventud y Deporte, Coldeportes, en representación de las Asociaciones Juveniles No Gubernamentales de Colombia.

rechazo a las instituciones y a lo establecido” (Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia et al., 1993: 49).

Asimismo en la ANC los jóvenes lucharon más que por una respuesta administrativa o institucional, por canales efectivos de participación política con el fin de poder dar “garantía a los derechos que la carta otorgaba y permitir así el acoplamiento de sus demandas a un espectro válido de realidades políticas”, como afirmó Oscar Sánchez, Coordinador de las Juventudes Liberales en el taller previo a la definición de las políticas de juventud (Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia et al., 1993: 59). Aunque desde la ANC la participación de los jóvenes en la formulación de las políticas fue un asunto trascendental (Sánchez, O, 2008), se mantuvo la abierta contradicción con la nueva carta constitucional. La participación política de los jóvenes se instrumentalizó y se institucionalizó mediante los consejos y oficinas de juventud en aras de desplegar el enfoque preventivista, sin resolver el problema público que dio origen a la participación política del joven: su ciudadanía.

- Casas de Juventud:

El programa de casas de juventud se creó en el marco del sistema nacional de capacitación en participación y organización juvenil, con apoyo financiero de la UNDCP. Tanto los intereses de este organismo en la prevención del uso de las drogas, como los de la CJMF en la capacitación de los jóvenes para el trabajo, el uso de tiempo libre y el control de la delincuencia juvenil, fueron cubiertos con las casas de juventud (Presidencia de la República, P, ca 1992). No obstante, el origen de las casas de juventud había sido con otros fines en la década de los setenta, cuando se amplió la formación pastoral de jóvenes en una vocación cristiana, de educación popular, de deporte y de Teología de la Liberación, con respaldo de laicos, sacerdotes y profesores. En los ochenta se fortalecieron estas casas debido especialmente a los contextos de violencia; para la Corporación Región, estas casas eran una especie de refugio –hogar para los jóvenes de sectores populares enfrentados a actores armados

(Márquez V. et al., 1999). Paulatinamente se vincularon a las casas las ONGs y entidades estatales, tales como ICBF, SENA, DABS, entre otras; pero fue en los noventa cuando se institucionalizaron como elemento central de la política de contención de juventud (Márquez V. et al., 1999; Quintero T et al., 2004). Las casas se transformaron en un modelo de gestión de la política de juventud en el ámbito local; se esperaba que favorecieran el desarrollo de los principios constitucionales de la descentralización administrativa y de la participación de los jóvenes en la implementación de las políticas; por lo cual se constituyeron en la instancia de mediación e interlocución entre los sectores gubernamentales, no gubernamentales y los jóvenes para facilitar la operación de proyectos, la integración de servicios y la racionalización de recursos (Viera R., 1994). Las casas de juventud trabajaron en coordinación con las oficinas de juventud para responder ante las consejerías sociales del nivel nacional, por las tareas de tipo social transferidas del departamento al municipio. Para finalizar 1991 Medellín que fue uno de los municipios donde se impulsó este programa con cinco casas en las comunas Nororiental y Centroriental, y para 1994 tenía una por cada comuna en total 16 (Márquez V. et al., 1999). En total en todo el país se organizaron 56 casas distribuidas en 17 municipios grandes. Las casas se constituyeron en estrategia de formación y asistencia del joven de sectores populares en la medida en que incorporaron a su organización varias áreas de trabajo dirigidas al acompañamiento y educación del joven, razón por la cual fueron también terreno de disputa entre varios actores por el control del joven. Entre los actores permanentemente vinculados con las casas se pueden destacar los siguientes, de acuerdo a su acción política:

Cuadro 5. Actores y acciones de las Casas de Juventud

Actores	Acciones centrales
Instituciones gubernamentales	Formulación de política, y fomento de cooperación internacional
Organismos gubernamentales no gubernamentales	Apoyo financiero y técnico
Universidades públicas, privadas	Programas de investigación y extensión
Iglesia	Pastoral juvenil
Empresarios	Innovación y emprendimiento
Redes y organizaciones	Gestión y desarrollo de los proyectos.

juveniles
Consejos de juventud

Implementación de políticas.
Desarrollo de acciones estratégicas en la política
de juventud

Fuente: este cuadro se elaboró con base en información del Manual Operativo y de Gestión para las casas de Juventud publicada en (Arias, 2002) y con base en modificaciones propias.

Las casas de juventud implicaron a varios actores e integraron entre sus acciones diversas áreas de la política en la idea preventivista, por eso fueron una de las estrategias de la política de juventud que resistieron los cambios de gobierno, desde César Gaviria hasta Uribe Vélez; pues desde los años noventa, cada administración mantuvo el desarrollo de una estrategia común: fomento de participación formal, de formación en temas específicos, de prevención de hábitos y, especialmente de control y contención de jóvenes problemáticos o en riesgo (Viceministerio de la Juventud, 2000). Para uno de los asesores expertos del ICBF, André Vernot, las casas de juventud en los primeros años de la década del noventa eran indispensables al intentar resolver la patología ocasionada por el germen y la emergencia social que significaba la población joven. Uno de los funcionarios de las casas, al referirse a las dificultades mencionó la percepción de algunos actores sociales: “esos espacios eran nido de todo” (Márquez V. et al., 1999: 107). Después de dos más de décadas las casas persisten, como ámbito de legitimación de las políticas de gobierno de juventud.

La visión institucional que se tenía del joven, vinculada a la amenaza de descomposición social, de disidencia política, de delincuencia, de consumo de drogas y de riesgo para la salud por su comportamiento sexual incontrolable, también entró a la casa de juventud y fue ésta la que permitió que el enfoque sanitario tradicional entrara a jugar un papel fundamental a la hora de definir las formas de control y de manejo de lo que se denominó, los males mayores de la sociedad proporcionados por cuenta de la juventud (Viera, 2008). Por esto las casas de juventud cumplieron un papel de mediación entre las comunidades y las instituciones sociales encargadas de proteger y controlar el desarrollo del joven. En este sentido, las acciones que desplegaron las casas de juventud unificaron en las tres áreas principales de trabajo con la juventud, el enfoque de

intervención del riesgo, bajo un ente de control que se reunía en el sistema de juventud (Arias, 2002). Esto fue fundamental porque las áreas esenciales de trabajo estaban dirigidas a formar y desarrollar culturalmente al joven, a promover lo juvenil y a prevenir, como antaño, las conductas de riesgo. Entre estas dos últimas áreas, -de promoción juvenil y de prevención-, se presentó una diferencia política e ideológica, tanto en la noción de juventud como en los programas y acciones que adelantaron debido al enfoque sanitario que se asumió y al efecto de la apropiación de dicho enfoque.

La noción de promoción juvenil en educación se entendió como un *“proceso que le facilita al sujeto promoverse hacia el logro de estados superiores de bienestar y de vida con calidad, siempre que se le tenga en cuenta como ser humano con plenas capacidades”* (Parra Garcés, Luis Ángel 2002). De allí el fundamento del área de formación y desarrollo cultural en distintas dimensiones de la vida del joven: en lo corpóreo afectivo, cognoscitivo, lingüístico, comunicativo, ético moral y estético; se buscaba desarrollar las potencialidades de los jóvenes y maximizar sus oportunidades en la vida económica y política; en el área de prevención por el contrario, se buscó esencialmente disminuir la vulnerabilidad del joven ante las drogas, el manejo de la salud sexual y reproductiva y las conductas deficientes e infractoras (Arias, 2002). El enfoque preventivo tenía énfasis en el comportamiento individual que provenía de los programas adelantados por profesores y funcionarios del MEN y del ICBF con el fin de desarrollar la prevención integral, muy cercano al enfoque de prevención proveniente del sector salud, cuya orientación se había alimentado de la epidemiología clásica norteamericana, y fue el que predominó en los programas de prevención de uso de psicoactivos, de la violencia y del comportamiento sexual de riesgo.

- Prevención en SPA, una estrategia educativa

En la década del 80, la institución escolar formalizó la doble jornada obligatoria, pero el riesgo de dejar a los estudiantes libres el resto del tiempo en pleno auge del narcotráfico se constituyó en motivo de gran preocupación y sigue siendo aún: el uso del tiempo libre. El MEN debatió una propuesta de

prevención del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) cuya meta esencial era minimizar las cifras de consumo y mitigar los registros de las encuestas del Ministerio de Salud de la década de los ochenta (Quintero, R, ca 2000); pero en su diseño el MEN advirtió una pugna entre dos enfoques. El de la autonomía y la confianza para fomentar la participación del estudiante en la prevención y el del orden y la disciplina para establecer la prevención del consumo como una tarea de las organizaciones juveniles. Se aceptó el segundo como principal estrategia (Parra Garcés, Luis Ángel, 2008) y se llevaría a la ley sobre el estatuto nacional de estupefacientes (Ley 30 de 1986), como asunto nuclear (Parra Garcés, Luis Ángel 2002).

En el año internacional de la juventud (1985), la presión ante la posible expansión del narcotráfico y el peligro del sicariato, impulsó la conjunción de esfuerzos y recursos para la estructuración del primer programa de prevención de la drogadicción por parte del sistema educativo colombiano, con aportes del MEN, Naciones Unidas – UNDCP, Ministerio de Salud, ICBF, Colcultura, Coldeportes y la Presidencia de la República. Aunque un grupo de profesores del MEN como el profesor Luis Ángel Parra⁵⁹ habían defendido la iniciativa de promoción juvenil predominó la prevención.

A finales de los noventa el programa Rumbos se definió como Programa Presidencia para la prevención integral del consumo de drogas durante la administración de Andrés Pastrana, mediante el decreto 1943 de 1999, mientras se transformaba la Dirección Nacional de Estupefacientes para hacerse cargo de aquellos jóvenes que además de adicción a la droga hubiesen cometido delitos, mediante el enfoque de prevención señalado.

La noción de promoción juvenil fue rechazada por las Naciones Unidas, debido entre otras razones, a la inclusión del niño y la exclusión del joven des-escolarizado. Por su parte, los rectores de los colegios tampoco vieron con

⁵⁹ Luis Ángel Parra Garcés, Psicólogo, maestro universitario, Universidad Pedagógica Nacional, ponente y coordinador nacional del programa “promoción juvenil y prevención integral” del MEN desde 1984 hasta 1995 y desde el Programa presidencial ‘Rumbos’ desde 1998 hasta 2002, respaldó el grupo por la construcción de una cultura de la prevención integral en el Ministerio. En la Universidad Pedagógica trabaja en los programas de bienestar y desarrollo humano.

buenos ojos la propuesta de promoción juvenil pues implicaba romper con el concepto de familia educativa y hacer más horizontales las relaciones de poder entre padres, profesores y estudiantes en la institución escolar.

Estas definiciones de “prevención del consumo” y de “promoción juvenil” se pueden contrastar con las que existen en el sector salud sobre “prevención de la enfermedad” y “promoción de la salud”. En promoción de la salud hay una visión restringida, según la cual, los cambios en el comportamiento disminuyen los riesgos de enfermedad asociados a las conductas; y otra que la entiende como las transformaciones en las condiciones y medios para mejorar calidad de vida, siempre que se cuente con la autonomía de los sujetos. Esta última se parece a la tendencia defendida por Parra, mientras que la tendencia predominante en las políticas de juventud tendió a la versión preventivista que era más reducida aún. Hubo un predominio del enfoque sanitario en las políticas de prevención de SPA, aunque desde los años ochenta se ha mantenido el sector educativo como actor protagónico de las políticas de juventud. Esta permanencia dio cuenta de la apropiación de la capacidad de control e intervención sobre el joven por parte del sector educativo, lo cual no sólo obedeció al criterio de población en riesgo, sino también y esencialmente al de fomento del capital humano desde lo educativo.

Para algunos jóvenes la “supuesta baja participación de los jóvenes” y la estigmatización con las drogas y la violencia ha ocasionado más apatía, incluso al ámbito de la política: “Todas las conductas de los jóvenes son anómalas, hay que enderezarlas y por tanto hay que ofrecer propuestas educativas para la formación de ciudadanos, hombres y mujeres de bien” (Márquez V. et al., 1999). Lo que no se entendió en ese contexto era que existían otras formas de participación social y de acción colectiva.

Las políticas de control de prevención del consumo de SPA en jóvenes se activaron en medio de la apertura económica del país, después del desmonte de la política proteccionista que dominó el intercambio comercial con otros países durante varias décadas. Como resultado del proteccionismo, el mercado nacional se había saturado con productos locales, de tal manera que el poder

de compra era inferior a la oferta. Además, los precios de los productos nacionales habían incrementado con el tiempo, y el control de calidad se había deteriorado por falta de competencia. Ante esta situación, la administración de Cesar Gaviria adoptó la política de apertura como elemento central del modelo neoliberal de desarrollo, junto a la privatización, el libre mercado y la descentralización. Aunque no se pudo aplicar plenamente, pues las medidas proteccionistas permanecieron en la creación de bloques selectos de comercio como Mercosur. En un marco de apertura y globalización, las políticas de juventud se orientaron a fortalecer los vínculos de cooperación internacional con los programas de las Naciones Unidas para jóvenes, especialmente aquellos dedicados a la fiscalización internacional del problema de las drogas. Este problema se presentó como una prioridad en Colombia debido al crecimiento del consumo y producción de cocaína, marihuana y amapola desde principios de la década del noventa, con la apertura económica. Naciones Unidas focalizó las acciones sobre los jóvenes debido al progresivo aumento de la magnitud del consumo y distribución de las drogas sobre esta población (UNDCP, 1994), cuando ya la inserción de los narcos a la economía nacional e internacional y la creciente inversión de recursos en la droga, era una realidad.

- Emprendimientos:

El programa de emprendimientos pretendía introducir al joven a la vida económica para integrarlo a la sociedad. Se trataba de darle las competencias requeridas para mantenerlo con alto nivel de flexibilidad en un escenario de incertidumbre y globalización (Consejería Presidencial para la Juventud, 1994). La estrategia esencial era agilizar su vinculación laboral lo cual comprendía acciones de capacitación de mano de obra orientada a ingresar al sector productivo o a aumentar su productividad; de creación de fondos de crédito y tiendas escolares con el fin de mejorar los ingresos (Consejería Presidencial para la Juventud, 1994). Pero el problema señalado por uno de los asesores de Colombia Joven para el diseño de políticas de juventud, Jaime Andrés Gómez, era que los jóvenes no podrían ni aunque quisieran, responder al programa por escasez de recursos para emprender negocios o hacerse empresarios rápidamente. Además, pretender generar una empresa aunque fuese pequeña,

sin reconocer las condiciones de vida de la mayoría de los jóvenes, sólo demostraba la ignorancia de las necesidades de la juventud. Su percepción era que la mayoría de emprendimientos, incluso los de sectores más altos, estaban arruinados (Gómez, J A, 2007a). Se trataba con esta política de hacer del joven un instrumento de la productividad, sin reconocerlo como sujeto, con la pretensión de capacitar mano de obra barata. Sin reconocer su derecho a la educación o al trabajo en condiciones dignas, bajo el propósito de responder a las necesidades de la empresa y del mercado. Esta política mostraba bien, cómo en vez de intentar resolver los problemas de inequidad y desigualdad a los que se ven sometidos los jóvenes, los aumentaba, al estimular el egoísmo y el trabajo individualizado y la pauperización de sus condiciones laborales. Otro funcionario del Programa Colombia Joven afirmó el fracaso de esta política en el campo, con el estímulo del cambio del rol del campesino a soldado. Para Fernando Quintero investigador, el mayor problema que había dejado de enfrentar esa administración era, el creciente desempleo juvenil en medio de una de las peores agudizaciones de las condiciones del conflicto armado del país (Quintero, F, 2007).

Los jóvenes convocados por el gobierno para la formulación de las políticas de juventud, insistieron en vincular la educación al mundo laboral pues lo que buscaban era generar acciones para acercar las políticas sociales a las realidades de los jóvenes, dado el alto nivel de desempleo juvenil y la deserción escolar (Programa de la Presidencia de la República Colombia Joven, 2001).

Los estudios sobre el desempleo señalaron a los jóvenes como el grupo poblacional más afectado por este problema, agravado por la creciente precariedad laboral. Los jóvenes bogotanos, pese a haber sido los de más alto nivel de escolaridad en el país, tuvieron las mismas dificultades que los jóvenes del resto del país para insertarse de manera positiva al mercado laboral, así como para continuar su formación, más allá de la educación media. Problema que estuvo condicionado principalmente por la capacidad socioeconómica de las familias y su capital social, tanto como, por la exclusión a la que se vieron sometidos por el mercado laboral, principalmente debido a la falta de

calificación y de experiencia. Entre 1990 y 2000 pese al importante aumento de aspirantes a la universidad, sólo el 21% pudo ingresar a universidad pública. Con la oferta de formación técnica y tecnológica existente en Bogotá, se logró cubrir a menos de la mitad de la población. Hasta el 2002, según los estudios del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional, la inserción de los jóvenes bogotanos al mercado laboral fue muy irregular. El 18% de los jóvenes activos en el mercado laboral entre 14 y 17 años desertaron tempranamente de la educación sin terminar la secundaria; entre los activos del 18 a 22 años predominaron los bachilleres sin formación superior, el 66%; y de los 23 a 26 años estuvieron activos el 87% de los cuales la mayoría no tenía educación superior. Entre los más afectados por el desempleo estuvieron los menores de 22 años y de estos el más grave fue el grupo de 18 a 22, quienes tuvieron las tasas más altas de logros educativos. Y de ese grupo las mujeres fueron las más afectadas. En conclusión, el desempleo juvenil no se contrarrestó con sólo portar una credencial educativa media o superior. Asimismo entre principios del noventa y el 2002 se pudo constatar que de los jóvenes activos, el 53% lo estuvieron sólo en actividades informales. La precariedad del empleo juvenil afectó a más de la mitad de la población de jóvenes, dejándolos sin seguridad social, sin educación más allá de la secundaria y con mínimas posibilidades de formación o capacitación dentro del empleo informal. Sin olvidar que la capacitación en las empresas frecuentemente ha sido un entrenamiento corto y reducido al uso específico de herramientas o equipos. De otro lado, como señalaron los estudios, los jóvenes del resto del país se vieron enfrentados a dificultades similares o peores a las mencionadas en Bogotá (Bonilla, ca. 2004).

Las políticas de juventud basadas en la perspectiva poblacional, rápidamente cayeron en desuso, pues aunque intentaban recoger las demandas de los jóvenes y de los grupos poblacionales específicos, estos grupos no pudieron sostener sus estrategias de reivindicación. Los jóvenes, al contrario de lo que ocurrió con los niños, con las mujeres o las negritudes, no fueron representados políticamente de forma permanente. El gobierno dejó intactos los mayores problemas de las juventudes. Para el director del programa de juventud de la CJMF Ricardo Daza, las políticas se implementaron bajo el

criterio de facilidad de acceso a los jóvenes por la vía institucional, por ello se llegó exclusivamente a los estudiantes considerados “población cautiva” en las escuelas (Daza, 2007). Para los jóvenes el problema era el sentido y orientación de las políticas: “siempre han sido represivas y no tienen en cuenta nuestras problemáticas de verdad” (López 2008), como planteó el representante de la Red de Jóvenes del Magdalena Medio. Se vieron involucrados en difíciles situaciones de violencia del país con muy pocas alternativas, sujetos al servicio militar obligatorio y sin opciones laborales efectivas. Para Angélica Vásquez, representante de la Red de Jóvenes de Sibaté – Cundimamarca, uno de los principales problemas era la participación en la política, pues si bien los jóvenes intentaban organizarse en medio de condiciones difíciles de vida, cuando lo lograban, no se les reconocía como actores válidos o como en el caso de la SSR, ésta no ocupaba un lugar importante entre todas las preocupaciones de los jóvenes: “la idea es ser escuchados y aportar en todo lo que se pueda [...] pero entre el consejo de jóvenes y las políticas, los procesos se rompieron [...] lo del embarazo era un problema de cada cual, si quería tener el niño o no” (Vásquez, A, 2008). Aunque el equipo de la Consejería reconocía una dimensión de la complejidad de la problemática de la juventud⁶⁰, las acciones impulsadas a nivel nacional fueron escasas. “...hombres jóvenes y mujeres, desempleados y sin oportunidades sociales, serían la mano de obra barata para la guerra civil..., y ni siquiera por esa razón se desarrollaron políticas de juventud por parte del gobierno” (Daza, 2007).

Pese a que no hubo una evaluación de estas políticas, siempre se consultó a los jóvenes mediante foros y encuentros. En 1994 con el cambio de administración al gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) se retomó

⁶⁰ En educación por ejemplo, una vez llegaban a 4º bachillerato los jóvenes eran expulsados del sistema educativo, lo que disminuía el porcentaje de población que lograban ingresar a la educación superior eran muy pocos, los que accedían al empleo eran mucho menos. Los mayores de 18 años se consideraban población dispersa, movilizaba entre el barrio, la escuela, el trabajo y la familia o la pareja. Podían llegar a ellos más fácilmente por medio de las alcaldías locales que estaban más cerca y mejor informadas de las rutas y destinos de los jóvenes que las instancias en el nivel nacional (Daza, 2007). Entre 1990 y 2000 pese al aumento de exámenes de Estado en Bogotá, el 61.7% manifestó preferencia por unas pocas universidades públicas. Del total sólo el 21% ingresaron a universidad pública (Bonilla, ca. 2004).

la idea de la participación juvenil con la iniciativa de estos actores a través del programa “Los jóvenes tienen la palabra”. Se organizó desde la CJMF con las oficinas municipales de juventud, el Instituto FES de Liderazgo y el PNUD. Se estaba preparando lo que sería un cambio fundamental con otro actor dentro de la institucionalidad para la juventud, pero que significó la continuidad de la política de juventud iniciada por Gaviria. De una Consejería de poblaciones (Juventud, Mujer y Familia) se pasó a un Viceministerio de Juventud dentro del MEN, en el propósito de dar énfasis al núcleo de la política: lo educativo y preventivo en el manejo del tema.

3.3. De la Presidencia al Viceministerio de Juventud bajo el mismo enfoque

Con este nuevo actor se dio lugar al segundo CONPES de política de juventud con el CONPES No. 2794 de Junio de 1995. Este actor tenía una función muy específica, si el gobierno saliente había avanzado en la formulación de la ley general de educación, ley 115 de 1994 con la cual se definió el futuro de la juventud a través de la educación y su magno efecto en la vinculación al mercado de trabajo, la nueva administración la profundizaría.

Samper consolidó las políticas iniciadas por Gaviria sobre la educación para la producción y el desarrollo económico. Su primera estrategia fue la creación de este nuevo actor institucional el Viceministerio de Juventud adscrito al MEN, mediante el Decreto 1953 del 8 de agosto de 1994 (Presidencia de la República, 1994a). Este Viceministerio representaba el vínculo entre lo social y lo político en el Plan de Desarrollo “Salto Social”, pues se definió allí el empleo y la educación como los dos focos centrales, y a los jóvenes como el recurso fundamental para el desenvolvimiento de la política. Nuevamente la juventud se identificó con la esperanza del futuro, pero un futuro muy incierto, y como actor del desarrollo.

Para lograr la meta de crecimiento económico prometida por el gobierno, se usó la “teoría endógena de crecimiento”, proveniente de la economía neoclásica, para estimular el crecimiento del capital humano. Según esta teoría, se podría producir rentabilidad, con ciertas inversiones que por su carácter tienden a generar estímulo sobre agentes distintos a los que realizaron las inversiones. El logro de una inversión rentable estaría determinada por el tipo de capital en el cual se invierte. Para los expertos, la inversión rentable estaba sobre el capital humano, como ya se había planteado anteriormente; el cambio era hacia su profundización: una inversión que al especializarse conllevaría transferencias de tecnología y, a la vez utilidades permanentes para el crecimiento de la economía. Esto implicaría una educación cada vez más especializada. Pero el Plan de Desarrollo Salto Social no se quedó sólo con el capital humano; también planteó la inversión en “capital social”, bajo el sustento de hacer una política intermedia entre el neoliberalismo y el socialismo; fue esta la otra cara que se fortaleció con Samper. El capital social se entendió como el patrimonio del capital individual y del colectivo, conformado por bienes públicos y por bienes privados, los cuales podían producir más crecimiento económico. Al crecer el capital social se suponía que irradiaría al conjunto de la economía, en cada uno de sus cuatro componentes: capital humano, medio ambiente, infraestructura y capital institucional. Dicho capital se hizo indispensable a la hora de resolver problemas asociados con el empleo y con la educación. Cabe aclarar que se entendió el capital social de una manera muy particular pues, más allá de las redes sociales y de confianza, incluyó la división de bienes de la economía en públicos y privados sin claridad sobre en qué consistían o su relación con el Estado.

Desde el Plan de desarrollo del gobierno Samper, se concretó la política del BM y del BID sobre la educación y otras áreas sociales: capital humano y capital social. Al ser la educación un bien privado generaría altas tasas de retorno y beneficiaría al individuo educado para obtener mejor salario en el mercado laboral, y así mejoraría el capital humano (Presidencia de la República et al., 1995). También fue este el sustento de la política de crédito educativo, como una estrategia para pasar del subsidio a la oferta (presupuestos para universidades públicas) a una de subsidio a la demanda

(crédito blando para pobres) con instituciones en competencia (públicas y privadas).

Bajo el sustento de educación y empleo como núcleos centrales de la política de Samper, se creó el Viceministerio de juventud como dependencia del MEN. Con la dirección del ministro Arturo Sarabia Better se ordenó la reestructuración del MEN en el propósito de crear al lado del viceministerio de juventud, el de formación básica y dos secretarías más, para dar lugar a una secretaría técnica y a otra general. Entre las funciones principales del Viceministerio de juventud se destacaron la coordinación y la ejecución de las políticas de juventud, lo cual implicó asumir desde la protección y el desarrollo de los jóvenes, hasta la prestación de asistencia técnica a los entes territoriales y la ampliación de oportunidades mediante el apoyo a programas como turismo y recreación, educación sexual, uso adecuado del tiempo libre y prevención de la drogadicción. Es decir se incorporó casi todos los componentes del primer CONPES en una sola instancia institucional. Cabría sospechar que era demasiado para una dependencia del MEN.

Durante la vida del Viceministerio pasaron por su dirección varios personajes, del partido liberal, excepto uno: Adelina Covo de Guerrero⁶¹, Yuri Chillán⁶², Alex Lopera⁶³, Miguel Enrique Raad H⁶⁴, y Juan Manuel Galán Pachón⁶⁵. Galán asumió el Viceministerio en el año 1998 y estuvo durante la creación del Programa presidencial Colombia Joven en el 2000 en reemplazo del Viceministerio. Una de las principales estrategias educativas impulsadas en convenio con Enrique Peñalosa, Alcalde Mayor de Bogotá por el partido Liberal, fue la serie de televisión “Francisco el matemático” con el propósito de

⁶¹ De origen Cartagenero, salió del viceministerio para la dirección del ICBF, tal como ella le había propuesto al presidente Samper.

⁶² Chillán fue representante del gobierno colombiano en la OIJ durante el período de 1998 a 2004, pese a que nunca se firmó el convenio por los derechos de jóvenes impulsada por la OIJ, y es actualmente funcionario de la Alcaldía Mayor bajo la dirección de Samuel Moreno Rojas.

⁶³ El viceministro Lopera, ex asesor de Paz de Antioquia, fue retenido en un retén militar en el que resultó muerto, cuando gestionaba la liberación de un secuestrado de las FARC, llevando una considerable suma de dinero. La Fiscalía General de la Nación profirió resolución de acusación en contra de un mayor del ejército, un capitán, un soldado voluntario, un sargento y un conductor civil, por el delito de homicidio y de hurto calificado a él y a dos de sus acompañantes.

⁶⁴ Miguel Raad Hernández, conservador, gobernador del Departamento de Bolívar.

⁶⁵ Galán, hijo del excandidato presidencial asesinado Luis Carlos Galán S., actualmente es senador de la República por el partido liberal.

orientar las conductas de los jóvenes escolares en temas recurrentes tales como: drogadicción, la sexualidad y el pandillismo (Martínez et al., 1999-2002). En el primer período del Viceministerio las acciones se concentraron en desarrollar varias estrategias preventivas para jóvenes en riesgo de afección de su SSR a través de programas educativos, como se analizará más adelante (*Red de Solidaridad Social et al., 1998*). El papel del Viceministerio fue fundamentalmente impulsar la educación para la prevención y control de problemas de los jóvenes.

Desde los primeros años del Viceministerio Cenpro TV hizo una serie para televisión dirigida a los jóvenes de clase media y media baja, por el tipo de joven que privilegiaba sus escenas: “De pies a cabeza”. Este programa planteó por primera vez en la televisión la sexualidad en la adolescencia pero con fines instructivos y de educación. A diferencia de otros programas el joven apareció con la capacidad de tomar decisiones correctas pero con apoyo de los adultos solamente (Uribe, 1994-1997). La responsabilidad individual empezó a tomar fuerza en el problema de la sexualidad, en varios medios masivos de comunicación. Y el embarazo adolescente empezó a aparecer vinculado a la irresponsabilidad, especialmente de la mujer.

3.3.1. Segundo CONPES de Juventud, 1995

A mediados de los noventa se aprobó el documento CONPES 2794 de 28 de junio, segunda política de gobierno dirigida a la juventud. Como parte del Plan Nacional de Desarrollo de Samper “El Salto Social”, se concretaba en los jóvenes las líneas estratégicas del Plan: educación, empleo y acceso a servicios sociales. El fortalecimiento del gasto destinado a programas para la juventud estaba en pleno crecimiento, aunque la tendencia del gasto en las políticas orientadas a mejorar la calidad de vida de la juventud desde la década del noventa (con excepción del gasto en educación) era al descenso. Se podían diferenciar tres fases de acuerdo a la evaluación de las políticas y los recursos financieros invertidos en estas políticas: promoción en los años 1990-1993, auge 1994-1998 y declive 1999-2003 (Sarmiento, 2002).

En este CONPES se destacó el reconocimiento del joven como sujeto de derechos y deberes, tal vez porque en vez de propender por lo político, fomentó lo económico. Esta política buscaba estimular la educación para el trabajo especialmente en jóvenes campesinos y rurales. En esa lógica ubicó como problemática central la juventud que no trabajaba ni estudiaba, por representar un problema y un “potencial generador de fenómenos de descomposición social”, según los diagnósticos del Departamento Nacional de Planeación, DNP. Y las mujeres por representar problemas primordialmente relacionados con su función reproductiva; en particular los embarazos de adolescentes y sus complicaciones, y el aborto. Razón para sustentar entre sus estrategias, la educación para el trabajo, y en esa idea la educación sexual, mediante el PrNES que venía del anterior gobierno y, el trabajo, mediante estímulos para el ingreso al mercado laboral. En salud el joven no fue una prioridad, se destacó como beneficiario de la seguridad social por cuenta de la familia o del subsidio a la demanda del Estado. La participación del joven se planteó como una estrategia en la misma lógica del anterior CONPES de 1992, es decir, como una acción clave para la implementación de las políticas (CONPES, 1995; Viceministerio de la Juventud, ca. 1995).

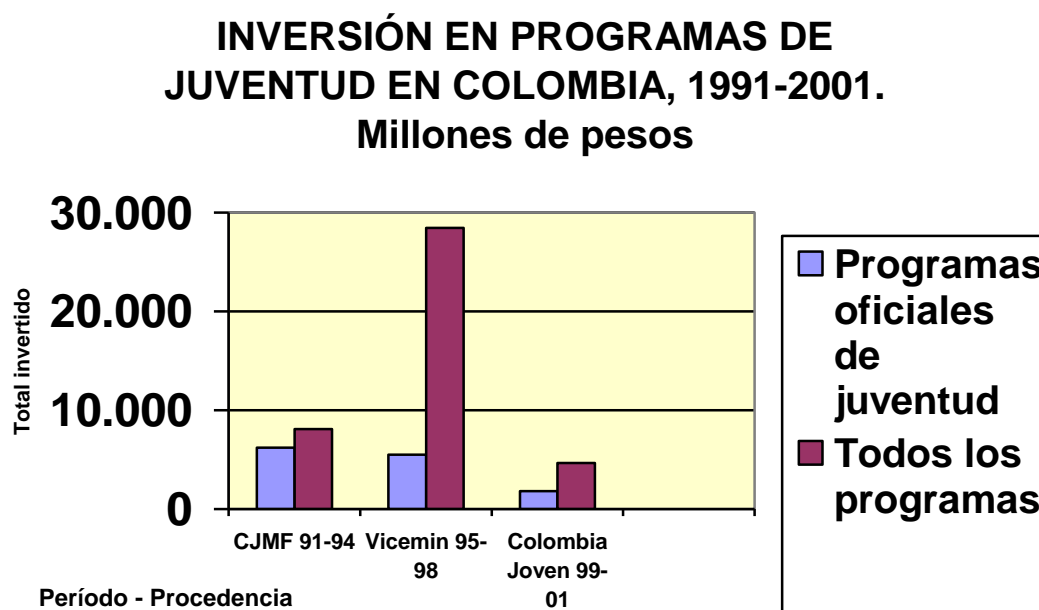
Esta política fue modificada antes de que el Viceministerio fuera transformado en programa presidencial. La nueva política pretendía institucionalizar las estrategias formuladas en este CONPES con el propósito de agilizar el crecimiento del capital humano y, de esa manera controlar la violencia y las conductas peligrosas y de riesgo. En esa perspectiva seguiría el manejo y control de la educación sexual. En este marco, desde la creación del viceministerio en 1994 hasta 1999, se presentaron distintas crisis sobre uno de los proyectos más debatidos por los actores políticos: el PrNES. Durante la administración de Raad Hernández, como viceministro de juventud, se desinstitucionalizaron las políticas de educación sexual en la esfera nacional, en medio de un gobierno conservador, el de Andrés Pastrana Arango. Sobre este cambio se profundizará en el siguiente capítulo.

Este CONPES fue el de mayor inversión en recursos procedentes de programas de distintos sectores, a diferencia de las políticas formuladas desde el Programa presidencial Colombia Joven, como se muestra en la Gráfica 1.

El año de mayor inversión en programas de juventud por parte del Estado fue 1997, debido a la elaboración de la política de juventud y dentro de esta a una inversión del 85% de los recursos disponibles en programas de educación para el trabajo. En todo el periodo correspondiente al Viceministerio de Juventud, de 1994 a 1998, aumentaron en un 114%, los recursos procedentes de otros sectores distintos al de educación, específicamente debido al aporte del ICBF y el SENA. El SENA invirtió fundamentalmente en el programa para el mejoramiento de formación profesional y capacitación de jóvenes y, el ICBF en el programa de asistencia integral a través de Clubes Juveniles. Al contrastar los niveles de inversión, entre 1991 y 1994 de la CJMF y el Programa Colombia joven, la inversión en programas juveniles fue menor en el período de 1999 a 2001 del programa Colombia Joven. Durante todo el período de 1991 a 2001 el gasto en juventud representó en promedio sólo el 0,002% del PIB, y el mayor gasto en todos estos años se dio en educación (Puentes, 2002). No obstante, su distribución no fue equitativa. El 20% de la población de mayores ingresos fue la que recibió la mayor parte de los subsidios destinados a financiar la educación superior: pasó del 44,8% en 1992 al 49,37% en el 2000 (Bonilla, ca. 2004).

La tendencia a la disminución de la inversión en las políticas de juventud después de 1998 mostró su relación con un cambio drástico en la orientación de la política, como se verá en el siguiente capítulo. Desde 1992 la juventud empezó a perder importancia para el país. Además, pese a la alta inversión en educación, no se favorece la disminución de las inequidades, la política respaldó la lógica de formación de capital humano y de prevención. Aunque se ha cuestionado la lógica preventivista de las políticas de juventud, por parte de varios actores, la tendencia ha sido hacia profundizar ese predominio.

Gráfica 1. Inversión en Programas de Juventud, 1991- 2001

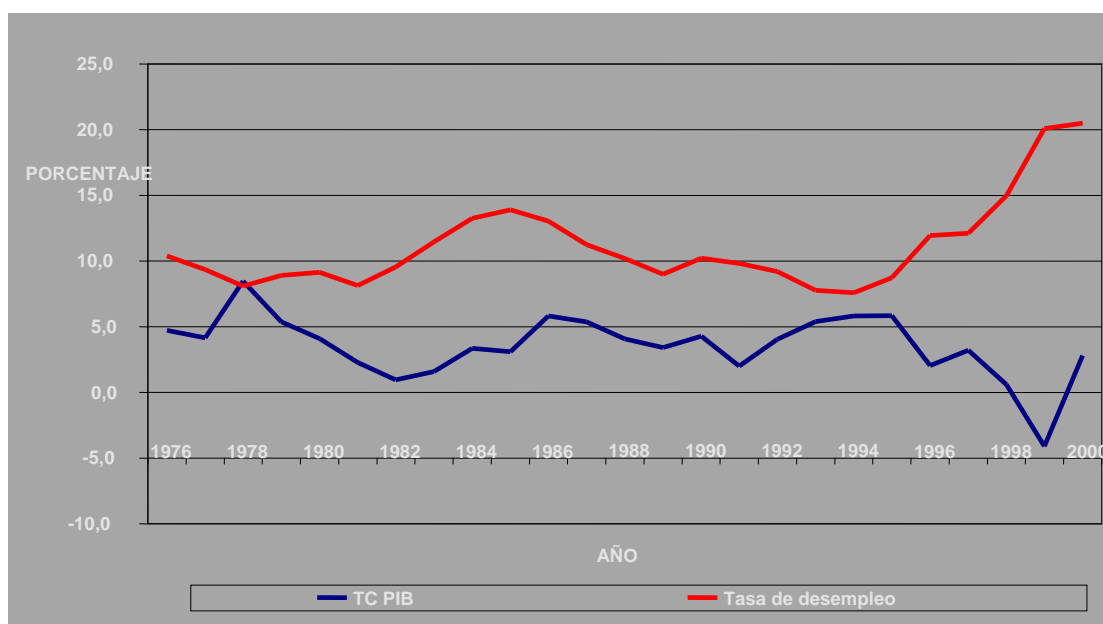


Fuente: DNP - Cálculos del economista Julio C. Puentes (Puentes, 2002)⁶⁶ con base en las cuentas de presupuesto de inversión de la Nación desde el año 1990 hasta el año 2002, suministradas por la Subdirección de Programación y Seguimiento Presupuestal del Sector Central (SPSC), de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP), del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Desde 1992 el porcentaje de desempleo juvenil ha aumentado superando el promedio latinoamericano del 10%. Los grupos más afectados son las mujeres entre los 15 y 19 años, seguidas de las jóvenes entre 20 y 24 años de edad. La política de contención del embarazo adolescente se asocia con esta situación. En la gráfica 2 se muestra cómo el desempleo juvenil va en aumento desde mediados de los noventa, mientras la tasa de crecimiento del PIB va en descenso

⁶⁶ Tesis: "Políticas públicas de juventud y gasto público en Colombia, 1991 – 2001", de Julio Cesar Puentes, presentada en el año 2002 para optar por el título de magíster en economía de la Universidad Nacional de Colombia.

Gráfica 2. Tasas de desempleo juvenil, 1976 – 2000



Fuente: DANE. Cálculos Observatorios CID Universidad Nacional de Colombia. Bonilla, R. 2009

El grupo de mujeres de 15 a 19 años, desde 1992 generalmente han registrado primaria incompleta, secundaria en la misma situación o eran estudiantes que por falta de recursos en sus hogares, buscaron empleo para poder financiar sus estudios y contribuir al ingreso familiar. Muchas de ellas ya tenían hijos y vivían en casa de sus padres, donde se les exigía contribuir al ingreso familiar. Generalmente se delegó en ellas el trabajo doméstico sin remuneración alguna. El desempleo para las jóvenes de este grupo poblacional, pasó de 26.51% en 1991 a 42.3 en 1998, aumentando la tasas de desempleo en 15.8% puntos porcentuales. Sin olvidar que el solo aumento del desempleo de este grupo de edad es igual a la tasa de desempleo del total nacional.

Para el grupo de mujeres entre 20 y 29 años de edad, cuya situación educativa era intermedia, el desempleo aumentó en 7.2 puntos porcentuales al pasar la tasa de 17.4% en 1991 a 24.7 en 1998. En este grupo de edad se ubican generalmente mujeres cabeza de familia que respondieron por sus hogares y, al mismo tiempo, se pagaron sus estudios secundarios y/o superiores. Aunque el mercado de trabajo tiende a absorber sólo a algunos en los dos extremos: o

a las más educadas, o a las mujeres de menor educación, la igual que en los hombres.

En el desempleo masculino juvenil, los datos registraron un leve descenso para el grupo de edad de 12 a 14 años, al pasar de 19.7% en 1991 a 13.7% en 1998. Entre los 15 a 19 años de edad, contrario al anterior, la tendencia fue al aumento del desempleo entre 1991 y 1998, pasó de 21.0% a 33.1%. Y entre los 20 a los 29 años también creció, pasó de 10.4% a 17.5% (OPS-OMS Colombia, 2000).

El alto desempleo juvenil lo asumieron sus familias. La mitad del desempleo juvenil correspondió a hijos o hijas solteras. Sin olvidar el cambio que ha ocurrido en la configuración de las familias. Pese al aumento en años de educación, aquellos con mayor nivel educativo enfrentaron las mayores tasas de desempleo. El desempleo entre los jóvenes que habían accedido a secundaria, duplicó al de aquellos con sólo educación primaria.

En general entre los jóvenes desempleados uno de cada tres tuvo acceso a la universidad, mientras que entre los de secundaria uno de cada cuatro, y los de primaria, uno de cada seis. Aunque los niveles incompletos de educación fueron los más vulnerables al desempleo (OPS-OMS Colombia, 2000).

Se ha delegado en las familias el gasto correspondiente a las políticas sociales de juventud. Sin olvidar que sobre los más pobres se ha perpetuado una fuerte estigmatización; aparecieron como jóvenes vinculados a la delincuencia, las drogas o el comportamiento sexual riesgoso, y fueron socialmente excluidos.

3.3.2. El predominio de lo educativo

La nueva ley general de educación, Ley 115 de 1994, planteó grandes cambios sobre la educación básica y media, orientados a adaptarla a las nuevas condiciones sociales y económicas que requería la apertura y la profundización del neoliberalismo. Desde la ley orgánica o reforma de Rafael Uribe Uribe de 1903, no se había realizado un cambio legislativo en la educación y, sobre la educación superior las modificaciones se hicieron aparte, mediante la ley 30 de

1992 con base en los debates de la Constitución. En ésta uno de los criterios defendidos por los estudiantes de la ANC fue la autonomía política, en su constitución como actores beligerantes. Los cambios en la educación básica y media de la ley 115 afectaron la concepción de la educación, de formación integral -que incluyó educación moral y religiosa-, y de relación entre educador y el educando dentro del nuevo sistema educativo. Los tres relacionados con la idea del Joven y de su educación en SSR.

El debate de la ley 115 señaló muy bien la nueva visión de la educación y la incorporación de las teorías neoclásicas y la lógica del mercado como componentes clave de la apertura y el neoliberalismo, como se presenta en seguida. La educación sexual estuvo en el centro de su implantación.

Esta ley se formuló después de dos debates en la Cámara de Representantes y dos más en el Senado de la República, entre 1992 y 1994, bajo la dirección de dos ministros de educación diferentes: Carlos Holmes Trujillo García, al principio en el debate de la Cámara y, Maruja Pachón de Villamizar, al finalizar en el Senado, ambos miembros del partido liberal. Durante estos dos años se dieron supresiones y adiciones al proyecto de ley. Entre las adiciones se ubicaron varios proyectos que venían de la ANC, especialmente el proyecto de ley 01 de 1991 para la adopción y reglamentación de la educación sexual, sobre el cual se profundizará en la siguiente sección.

El mismo ministro Holmes Trujillo pidió la inclusión del proyecto del senador Carlos Corsi Otálora y los foros realizados por los representantes Pedro Vicente López Nieto⁶⁷ y Gabriel Acosta Bendek⁶⁸, con motivo de la ley. El núcleo del debate se puso en la baja cobertura y baja calidad de la educación aunque se hizo énfasis en la responsabilidad de los padres de familia en la garantía del ingreso a la educación de sus hijos, asunto que definiría el destino de la ley. Entre los actores sociopolíticos involucrados al debate estuvieron los

⁶⁷ Liberal boyacense, representante a la Cámara y Presidente de la Comisión II constitucional Permanente entre 1991 y 1992.

⁶⁸ Senador liberal de la comisión sexta de la Cámara encargada de comunicaciones, tecnología y educación. Exrector, cofundador de la Universidad Metropolitana de Barranquilla; posteriormente se vinculó al partido Convergencia Ciudadana y fue elegido senador para el periodo 2006 – 2010.

ponentes en alianza con la Federación Colombiana de Educadores, FECODE, estamentos públicos y privados del sector educativo y la Iglesia.

Sobre la educación se señaló las ventajas de la calidad y de introducirla en todos estos nuevos escenarios. En la formación integral se rechazó la mera instrucción de la mano de obra, aunque al final fue lo que se implantó. Y se sustentó lo integral como una formación en ética, moral y libertad religiosa. Desde allí fue que se hizo la incursión explícita en la educación sexual, sin debatir si sería una cátedra o un proyecto de educación sexual (López Nieto et al., 1992).

Se enunciaron las fuentes de financiación, de acuerdo al avance de la descentralización fiscal y al acuerdo con el DNP, pero se hizo énfasis en la concurrencia de la nación, los departamentos y los municipios, la cual según los ponentes, se basaba en los principios de la Constitución sobre el gasto público social; sin embargo, ésta conduciría a la autofinanciación, de no recibir las transferencias de recursos de la nación. Con estos elementos se aprobó plenamente el proyecto en Cámara, pero antes se realizó una serie de foros regionales con los cuales se pretendía generar participación y aminorar la resistencia que se venía presentando. Con la aprobación del texto por parte de la Comisión⁶⁹ se adicionaron varias propuestas, entre ellas la del senador Carlos Corsi en representación de Laicos por Colombia, sector del catolicismo bastante ortodoxo y del conservadurismo, y la representante Yolima Espinosa en representación del partido Liberal. El senador conservador Jaime Arias Ramírez⁷⁰, también había adelantado una propuesta alternativa a la ley general de educación basada en los planteamientos neoliberales del DNP y del Ministerio de Hacienda, la cual corrió la misma suerte: se adicionó. El debate que suscitó la propuesta del senador Corsi obligó a la Comisión VI de la Cámara de Representantes a pedir a la ministra de Relaciones Exteriores,

⁶⁹ La constitución de la Comisión fue variada y con representación de todos los partidos políticos incluido el M -19, bajo la presidencia del Dr. Julio Bahamón Vanegas del partido conservador.

⁷⁰ Médico, afiliado al Partido Conservador, ex ministro de salud del gobierno de Belisario Betancur y, fuerte participante del debate sobre la reforma de salud, a favor de un modelo de aseguramiento parecido al chileno y al que finalmente se implantó. Posteriormente fue Presidente del Instituto de Seguros Sociales, ISS.

Noemí Sanín de Rubio una aclaración sobre el papel de la educación religiosa en la propuesta de ley. Aunque se cuestionaba el fuero del Estado laico de la Constitución de 1991, la presión de la Iglesia fue más impactante, no cedió hasta la aceptación del texto de acuerdo con el Concordato, tanto por parte de la ministra como del ministro de educación. Se impuso así la libertad religiosa en la ley.

Las propuestas de Corsi y de Arias pedían considerar la educación como un proceso integral a cargo de la escuela y en especial de la familia; garantizar el derecho a recibir educación religiosa y cambiar la composición y funciones del Consejo Nacional de Educación. Se dio participación a representantes de las instituciones privadas en las juntas y consejos de educación, en el propósito de instaurar la libertad de empresa.

Con estas adiciones, el texto aprobado en la cámara confirmaba el papel de la educación en la formación del capital humano, que junto con la educación moral y religiosa garantizarían el desarrollo del país. Se aplicaron también los planteamientos de la economía neoclásica al mundo de la educación, con fundamento en la teoría de la elección racional. Su base las teorías de educación y desarrollo socioeconómico del economista John Kenneth Galbraith,⁷¹ y de Gary S. Becker⁷² premio nobel de economía del año 1992, y autor de la teoría del capital humano.

La otra adición fue sobre la educación sexual. Se tomó como base el proyecto de ley presentado por la representante del Departamento del Valle, Yolima Espinosa. La médica Espinosa había propuesto incluir a la familia en el proceso educativo y, hacer una educación sexual obligatoria e integrada al currículo. Se fundamentó en una idea higiénica de la educación sexual, con

⁷¹ Economista norteamericano de origen canadiense, su obra se basó en las consecuencias de la política económica en la sociedad. Profesor de la Universidad de Harvard en los años sesenta.

⁷² Economista norteamericano. Afirmó la teoría de la acción racional de los individuos en cuatro áreas de análisis: capital humano, criminalidad, discriminaciones por sexo o raza y comportamiento de las familias. Para Becker la familia es una fábrica de bienes domésticos producidos con tiempo y bienes de mercado. Su precio tiene dos componentes: uno los precios de mercado, y otro, el coste de oportunidad del tiempo. Si la renta de la familia aumenta, resulta antieconómico mantener a un miembro de la familia trabajando en la casa.

apoyo en preceptos morales y en la prevención de daños mayores mediante cambio de conductas (Espinosa Vera, 1991). Los principios de la ley general de educación no reñían con esta propuesta, ni con su concepción de joven. Al final del debate en la Cámara se asumió la educación sexual como componente de la educación formal, aparentemente sin mayores reparos. La ley general de educación adoptó como obligatoria la educación sexual, aunque no se estipuló su relación con el currículo o el plan de estudios. Se introdujo la educación sexual en la lógica del capital humano y se dio continuidad a los preceptos del moralismo.

La educación sexual propenderá por ampliar la conciencia de los estudiantes frente a los roles maternos y paternos con todas las responsabilidades, alcances y gozos que estos puedan proporcionar, si son optativos y no un producto del azar como consecuencia de la ignorancia sobre la sexualidad y reproducción humanas [...] La planificación de la familia estará incluida desde los primeros grados a fin de ir despertando conciencia de la responsabilidad personal y social con que se debe ejercer la función reproductiva (*Espinosa Vera, 1991*).

Una responsabilidad social como es la educación sexual, se reasignó al sector educativo y, sus estrategias se orientaron al control y sanción moral de las conductas de los estudiantes. La autonomía se dejó de lado, pese a las críticas presentadas por algunos académicos vinculados al tema (Useche Aldana, 2008) y, a los distintos esfuerzos e iniciativas desarrolladas por otros actores, como se señalará más adelante; predominó el moralismo.

Ya en el senado, el proyecto de ley general de educación se aprobó. Se ratificó la idea de la educación en el desarrollo económico y en la prevención de problemas mayores, de allí el lema: “educad al niño y no tendréis que castigar al hombre” (Dajer Chadid et al., 1993). Pero dados los cambios y adiciones el proyecto fue cuestionado. Se intentó construir una ley estatutaria⁷³. Para ese

⁷³ Una ley estatutaria es aquella que desarrolla temas esenciales de la Constitución, como la administración de justicia y las reformas de los derechos fundamentales. Una ley estatutaria hay que sacarla en un año, mientras una ordinaria en dos años, y es una ley que requiere

momento se dio cambio del ministro de educación por la ministra Maruja Pachón y paro del magisterio en contra de la concurrencia fiscal y el estatuto profesoral. El debate conllevó a un foro nacional después del cual, se presentó el proyecto en dos partes: uno, referido a la regulación del derecho a la educación, mediante la ley estatutaria; y otro, referido al servicio público con ley ordinaria. Primó la segunda, que implicaba dos aspectos: la democratización con la introducción de múltiples actores, principalmente privados y, la focalización para favorecer el desarrollo económico. Sobre la educación como derecho se debatió si el Estado asumiría el financiamiento con carga para la familia o no. El asunto era que si se pensaba la educación como instrumento de la apertura y el desarrollo económico, se tendría que hacer énfasis en la educación para el trabajo globalizado y flexible, es decir la educación como servicio. Se introducían los planteamientos de la misión Chenery para el empleo (Chenery et al., 1986).

Juan Luis Londoño⁷⁴ había participado en la misión Chenery, y para ese momento puso el análisis del mercado laboral en primer plano del lado de la demanda. Explicó el desempleo general y juvenil con base en la oferta laboral. Según él, era la rigidez de la normatividad laboral la que generaba altos costos laborales y por eso, las empresas no podían absorber la oferta laboral creciente (González, 2003). De allí la flexibilización y la disminución de los costos laborales que comenzó con la Ley 50 de 1990, en la que Londoño también participó desde Planeación Nacional. El núcleo fundamental del desarrollo socioeconómico y por lo tanto del empleo, sería la educación. Se asumió que a mayor capacitación mejor trabajo y mejor salario, debido a la adaptación del sector productivo a la competencia global.

La organización del servicio educativo redefinió las responsabilidades del Estado, la sociedad y la familia al pasar del subsidio de la oferta al subsidio a la demanda. Éste enfoque de demanda se usó para la organización de los

mayorías absolutas, mientras que las otras solo una mayoría simple, es decir la mitad más una. Por eso son leyes que exigen un mayor consenso.

⁷⁴ Economista, ex ministro de Salud y de Protección Social. Avanzó en la formulación de las reformas a la seguridad social, al trabajo y las pensiones a partir del pluralismo estructurado o competencia regulada. Murió en un accidente aéreo en el año 2003.

servicios públicos desde los noventa (educación, salud, vivienda, empleo, etc.) También fue este el sustento de la política de crédito educativo, como una estrategia para pasar del subsidio a la oferta (presupuestos para universidades públicas) a una de subsidio a la demanda (crédito blando para pobres) con instituciones en competencia (públicas y privadas).

El Estado regularía y controlaría el cumplimiento de metas de calidad; garantizaría el cupo en la institución educativa a través del subsidio a la demanda de quienes no pudieran pagar. La institución educativa sería cualquier institución pública o privada, igual que las IPS en salud, y entre ellas sólo habría competencia. La sociedad fomentaría la educación como capital humano y, la familia pagaría el servicio educativo de acuerdo a su capacidad de pago (Dajer Chadid et al., 1993).

Con este debate, el mandato constitucional de garantizar el derecho a la educación se resolvió muy parecido al tema de la salud: un servicio público, a cargo del Estado, que podrán prestar particulares. La ley 115 tendría una primera parte correspondiente a la Ley estatutaria o ley general de educación, y después vendría el código nacional de educación, para organizar el funcionamiento del servicio público de educación (funcionamiento y financiación de la educación). La educación a diferencia de la salud vio al joven como instrumento de la optimización del capital humano en pos de la tan anhelada eficiencia educativa. La formación integral implicó el fomento de valores para fortalecer el ideal del individuo emprendedor, producto de su propio esfuerzo y la productividad como mecanismo de integración social. En esa lógica se ubicó la propuesta de una educación sexual obligatoria. Se privilegió la responsabilidad individual sin ninguna relación con la autonomía o con los derechos. Fuera de la familia no habría alternativas de educación sexual y se realizaría, no mediante una asignatura específica, sino de manera transversal, sin saber exactamente dónde o a cargo de qué área (Dajer Chadid et al., 1993). Los hábitos y conductas, la identidad sexual y los factores de riesgo serían aspectos claves de esta educación, sin espacio para la equidad de género, la opción sexual o la dignidad.

Se destacó el valor de la higiene y la salud del propio cuerpo, así como la obligatoriedad de la educación religiosa; al contrario de la Constitución, el padre de familia tendría la libertad de optar por esta educación. Se formuló una política de educación orientada más al sector productivo, bajo el concepto de capital humano, para el desarrollo económico del mundo globalizado, y menos a formar ciudadanos autónomos, libres, democráticos y solidarios (Dajer Chadid et al., 1993). No se definió el papel del Estado. En ese marco, la educación sexual sería más un instrumento de regulación y normalización del joven, muy vinculada a la higiene (prevención) y a la moral. Sólo familia y tradición, fue lo que predominó, al estilo del enfoque moralista tradicional en educación sexual.

Cenpro TV y Fundación Social presentaron entre mediados de los ochenta y finales de los años noventa, varios seriados de televisión con la pretensión de instruir al joven sobre las conductas saludables y los valores familiares. En el programa “Décimo Grado”, el interés de los sacerdotes Jesuitas era favorecer la integración social del joven. Uno de sus temas fue la virginidad un asunto de universidad. Después Colombiana de Televisión retomó los temas de educación tradicional para jóvenes en “Padres e hijos”, que duró hasta el 2008 (Colombiana de Televisión et al., 1993-2008).

En enfoque de derechos al contrario del preventivista, ve al sujeto como un fin en sí mismo, no como un medio para el logro del capital o desarrollo humano. En ese sentido su énfasis no es sobre el individuo ni se apoya en la lógica liberal del voluntariado o del emprendimiento, sino sobre un sujeto que ejerce su autodeterminación en favor de la equidad de género y de la diversidad sexual. Esta contienda puso en evidencia que, tanto para la libertad religiosa, como para el enfoque de derechos y el reconocimiento de la autonomía, se demandaban cambios profundos en la educación.

3.3.3. El moralismo en movimiento.

Antes de la ley general de educación, se formularon dos políticas de educación sexual, en el marco del gobierno Gaviria. Después de un largo período de debate sobre la educación sexual en el país, al empezar la década del 90, se definieron dos propuestas de política, una ampliaba la otra. Muchos fueron los intentos por incluir la educación sexual en la educación formal, pero todos fueron fallidos por diversas razones. Desde la oposición del mismo magisterio y de la Iglesia católica, hasta la falta de una mirada integradora del sector educativo. Mientras el Estado y la escuela no asumían su responsabilidad en educación sexual, el gobierno Gaviria impulsó, mediante el trabajo de algunas ONGs, el inicio de un movimiento de capacitación en sexualidad humana que condujo a un Plan Nacional de Educación Sexual (PNES), basado en la lógica preventivista. Los medios de comunicación, especialmente la televisión incidieron en el mantenimiento de las tradiciones en el tema (González G., F G, 2001). La otra propuesta, surgió como respuesta a una acción de tutela, que hacía obligatoria la educación sexual en todas las instituciones escolares del país, readecuando el PNES para dar lugar al Proyecto Nacional de Educación Sexual (PrNES).

La CJMF lanzó el PNES como elemento central de las políticas de juventud en 1991. Este Plan era una iniciativa intersectorial e intentaba concretar la perspectiva poblacional. Entre sus proponentes estuvieron el MEN, Ministerio de Salud, ICBF, Fundación Antonio Restrepo Barco y Cresalc⁷⁵, una de las ONGs que empezó a participar activamente en la formulación de la política de educación sexual desde mediados de los ochenta. Acordaron una ruta única para la educación sexual con respaldo en la alianza que estableció el gobierno con varias agencias internacionales, a partir de un enfoque tradicional moralista (Fundación Antonio Restrepo Barco et al., 1993) Esta alianza facilitó recursos

⁷⁵ Cresalc desde 1989 ya venía trabajando la problemática bajo la dirección de Cecilia Cardinal de Martín; aportó una perspectiva sociocultural al enfoque humanista, con lo cual se tuvo en cuenta la diferencia en la expresión de la sexualidad en lugares distintos a la escuela, como la casa, la calle, la cotidianidad y con adolescentes de diversos estratos socioeconómicos.

financieros y asesoría desde la cooperación técnica internacional, tanto para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en el área de juventud como en el de la mujer⁷⁶ (Consejería Presidencial para la Juventud, 1994).

El FNUAP fue protagónico en la formulación del PNES; así mismo, los expertos en juventud, en educación y en sexualidad vinculados al MEN y las ONGs. Retomaron la perspectiva de promoción juvenil y de prevención integral que se venía debatiendo en las políticas antidrogas para juventud, desde la década del ochenta, pero el peso de la perspectiva preventivista fue mayor. Asimismo tomaron parámetros del enfoque humanista, a partir de la propuesta de CRESALC, para lanzar el PNES usando metodologías distintas. Se realizó un taller demostrativo en el departamento de Sucre que impulsó la idea de incluir la familia educativa y destacar valores como convivencia solidaria y tolerante e igualdad entre géneros (González G., F G, 2001). Pero su núcleo estaba en la familia y el individuo, base de la atención al joven y a la madre adolescente embarazada, como principal estrategia del PNES (Consejería Presidencial para la Juventud, 1994: 17).

Para la formulación del PNES se partió de la realización de un diagnóstico sobre la situación de la sexualidad, en el cual se presentó como aspecto central una problemática crítica en el tema. Se dividió en dos tópicos uno relacionado con las dos poblaciones clave: jóvenes y mujeres; y otro con lo que las instituciones hacían sobre el tema. En el primero, ubicaron entre los más alarmantes las siguientes situaciones problemáticas: la represión sexual, la violencia intrafamiliar, el abuso y el maltrato sexual; y apareció por primera vez y con un interés inusitado, el embarazo adolescente. Asimismo el aborto apareció, pero sólo como segunda causa de egreso hospitalario; no se mencionó su efecto en el aumento de las tasas de mortalidad materna o de atención clandestina, ni su relación con sectores desprotegidos. Esta crisis señaló sólo enfermedades ocasionadas por conductas riesgosas. Y el segundo, sobre el diagnóstico institucional, destacó el papel de las instituciones

⁷⁶ Los aportes de Cooperación técnica para el área de Mujer provinieron también de agencias del Sistema de Naciones Unidas, como PNUD, UNICEF, UNIFEM, BID y GTZ (Consejería Presidencial para la Juventud, 1994).

proponentes, sus ventajas sin incluir el trabajo de las entidades públicas encargadas de atender estas problemáticas; de éstas sólo se mostró su capacidad de aportar al Plan mediante las acciones de capacitación. No se tomó en cuenta los esfuerzos e iniciativas de otros actores. Tampoco se tomó el censo nacional ni los estudios de población que venía realizando Ascofame desde la década del sesenta, ó los informes de ONGs⁷⁷, y los lineamientos de seminarios y de entidades internacionales especializadas en el problema poblacional (Bonilla Bejarano, 1994). Profamilia que para ese año 1990, publicaba la encuesta nacional de prevalencia y demografía en salud ENPDS⁷⁸, se destacó nuevamente como institución líder en el tema.

Por el contrario, se hablaba de crisis en la sexualidad, mientras que en dichos estudios se señalaban los cambios que venía sufriendo la sexualidad y las relaciones entre los jóvenes, desde tiempo atrás o que se venían acumulando en distintos sectores sociales. Del embarazo en mujeres jóvenes por ejemplo, en los estudios de las ONGs y de Profamilia se daba cuenta de su existencia desde tiempos remotos, sin ser señalado como problema o síntoma de crisis. Se consideraba por el contrario, deseable y sinónimo de salud para la mayoría de los grupos sociales, pues se asociaba frecuentemente con abundancia y cambio.

Las ONGs y entidades especializadas en el tema destacaron los siguientes elementos del embarazo adolescente:

⁷⁷ Otra ONG muy activa en esa época fue la Asociación Salud Con Prevención (ASCP), la cual preparó varios congresos sobre sexualidad en la adolescencia, con el fin de compartir y difundir las experiencias de expertos nacionales y latinoamericanos en el campo de la Educación Sexual y de la promoción y prevención de la SSR de los y las adolescentes. En el año de 1988 organizó el primer Seminario, en 1993 el segundo y recogió los riesgos, logros y oportunidades en sexualidad y salud reproductiva, del cual se derivaron dos encuentros juveniles; el primero de ellos trabajó el tema de amor y sexualidad y contó con la participación de 160 jóvenes; el segundo trató la problemática Juventud y Sida, y se dirigió a 200 jóvenes (Asociación Salud con Prevención, ca. 1995).

⁷⁸ La idea inicial de realizar y promover la Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud de 1990 (ENPDS-90) fue planteada por la División de Planeación e Investigación de Profamilia, bajo la dirección del Dr. Gabriel Ojeda, con el apoyo de entidades de orden nacional como la Asociación Colombiana de Servicios Especiales (ACOSE), y el Instituto Nacional de Salud (INS), y de orden internacional, el Instituto John Snow, UNFPA e IPPF de Londres.

la iniciación sexual era precoz tanto en hombres (13 años), como en mujeres (14 años) y a pesar del amplio conocimiento sobre métodos anticonceptivos (42%), su uso era muy bajo entre los adolescentes que tenían relaciones sexuales (8.2% en hombres y el 3.1% de mujeres). Sólo uno de cada 10 adolescentes ha utilizado algún método en su primera relación. El embarazo en adolescentes era la primera causa de consulta en la población femenina ubicada entre los 10 a 19 años. El 54% de las adolescentes que tuvieron relaciones sexuales quedaron embarazadas y hubo reincidencia en el 20%, antes de los 19 años. La tasa de natalidad adolescente se incrementó en los últimos 10 años significativamente; en 1987, el 7.5% de los nacimientos en Colombia fueron producto de embarazos en la adolescencia y para 1997, este porcentaje era del 17%, en su mayoría de las clases menos favorecidas, donde el nivel de educación, al igual que las redes socioeconómicas de apoyo eran precarios. La incidencia de aborto en la adolescencia fue difícil de calcular dadas las condiciones de ilegalidad y por lo tanto de clandestinidad en que se practicaba en Colombia, sin embargo se calculó una cifra de 443 por 1000 embarazos. De igual manera, algunas fuentes reportaron que de las mujeres que practicaban la prostitución en la ciudad de Bogotá, el 20% eran jóvenes entre los 15 y 20 años y el 8.4% del total de trabajadoras sexuales, empezaron dicha actividad entre los 9 y 14 años de edad. Un estudio sobre conocimientos, actitudes y creencias relacionado con Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS), realizado por el ISS y Profamilia, mostró que el 38% de los adolescentes no sabían qué eran las ETS y cómo se transmitían, siendo este uno de los grupos de población de mayor vulnerabilidad al riesgo de infección, incluido el VIH-SIDA (Asociación Salud con Prevención, ca. 1995; ICBF, 1995).

A partir de la instalación de la crisis en la sexualidad, como un problema público se visibilizó al joven y al adolescente y, se ubicaron junto a las mujeres en el centro de la intervención política (Asociación Salud con Prevención, ca.

1995). La crisis sustentó como salida certera al problema de la sexualidad, un PNES de carácter intersectorial y con énfasis en salud reproductiva y en principios tales como: participación, organización, democratización, descentralización, modernización y apoyo de las ONGs, tal como aparecía en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Gaviria y en la política de juventud. La lógica de este Plan manifestaba claramente su articulación con el Plan de Desarrollo en pos de un nuevo modelo de desarrollo socioeconómico. La crisis en la sexualidad que lo sustentó dio cuenta de esa lógica. La idea central de la crisis era el comportamiento de riesgo de jóvenes y de mujeres, lo que conllevaba a una política de carácter preventivista, con centro en la educación.

Sin embargo, el PNES fue muy limitado al no tener en cuenta asuntos considerados clave, como aquellos referidos por sus críticos. Los académicos por ejemplo, cuestionaron su escaso avance en la incorporación del conocimiento científico disponible sobre la sexología, el énfasis excesivo en el trabajo de las ONGs, desconociendo a las universidades que habían formulado propuestas en el tema como la Universidad de Caldas y, a expertos como los que venían impulsando un debate sobre la educación sexual en los colegios. Se cuestionó también el mínimo reconocimiento que se hizo a la educación en valores humanistas, el rechazo de aspectos centrales como el erotismo, el afecto o el deseo (Useche Aldana et al., 1993). Su escasa intersectorialidad pese a ser una de sus criterios de presentación. Para algunos especialistas el factor decisivo del débil desarrollo del PNES fue el escaso respaldo institucional, especialmente del sector educativo (González G., F G, 2001) y, la nula voluntad política del gobierno: "...el MEN le hace concesiones a los conservadores al intentar mantener la fobia al tema de educación sexual y al no hacer nada al respecto". Si hubiera real interés se haría como en países sexualmente liberados donde las enfermedades y las infecciones son menores" (Useche A., 1994).

No hay que olvidar que los especialistas e investigadores no fueron convocados, ni se tuvo en cuenta la diferencia de valores subyacentes al PNES respecto de las propuestas de especialistas o académicos. No se discutieron

las diferencias de enfoque en relación con otras propuestas, pese a que era el debate esencial. Sin embargo, los investigadores y asistentes a las conferencias y seminarios internacionales sobre el tema señalaron con persistencia, la existencia de problemáticas en el país en la concepción de la sexualidad. Propusieron temáticas claves como la equidad o la calidad. La Conferencia Mundial de Educación para Todos, realizada en Tailandia en el año 1990, fue un ejemplo. De allí se propuso un aprendizaje para la equidad y la calidad. La Federación latinoamericana de Sociedades de Sexología y Educación Sexual, FLASSES, de la cual hacía parte la Sociedad Colombiana de Sexología, en el seminario realizado en 1994 en Cuba sobre educación sexual y salud reproductiva, se sumó a los lineamientos de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo del Cairo, resaltando la importancia de una educación sexual basada en los derechos. Es decir no enfocada a cambiar comportamientos sino en propender por “un compromiso con la no discriminación”, con la “opción de una sexualidad plena y responsable”, o con la “equidad entre hombres y mujeres en sus DSR”, como planteó la profesora Nelsy Bonilla y los investigadores Helí Alzate y Bernardo Useche (Bonilla Bejarano, 1994).

Las diferencias entre el enfoque de DSR y el de prevención de ETS o de embarazo adolescente no tuvieron la menor importancia para el gobierno Gaviria. Tampoco se debatió sobre la adolescencia o la juventud y el ejercicio de su sexualidad. Profamilia recientemente había abierto una clínica especializada en la atención de jóvenes, con lo cual planteó, la importancia de tener en cuenta sus diferencias, especialmente en la sexualidad. Tampoco se consultó (Márquez Barreto, 1997).

El PNES se implementó por espacio de tres años, su cierre se desencadenó con la destitución de una profesora por dictar una clase de educación sexual a estudiantes de tercero primaria. Lucila Díaz Díaz, maestra de una escuela en Ventaquemada Boyacá, tuvo que instaurar una acción de tutela para solicitar la restitución de su cargo, la protección de sus derechos, tanto al debido proceso como al trabajo, ambos violados con la sanción que se le impuso.

Para la profesora era parte de su trabajo explicar a los estudiantes a partir de las preguntas los misterios de la reproducción humana; pero tocar este tema significó para algunos de los padres de familia y profesores, una conducta inadecuada e indigna. La junta Seccional de Escalafón docente del Departamento de Boyacá mediante Resolución No. 06151 de mayo 28 de 1991, sancionó a la profesora con la exclusión del escalafón docente y la consiguiente destitución del cargo por incurrir presuntamente en "la práctica de aberraciones sexuales" y en "la aplicación de castigos denigrantes o físicos a los educandos" (Decreto 2277 de 1979). La sanción se impuso como consecuencia de dos investigaciones adelantadas en forma simultánea en un sólo proceso. En uno de estos la profesora fue acusada por el Alcalde de la localidad de Ventaquemada, por golpear a un niño; y en el otro, por la Junta Seccional, debido a que "la docente en forma inadecuada y sin explicación lógica y normal expuso a los menores de primaria a un tema como es la sexualidad, de forma inadecuada y grotesca, creando en ellos una idea tergiversada de los elementos que conforman el tema". Por otro lado, la Junta Seccional de Escalafón de Boyacá mediante oficio 30525 del 3 de septiembre de 1990 solicitó al Juez de Instrucción Criminal de Tunja (Reparto) determinar "si existe o no adecuación de la conducta desplegada por la docente dentro de las normas tipificadas en el ordenamiento penal", a lo cual el Juez Cuarto de Instrucción Criminal se abstuvo de abrir investigación penal por inexistencia parcial de cargos y por "ser atípica penalmente" la conducta endilgada a la profesora.

La investigación del juez de Instrucción criminal permitió definir lo sucedido. Afirmó que "algunos padres de familia tenían malas relaciones con la profesora, por lo cual deseaban por cualquier medio que ella fuese trasladada de la escuela". Por su parte, la investigación disciplinaria arrojó otra versión. Según el sustanciador de dicha investigación, sí existió "aberración sexual en la conducta de la profesora, pero no sólo eso, sino también, al contrario de la decisión del juez de instrucción criminal, alegó independencia de los dos tipos de investigación, la penal y la disciplinaria, y por lo tanto la declaró culpable". Con este antecedente, la Junta Seccional de Escalafón de Boyacá tomó la determinación de sancionarla. La profesora interpuso recurso de apelación

contra dicha resolución, pero la Junta confirmó la decisión mediante la Resolución No. 0075 de agosto 28 de 1991. La profesora presentó nuevamente acción de tutela, esta vez, ante el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá y solicitó la protección de sus derechos constitucionales fundamentales al trabajo y al debido proceso; pero la Sala Laboral de este Tribunal consideró que dado el lugar de ocurrencia de hechos, Ventaquemada, el juez más competente para el veredicto era el Tribunal Superior de Tunja, por lo cual le fue remitido el expediente. Esta Sala rechazó la tutela impuesta por la profesora por considerarla improcedente, y sugirió buscar otros medios de defensa judicial, sin mencionar nada sobre los derechos vulnerados o el sentido de la tutela.

Ya en la Corte Constitucional, la respuesta de los magistrados fue otra: se presentó en cuatro puntos, tocando en cada uno los cargos alusivos a la conducta de la profesora y su implicación en la situación de la educación sexual en el país. Se empezó por la libertad de enseñanza, que en el caso de la profesora se había desconocido, ya que siendo responsabilidad de la escuela hacer la educación sexual, según el plan nacional de educación sexual, ésta se había omitido; esto colocó a la profesora en situación de riesgo disciplinar a menos que ella, como lo hizo, atendiera los fines de la educación. Para la Corte, entre los fines de la educación estaba la educación sexual como responsabilidad del Estado, de la familia y la sociedad, con fundamento en el proceso de crecimiento de los niños y en la función misma de la educación sexual, el libre desarrollo de la personalidad y el prevenir o evitar ETS, embarazos indeseados y abuso sexual. La educación sexual, al respetar los derechos del niño debía velar por una comunicación adecuada entre educadores y padres de familia. Para terminar la Corte aclaró la definición del homosexualismo y de aberración sexual, de lo que se acusaba a la profesora. Sin embargo, en los mandatos de la Corte no se presentó una alternativa a la negativa de la restitución del derecho al trabajo: (i) se confirmó la sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, con lo cual se denegó la tutela solicitada por la profesora. (ii) Se solicitó al MEN reabrir la investigación disciplinaria con el fin de rectificar el fallo en una audiencia con la parte agraviada y así se lograra la revocatoria de la destitución de la profesora. (iii) Se pidió al Ministro de Educación que, en doce meses, ordenara el inicio de

la educación sexual en los diferentes centros educativos del país. (iv) Se envió comunicación al mencionado Tribunal (Cifuentes Muñoz et al., 1992).

Con esta decisión de la Corte, se obligó al MEN a elaborar una propuesta de educación sexual, que readecuara la existente, la cual dio lugar al PrNES. Pero la profesora tuvo que presentar otra acción de tutela en agosto de 1994; esta vez, ante la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena Laboral, para ratificar el error de la vulneración de su derecho al trabajo y exigir el debido proceso por parte del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, pues, para ese momento, aún no se había reabierto la investigación disciplinaria ordenada por la Corte Constitucional y, tampoco se había restituido el derecho al trabajo de la profesora. La Corte Suprema también rechazó esta tutela, con el sustento de un malentendido por parte de la profesora. Ella creía que con la Sentencia inicial de la Corte Constitucional le era factible obtener la restitución de su cargo, pero la Corte Suprema le señaló que la vía judicial era otra: debía demandar al Tribunal Administrativo para obtener su reintegro (Zúñiga Valverde, 1994).

De esa manera, en medio del “peloteo” entre las instancias en el sistema judicial, como pasa con frecuencia, por la protección de los ciudadanos frente a la violación de los derechos fundamentales definidos en la Constitución Política de 1991, por primera vez se hizo obligatoria la educación sexual en todas las instituciones escolares del país. La profesora Díaz fue destituida de su cargo, debido a las sanciones impuestas por la Junta Seccional de Escalafón tanto en su oficina Regional como Nacional. La actitud de la maestra, sin proponérselo, desafió el poder hegemónico sobre la sexualidad y puso en discusión los valores y preceptos morales sobre la sexualidad de los niños y de los jóvenes, aspecto prohibido y muy sensible al control social por parte de los defensores del enfoque tradicional en educación sexual. Según la tradición, sólo hasta la edad adulta se podría otorgar licencia para ejercer la sexualidad, siempre y cuando fuera con fines reproductivos y en el seno del matrimonio. La sexualidad por fuera de esas condiciones se consideraba un pecado y se asociaba a la prostitución. El meollo central de la tutela mostró al país el fuerte

arraigo en la población de los preceptos moralistas en la sexualidad y la incapacidad de abrir espacio para el diálogo público sobre el problema.

En un estudio anterior sobre la educación sexual en el país se discutía cómo desde los años setenta se ha mantenido el discurso moralista (Useche A., 1994). El nuevo PrNES, intentó, bajo la dirección de la ministra de educación Maruja Pachón de Villamizar, dar respuesta a la necesidad de hacer una educación sexual efectiva y con cobertura nacional, aunque sus opositores, los moralistas, no estaban dispuestos a ceder su espacio, y menos aún, ante una problemática de tanta sensibilidad sobre el control de la vida cotidiana de la población, de gran implicación política.

3.3.4. Otra pugna entre los dos enfoques

El MEN en respuesta a la Corte, convocó una consulta de expertos a nivel nacional en la ciudad de Bogotá, entre los días 17 y 18 de junio de 1993. Asistieron más de un centenar de especialistas en sexualidad y educación sexual, junto con otros estamentos académicos y científicos, así como del Episcopado colombiano (Ministerio de Educación Nacional, 1993). Las recomendaciones de esta consulta se plasmaron en la Resolución No. 03353 de 2 de julio de 1993, en la cual se estableció con base en los planteamientos constitucionales, las bases del nuevo PrNES.

Entre los deberes y derechos que planteó la Constitución de 1991 se tomaron los siguientes para la resolución: derecho al libre desarrollo de la personalidad, derecho a la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, igualdad de derechos y deberes de la pareja, derecho de la pareja a decidir el número de hijos, igualdad de oportunidades para el hombre y la mujer, protección de la mujer frente a cualquier clase de discriminación en el período de gestación, parto y postparto, derechos de los niños a un desarrollo armónico e integral, a una formación integral, derechos a servicios de promoción, protección y

recuperación de la salud (Pachón de Villamizar, 1993). El cambio hacia una educación sexual con enfoque de derechos parecía ser estructural.

Sobre una de las poblaciones clave, los jóvenes, no se tomó ningún planteamiento constitucional, ni como sujeto de protección por parte del Estado y de la sociedad, ni como actor del desarrollo ó de la nueva participación democrática. El debate sobre los derechos de los jóvenes siguió pendiente, así como el del embarazo adolescente.

El enfoque, finalidad y pautas metodológicas de la educación sexual se redefinieron y se inició el diseño de un PrNES que prometía ser distinto al Plan. Las diferencias empezaron por las responsabilidades específicas por parte del MEN; en el PrNES habría formación de docentes y evaluación permanente del proyecto (Pachón de Villamizar, 1993). Este tema se había debatido ampliamente con los académicos y expertos para el PNES pero no se había logrado ningún avance. Se propuso también participación de los padres de familia y de los profesores, como se había mencionado por parte de los investigadores en la prueba piloto del PNES, con base en principios pedagógicos y sustentos humanísticos (González G., F, 2008). Pero no se consultó a los jóvenes ni a estudiantes, al contrario se exigió su carácter obligatorio e interdisciplinario, pues estaba claro que había varias escuelas y problemas en educación sexual que requerían atención. Especialmente se impulsó el trabajo desde la medicina, la psicología y las especialidades en sexología y obstetricia, de acuerdo al grupo que se encargó de elaborar la propuesta. Se explicitó la necesidad de incluirlo en el Proyecto Educativo Institucional (PEI), aunque la ley general de educación que se sancionara en febrero de 1994, como se mencionó, había retrocedido, pues sólo se hizo una mención general sobre la obligatoriedad de la educación sexual. Se trataba de hacerla de manera transversal; no de definirla como asignatura obligatoria o dentro de un área específica, ni de defenderla como parte de la formación básica del escolar sobre el cuidado de la salud. Las adiciones y espacios de debate que se abrieron durante el proceso de la formulación de la ley general, por parte de los senadores representantes de Laicos por Colombia y de la médica Espinosa, no pretendían un cambio en ese sentido, al contrario, la ley

de educación fundamentaba la idea de joven y de educación sexual que se desarrollaría de allí en adelante: estimular el capital humano en un mundo globalizado.

La educación no es un bien que el desarrollo económico produce. Es la educación la que permite el desarrollo económico [...] la educación debe ser considerada como una inversión de tipo económico cuya rentabilidad puede ser analizada y medida [...] que creen las bases para el diseño de un ciudadano moderno [...] el objetivo es preparar a los ciudadanos del siglo XXI” (López Nieto et al., 1992)

La ley 115 de 1994 de educación sancionó la educación moral, religiosa y sexual como obligatorias en la pretensión de expandir el nuevo “servicio educativo” en la lógica neoliberal.

Después de la emisión de la Resolución de 1993, la ministra configuró su equipo de profesionales, externo al MEN, cuya tarea era sacar adelante el PrNES. Para diciembre de ese año, 1993, ya se había presentado una propuesta e incluso se había debatido en diferentes foros. De allí se derivaron las directivas ministeriales que permitirían junto con la Resolución dar cuerpo al proyecto para el primer semestre de 1994. Las directivas ministeriales ordenaron la estructura del proyecto de educación sexual con los siguientes elementos: (i) diseño de los programas institucionales de educación sexual; (ii) metodologías; (iii) participación de los padres de familia; (iv) ética de la educación sexual; (v) instrucciones para la realización de los proyectos pedagógicos regionales e institucionales; y, (vi) materiales didácticos y pedagógicos de educación sexual (González G., F G, 2001). Sin embargo, no se tuvo en cuenta al movimiento estudiantil ni a las juventudes. Si bien los jóvenes no se manifestaron sobre los proyectos de educación sexual, sí interpusieron tutelas por el derecho a la educación de las mujeres embarazadas.

La novedad del PrNES consistió en, más que cambiar el enfoque de la educación sexual hacia un enfoque de derechos, dar énfasis a su instalación

dentro de las instituciones escolares y desarrollar todo un marco pedagógico que permitiera en ese propósito, evitar las resistencias tradicionales al manejo del tema. Más que una nueva formulación se trataba de ajustar su implementación a las nuevas condiciones de la coyuntura del país.

El debate se dio entre los enfoques tradicionales; el PrNES se aproximó al humanista. Mientras que la CJMF y el Viceministerio habían defendido el tradicional moralista. En este último se respaldaban los conceptos sobre prevención de enfermedades mediante el cambio de conductas sexuales. El inicio de las relaciones sexuales se atribuyó al alto contenido hormonal circulante durante la pubertad, lo cual precipitaba el deseo sexual; sin embargo, la satisfacción de este deseo era diferente para el hombre y para la mujer, desde los distintos enfoques. El liberal humanista aceptó que mientras ella tenía relaciones sexuales generalmente cuando aparece el sentimiento amoroso, él no necesitaba el sentimiento para tener relaciones. El sentimiento proveía la licencia, permitía la relación sexual, lo cual a su vez negaba la búsqueda del placer por sí mismo, especialmente en la mujer. Durante la adolescencia también se definieron la identidad sexual y de género, se adquirieron nuevos roles y se experimentaron nuevas relaciones interpersonales que contribuyeron en la definición de la orientación sexual. Pero mientras el adolescente requería una educación sexual basada en los derechos, el respeto y en el logro de la autonomía y conciencia para el manejo de su cuerpo y de sus decisiones (Useche A., 1994), este mismo adolescente desde el enfoque moralista, era débil. Debía por lo tanto abstenerse para evitar caer en el pecado. La educación por lo tanto era fuertemente orientada a evitar daños o enfermedades negando la realidad de los cambios bio-psico-sociales de la adolescencia y obligando a la abstinencia, desde una postura moral. El ascenso en el porcentaje de abortos en mujeres jóvenes por causa de embarazos indeseados y por otras causas, reflejaba un problema social no resuelto. Este debate no se tomó en esencia por las directrices ministeriales, al contrario, se optó por una solución más cómoda para todos. “Por ser la sexualidad parte fundamental de la personalidad de los seres humanos [...] la educación sexual sólidamente fundamentada en los avances de la ciencia y de la pedagogía, debe propiciar y favorecer en todos los estudiantes una

formación rica en valores, sentimientos, conceptos y comportamientos” (Ministerio de Educación Nacional, 1993). Pese al enunciado del enfoque de derechos, la realización y materialización del mismo en la Resolución 3353 de 1993 estuvo ausente.

Estas directrices se desplegaron en el equipo ministerial, constituido por expertos en el tema, provenientes de distintas escuelas. Era necesario llegar a un acuerdo sobre lo fundamental: el enfoque. La propuesta de la escuela de la Universidad de Caldas, liderada por el profesor Helí Alzate, logró, desde un enfoque liberal humanista, poner en el debate las diversas escuelas; desde la psicológica, antropológica hasta la biológica y médica en la sexología, sin descartar alguna, a partir de lo cual, se construyó el PrNES. Su planteamiento central fue el reconocimiento de la función erótica, afectiva y placentera de la sexualidad, de acuerdo a los aportes del francés Zwang en la sexología. Para este momento más que un debate amplio sobre el enfoque, al parecer se dio un acuerdo ecléctico y pragmático. Mejorar lo pedagógico e impulsar una apuesta ética.

La coordinación nacional del proyecto quedó a cargo del Dr. Pedro Guerrero, médico, psiquiatra, sexólogo y profesor de la Universidad del Rosario, institución privada. Él logró ensamblar una perspectiva pedagógica integral, en la cual incluyó, con la participación en el equipo del padre Silvio Herrera Herrera, representante del Episcopado colombiano, una perspectiva eclesial distinta a la tradicional. El padre Herrera defendió el enfoque liberal humanista, con base en una perspectiva de la persona humana basada en el respeto y la ética, más allá de los moralismos, ya que para él la persona se hacía humana en tanto tuviera libertad de conciencia y dignidad para respetar a la Iglesia y al Estado (Herrera Herrera, 1994). De tal manera el proyecto se configuró con una base más plural y humanista y, con un foco pedagógico. Las propuestas sobre valores no tradicionales y métodos se concretaron en la definición de un conjunto de temas clave, pues se consideró que la educación en valores en abstracto evitaría llegar al meollo del asunto.

El PrNES, al parecer, no tenía como propósito central, al igual que el plan, prevenir el embarazo adolescente o las ETS. Este proyecto sí pretendía, de acuerdo a los lineamientos de la política, desplegar la educación sexual como un proceso en construcción permanente para contribuir al crecimiento y desarrollo integral de la sexualidad de las comunidades educativas. Se trataba de trabajar en cuatro ejes de manera transversal: persona, pareja, familia y sociedad, a partir de cuatro supuestos que deberían estar en desarrollo desde el preescolar: la autonomía, la convivencia, la autoestima y la salud, pero ninguno de estos se trabajó como desde el enfoque de derechos. El PrNES desarrolló también doce énfasis que se trabajarían de acuerdo a la edad y el grado del estudiante: identidad, reconocimiento, tolerancia, reciprocidad, vida, ternura, diálogo, cambio, amor – sexo, responsabilidad, conciencia crítica y creatividad⁷⁹ (Colombia, M E N, 1996).

Los objetivos del PrNES privilegiaron los cambios en el comportamiento y la apropiación de medidas y métodos de planificación familiar:

Propiciar cambios en el comportamiento, conocimientos y actitudes sobre la sexualidad [...] cambio en roles hacia una mejor relación hombre – mujer; modificaciones de la vieja estructura familiar [...] usar adecuadamente los diversos medios de regulación de la fertilidad [...] fomentar la salud sexual y reproductiva de los educandos (Ministerio de Educación Nacional, 1999).

Se estructuraron tres componentes para la puesta en práctica del proyecto. Uno dedicado a lo pedagógico, en el cual se formaron varios docentes en todo el país y se promovió la realización de especializaciones en educación sexual en instituciones de educación superior de carácter público y privado; otro dirigido a la comunicación y otro, a la investigación. En este último se diseñó la evaluación del proyecto a nivel nacional y se elaboró la línea de base del proyecto. Se realizaron dos estados del arte, uno sobre los proyectos escolares

⁷⁹ Como parte del componente de comunicación del proyecto de educación sexual se realizó una publicación denominada “*Cuadernos de Sexualidad*” la cual incluyó 12 cuadernillos, uno por cada énfasis, cuatro videos, dos casetes de música con 20 canciones para educación en preescolar, primaria y secundaria. Cuatro separatas informativas, donde se presentaron los lineamientos de los proyectos pedagógicos de educación sexual. Asimismo por medio del periódico *El Tiempo* el proyecto publicitó un material didáctico a partir de agosto de 1995.

de educación sexual (Prada Salas, 1997) y otro acerca de la evaluación de los procesos pedagógicos del proyecto en las instituciones escolares (Isaza Merchán et al., 1998). Allí se destacaron dos problemáticas: la escasez de documentos sobre sexualidad y adolescencia, y el predominio de una perspectiva preventivista frente a la reproducción, al control de las prácticas y de vivencias de los adolescentes. No se encontraron estudios sobre las diferencias en la sexualidad entre las etnias, clases sociales y géneros. Estos trabajos señalaron también el predominio de una moral higiénica en la manera de entender la sexualidad desde el conocimiento biomédico. Las “problemáticas” planteadas en ese momento se afrontaron sólo de manera parcial. El PrNES incluyó la capacitación de docentes a nivel nacional y el despliegue de la propuesta pedagógica, con apoyo en materiales didácticos que se difundieron a través de los medios masivos de comunicación, como fue la Separata y el Libro de la Sexualidad de *El Tiempo*, entregada desde 1995. Pero no se cuestionó el predominio preventivista sobre los jóvenes ó las diferencias en el ejercicio de la sexualidad por sectores, posiciones sociales o género.

En este proceso, tanto en la formulación como la implementación del PrNES se vivieron tropiezos y dificultades de orden administrativo y político, tanto en la coordinación intrasectorial e intersectorial, como en el trabajo de cooperación técnica y financiera con las agencias internacionales. Hubo gran desinterés del gobierno, del MEN y finalmente del Viceministerio de la Juventud, dependencia que asumió el PrNES sólo en su última etapa. Además las instancias gubernamentales encargadas de la regulación y del control de calidad de la educación básica y especializada, desconocieron la labor e importancia de la educación sexual.

El panorama empeoró posteriormente, pues el senador Corsi reapareció, en este momento para rechazar la publicación editada por la Casa Editorial de *El Tiempo*, con el nombre de “*El libro de la sexualidad*” publicada en agosto de 1995. El ataque frontal de los moralistas a los liberales, esta vez tomó como florero de Llorente dicha publicación, ya que se atacaba un material educativo que había sido revisado y aprobado por varios sectores involucrados con la

educación sexual en el país. Desde el primer fascículo publicado, el senador Carlos Corsi radicó en el Congreso, constancia de rechazo del contenido y del poder ejercido por el MEN al avalarlo, cuestionando de paso a todos los actores involucrados; a *El Tiempo*, a los académicos y especialistas, a la viceministra de juventud Adelina Covo Guerrero, liberal amiga de la familia del presidente Samper, y al MEN en su conjunto, por permitir el avance de una publicación “en contra de la moral cristiana, que deforma la visión de la familia y confunde el vicio con la virtud”. En este diario el senador aceptó haber pedido la salida del coordinador nacional del proyecto Dr. Pedro Guerrero por su “visión hedonista del sexo” lo que lanzó “al gobierno a una revolución sexual”. En esta misma oportunidad exhortó a la ciudadanía a protestar en contra del MEN⁸⁰.

Entre los sexólogos y especialistas en el tema, las opiniones fueron totalmente opuestas a las de los moralistas. Ellos rechazaron los argumentos del senador Corsi y de algunos sacerdotes por polarizar el debate de manera que era imposible avanzar en una discusión pública y racional sobre la problemática. “A los argumentos morales del senador no se les puede contraponer argumentos científicos, por ser lenguajes distintos y por tener una óptica tan pecaminosa”, afirmó Cecilia Cardinal a *El Tiempo*. En la Iglesia por su parte hubo un distanciamiento de algunos prelados de la posición de Corsi: el sacerdote Silvio Herrera delegado del episcopado, y el hermano Oscar Montoya de la Federación de colegios católicos, manifestaron públicamente su desacuerdo con el senador y recordaron además su vinculación con el equipo del PrNES. Una semana después el coordinador del proyecto Dr. Guerrero fue retirado de su cargo sin ninguna explicación por parte de la viceministra de juventud, quien había avalado y defendido la publicación y el proyecto en pleno, o de la ministra de educación, para ese momento, María Emma Mejía. Ambas se negaron a dar explicaciones, según las afirmaciones de *El Tiempo*^{81 82}.

⁸⁰ “Sectores conservadores en contra de fascículos de *El Tiempo*. Nuevas sombras sobre educación sexual del país”, *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1995.

⁸¹ “Habla el ministerio”, *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1995

⁸² “Mineducación se retira de ‘El Libro de la Sexualidad’” *El Tiempo* 11 de octubre de 1995.

La presión ejercida por los moralistas al gobierno propició una reunión en la Casa de Nariño, la cual según la viceministra de juventud y la ministra de educación, se había originado por invitación de la primera dama con el fin de escuchar opiniones de algunos prelados sobre el proyecto de educación sexual; el capellán de Palacio, el obispo Melguizo, había invitado a los sexólogos; sin embargo, en esa reunión además de la cabeza del coordinador del proyecto se pidió cambiar la publicación de *El Tiempo*. Mientras el senador Corsi afirmaba estar plenamente de acuerdo con el proyecto, rechazaba la publicación de *El Tiempo*, en la sección final denominada “Sabía Usted que...”, pues para él era un atentado contra la moral cristiana. La viceministra, en representación del MEN, avaló la publicación y acató la solicitud de modificar la última página del fascículo, aunque se negó a hacer declaraciones sobre el despido del Dr. Guerrero⁸³.

Una semana después apareció en el mismo diario la posición de la representante a la Cámara Yolima Espinosa Vera, quien propusiera el proyecto de ley para reglamentar la educación sexual dentro de la educación formal en Colombia, mencionada anteriormente, sobre el debate de la ley general de educación. La representante liberal presentó su irrestricto apoyo al libro de la sexualidad desde el primer fascículo publicado, bajo el siguiente sustento: “no sólo la calidad de la sexualidad sino también la forma como se asume, significa una manera de ser, de vivir, de comunicar, que antes que ocultarse debe ser socializada para evitar engrosar la fuente de los problemas reproductivos en salud y en educación”⁸⁴. Para ella la postura tradicional moralista había socializado la sexualidad con valores de negación, miedo, silencio, mitos y tabúes, que en vez de resolver han agudizado la problemática. A la siguiente semana se publicó una decisión totalmente opuesta por parte del MEN: el retiro del libro de la sexualidad.

El sustento presentado en *El Tiempo* se basó en los contenidos del libro y en la no correspondencia con la filosofía del proyecto político del gobierno, pues según la ministra María Emma Mejía, en su nota al director del periódico,

⁸³ “Habla el ministerio”, *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1995.

⁸⁴ “El libro de la sexualidad”, *El Tiempo*, 11 de octubre de 1995.

Hernando Santos, el valor del libro de la sexualidad, era netamente científico, pero en su manejo de los valores, era plenamente criticable: “el libro no respondía a la promoción de la autonomía y la autoestima, baluartes del proyecto de gobierno”. Para completar su artimaña añadió que la “ausencia de aspectos pedagógicos y didácticos en el libro podría provocar un malentendido en la comunidad educativa”, razón de más para retirar el libro de circulación. Con esto la ministra se lavó las manos y sustentó la postura del gobierno de apoyo al moralismo.

Cabe resaltar que esta publicación había sido revisada por varios filtros antes de llegar a su destino final: por los autores, los sexólogos expertos de la Universidad Complutense de Madrid, los editores, los especialistas colombianos, el Viceministerio de juventud, el MEN, los editores y lectores de *El Tiempo*. Varias voces a favor, entre académicos, profesionales, especialistas, ONGs y entidades especialidades como la Asociación Colombiana para el Estudio de la Población, ACEP, habían publicado su respaldo al “*Libro de la Sexualidad*” y al PrNES, en *El Tiempo*⁸⁵. Por otra parte, llama la atención el que tres meses antes, en el mes de julio de 1995, cuando estaba en boga el PrNES, la viceministra de juventud, Adelina Covo, responsable máxima de este proyecto de educación sexual en el MEN, destacara como un atributo del PrNES, el logro de un lenguaje sencillo y veraz sin perder el valor científico, más teniendo en cuenta que se tocaban valores tan polémicos, y, resaltara la calidad del trabajo del viceministerio. Mientras que al momento del conflicto con la Iglesia y los otros actores, no exigió una aclaración ni presentó su opinión sobre el PrNES. El periódico *El Tiempo* publicó el drástico giro en la posición del ministerio, giro que obedeció a la presión de los sectores conservadores. La presión permanente del senador Corsi, tanto en los medios de comunicación, como en su amenaza de movilización, en el boicot del dramatizado *Pecado Santo*⁸⁶, el despido del Dr. Guerrero y, la presión por la presentación de las cartas publicadas por la viceministra y luego por la ministra de educación, lograron su cometido.

⁸⁵ “Voces a favor”, *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1995.

⁸⁶ Serie de televisión emitida en 1995, durante la Alcaldía de Antanas Mockus y bajo la dirección de Jorge Alí Triana. El tema central era la sexualidad y las relaciones sexuales, desde una aproximación liberal.

El contexto político era propicio para que la situación se resolviera hacia el escenario más negativo para el PrNES. El proceso ocho mil, que empezó con la infiltración y el financiamiento de la campaña del entonces candidato y luego presidente, Ernesto Samper Pizano, por el cartel de narcos de Cali, y, que sacó a la luz pública el problema de la narco política en las instituciones democráticas del país, favoreció el resultado para los sectores conservadores. La presión que empezó con el rechazo a la publicación del libro de la sexualidad, culminó en la cúpula presidencial con la concesión de parte del gobierno de retirar el libro de circulación, a cambio de apoyo político de parte de los cristianos en el Congreso, como lo ratificó la periodista María Elvira Samper. Era evidente, en medio de un proceso como el ocho mil, hacer concesiones a la postura moralista. En un artículo publicado por la periodista, señaló el estrecho vínculo entre el efecto de esta concesión política y su impacto en un problema que no era moral sino de salud pública. Para ella esa decisión había tenido un enorme costo tanto para el país, como para los adolescentes y jóvenes, y añadiría, mujeres, que no encuentran otra alternativa distinta al aborto clandestino, especialmente debido a la ausencia de una política nacional de educación sexual (Samper, 2007).

Instituciones que compartían el enfoque tradicional sobre la educación sexual, tales como Universidad La Gran Colombia y Telemiga de José Galat, se sumaron a las confrontaciones en contra del PrNES a través de programas de televisión, magazines, boletines y comunicados, en los cuales se denunció el aborto como un pecado, y se contradijo la seguridad del condón y de los anticonceptivos. Igualmente criticaron el Libro de la Sexualidad difundido por este periódico con argumentos que censuraban moralmente su debate sobre la sexualidad fuera del matrimonio o el uso de métodos anticonceptivos por ser artificiales y, por esto nocivos para la salud de la mujer. En ese mismo sentido el Episcopado colombiano realizó en alianza con la policía nacional, religiosos y miembros del movimiento Provida, un proyecto audiovisual denominado “Cultura preciosa”, dirigido a jóvenes en el propósito de difundir los valores tradicionales sobre la sexualidad, señalando al joven como víctima de los medios de comunicación y la industria farmacéutica. Su Discurso confrontó las

viejas ideas neomalthusianas del control poblacional con el fin de evitar la extensión de la pobreza, sobre la base de una protección de los pobres, marginados, y sobre los jóvenes también. Asumieron un rol protector que subvaloró la capacidad y autonomía del joven.

El fin del PrNES se firmó en el siguiente gobierno conservador de Andrés Pastrana. Se desmanteló el equipo técnico nacional del MEN, tal como se había empezado con el Dr. Pedro Guerrero. Se reemplazó a los integrantes del equipo por personas pertenecientes al Opus Dei, quienes redireccionaron el proyecto hacia un modelo sexual moralista y represivo, totalmente opuesto a su versión original (González G., F, 2008). En el cambio del PrNES de un viceministerio a un programa presidencial, estuvo el actual senador liberal Juan Manuel Galán⁸⁷.

En seguida se firmó el fin del Viceministerio de juventud, para pasar a ser un Programa Presidencial como lo era en el gobierno de César Gaviria. Esta decisión trajo ventajas al presidente en el manejo político del mismo, pero limitó todo su margen de acción, pues una CJMF era más manejable para el presidente, pero le restaba institucionalidad y por lo tanto, eficacia.

La lucha y oposición política entre los moralistas y los liberales acabó con el PrNES, pese a haberse planteado como parte de la ley general de educación y de responder en sus inicios a los lineamientos de la carta constitucional. Con este antecedente el país dejó de impartir educación sexual en las instituciones escolares, pero esto no sólo ocurrió por la oposición de los moralistas y los liberales. La correlación de fuerzas pone en el escenario además de la profunda tradición cristiana del país, a otras religiones minoritarias. Son ellas los evangélicos, cristianos, testigos, protestantes, etc., pero todos ellos compartieron también la misma posición tradicional frente a la sexualidad. Además, la coyuntura política de la crisis de Samper Pizano tuvo consecuencias en muchos terrenos. Este fue sólo uno de ellos. Cabe resaltar

⁸⁷ No era extraño que en su carrera política optara por ser asesor del Banco Mundial y después senador de la República, en defensa de los programas en contra de la pobreza de las mujeres y de los jóvenes.

también que la derechización del país comenzó con Pastrana, pero se profundizó más adelante como se verá en el siguiente capítulo.

3.4. Por los derechos, otro impulso del movimiento de mujeres

Como la primera consecuencia de la Constitución, ante la incapacidad del poder político para enfrentar el debate público que se suscitó en la ANC sobre el aborto, las mujeres lo enfrentaron. El móvil central fue la posibilidad de hacer realidad los derechos sexuales y reproductivos, (DSR), y la laicidad del Estado. El debate sobre la despenalización del aborto tomaría otro rumbo.

De un lado, se había introducido la libre opción de decidir sobre la maternidad por parte de parlamentarias y feministas, con base en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, (CEDAW, más aceptada por la sigla en inglés), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual había sido suscrita por 112 países en 1980, pero en Colombia se había aprobado como ley de la República desde 1981. La aplicación de esta Convención en el país sobre el debate de la despenalización del aborto por motivos de violencia en contra de la mujer, apenas empezaba. La decisión de la mujer sobre la libertad de su maternidad no le era permitida aún. No se había aceptado la autonomía pro creativa de la mujer. Sólo en casos extremos en que la ley lo definiera, el juez podía otorgar una licencia para el uso autónomo del cuerpo por parte de la mujer.

El impulso del movimiento de mujeres y de feministas se vio fortalecido, especialmente en su incidencia política, con la influencia de la lucha en contra de la discriminación de la homosexualidad de finales de los años ochenta en la segunda revolución sexual. Este impulso amplió la base social y política de los movimientos, los cuales contaron con el soporte de la coyuntura de la ANC. Entre 1992 y 1996 se impulsó el debate por la despenalización del aborto a partir de dos nuevos ejes: el efecto de la ANC en la esfera nacional y el soporte de la defensa de los DSR en la esfera internacional. Estos son los temas que trataré en esta sección.

La ANC se constituyó en la coyuntura que revitalizó las diversas organizaciones sociales y movimientos populares frente a las distintas problemáticas tanto en lo socioeconómico, lo regional, lo étnico y de género (Viveros, 1997). Se amplió la base social y el trabajo político se hizo más sólido; se configuró la Red Nacional de Mujeres, desde la cual se discutieron los problemas que afectaban a la mujer. Las mujeres feministas y políticas afiliadas a distintos partidos (liberales, conservadoras, comunistas y socialistas) presentaron su propuesta de modificación a la Constitución bajo el lema “Sin los derechos de las mujeres la democracia no va” (Viveros, 1997). Demandaron la consagración de la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres y la prohibición de discriminación por sexo y opción sexual. Muy distinto a lo que se había planteado desde el enfoque preventivista.

La incidencia política de los jóvenes en el debate sobre la despenalización del aborto fue nula. El tema fue asumido más desde los movimientos de mujeres. La Constitución Política de 1991 impulsó el debate del aborto mediante un conjunto de derechos relacionados con la construcción de una sociedad más democrática y participativa con derechos fundamentales de ciudadanía. El derecho a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la salud reproductiva abrieron la posibilidad de otras maneras de vivir la sexualidad y de luchar por la igualdad de oportunidades para las mujeres. Se allanó el terreno para el ejercicio de la ciudadanía reproductiva.

Pero como el gobierno se oponía al aborto con la misma fuerza que la Iglesia, su respaldo y protección del derecho de las parejas de decidir libremente el número de hijos a tener y el espacio entre uno y otro fueron nulos. Para la Iglesia el aborto era un pecado que merecía castigo, pues atentaba contra el derecho a la vida del feto que empezaba desde la concepción (Hurst, 2004), y para el gobierno era un delito (Revista Semana, 1993). El gobierno tampoco controló la creciente oferta de clínicas para abortos clandestinos; los distintos periódicos de circulación nacional y regional en el país, diariamente publicaban sus ofertas; las críticas y debates públicos sobre esta actividad, sobre el aborto

y sus efectos como un problema de salud pública las hicieron las mujeres, desde los años setenta.

Después en 1993 se retomó el debate en el Congreso. La representante a la Cámara por el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Ana Pechthalt, del Partido Liberal, presentó el proyecto de ley No. 218 de 1993. Lo orientó a defender y proteger los derechos de la mujer y despenalizar la interrupción voluntaria del periodo de gestación, sólo para la mujer mayor de 18 años. Retomó la libre opción de la maternidad como un derecho y el aborto lo definió como un medio que no buscaba el control de los nacimientos sino el ejercicio de este derecho. El aborto podría ocurrir antes de los primeros 90 días y sólo se podría realizar en caso de peligro de la salud física o psíquica de la mujer o del concebido, o cuando las condiciones socioeconómicas de la mujer, la familia o la pareja lo justificaran. Se previó la objeción de conciencia del personal de salud.

En la exposición de motivos se presentaron tres ejes: la Constitución del 91, la Convención de la CEDAW y el código penal de 1980. Con la Constitución, ella defendió los valores y principios de la vida y los derechos de la mujer: convivencia, trabajo, justicia, libertad y paz. Estos tendrían un papel fundamental en la ley, pues las principales causas del aborto eran la violencia, la escasa y mala educación sexual y las fallas de los métodos de anticoncepción. Destacó la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres de acuerdo a los lineamientos de la CEDAW y la necesidad de poner en funcionamiento la libertad de la pareja para decidir el número de hijos. Debatió también la noción de vida humana tan discutida con la Iglesia y, propuso revisar el aborto sin penalizarlo y sin asumirlo como pecado, de acuerdo al código penal. “Si la Iglesia no ha podido definir el inicio de la vida en un momento único, (ya que antes se determinaba por el sexo, 80 días para la mujer y para el hombre la mitad), lo que se requiere es proteger la vida social y la autonomía de la mujer para decidir con amor y responsabilidad el embarazo”. Para terminar acudió a la salud pública para sustentar la necesidad de despenalización: “El aborto es un problema de salud pública que requiere

humanizar la vida” (Pechthalt, 1993). Este proyecto de ley fue hundido sin debate.

Rápidamente el partido conservador presentó el proyecto de ley 321 de 1993, con el fin de defender la protección del concebido y no nacido. El senador Fernando Mendoza Ardila, ponente, pedía modificar algunos artículos del código penal, para ratificar el derecho a la vida desde el momento de la concepción. La vida del no nacido, según el senador Mendoza, era autónoma de la madre y adquiría capacidades propias desde el momento de unión entre el óvulo y el espermatozoide. Para él, el valor de la vida y los derechos de la madre no eran importantes frente a los del no nacido. Era suficiente razón para exigir a la sociedad en pleno “... negar dar a la madre la ‘licencia para matar’. [...] el aborto es un homicidio agravado”, por lo cual requería intervención del Estado, para autorizar la protección de la vida del no nacido sin el consentimiento de la madre. El senador además de discriminar a la mujer y negar sus derechos pedía que se legislara sobre su cuerpo y sobre sus decisiones sobre la maternidad sin su participación. Propuso además penalizar la conducta de la mujer, del médico o personal tratante y del funcionario administrativo implicado. La mujer más que una víctima de la violencia era la causante, pues para él “la permisividad es la causa de la violencia que azota al país”, y sólo con “el cumplimiento de la normatividad existente se resuelve” (Mendoza Ardila, 1993). Este proyecto de ley no pasó.

Mientras el Congreso de la República hundió dos proyectos de ley sobre el aborto sin debate, el mundo definió entre los años 1993 y 1995 el problema más importante en materia de los DSR. Los movimientos de mujeres, de jóvenes y las feministas se sumaron a la ratificación de los DSR como derechos humanos, declarados así desde 1993 en Viena. Este fue el inicio de un gran cambio en otro plano que afectaría necesariamente la orientación de la política de SSR. Cambiaría también el destino del aborto.

3.4.1. Posición socialdemócrata sobre la SSR

El protagonismo de los actores intergubernamentales durante la década del 90 permitió la promoción de los DSR de la mujer y su exigencia por parte de la juventud y de las mujeres. En una gestión sin precedentes la Asamblea General de las Naciones Unidas, sus agencias especializadas, los movimientos de mujeres, agentes y movimientos sociales, se dieron cita en tres Conferencias Mundiales con el propósito de defender la apuesta universal de los derechos humanos. El bloque de Constitucionalidad fue la expresión más contundente del plano socialdemócrata, de la tensión existente entre el neoliberalismo, en la lógica de incorporar al mercado y prevenir problemas y, en la idea de garantizar los DSR.

La “Conferencia Mundial de Derechos Humanos” celebrada en Viena en 1993, difundió un instrumento internacional para la defensa de los derechos humanos, la “Declaración y Programa de Acción de Viena”. La Conferencia declaró estos derechos como norma universal, independiente de las normas vigentes en cada uno de los Estados nacionales individuales. Se hizo especial hincapié en los derechos de las mujeres y las niñas como “una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos”, a los que “se debe prestar especial atención como parte de todas las actividades de derechos humanos”. También se afirmó que las mujeres deberían gozar de las más altas normas de salud física y mental a lo largo de todo su ciclo vital y se reafirmó el derecho al acceso a la educación en condiciones de igualdad en todos los niveles; además, se reconoció el derecho de la mujer a servicios accesibles y adecuados de atención de la salud y a la más amplia gama de servicios de planificación de la familia.

Un año después en 1994, se llevó a cabo en el Cairo la “Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo”, CIPD, que confirmó la universalidad de las normas de derechos humanos reconocidas y dispuso su aplicación en todos los aspectos de los programas de población. Desde el derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y

responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo de éstos, a disponer de la información y de los medios para ello, hasta el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. También incluyó el derecho a adoptar decisiones relativas a la sexualidad y la reproducción sin sufrir discriminación ni coacciones de violencia (Díaz et al., 2004). En esta Conferencia también se promovió la equidad y la igualdad de los sexos y los derechos de la mujer, con base en los lineamientos de la CEDAW. Esta fue la base para ratificar la definición de SSR por parte de la OMS.

En esta Conferencia la sexualidad y las relaciones de género también se vieron como parte de los DSR,

La sexualidad humana y las relaciones entre los sexos están estrechamente vinculadas e influyen conjuntamente en la capacidad del hombre y la mujer de lograr y mantener la salud sexual y regular su fecundidad. La relación de igualdad entre hombres y mujeres en la esfera de las relaciones sexuales y la procreación, incluido el pleno respeto de la intimidad física del cuerpo humano, exigen el respeto mutuo y la voluntad de asumir la responsabilidad personal acerca de las consecuencias de la conducta sexual. La conducta sexual responsable, la sensibilidad y la equidad de las relaciones entre los sexos, particularmente cuando se inculca durante los años formativos, favorecen y promueven las relaciones de respeto y armonía entre el hombre y la mujer (Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), 1998).

Menos de un año después en 1995, se realizó la más significativa Conferencia Mundial sobre la Mujer⁸⁸ de los últimos diez años. En Beijing se dio lugar a la

⁸⁸ Desde 1975 hasta la actualidad se han celebrado cuatro conferencias internacionales de la mujer, desarrolladas en torno a tres ejes: igualdad, desarrollo y paz. Su realización ha permitido que la cuestión de la igualdad entre mujeres y hombres ocupe un lugar importante en la agenda mundial. La primera se realizó en México en 1975, con la celebración del año internacional de la mujer, la segunda en Copenhague en 1980, y la tercera en Nairobi en 1985.

Cuarta Conferencia sobre la Mujer, en la cual se reafirmó y fortaleció el consenso logrado en El Cairo, y se exhortó además a la protección de los DSR de la mujer, más allá de la demografía mundial, para ir a las acciones y políticas en favor del bienestar de la mujer (Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), 1998).

Estas tres conferencias cambiaron el futuro de miles de jóvenes y mujeres en varios continentes. Los DSR ya no serían más un asunto de creencias y convicciones religiosas o de políticas partidistas, sino verdaderos derechos a ejercer por parte de los ciudadanos. Pero la respuesta del Estado colombiano y de algunos actores sociopolíticos involucrados en la disputa fue de desconocimiento. No se asumieron los compromisos adquiridos internacionalmente, al contrario, los actores que respaldaron la postura eclesial tradicional no se quedaron quietos, aunque algunos en vez de confrontar este mandato se apoyaron en él. La Santa Sede y sus representantes de la jerarquía eclesial colombiana, se opusieron a las declaraciones de las Conferencias, y los partidos políticos tradicionales respaldaron nuevamente el concordato. El poder judicial como parte de la estructura del Estado se movió en la misma dirección de la Iglesia. Los jóvenes y movimientos de mujeres optaron por continuar impulsando la adopción del mandato de Beijing y ampliar su acción política. Pero el aborto clandestino siguió siendo la única opción de muchas mujeres que pagaban un costo muy alto, la ilegalidad y el riesgo de muerte (Córdoba Angulo, 1990).

La Iglesia después de estas Conferencias presentó su rechazo frontal, pero no tuvo otra opción que hacerlo a través de la exigencia del respeto de los valores cristianos y de la institución eclesial y, mediante la censura de algunos términos, como parejas, DSR ó educación sexual, pues no logró asumir el debate (Center for reproductive rights, 2000). El Papa Juan Pablo II en comunicación enviada a la CIPD, reconoció las responsabilidades del hombre como padre, pero destacó el papel de la mujer dedicada a defender la dignidad femenina y la maternidad. En representación del patriarcado eclesial el Papa pidió, más que respeto a los derechos de la mujer, respeto a su maternidad.

Cabe recordar que la Iglesia católica no tiene un estatus dentro de la ONU que le permita ejercer una autoridad gubernamental como la de cualquier Estado, sólo es un observador permanente no miembro de la ONU, aunque actúe como Iglesia universal. En las Conferencias la Santa Sede facilitó las alianzas con grupos de gobiernos conservadores y con organizaciones de extrema derecha para obstruir los consensos en la formulación de las políticas de SSR, sobre la base del valor social de la mujer como madre por encima de su valor en el desempeño de cargos públicos (Kissling, 1996: 5).

La iglesia no asumió los límites establecidos por la ONU para la promoción de políticas para personas de otras religiones o sin religión. Los obispos que participaron de estas conferencias no tenían representatividad. Además, aunque la Santa Sede tiene la potestad de ratificar tratados internacionales, no ha ratificado dos pactos ni una Convención: el pacto de los derechos económicos, sociales y culturales, y el pacto civil de derechos civiles y políticos, ni la Convención CEDAW. En suma, la Iglesia pretendía obstaculizar los derechos de las mujeres.

Entre los católicos más progresistas se destaca el movimiento de Católicas por el Derecho a Decidir, CDD, el cual se opuso frontalmente a la Iglesia rechazando su apropiación de la conciencia de los fieles y de la mujer especialmente, y su manipulación. Propusieron en su lugar el derecho a decidir libremente a partir de la conciencia individual, de allí su nombre. En Colombia CDD como Red Latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir se ha conformado por mujeres católicas de diferentes sectores sociales que incluyen profesionales, campesinas, indígenas, afrocolombianas, LGBT, jóvenes y feministas. Desde sus inicios se articuló con otras redes regionales tales como la Red de Salud de las Mujeres de América Latina y El Caribe RSMLAC, el Comité para América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer CLADEM, y la Campaña 28 de septiembre para la despenalización del aborto en América Latina y el Caribe. Su papel en el debate nacional, regional e internacional del aborto y de los DSR de las mujeres ha sido clave y muy activo. Desde las conferencias internacionales se enfrentó al Vaticano con argumentos teológicos e históricos, y con herramientas como la publicación

Conciencia latinoamericana, para la difusión de reflexiones ético-religiosas sobre la SSR, sobre la defensa del laicismo y la culpabilización infundida por la Iglesia en la sexualidad y sobre la moral católica más tradicional⁸⁹. Su defensa principal la constituye una opción ética y moral basada en la libertad de conciencia por encima de creencias y religiones (Mazo, S., 2008; Mazo, S., 2009⁹⁰). El respaldo y organización del movimiento de mujeres sin distinción de religión, de clase y de filiación política contrasta con la organización juvenil en todos estos aspectos, lo cual ha implicado para CDD logros y realizaciones y para los jóvenes aislamiento.

En Colombia, después de las conferencias de mediados de los noventa, se debatió la apropiación de los compromisos con los DSR de las mujeres en el escenario del Congreso de la República, pero fue necesario esperar más de una década para hacerlos realidad. Entretanto la expresión de otros poderes no se hizo esperar. Las altas cortes, tuvieron que responder a la enorme cantidad de tutelas interpuestas por los ciudadanos en defensa de sus DSR. La mayor cantidad de demandas sobre el problema de la interrupción voluntaria del embarazo desde el año 1992 señalaban la necesaria solución de la inconstitucionalidad del código penal de 1980.

En 1994 se presentó una sentencia muy representativa del “conflicto sociopolítico” por la penalización del aborto: la Sentencia C-133/94 de la Corte Constitucional con la cual se puso en juego la inconstitucionalidad del código penal respecto del aborto. La Corte respondió a la demanda de inconstitucionalidad del artículo 343⁹¹ del anterior Código Penal, Decreto 100 de 1980, que tipificaba el delito del aborto, declarando la constitucional el artículo 343. Reconoció la primacía e inviolabilidad del derecho a la vida, lo que excluía, en principio, el aborto y, autorizaba al legislador para penalizarlo.

⁸⁹ <http://www.cddcolombia.org>, consultada enero 7 de 2010

⁹⁰ Maestra en Estudios políticos y relaciones internacionales, Universidad Nacional de Colombia, miembro de CDD Colombia

⁹¹ El artículo 343 del Código penal estipulaba que la mujer que causare su aborto o permitiere que otro se lo cause, incurrirá en prisión de uno a tres años. A la misma sanción estará sujeto quien, con el consentimiento de la mujer, realice el hecho previsto en el inciso anterior.

Se presentó un salvamento de voto en el que se esgrimieron diferentes argumentos para demostrar que la equiparación del no nacido a la persona humana, para hacerlo sujeto o titular de derechos fundamentales, era una tesis carente de fundamento constitucional. Se señaló que la decisión de la Corte desconocía las libertades de conciencia, de religión de la mujer así como su derecho a la autonomía procreativa (Arango Mejía, ca. 2005).

En el debate las posturas fueron distintas. El Defensor del Pueblo defendió el derecho a la vida del *nasciturus*⁹², por considerarlo una persona y por lo tanto un bien jurídico, con base en un sustento científico: usó la biología y la física. Si Alfred Kastler, premio Nobel de física aseguraba que el feto era un ser completo con un código genético irrepetible, había que creerle. (Corte Constitucional, 1994a: 6-7).

El ministro de justicia Andrés González Díaz⁹³, por su parte, designó a Raúl Alejandro Críales Martínez, quien también defendió el derecho del feto y respaldó la noción de protección integral de obligación del Estado, pero, ésta sería sólo sobre el feto. El Procurador desmintió al demandante con una crítica errada sobre la ANC. Afirmó que si la ANC no había aceptado el aborto, él no veía por qué el cambio en ese momento.

Al final la decisión de la Corte se basó en los artículos constitucionales y en un concepto de la genética moderna, de expertos extranjeros sobre el inicio de la vida desde la concepción. Defendió el derecho a la vida del *nasciturus*, rechazó la acusación de la vulneración de los derechos de la pareja ni las libertades de conciencia y culto. Aunque el *nasciturus* no era persona para los magistrados de la Corte, sí era titular de derechos. Ratificó la penalización del aborto. La pareja sí gozaría de libertad de decidir, pero sólo hasta antes de la concepción.

⁹² El *nasciturus* es el concebido aún no nacido (*nondum natus*), con valor jurídico como persona. Es el ser humano en el periodo de vida que va desde el momento de la concepción hasta el momento del nacimiento, y se desarrolla en las diferenciadas etapas de embrión y de feto. Por embrión se entiende el ser humano desde la fecundación hasta el tercer mes del embarazo, y por feto, el ser humano desde el tercer mes de embarazo hasta el momento del parto (Calvo Meijide, 2004).

⁹³ Fungió como gobernador de Cundinamarca antes de aceptar el ministerio de justicia en el gobierno de César Gaviria, miembro del partido Liberal.

Crearon una jerarquía entre la libertad de culto y de conciencia y el derecho a la vida. Este último primaba.

La Corte con esta sentencia se lavó las manos: pues dada “la incidencia de ideas, creencias y convicciones morales en el problema del aborto” [...] “se debía hacer abstracción de todo elemento o patrón de interpretación que no sea el estrictamente jurídico”. Así tomó en su defensa la neutralidad valorativa y negó su postura política. Declaró exequible el código penal colombiano en su artículo 343, con respaldo de los magistrados Antonio Barrera Carbonel, Hernando Herrera Vergara, José Gregorio Hernández Galindo, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa. La neutralidad jurídica de la Corte, significó un rechazo frontal al reconocimiento de los derechos de las mujeres.

Pero este debate no fue monolítico. Tres de los magistrados de la Corte hicieron salvamento de voto: Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. El argumento central de estos magistrados fue el siguiente: la Corte al no lograr diferenciar la protección a la vida del derecho fundamental a la vida consagrado en la Constitución, invierte la norma para referirse al *nasciturus*. Pues sólo puede ser titular del derecho fundamental a la vida, la persona humana nacida, sin rechazar con ello la protección estatal del por nacer. Pero esa protección no era mediante derechos a quien no tiene titularidad jurídica. El Estado no podía restringir los derechos fundamentales de las personas mediante la creación de nuevos sujetos de derecho. Eso era un mecanismo de restricción de los derechos fundamentales de la mujer embarazada (Corte Constitucional, 1994a). Entre los datos presentados por estos magistrados aparecieron cifras sobre el número de abortos para mediados de los años noventa (300 mil abortos al año) (Córdoba Angulo, 1990).

El error más grave de la Corte era intentar cambiar la Constitución y con esto afectar la vida de las mujeres. Defender la constitucionalidad de la norma con base en la legalidad (Códigos Civil y del Menor, derecho internacional, Convención Americana de Derechos Humanos), significaba poner las

decisiones del legislador por encima de las de la Constitución (Corte Constitucional, 1994a).

La Corte no podía, *motu proprio*, crear una competencia en los derechos. En síntesis este debate señaló dos posiciones sobre el Estado entre los magistrados. En una, el Estado estaba constitucionalmente legitimado para proteger el valor intrínseco de la vida humana, sin aceptar restricciones a sus derechos fundamentales. Y en la otra, el Estado estaba legitimado para ir más allá y exigir a sus ciudadanos la obediencia de reglas y prácticas basadas en una determinada concepción de la vida, particularmente relacionada con su valor sagrado. Pero mientras la primera dejaba un espacio de libertad para tomar decisiones morales con base en el respeto de las personas y en su responsabilidad individual; la segunda negaba esa posibilidad y demandaba un comportamiento que podía incluso, ir en contra de sus convicciones morales.

Señaló también la discriminación en contra de la mujer en la que incurrió la Corte al no proteger la autonomía reproductiva de la mujer⁹⁴. Pero el meollo de la Corte no era definir si el *nasciturus* era persona o no, sino definir los límites del Estado para fijar e imponer la defensa de los derechos de los ciudadanos. El deber del Estado Social de derecho es respetar la libertad, en especial la libertad de conciencia y de religión, sin favorecer una sola concepción de vida.

Como lo que estaba en juego en el debate era la inconstitucionalidad del código penal respecto del aborto, resulta interesante contrastar el repertorio usado por los magistrados. Para la mayoría el criterio fue el valor absoluto de la norma y su defensa se basó en la neutralidad de las leyes. El criterio de la minoría, fue la persona; y la estrategia la constitucionalidad condicionada a la política pública. Estos últimos formularon alternativas a la penalización absoluta del aborto, se trataba de seguir la Constitución para orientar las normas y el cumplimiento de la ley.

⁹⁴ Los magistrados explicaron el “concepto médico” usado en varios países, sobre la anticoncepción, pero sólo en el primer trimestre del embarazo. En el segundo trimestre se podría pero para evitar sufrimiento del feto. Con esto prevalecía el derecho a la vida del feto sobre la autonomía procreativa de la mujer. Y en el tercer trimestre también, excepto en casos de enfermedad o peligro para la madre (Corte Constitucional, 1994a)

Al examinar el uso de los recursos dentro de ese repertorio, hubo una censura ética sobre la norma por parte de la mayoría, con el fin de crear un mecanismo de restricción de los derechos fundamentales de la mujer embarazada: el de la personificación jurídica. En contraste con otros actores, la Iglesia por ejemplo, el discurso y recurso es similar, especialmente ante la sobrevaloración del embarazo y de la maternidad y la subvaloración de la mujer. Esto significó un desconocimiento de los derechos de la mujer. Esta censura parte de verdades absolutas sobre la vida de las mujeres y de desconocer las diferencias de ser madre o dar la vida, para las mujeres.

Sobre las políticas de SSR se afirmaba que mientras para los magistrados el asunto era la no existencia de una política criminal por parte del Estado, para muchas mujeres, con claras diferencias por sectores sociales, el aborto era aceptable y preferible, aún con el riesgo y la posibilidad de la penalización, antes que asumir las consecuencias de un embarazo no deseado (González Vélez, 2005). Los magistrados de la minoría añadieron al debate los riesgos de la ineficacia penal, teniendo en cuenta que "...la prohibición no se obedece, además, es factible eludir la persecución penal". Para ellos la ineficacia penal, a largo plazo, podría implicar "el deterioro de la legalidad y de la legitimidad del Estado". Al igual de lo que se ha planteado por parte de investigadores respecto del aumento de la ilegalidad debido al predominio de la moral eclesial en el problema del aborto (González Vélez, 2005; Viveros, 1997), los magistrados de la minoría reconocieron que "la sociedad y el Estado han obrado con una doble moral al ser complacientes y aceptar la impunidad del aborto, y a la vez, pretender encubrir esa actitud con una drástica y absoluta penalización formal" [...] "a sabiendas de que las mujeres, se ven forzadas por circunstancias insuperables -violación, incesto, malformación, peligro para la salud o la vida de la madre- a adoptar la decisión de abortar, justamente para aspirar a una vida digna" (Corte Constitucional, 1994a).

Una vez más se ratifica el predominio del discurso de la doctrina católica sobre la mujer. En esta oportunidad con el sustento de los magistrados de la Corte. Para los magistrados de la mayoría, el fundamento de la mujer estaba en la

maternidad y en ser madre de familia, con base en la doctrina cristiana donde la autonomía del ser humano es limitada. Y para los magistrados de la minoría, la Iglesia ha discriminado y desconocido a la mujer como ser humano, como sujeto de derechos y como ciudadana. No sobra añadir que el patriarcado que se ha defendido por la cultura católica, no solamente ha buscado controlar a las mujeres, sino también limitar todo debate y diálogo sobre problemas como el aborto, como ya lo han planteado otros estudios (Kissling, 1996).

Si bien el debate cuestionó la capacidad de gobernabilidad y de legitimidad del Estado para defender los derechos humanos con base en el significado del Estado Social de Derecho, en su resultado predominó la postura de la mayoría de los magistrados. El predominio de la cultura católica en Colombia, ha existido a pesar de los cambios expresados en la ANC y la nueva Constitución. De hecho, esto tiene que ver con el desmonte del Estado Social de Derecho y del Estado laico, a través de las muchas reformas constitucionales desde 1991 hasta hoy.

3.4.2. Otro intento de las mujeres por la equidad de género

Con el aumento del embarazo adolescente desde 1990, de los abortos clandestinos y, la resistencia a la despenalización del aborto por parte del Estado, se intentó nuevamente en el Congreso de la República. El debate en varios países de América Latina colocó la despenalización en el centro del problema, señaló el aborto como un asunto fundamental de las políticas de salud reproductiva para las mujeres y, esencialmente como una cuestión de equidad de género. En 1995 el gobierno tenía varios compromisos pendientes en materia de los DSR, derivados de los acuerdos y compromisos internacionales, como ya se mencionó. Ese año, una senadora liberal llevó por primera vez el problema de la inequidad de género al senado: Piedad Córdoba Ruiz⁹⁵. El proyecto presentado intentaba avanzar en la definición de políticas

⁹⁵ Desde el inicio de su labor como senadora ha trabajado por los derechos de la mujer, las minorías étnicas y sexuales, y los derechos humanos. Ha adelantado proyectos de ley a beneficio de la participación democrática las madres comunitarias, mujeres cabeza de hogar, comunidad afrocolombianas, gays, lesbianas, bisexuales, transgeneristas y en contra de la

de salud reproductiva. En su sustento destacó la larga lista de antecedentes de rechazo a la despenalización y propuso superar los obstáculos del gobierno, a la luz de la experiencia de otros Estados latinoamericanos, teniendo en cuenta el debate sobre los compromisos adquiridos en la esfera internacional, en un marco de reconocimiento de los DSR como derechos humanos. Hizo especial énfasis en los derechos de las mujeres como alternativa, para enfrentar la inequidad y la violencia en contra de la mujer. Reclamó al Estado colombiano por la indiferencia frente a las condiciones impuestas a las mujeres para la reproducción y por las deplorables condiciones de pobreza a las que se sometía a las mujeres (Córdoba de Castro, Piedad, 1995). El proyecto pretendía que se hiciera ley de la República la despenalización del aborto como una medida efectiva para disminuir las brechas de inequidad entre los géneros desde la SSR.

Pese al marco que envolvió el proyecto de ley y, la importancia del problema que se ponía en discusión en el Congreso, también fue hundido sin debate. Otra vez se desconocieron los compromisos del Estado con los derechos humanos y con los derechos de las mujeres. La ausencia de debate político sobre el aborto, cuestionaba el cumplimiento del deber del Estado sobre la protección de las mujeres, especialmente las mujeres que se ven abocadas al aborto clandestino.

3.5. Síntesis explicativa

Entre 1992 y 1996 los jóvenes y las mujeres quedaron atrapados en la lógica preventivista a pesar de la lucha decidida de las mujeres por incorporar el enfoque de derechos promovido desde el ámbito internacional.

violencia intrafamiliar. Es considerada una de las más representativas mujeres del movimiento latinoamericano feminista. Forma parte del grupo interparlamentario poblacional por medio del cual se impulsan políticas públicas en SSR. En el año 1995 era líder del Movimiento Poder Ciudadano Siglo XXI del ala izquierda del Partido Liberal.

Con el consenso de Washington se firmaron las reformas estructurales que impulsaron el FMI y el BM, que enmarcaron la implementación de la reforma de Estado y el cambio en las políticas sociales al inicio del gobierno Gaviria. Con una lógica de subsidio a la demanda con focalización, inserción al mercado por la vía neoliberal con disminución del Estado y activación de su papel de regulación, y un enfoque que pretendía evitar los problemas derivados de ese profundo cambio: el preventivista, se impusieron los bienes y servicios por encima de los derechos, con base en criterios de la economía y con profundos efectos sobre las condiciones de bienestar, protección social, ciudadanía y política social. La Inflexión en las políticas de juventud obedeció al nuevo modelo de desarrollo implantado con la reforma estatal y por tanto al cambio en las políticas sociales. El gobierno inauguró las nuevas políticas de juventud mediante la estrategia de creación de un actor: la CJMF para convertir a los jóvenes actores políticos en poblaciones prioritarias y expandir el preventivismo. Se mezclaron tres principios de la Constitución con los fundamentos neoliberales en cada uno de los programas ofrecidos. Democracia participativa, derechos y descentralización y, subsidios dirigidos a las poblaciones prioritarias. Los consejos, casas y oficinas de juventud de varios departamentos y ciudades colombianas, los emprendimientos y programas de prevención de drogadicción fueron el vehículo de expansión de esta política con reducción de los acuerdos constitucionales a su mínima expresión, expulsión de los actores defensores de los derechos y el despliegue del preventivismo bajo el sustento de un imaginario sobre el joven peligroso que se traía desde los años sesenta y el viejo temor al aumento del gaminismo de los años veinte, ello agudizado por el problema del sicariato juvenil de los ochenta. El control y contención del comportamiento del joven que predominó en la política, se soportó en una idea tradicional de la institución estatal, paternalista y asistencialista, sin olvidar un aspecto crucial de la contienda: el movimiento estudiantil estaba debilitado y disperso, y había sido marginal y desorganizado frente a la objeción de conciencia; la presión de los actores internacionales había funcionado sólo en una vía: la de las reformas estructurales, pues la firma de la Convención de derechos del joven quedó pendiente. La autonomía relativa del Estado favoreció debates simultáneos y contradictorios en el Congreso, unos hacia la política sectorial y otros a la

poblacional, con un aspecto común: el joven se exaltó con una identidad política de cambio e innovación.

En SSR se debatieron los enfoques tradicionales de educación sexual con predominio del moralista debido no sólo a la lógica de la ley general de educación de 1994 sino a su buena articulación con el preventivismo en medio de valores patriarcales arraigados.

El cambio de la Consejería Presidencial a un Viceministerio de Juventud de corta vida, sólo cuatro años, fue sintomático; planteó la fuerza del preventivismo para la expansión del capital humano desde el sector educativo, con sustento en una vieja idea asociada a la facilidad de ubicación de poblaciones cautivas en la escuela, pero fundamentalmente obedeció a la gobernabilidad del presidente Samper en medio del proceso 8000. La educación sexual mantuvo su esencia y predominio moralista mientras la autonomía de los jóvenes quedaba relegada a los documentos de propuesta de académicos y expertos en el tema. Tampoco se debatió el embarazo adolescente, la sexualidad en la adolescencia o el ejercicio de su sexualidad como un problema público, excepto por la acción de tutela interpuesta por una maestra de escuela a quien se había vulnerado sus derechos por educar a los niños sobre la sexualidad. Los medios de comunicación favorecieron el mantenimiento de las tradiciones en educación sexual.

En el debate por el segundo CONPES de Juventud de 1995, en el cual se estimuló la educación para el trabajo especialmente en jóvenes campesinos y rurales, el problema central para el gobierno era la juventud que no trabajaba ni estudiaba por el riesgo de generar descomposición social. Se hizo alianza con Departamento Nacional de Planeación, DNP para definir políticas con fuerte énfasis en el preventivismo. Al contrario se aumentó el desempleo en mujeres de 14 en adelante; de allí, el énfasis en el control del embarazo pero ahora con sanción moral igual que en el aborto.

El imaginario de joven que se mantuvo durante este periodo de configuración de políticas de juventud, correspondió al de un adolescente, minusválido e

inmaduro; al de un joven problema vinculado a conductas irresponsables en lo sexual, en el manejo de las drogas y en la delincuencia. Se traía una asociación con el vago y el gamín que permaneció al lado de un cambio relacionado con su papel social y su potencialidad: se asumió la de joven con capacidad de cambio y renovación y también inexperto, lo que le valió una identidad política como actor del desarrollo y emprendedor. El movimiento estudiantil y la acción colectiva de los jóvenes contrastaron con el movimiento de mujeres que había llegado nuevamente a la contienda política, sin distinción de ninguna clase para introducir la libre opción de la maternidad con apoyo de parlamentarias liberales y feministas. En la ANC y en la Constitución impulsaron el debate por la despenalización del aborto, la defensa de su autonomía y los DSR; pelearon la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres y la prohibición de discriminación por sexo y opción sexual. El Gobierno y la Iglesia se opusieron por considerar al aborto un delito y un pecado. Sin embargo, la contienda mantuvo la orientación socialdemócrata y se logró el Bloque de Constitucionalidad entre 1993 y 1995 por los DSR, con tres Conferencias Mundiales en el propósito de defender la apuesta universal de los DH: la Conferencia Mundial de Derechos en Viena, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, CIP en el Cairo y la Cuarta Conferencia sobre la Mujer en Beijing que reafirmó y fortaleció el consenso del Cairo y los DSR de mujeres. Pese a la oposición de los conservadores y de la extrema derecha para obstruir los consensos y acuerdos de las Conferencias. Aunque la Santa Sede tiene la potestad de ratificar tratados internacionales, no ha ratificado dos pactos claves ni una Convención: el pacto de los derechos económicos, sociales y culturales, ni el pacto civil de derechos civiles y políticos, ni la Convención CEDAW. La Iglesia ha obstaculizado los derechos de las mujeres y los DSR en general. Entre los católicos progresistas cabe destacar el movimiento de Católicas por el Derecho a Decidir que dio apoyo a la despenalización del aborto. El debate en las Altas Cortes no fue monolítico, con la Sentencia C-133/94 sobre la inconstitucionalidad del código penal, se peleó el derecho a la vida del *nasciturus* y la libertad de conciencia y del derecho a la autonomía procreativa. Se cuestionó la neutralidad valorativa que obviaba el debate político por parte de la Corte, pese a que con su decisión se cambiaba la Constitución y con esto la vida de las mujeres. Se puso la decisión

del legislador por encima de la Constitución. El Estado se cambió de Estado Social de Derecho a Estado autoritario imponiendo un comportamiento sobre la mujer en contra de sus convicciones morales, aunque los magistrados advirtieron la ineficacia penal y señalaron su implicación en el deterioro de la legalidad y de la legitimidad del Estado. Sin embargo, predominó la cultura católica lo cual favoreció el desmonte del Estado Social de Derecho y del Estado laico, a través de las muchas reformas constitucionales desde 1991 hasta hoy. Se naturalizó la ilegitimidad estatal.

En el Congreso se debatió la equidad de género en 1995, por parte de la senadora Liberal Piedad Córdoba que defendió los compromisos del bloque de Constitucionalidad y los DSR. Pese a que era la primera vez que el problema de la inequidad de género llegaba al senado, por políticas de salud reproductiva, no se debatió y se archivó.

CAPITULO IV

Consolidación del preventivismo: Política de Estado, 1997 – 2001

En este capítulo se presenta la configuración de la política de Estado de juventud que consolida el preventivismo, la articulación entre el control y la SSR de jóvenes. Las confrontaciones se enmarcan en el debate por la gobernabilidad y legitimidad de Samper en medio del proceso 8000. Paulatinamente el movimiento estudiantil se debilita y se excluye del debate por la ley. Pese a que el control del embarazo adolescente aparece en primer plano⁹⁶, en sintonía con la lógica preventivista, en oposición al desconocimiento de la realidad del aborto⁹⁷ y de los DSR, en la Corte constitucional surge un cambio que privilegia la ciudadanía de la mujer en medio del predominio del moralismo y la censura. Según los estudios del Centro de Investigación sobre Dinámica Social de la Universidad Externado una de cada dos mujeres adolescentes abortaba. La polémica por la educación sexual pasa por el desmonte y desconocimiento en una contienda que aumenta su contención desde el poder despótico e infraestructural del Estado específicamente del partido Conservador.

⁹⁶ Profamilia seguía reportando aumento del embarazo en mujeres adolescentes; para el año 2005 la ENDS reportó una tasa de fecundidad era de 90 *1000 y el embarazo adolescente alcanzó una proporción del 21% (Profamilia, ENDS - 2005).

⁹⁷ Para el año 2002 por cada nacimiento había 4 abortos; por cada aborto complicado había 7 u 8; y en total, un 17% de las muertes maternas eran por aborto. El aborto inseguro era la tercera causa de mortalidad materna. En el año 2005 las muertes maternas aumentaron: de las 478 muertes por diferentes causas, 77 fueron por aborto inseguro. Además sólo uno de cada 4 abortos inseguros llegaba a un hospital. Se estimó que el 60 % del total de los abortos que ingresaban a los servicios eran inducidos (Rodríguez, A, ca. 2006).

4.1. Política estatal para jóvenes, julio de 1997

Mientras en 1992 se formuló una política de gobierno para jóvenes, ahora se pretendía formular una política que reglamentara el mandato constitucional de 1991. Surgió en medio de una de las más grandes crisis sociales y políticas, dada por la sinergia entre la clase política y el narcotráfico durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998). El conflicto armado interno y la profundización del modelo neoliberal que venían del gobierno Gaviria, tuvieron continuidad. En el sistema político el bipartidismo retomó su hegemonía, pues el proceso democrático iniciado con la Constitución del 91 se desvirtuó con las elecciones parlamentarias de 1994. El partido AD-M19 que había logrado 22 curules en la ANC obtuvo sólo dos en dichas elecciones. Los liberales ganaron las elecciones presidenciales con un margen de 157.000 votos, en medio de una alta abstención; sólo votó un 67.63% del total de los posibles votantes (Murillo et al., 1998). En el senado y en la cámara se mantuvo la tendencia de mayoría liberal. Andrés Pastrana del Partido Conservador, el candidato derrotado, señaló la financiación parcial de la campaña presidencial de Samper por parte del narcotráfico. Se dio inicio al Proceso 8000, el cual aún no ha concluido del todo.

En ese marco, la contienda política definió la formulación de la primera política estatal dirigida a los jóvenes en la mitad del periodo de gobierno Samper, luego de la confrontación de varios congresistas de distintos partidos políticos, unos meses después de la Constitución, por los proyectos de ley de juventud. Desde 1992, el primero de ellos presentó la visión y participación de los jóvenes de la ANC. Luego vinieron cuatro proyectos de ley, en menos de dos años, con escaso trámite legislativo, hasta 1994 cuando el proceso condujo a un cambio en la institucionalidad de juventud que se había creado en el gobierno saliente y con éste la aprobación de la ley de juventud 375 de 1997. En esta sección se presentan las confrontaciones entre los distintos actores que dieron lugar a esta ley.

En la formulación de la política de juventud de 1997 se dio la convergencia de dos procesos: el acumulado social legado por la Constitución de 1991, que reunió alrededor de la problemática de juventud a un conjunto de actores de la esfera nacional e internacional para la construcción de la política de jóvenes; y la configuración estratégica de una institucionalidad específica para los asuntos de juventud con reconocimiento y respaldo del jefe de Estado, el Viceministerio de Juventud, dependiente del Ministerio de Educación Nacional (MEN). Si antes la política había dependido de la presidencia ahora sería el resultado de la gobernabilidad de Samper.

4.1.1 El parapeto de lo social

Los debates por la aprobación de la ley duraron cerca de cinco años. Corrieron paralelos con los debates por los CONPES, de 1992 y 1995. Mientras el gobierno estudiaba el CONPES, el Congreso intentaba concretar un mandato constitucional, pero la tensión, se mantenía con el predominio del preventivismo, que venía de finales de los ochenta. En esa sección se presenta el primer intento de romper ese predominio en la política de juventud.

De los primeros intentos de ley de juventud se sabe muy poco. En los archivos no hay ningún rastro de ese proceso. Aparecieron sólo algunas referencias en la presentación que hizo Jaime Andrés Gómez, filósofo y literato antioqueño, exconsejero escolar y asesor para la GTZ en políticas de juventud, en el marco del “Encuentro Nacional Balance de diez años de la ley de juventud en Colombia”. Este encuentro se realizó en Medellín entre los días 4 al 6 de julio de 2007, con respaldo de OPS, GTZ, la Gobernación de Antioquia y Unicef, con la pretensión era aportar al debate legislativo de la política de juventud de 2007, diez años después de la formulación de la ley.

Gómez en su balance negativo de la ley, comentó algunos de sus antecedentes, desde 1990, con el “Movimiento por la séptima papeleta” y la Constitución de 1991. Luego en ese marco, la primera propuesta, mediante el proyecto de ley 156 de 1992 por parte del representante liberal Camilo Sánchez, que fue archivado. El impulso de los estudiantes llegó hasta el

Congreso con el proyecto de ley N° 146 de 1993, en el cual se insistía en introducir los debates y planteamientos sobre la juventud dados en la Constitución: derecho a la protección y formación integral y, promoción de organizaciones juveniles sin detrimento de su autonomía, por parte del Estado. Pero después de asignación de ponentes para Comisión primera del Senado fue archivado al final del periodo legislativo (Gómez, J A, 2007b: 15-17). El mismo año se presentó al senado otra propuesta por parte de la senadora liberal Piedad Córdoba, mediante el proyecto No. 186 de 1993, el cual corrió con la misma suerte de los anteriores. Su propósito era también hacer realidad los derechos de los jóvenes, sus fundamentos eran similares: la participación y la autonomía del joven. El cuarto intento se presentó por el partido de la oposición en cabeza del senador conservador Andrés Pastrana, mediante el proyecto N° 342 de 1993, pero también se archivó, aunque sus lineamientos se orientaban al fomento del joven como actor estratégico del desarrollo. Su propuesta central era facilitar la inserción económica del joven y desarrollar la política de educación en ciencia y cultura. Con esta última propuesta se diferenció muy bien las posturas predominantes frente al joven, una la tendencia liberal y de izquierda lo veía como sujeto de derechos, y la conservadora lo veía como individuo sujeto al poder socioeconómico.

En 1994 ya con Samper en el gobierno, se confrontaron dos proyectos más, pero aquí la tendencia cambió: los derechos se siguieron defendiendo por las fuerzas de izquierda, pero las liberales tomaron otro rumbo: el joven como actor del desarrollo. El senador del partido comunista, Hernán Motta Motta⁹⁸, presentó el proyecto 65 de 1994 para crear los Consejo de Juventud, a nivel nacional, departamental y municipal y establecer mecanismos de participación política, económica, social y cultural del país. El senador liberal, Armando Estrada Villa⁹⁹, presentó el proyecto de ley 104 de 1994 por la ley nacional del estudiante y de la juventud. Sus ideas eran similares a las del proyecto presentado por Pastrana: insertar al joven a la educación como una vía para el desarrollo económico del país. Pero después de la ponencia en la Cámara de

⁹⁸ Según el periódico *Voz*, medio oficial del Partido Comunista, el Senador Motta fue exiliado por intento de asesinato por las fuerzas militares en el año 1993. *Voz* Edición 1989, licencia No. 002357 del Ministerio de Gobierno. 19 de Agosto al 1 de Septiembre de 1998.

⁹⁹ Será Ministro del Interior del gobierno del conservador Andrés Pastrana.

Representantes se solicitó aplazamiento de ambos proyectos por acumulación, por parte del representante ponente Barlahán Henao Hoyos del partido conservador. Este aplazamiento buscaba enfriar el debate y, se presentó como una “necesidad de obtención de recursos para su viabilidad, operatividad y adecuamiento normativo”; no fue aceptado el aplazamiento, pero sí se logró que la votación quedara pendiente para la siguiente legislatura (Estrada Villa et al., 1996a).

La propuesta del Viceministerio para el debate en el Congreso se enmarcó en un proceso que requiere análisis. En el Viceministerio, la nueva institucionalidad de juventud creada por Samper, la propuesta de política pretendía retomar el discurso “social”, abandonado por su predecesor, como se anunció en el Plan Nacional de Desarrollo, “El Salto Social” (Presidencia de la República et al., 1995); pero en realidad dio continuidad al gobierno Gaviria. Los actores de la esfera internacional continuaron con la cooperación, especialmente los Organismos de Naciones Unidas, OPS, Banco Mundial, Youth Fundation y la GTZ. Se dieron nuevas alianzas para dar continuidad a los programas y se impulsó el debate alrededor de la política de educación requerida para insertar al joven de los países latinoamericanos a las nuevas realidades en la ciencia y la cultura. La OIJ convocó a los países miembros y asistentes a los foros de juventud celebrados cada dos años, desde 1992, a ratificar la convención de derechos del joven; y en 1994 institucionalizó la cooperación internacional para apoyar su papel de liderazgo en la orientación de la política de juventud en Iberoamérica. En Colombia, aunque el debate era la política de educación, la convención por los derechos no se firmó. En cambio, se empujó la discusión sobre la política de juventud, con un documento: “Criterios de política del Viceministerio de la juventud”. Pero la situación en el MEN no era favorable; el presupuesto era escaso, se había intentado en vano, vincular al empresariado al diseño y respaldo de la política de jóvenes. El “Salto Social” de Samper estaba a prueba.

El Viceministerio nunca dejó de representar sólo un encargo transitorio de poca trascendencia para el MEN (Viera, 2008). Pese a que el cambio en la política social del presidente no era estructural, la nueva ubicación en el MEN no

favorecía la gestión. Se iniciaba la formulación de dos políticas de Estado: una de educación y otra de juventud, lo que requería ampliación del campo de acción y renovación institucional, pero el problema central se hizo evidente: la ubicación del tema de juventud en un sólo sector, produjo una reducción del tema escolar; por más que se le quisiera dar otro enfoque, no era posible su desarrollo. “El MEN redujo al Viceministerio a otro escenario más de interés exclusivamente escolar, que implicaba además desempeños que antes no se tenían y riesgos para la estabilidad y el equilibrio del *statuo quo*, que de cierta manera opacaban al MEN” (Viera, 2008). Esto tuvo un efecto directo sobre la política. Los programas de educación sexual sólo pudieron desarrollarse en el ámbito escolar, las casas de juventud se vieron restringidas a mantener convenios con las alcaldías. Uno de los obstáculos para extender la educación sexual a las casas de juventud, al parecer fue lo sectorial, aunque en la práctica contaban con gran autonomía, como uno de sus principios y fundamentos.

No era la escasa comprensión de la perspectiva poblacional y de derechos lo que estaba en juego; era la resistencia a un cambio incierto procedente de una larga tradición en el sector de la educación, como se mostró en el capítulo anterior con los debates de la ley general de educación de 1994. Además para los congresistas, la política económica atravesaba una etapa de crisis que facilitaba el estancamiento de algunos programas; sin embargo, los programas de juventud por primera vez en la historia, aumentaron su inversión considerablemente, básicamente por los aportes del SENA e ICBF principalmente. Pese al proceso 8000 y la crisis, estos programas duplicaron su inversión. En la gráfica titulada “Inversión en programas de juventud en Colombia”, del capítulo anterior, se destaca el cambio presupuestal de los programas de juventud. Para el periodo de gobierno de Samper del total del presupuesto destinado al Viceministerio, según el CONPES DE 1995, es decir \$700.9 mil millones, se ejecutó sólo el 5.4%. Un poco más comparado con el anterior CONPES de 1992. Y aunque fue tan baja su ejecución, la participación de otras entidades del gobierno en el presupuesto, especialmente de una, fue alta, correspondió al 84% del gasto total: el SENA, con el programa de “Mejoramiento de Formación Profesional y Capacitación de Jóvenes”. Del

presupuesto del Viceministerio el mayor gasto correspondió a la implantación de la política de juventud, un 66%, en comparación con el 23% dirigido al “Programa integral de conductas de riesgo” y al 11% en “servicios o programas especiales” (Puentes, 2002).

El Viceministerio nunca significó un espacio de desarrollo de políticas públicas de juventud; al contrario, se vio como una tribuna política y como ámbito de relación con otras fuerzas políticas por parte de los viceministros (Viera, 2008). La primera viceministra fue Adelina Covo de Guerrero, entre 1994 y 1996; era de corriente liberal y había acordado finalmente, con el presidente Samper asumir el cargo e impulsar la gestión del programa de “Tarjeta Joven”; para ella el problema estaba en la poca importancia de la juventud para la mayoría de los involucrados en los programas sociales, y en la dificultad del manejo del presupuesto desde una ubicación sectorial. “Lo mejor fue posicionar el tema de jóvenes en los medios, después de eso ya no había ministro que no me pasara al teléfono” [...] “yo habría puesto el programa de juventud en el Departamento Nacional de Planeación, sin líos de presupuesto” (Covo Guerrero, 2008). De allí Covo Guerrero pasó a la dirección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (ICBF), como ella quería. El siguiente viceministro fue Alex Lopera quien también desde una orilla liberal, participó en los debates iniciales de la ley de juventud, fue asesor de paz de la gobernación de Antioquia y en 1999 fue asesinado¹⁰⁰. Después subió Yuri Chillán Reyes, también liberal, se vinculó como viceministro por poco tiempo, pues se vinculó después con la OIJ, donde estuvo como Secretario General, hasta el año 2004. Hoy es Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Para él, la clave era mantener la visión del joven en “alto riesgo”, orientada a favorecer los programas de prevención, como era lo predominante (Chillán Reyes, 1997). En esa lógica respaldó el uso del condón para los jóvenes. Fue sucedido por Miguel Raad Hernández, líder del Movimiento Demócrata Independiente por el Departamento de Bolívar en representación del Partido Conservador y, gobernador de Bolívar hasta el año

¹⁰⁰ Según declaraciones de *El Tiempo*, cuatro militares entrarían a juicio por la muerte de Álex Lopera, *El Tiempo*, 13 de octubre de 1999. Según lo expuesto en la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en la denuncia del asesinato, los intereses de Lopera al acompañar a un familiar a entregar el dinero de rescate de secuestro, iban en contra de los intereses del Ejército Nacional.

2000. Con estos viceministros lo social de la política de juventud de Samper se mantuvo en la postura predominante, de reforma e implantación en el sector educativo.

4.1.2 La consolidación del preventivismo

Inicialmente el Viceministerio planteó un documento clave sobre los criterios que debían contener los programas de juventud. Con esta base se esbozaron las pautas de desarrollo institucional de juventud y los principios y estrategias de la política de jóvenes. El fundamento esencial era la Constitución del 91, y dos principios básicos: reconocimiento del joven como sujeto de derechos y deberes por parte del Estado y, una perspectiva poblacional para el desarrollo humano integral, sin quedarse sólo en el sector educativo ó en ningún otro sector.

Este documento destacó dos visiones distintas sobre la juventud: una asimiló el joven a lo múltiple y diverso, y otra a las fuerzas para el desarrollo del país. En la primera, se privilegió: su “capacidad vital” y “creatividad”, según los planteamientos de algunas de las investigaciones sobre movilización de jóvenes¹⁰¹ que lo sustentaban; la juventud era una “etapa del ciclo vital”, con carácter “heterogéneo” y con multiplicidad de vínculos sociales. En la segunda, el joven se destacó por su valor demográfico y por su incidencia en “la modernización socioeconómica para la construcción de la democracia y la paz” (Viceministerio de la Juventud, ca. 1995). Con estos elementos, la juventud podría cumplir con el reto de “integración económica y cultural en marcha”. Se planteó cuál sería el joven que ingresaría a la política; más que un sujeto de derechos, era un actor estratégico para el desarrollo y el cambio. El asunto era para cuál desarrollo.

Entre los objetivos de la política también se mantuvo las dos posturas: un énfasis en inclusión social y participación y otro en prevención. Se buscaría generar oportunidades de desarrollo para incorporar a la juventud a la

¹⁰¹ En: Wilches, Gloria; Salazar Alba. “Movilización de 8 millones de jóvenes”, Bogotá, Enero de 1989 (Viceministerio de la Juventud, ca. 1995).

sociedad, facilitar su participación en acciones de renovación institucional y en programas de convivencia o solución no violenta de los conflictos. Promover la participación mediante canales adecuados de organización de los jóvenes y favorecer la aceptación de la juventud como etapa positiva y no como situación de riesgo y deficiencia. En la primera postura, se pretendía incluir al joven, específicamente en acciones de convivencia y facilitar la participación como un derecho. En la postura preventivista, se pretendía coordinar entre Estado y organismos privados las acciones educativas para intervenir los principales problemas de la juventud (violencia, prostitución, alcoholismo, sida y farmacodependencia). Era la visión del joven problema y en riesgo la que emergía nuevamente en esta postura.

En los criterios también apareció la división. Entre la integralidad, intersectorialidad, diversidad y equidad entre géneros, se planteó lo clave: la especificidad y la prevención. Se defendieron servicios y programas para necesidades específicas y para evitar el estigma del joven. Las estrategias continuaron en la misma lógica. Se trataba de hacer una atención prioritaria dirigida a la superación de la pobreza. Este fue un aspecto crucial de la política para incorporar al joven a la sociedad, focalizar los problemas de los “jóvenes pobres”. También se buscaba favorecer la participación del joven mediante los “Consejos de Juventud” en la formulación de las políticas territoriales, pero en una intención más consultiva y de adaptación a los cambios, que de participación.

En cuanto a la financiación el documento planteó los aportes del presupuesto nacional y la co-financiación de las entidades territoriales, y dejó establecido para la implementación de la política, el fortalecimiento de la autogestión y la autosostenibilidad. Además de aparecer la pobreza como un problema económico, se estimularía la autogestión como una forma de intervenirlo.

Entre los programas específicos de juventud se destacó, en cada uno de ellos las dos posturas existentes. Se anunciaron: educación, justicia y derechos humanos y participación, vinculación a la vida económica, información, recreación y cultura, deporte y salud, como era de esperarse. Pero como se

mostrará más adelante, este documento continuó la transformación de la vida de los jóvenes, mediante la política de salud y educación. No sobra aclarar que la vinculación a lo económico se haría a través de programas de educación para el trabajo en la lógica de la empleabilidad, con una participación creciente del sector privado y de las ONGs. Los medios de comunicación ocuparon un lugar privilegiado, se esperaba lograr con estos dos objetivos esenciales: promover valores y pautas de conducta, esenciales para la inserción social del joven y, fortalecer los medios de expresión juvenil, como un canal de participación. En contravía del enfoque social de la política basado en los derechos, los medios serían el escenario de construcción de subjetividades juveniles.

- Salud de jóvenes, un problema de prevención de conductas de riesgo:

En salud para los jóvenes, se partió de una mínima morbilidad existente y certificada por las estadísticas, lo que justificaba las acciones orientadas a educación para la salud, educación para el manejo de la sexualidad y la adopción de hábitos de vida saludables. De esa forma se trabajaría en forma intersectorial con el sector salud para hacer educación sexual. La salud juvenil no requería servicios de salud, pues se consideraba un problema de educación para prevenir conductas de riesgo. En esa lógica las adolescentes aparecieron como un grupo prioritario, al cual se dirigiría la prevención en educación sexual, consejería y programas de planificación familiar. Y los adolescentes aparecieron al lado de los jóvenes y de los menores trabajadores, como receptores de las campañas de salud ocupacional, por el riesgo laboral. La salud de los jóvenes con este documento, dejaba de ser un derecho, para convertirse en un programa educativo de carácter preventivista.

Pero en este documento no se comentó nada sobre la salud y la seguridad social de los jóvenes, en debate mediante la ley 100 de 1993. Este debate se daba en otro escenario y con otros actores. Al ser un actor estratégico para el desarrollo, el joven ingresarían al sistema de salud, en calidad de jóvenes – menores o hijos de familia, es decir clasificado de acuerdo a su capacidad de pago. Al ser menores de 25 años de edad y ser económicamente dependientes

podrían disfrutar de los beneficios de la familia. El problema de la salud de los jóvenes se delegó en la familia de origen. Y los jóvenes trabajadores, mayores de 18 años de edad, ingresarían al sistema de salud como contribuyentes o con subsidio. Los jóvenes pobres ingresarían a los programas mediante acciones dirigidas al sector escolar, pero los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban, se quedarían sin salud, y sin acceso a las estrategias de prevención. Sobre las políticas de reclutamiento, este documento no plateó nada.

Para la formulación e implementación de las políticas, la institucionalidad del Viceministerio de juventud, sería una entidad de “intermediación de la cooperación de otras entidades, para poder mantener una estructura pequeña y flexible” (Viceministerio de la Juventud, ca. 1995). Más que ampliar la burocracia estatal, se pretendía favorecer la gobernabilidad de facto, como lo estaba haciendo el presidente Samper.

El documento del Viceministerio parecía compartir el conocimiento disponible, según los aportes de los organismos y actores participantes. Pero el asunto no era sólo técnico. El núcleo estaba en la conflictividad entre los actores involucrados. Además con el cambio de Viceministro por Raad Hernández, el debate tomó otro rumbo: se profundizó la orientación preventivista.

- Más preventivismo y menos gobernabilidad:

En medio del debate legislativo por los proyectos de ley de juventud, el ejecutivo hacía concesiones a las fuerzas de la oposición en ámbitos políticos de aparente debilidad. Se admitió dentro del Viceministerio de juventud una cuota de poder del partido Conservador. Miguel Raad Hernández, quien venía con la estirpe política de la Costa Atlántica, circunscrita en Cartagena, pero con fuerza y arraigo en toda la costa por el trabajo iniciado en los años sesenta por Juan Raad Nassar, llegó en el momento de los debates sobre la política en el Congreso de la República. Empezó un trabajo de desmonte de algunos de los programas del Viceministerio, como el programa nacional de educación sexual (PrNES). La propuesta era apoyar otros enfoques en educación sexual (González G., F, 2008) incluso respaldar una ideología opuesta (Viera, 2008).

El comportamiento del joven problema y los esquemas de control, núcleo del enfoque preventivista, se tomaron el Viceministerio. Paulatinamente la idea de política de juventud fundamentada en los derechos perdió soporte. En este marco viceministerial se aprobó la política de juventud mediante la ley 375 de 1997.

El viceministro Raad tuvo dos posiciones en el debate: una como actor del ejecutivo y otra como representante del partido de la oposición. La correlación de fuerzas hizo visible la postura y participación de otros actores que se jugaban la identidad política entre dos posturas extremas.

Como antecedente, habían quedado para la siguiente legislatura los proyectos de ley 65 y 104 de 1994, pero en el aplazamiento se modificaron. Se convirtieron en los proyectos 120 de 1996 cámara y 27 de 1996 senado con otro nombre: “ley de juventud”. Se debatieron los dos proyectos por separado y luego su unión para dar lugar a la ley de juventud. Este fue un proyecto con dos posturas en debate; la ponencia para el primer debate en Cámara la presentaría el senador José Rafael Ricaurte Armesto, del partido Liberal y los senadores Carlos Corsi en representación del Movimiento Laicos por Colombia y también del partido Conservador y, Álvaro Vanegas Montoya¹⁰² del partido Liberal.

El ponente Ricaurte antes de su aparición en la Cámara entró en contacto con varios de los actores involucrados en el proyecto de ley. Para ese momento, 1996, varias organizaciones juveniles habían organizado foros y encuentros para debatir la ley. Entre estos se destacaron el Foro Nacional Estudiantes de Derecho, Foro Nacional de Juventud Rural, Foro Juvenil Eje Cafetero, Foro Departamental de Jóvenes de Norte de Santander, de Jóvenes del Tolima, del Huila, de Arauca, del Distrito Especial de Bogotá, de Ciudad Bolívar organizado por la Juventud Trabajadora Colombiana, de San Cristóbal Sur, Foro de Fusagasuga, de Estudiantes de la Universidad Javeriana, de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y Foros de Municipios del Valle organizados por la gerencia social del Departamento. Como producto de estos foros se llevaron

¹⁰² Senador Liberal ex Concejal del municipio de Envigado

ponencias y relatorías al Foro Nacional realizado en Bogotá de donde salió un documento para el debate en el senado (Estrada Villa et al., 1996a).

En abril de 1996 se organizó un foro nacional para debatir los proyectos; allí se configuró un “Comité de Enlace y Seguimiento”¹⁰³, conformado por trece jóvenes de organizaciones juveniles de carácter social, de ONGs y de organismos de control, con el fin de cumplir la función de veeduría y de concertación de todo el proceso legislativo del proyecto, ante el Viceministerio y las instancias de debate en el Congreso.

Para la juventud, los proyectos habían cambiado en su esencia, razón por la cual ya no esperaban lealtad de ningún ponente. Pero el proceso en el Congreso apenas empezaba. Los congresistas recogieron parte de la discusión de los jóvenes y organizaciones juveniles, de los foros y relatorías para la exposición de motivos de la ley. En los foros realizados algunos jóvenes nuevamente ratificaron su posición: desconfianza y la falta de credibilidad, después de cinco años de desaciertos desde la Constitución, e insistieron en sus demandas. “La objeción de conciencia se repite en todos los encuentros, pero” [...] “lo mínimo es que nos respeten” [...] “las condiciones de trabajo que permitan acumular experiencia” [...] “salud, educación, vivienda, mejor dicho bienestar” (Juventudes, 2008). La presentación realizada por los ponentes señalaba según ellos, las demandas de los jóvenes, organizadas de acuerdo a la fiel y leal sistematización de las ponencias y relatorías recogidas. Con las demandas de los jóvenes se presentó al senado y se organizó el proyecto de ley. Los títulos del proyecto de ley presentados por los ponentes se contrastan con los de los debatidos en el cuadro 6.

¹⁰³ A la reunión con el ponente asistieron los jóvenes Gonzalo Pinzón Pinzón, Nelly Estupiñán, Giovanni Arias, Carlos R, Chavarro y Jesús Suaza del Comité.

Cuadro 6. Contraste entre ponencias y asuntos debatidos de la ley de juventud

Títulos presentados por los ponentes en Cámara de R.	Asuntos debatidos
Fundamentación y principios de la ley: Promoción e incorporación de derechos juveniles Libertad de conciencia y libertad religiosa Paz como principio de ley y rehabilitación de jóvenes como obligación No reducir al joven a parámetros cronológicos.	Ampliación del intervalo de edad. Espacios de deporte, recreación y uso creativo del tiempo libre y cultura
Participación: Creación de veedurías juveniles Construcción democrática de las políticas Prestación del servicio social alternativo Financiación estatal de la participación juvenil	Conformación y funcionamiento de los consejos de juventud
Institucionalidad y políticas públicas Presupuestos administrativos con amplias partidas fijas Labor de consultoría de jóvenes Participación en Personerías y Defensorías del Pueblo Elevación del Viceministerio de juventud a Ministerio Representantes estudiantiles institucionales	Participación de los jóvenes en las Comisiones
Promoción social y organización juvenil Seguridad social, acceso preferente a bienes y servicios Mayor atención a los jóvenes marginales y rurales Atención a discapacidad y alto riesgo Divulgación de derechos y deberes en el currículo de educación básica, media y superior Solución al desplazamiento territorial de los jóvenes en el país	Creación de centros de información para la juventud

Fuente: (Estrada Villa et al., 1996a).

Para los ponentes, los jóvenes no sólo demostraban su enorme liderazgo, sino claridad en los problemas. Se aceptó la persistencia de grandes problemas para los jóvenes. Pero además del escaso debate sobre las problemáticas de los jóvenes, se privilegiaron otros problemas, los de los senadores: “la precariedad económica y social, la violencia, el desplazamiento forzoso y, la crisis de modelos culturales y de espacios de socialización como la escuela y la familia”. Lo central era la pobreza, la violencia, y el cambio de dos instituciones de control: la familia y la escuela. Por tanto la ley tendría énfasis en estos cuatro aspectos. Nuevamente se justificó la respuesta institucional, desde la CJMF al Viceministerio, y el interés en la participación de los jóvenes mediante foros, como estrategias clave. De allí se obtendría el sustento del debate e insumo esencial del proyecto, el resultado del trabajo de los jóvenes en ponencias. Para esa ocasión se contó con 195 ponencias¹⁰⁴.

¹⁰⁴ No fue posible tener acceso a estas ponencias pues no aparecieron en los archivos

El Comité de enlace organizado con participación de jóvenes pretendía al parecer, mantener su apuesta de ley hasta la última plenaria en el senado. El ponente Ricaurte habló con el viceministro de Juventud: Miguel Raad Hernández, en presencia de este Comité, con los otros ponentes, y con el Secretario de la Comisión de la Cámara, en el propósito de conciliar posiciones antes del debate en el Congreso. Era una estrategia más para acercar a las organizaciones juveniles (Estrada Villa et al., 1996a).

El proyecto fue aprobado en la Cámara en la segunda vuelta; luego fue al senado, y allí ya se había dividido en siete capítulos: (i) Principios y fundamentos de la ley, (ii) Derechos y deberes de la juventud; (iii) Políticas para la participación de la juventud, (iv) Ejecución de las políticas de juventud, (v) Políticas para la promoción social de los jóvenes, (vi) Políticas para la cultura y la formación integral de la juventud, y (vii) Financiación de la ley (Estrada Villa et al., 1996d). Se introdujo los derechos y deberes, políticas para cultura y formación integral y la financiación.

El resultado fue, como había ocurrido hasta ese momento, dos discursos paralelos: uno, en defensa de los derechos constitucionales del joven, la principal demanda de los jóvenes; y otro, donde el joven debía integrarse socialmente para poder ser reconocido como actor del desarrollo propio y el de su país. Así, se sustentó la política de participación: joven que participara se integraría a la sociedad, o mejor aún se institucionalizaría, ese sería el tema principal de los Consejos de Juventud. No se trataba de la participación como un derecho del ciudadano, ni del joven como un sujeto de derechos, eso sería muy liberal. En el debate de los derechos se incluyó sólo el derecho a la protección al trabajo de los jóvenes, a la educación y al desarrollo de la personalidad, en consistencia con los énfasis esenciales del documento del Viceministerio: educación y trabajo. No se incluyó la objeción de conciencia, ni la libertad religiosa, como se había debatido permanentemente por los jóvenes desde la ANC. Tampoco el respeto de los derechos fundamentales de los jóvenes por parte de las autoridades, ni el respeto al derecho a la participación como ciudadano. En términos de justicia se dejó la demanda de respeto por fuera. Como mecanismos de ejecución de la política, se destacó la

interinstitucionalidad, bajo la coordinación del Viceministerio y, las redes de participación juvenil. Es decir, también la política se debería implementar por los jóvenes, pero sólo aquellos, que de manera individual o en asociación formaran parte de las redes de participación.

En síntesis, en los primeros cuatro capítulos (Principios y fundamentos de la ley, Derechos y deberes de la juventud, Políticas para la participación de la juventud, y Ejecución de las políticas de juventud), el predominio fue de exclusión del enfoque de derechos y de consolidación del enfoque preventivista, con mecanismos predefinidos sobre el tipo de joven requerido para lograr la inserción social esperada. Se definió la identidad de los jóvenes social y políticamente aceptada: joven actor del desarrollo y joven colaborador.

4.1.3 Jóvenes, sólo educación en salud

En el capítulo cinco correspondiente a la promoción social de los jóvenes, la salud formó parte de las siete estrategias definidas para lograr inclusión social, económica, cultural y política de la juventud. Las estrategias fueron, de acuerdo a los temas: (i) Educación formal, no formal y extraescolar, y se insistió en (ii) Reeducación como mecanismo de rehabilitación de todos los problemas, desde drogadicción, prostitución, delincuencia, hasta conflicto armado; (iii) Sistemas de intermediación laboral, específicamente créditos, subsidios, y autoempleo o emprendimiento; (iv) Mejoramiento de la integración social con el ejercicio de ciudadanía; (v) Apoyo a la pareja joven, específicamente en lo relativo a la formación familiar; (vi) Acceso a bienes y servicios, mediante la “Tarjeta Joven” y centros de información. Y en salud, (vii) Progresivo acceso a los servicios de salud integral y a los programas preventivos en salud adolescente y educación sexual.

La ubicación de la salud de los jóvenes en un capítulo sobre la promoción social consolidó allí la lógica preventivista. Esto sin perder de vista que la salud, al igual que las otras estrategias mencionadas, perdía autonomía y se orientaba en una misma y única dirección: servir para la inserción socioeconómica del nuevo joven. El preventivismo en salud se desplegó con

dos componentes: uno, ya no se hablaría de salud, sino de educación para la salud, y con esto, el derecho a la salud de los jóvenes se cambiaba por un servicio de formación integral para adolescentes. Y en el otro, la atención en salud de jóvenes, continuaría la lógica de la ley 100 de 1993. Ya no derecho sino servicio y con un acceso restrictivo. Se excluiría al joven de acuerdo a la capacidad de pago de su familia, ó la propia, si ya se había independizado. De allí el término usado en la ley: “salud de los adolescentes”. El cambio social de la política de Samper en juventud, conllevó a transferir la responsabilidad del Estado en la salud de los jóvenes, al sector de educación y, a reducirla al enfoque predominante en la ley. La ley continuó la reforma empezada por el gobierno Gaviria, en la política social y en especial en la salud de los jóvenes. Pero mientras en ese gobierno, se manejó la salud desde la CJMF sin perder el enfoque intersectorial, y sin ser reducida a sólo educación; en el gobierno Samper se redujo a un sector y además se condicionó a la capacidad del gobernante, dada la gestión interinstitucional requerida. Se heredó el problema de la gobernabilidad de Samper.

En SSR, uno de los temas de más debate en el congreso desde finales de los sesenta, se privilegió, en la misma lógica: la educación sexual. El problema de la salud SSR de los jóvenes no se debatió en esta ley, pese a que para julio de ese año, por parte del Ministerio de Salud se había definido la nueva normatividad que regiría la atención de los jóvenes mediante la ley 100 de 1993. Y, pese a los repetidos intentos de debate del tema, por parte de algunos congresistas, la autonomía del cuerpo de la mujer y los Derechos Sexuales y Reproductivos, DSR, se habían llevado al debate del Congreso en repetidas ocasiones, así como los derechos de los jóvenes. Desde 1994 hubo un auge nacional e internacional de los DSR como derechos humanos; sin embargo, no se tuvo en cuenta esta dinámica ni su efecto en la SSR de los jóvenes. Se definió una salud sexual de jóvenes restrictiva y orientada por un solo enfoque. La ley también especificó que la educación sexual del joven estaría basada en la moralidad, la tradición y la familia. Desde la idea preventivista, la estrategia de formación integral incluiría la vieja planificación familiar, dirigida sólo a las adolescentes; y en atención en SSR, se definió no hacer nada. Esto también se debatiría con los actores involucrados en la ley 100 de 1993, pese al alarmante

aumento del embarazo adolescente desde los años noventa. La política sobre el embarazo en jóvenes quedaba claramente definida como una estrategia de inclusión socio económica.

En el capítulo sexto sobre las políticas de cultura y formación integral, se tradujeron en la misma lógica, a acciones educativas mediante diversas modalidades e intervención de distintos actores; es decir se trataba de expandir la estrategia clave educativa, mediante acciones culturales. Y en el último capítulo, entre las múltiples opciones de financiación se privilegió la autogestión juvenil, mediante líneas de crédito para los más pobres y especialmente para los campesinos, en la lógica general de la ley basada en los principios de la economía neoclásica, con mecanismos de subsidio y fomento del capital humano. Se incluyó también aportes del sector público (presupuesto nacional, entidades del orden nacional y territorial y, recursos del plan de desarrollo), recursos de la cooperación internacional; y, del sector privado. Sobre el desarrollo de servicio social y militar alternativo, tampoco se definió en esta ley, al igual que la salud, sería tema de debate en el congreso, con otros actores.

Para las juventudes, el articulado de la ley no tuvo en cuenta las demandas más importantes para ellas: la promoción y defensa de los derechos de los jóvenes, y por lo tanto, su reconocimiento como sujeto de derechos. La participación de la juventud fue otro derecho que no se reconoció, pese a ser una demanda central en los debates y foros con los jóvenes. Las juventudes se diferenciaron nuevamente, por sus valores y percepción del resultado de la política. Entre jóvenes de sectores populares, líderes de organizaciones juveniles, trabajadores y estudiantes principalmente, se presentaron varios debates, distintos puntos de vista y una tendencia: dos posiciones; un grupo más liberal y autónomo y otro más atado a la institucionalidad. Para los primeros el debate de la objeción de conciencia, había sido un fracaso; se sentían burlados especialmente por la indiferencia ante el joven en el conflicto armado: “vamos a seguir poniendo los muertos”. Para los segundos en cambio, veían con buenos ojos la educación en el servicio militar y la capacitación ambiental allí mismo: “de todas formas nos va a tocar” [...] “es una opción para los que no pueden estudiar” [...] “yo voy para lo ambiental”. Sobre las diversas

formas de participación política también hubo mucha discusión. Desde los que respaldaron la apertura de los nuevos mecanismos de convocatoria y la financiación de la participación por parte del Estado, hasta los que criticaron la manipulación de los políticos: “nos vieron como sus niños”. No llegaron a un acuerdo, el debate tendía a polarizarse. En cualquier caso había mucha expectativa por los Consejos de juventud y las posibilidades que estos representaban (Juventudes, 2008). Las opiniones quedaron divididas. Las tareas quedaron claras, continuar el debate, con otras organizaciones. Entre las demandas de los jóvenes que suscribieron los ponentes, como ya se mencionó, en su gran mayoría había quedado pendiente lo esencial. La salud, seguridad social y acceso preferente a los servicios de salud, junto a las políticas de empleo para jóvenes (Estrada Villa et al., 1996d).

En síntesis, el proyecto de ley de juventud incluyó sólo dos propuestas de todas las elaboradas por los jóvenes y, además lo hizo sólo de forma parcial. Aunque para otros jóvenes la ley fue satisfactoria en esas mismas áreas y contribuyó al debate público de problemas de las juventudes, especialmente la objeción de conciencia. Se presenta en seguida la percepción de cada área por separado. Las áreas fueron las tradicionales: participación y, cultura y deporte.

En la primera sobre participación, vale recordar las demandas de los jóvenes: Garantía del Estado para su participación, pero también financiación y respaldo para gestionar la representación juvenil institucional. Conformación de Consejos de juventud de carácter autónomo, y una participación plural, diversa y con equidad de género; también veedurías juveniles y mecanismos de sanción para los incumplimientos. Pidieron libertad de asociación y creación de redes juveniles. Es decir, los jóvenes no llegaron a un acuerdo sobre su demanda de participación, prevalecieron las dos posiciones mencionadas anteriormente. Así las cosas, los congresistas, en el capítulo de participación de la ley, profundizaron la lógica de la ley en una propuesta, definieron la participación como “condición esencial para” varias dimensiones de la vida de la juventud: de su papel como actor del desarrollo, de la paz y convivencia, de su interlocución con el Estado, y de su expresión cultural. Pero para los jóvenes no institucionalizados el asunto estaba claro “pedimos participar como

ciudadanos y nos obligaron, pero a su estilo” (Juventudes, 2008). Los congresistas garantizaron el ejercicio de la libre asociación, pero sólo de aquella cuya finalidad fuera: “la formación integral juvenil”. Es decir, las juventudes obtendrían la libertad, pero para hacer lo que la ley mandaba. De forma similar a las conclusiones de los jóvenes de la ANC, pidieron una cosa y recibieron otra: “habíamos pedido liberación y nos dieron relativismo” (Duarte, 2008); pero en esta ocasión la diferencia fue la homogeneidad de la respuesta, jóvenes a estudiar y a ocuparse. Ante el desacuerdo y la falta de consenso, la opción de los congresistas fue seguir una única norma, sin democracia.

En el mismo sentido, el propósito de la participación se definió por parte del legislativo en dos direcciones: para poder influir en la toma de decisiones y, para ejercer los deberes de los jóvenes. Antes de ser un derecho era un deber. Era un deber participar para poder ejercer los derechos y, se limitó su alcance, pues básicamente sería una participación para lograr influir en la contienda electoral.

En cambio sobre los consejos de juventud la ley tomó la intención de los jóvenes, de formar parte de cuerpos autónomos y añadió que fueran colegiados y además elegidos por voto popular. A la manera de las democracias modernas se asimilaron a lo que podría ser un partido político, pero con funciones de veeduría y de apoyo a la ejecución de las políticas. Estos consejos serían esenciales para la configuración de un actor central en la implementación de las políticas de juventud: la Comisión de juventud. Dicha Comisión se encargaría de articular la juventud con el gobierno, especialmente en la tarea de implementar la política. De esa forma se garantizaba la realización efectiva de la política. Esto se vio con buenos ojos por parte de la mayoría de los jóvenes. Aunque la expectativa de formar parte de la ejecución de las políticas era grande, implicaba también una organización social y política de parte de las juventudes. Como no era algo nuevo para ellas, ambas cosas se hicieron: organización social y política. También se mantuvieron las dos posturas y, como se comentará más adelante, su incidencia política cambiará, especialmente en lo relacionado con el ejercicio de la sexualidad juvenil. Se mantuvo sólo una parte de la esencia de los consejos de juventud planteada

por los jóvenes antes de la ley, su carácter autónomo y su configuración como ente representativo de las juventudes. Cabe recordar que los consejos provenían de una iniciativa juvenil; en Bogotá de las organizaciones y grupos juveniles en los barrios y localidades (Forero Reyes, 2009a), y en Medellín, de la influencia española, la cual se materializó desde 1995 con el primer consejo de juventud del país.

En la segunda área, cultura y deporte, el proceso sociopolítico fue similar. Se demandó por parte de los jóvenes, una participación de lo cultural amplia, que incluyera desde lo ambiental, lo recreativo, el deporte, la música, el arte, el uso del tiempo libre, la expresión corporal, hasta las diferencias étnico-raciales. Pero las distintas posturas dificultaron los logros. Al parecer los extremos estaban entre la cultura como una forma de ser del joven, como una expresión generacional y, la cultura como parte de su formación integral. Los congresistas tomaron la segunda, y la convirtieron al igual que la educación en un tipo de capital humano, a través de distintas estrategias y modalidades de formación. Entre los sujetos que se encargarían de la formación se destacaron los medios de comunicación y la escuela. Para los jóvenes la formación era también una forma de difusión de su cultura. Para otros, la ley no podía hacer de las diferencias un bazar. Para varios jóvenes lo cultural era lo único bueno de la política (Juventudes, 2008).

Sobre otras demandas la ley definitivamente se opuso a los jóvenes. El servicio militar fue una de estas. En la ley se presentó como obligatorio, pero como resultado de los acuerdos entre el Viceministerio y las Fuerzas Militares. El debate de los jóvenes había facilitado introducir una propuesta de servicio militar con derecho a formación integral y modalidades de servicio militar alternativo. Pero lo que estaba en juego era una de las demandas más persistentes desde la ANC: la objeción de conciencia, sin respuesta de las fuerzas militares, ni del gobierno.

Y sobre la salud la situación, como se mostró, fue similar a la del servicio militar: opuesta a los jóvenes. Las juventudes se desconocieron, el debate fue nulo; tanto del lado de los congresistas como de los jóvenes. Las demandas de

los jóvenes se centraron básicamente en seguridad social, en acceso “preferencial” a los servicios de salud; atención sin costo y especializada (Juventudes, 2008). Las mujeres pedían consideraciones en el trato, específicamente en el manejo de la intimidad y en el respeto por parte de los funcionarios (MEN et al., 2000).

La SSR no fue tema de debate por parte de los congresistas, pese a que la discusión por el problema del embarazo en las adolescentes estaba en un punto muy álgido en la esfera nacional. Las demandas a los rectores de colegios por vulneración de derechos de estudiantes embarazadas eran abundantes (Corte Constitucional, 1992; Corte Constitucional, 1994b), Profamilia había publicado dos encuestas sobre demografía y salud, una en 1990 (Profamilia, 1990) y, otra en 1995, con aumento persistente del embarazo; la Conferencia sobre Mujer de Beijing llevaba apenas un año de realización, al congreso habían llegado varios proyectos de ley para discusión; y en televisión estaba en pleno furor la serie “Padres e Hijos”, que frecuentemente trataba el tema del embarazo y las relaciones de pareja, con una propuesta pedagógica dirigida a las familias tradicionales (Colombiana de Televisión et al., 1993-2008).

Además el conflicto del MEN en que se implicaron senadores y actores del debate de la ley de juventud, estaba también en su punto más alta de conflictividad. El MEN acababa de retirar “el libro de la sexualidad” de circulación¹⁰⁵. En ese marco, no se atrevieron a tocar temas como el VIH sida, el embarazo o el aborto en los debates. Ni siquiera la educación sexual, por parte de los ponentes y tampoco de la juventud.

4.1.4 El Joven de la ley: actor del desarrollo integral

El joven presentado en el debate de la ley no era sólo “una esperanza de cambio” sino un “actor llamado a renovar la cultura y a orientar el cambio social hacia el desarrollo humano integral” (Estrada Villa et al., 1996b). Allí tomó

¹⁰⁵ Según el Diario *El Tiempo* “Mineducación se retira de ‘El Libro de la Sexualidad’”. *El Tiempo*, Octubre de 1995.

posesión un discurso esencial sobre el joven: ideal por su “compromiso con el desarrollo humano integral”. Pero antes de ser un ideal tan homogéneo, los jóvenes se caracterizaban por su diversidad; de ello dieron cuenta los jóvenes en sus debates. A mediados de los noventa algunos jóvenes de los grupos LGBT se expresaron con más fuerza. También dieron cuenta de la diversidad juvenil los investigadores en Colombia (Escobar, M R, et al., 2004) y en otros países de Latinoamérica (Tommasi, 1999). Además los separaban enormes desigualdades entre lo rural y lo urbano, entre las opciones sexuales y de género e inequidades acumuladas por todos los procesos de exclusión que habían vivido.

Con este discurso sobre el joven para “el desarrollo humano integral” se enlazaron los tres ejes de la ley: participación, formación y promoción. Se hizo énfasis en los Consejos de Juventud; nuevamente en el “tiempo libre”, esta vez como parte de la necesaria educación extraescolar; y para la promoción se privilegió los subsidios, autoempleo y la información disponible; en una lógica más preventivista que promocional. Los senadores ponentes: Corsi y Vanegas, se habían aliado con el ejecutivo, con el MEN y el Viceministro de juventud Miguel Raad Hernández, para sacar adelante el proyecto de ley. Los tres ejes dialogaban bien con las posturas restrictivas de las fuerzas conservadoras.

Las juventudes que participaron en los foros y los que formaban parte del Comité de enlace y seguimiento no estaban de acuerdo con el senador Corsi. Lo interpellaron varias veces, sin ningún resultado. El Viceministro Raad no estaba de acuerdo con todos los elementos de la ley, especialmente con la Comisión Nacional de Juventud. A él le correspondería ocupar en esa Comisión un cargo de nivel inferior a los ministros que la compondrían, sería Secretario Ejecutivo. Pero las fuerzas se distensionaron cuando la nueva Ministra de Educación, María Emma Mejía¹⁰⁶, aprovechó la oportunidad política, para proponerle al senador Corsi que tomara el proyecto de ley como

¹⁰⁶ Política y diplomática. Fue ministra de Educación entre los años 1995 y 1996, luego pasó a la cartera del Ministerio de Relaciones Exteriores. Fue candidata a la Vicepresidencia de la República por el partido Liberal. En el año 2000 aspiró a la Alcaldía de Bogotá como independiente, aunque con apoyo del partido Liberal, y hoy es parte del partido de izquierda Polo Democrático Alternativo.

insumo para convertirlo en el primer proceso de consulta nacional juvenil para la construcción de la ley de juventud¹⁰⁷ (Estrada Villa et al., 1996b). Así lo hizo el senador Corsi. El senador arengó en su ponencia, como parte del avance del proceso político, la nutrida participación juvenil: “se trata de un proyecto de ley para la juventud y de la juventud pues sin duda puede afirmarse que los grupos más significativos de las nuevas generaciones participaron en el proceso de elaboración de tal manera que hoy la consideran su ley” (Estrada Villa et al., 1996b). Con estos argumentos el texto fue aprobado y pasó a segundo debate del Senado, sin una nueva ronda de debate público con los jóvenes. Nuevamente fueron excluidos.

- Jóvenes pobres y campesinos en la incorporación al mercado

La ponencia para el segundo debate en la Cámara de Representantes la hizo nuevamente el representante José Rafael Ricaurte Armesto. Esta vez en su presentación a la Comisión Séptima, señaló varios cambios fundamentales sobre el proyecto original. Se trataba de darle a la política una institucionalidad mayor que el Viceministerio de Juventud. Se crearía el “Sistema Nacional de Juventud”, (SNJ) con participación de instituciones estatales, sociales y mixtas, para asignarles competencias y funciones en la implementación de la política.

Entre las instituciones estatales estaría el gobierno, el gabinete ministerial e institutos descentralizados, que conformaron el Sistema de Atención de la Juventud (SAJ). Instancias ejecutoras por excelencia, bajo la autoridad del MEN a través del Viceministerio de juventud. Entre las mixtas la Comisión Nacional de Juventud (CNJ), máxima instancia de concertación para la implementación de la política. Esta CNJ se conformaría por el Director del Departamento Nacional de Planeación, varios ministerios o sus Viceministerios (Ministro del Interior, de Defensa, de Salud, de Agricultura, de Educación y de Trabajo), y los directores de los institutos encargados de asuntos de la juventud, ICBF, Coldeportes y Colcultura, un representante de las oficinas o secretaría de juventud, dos delegados de las corporaciones, asociaciones o fundaciones que trabajarían en favor de la juventud y catorce delegados de los

¹⁰⁷ Este debate correspondió el segundo momento de discusión al unir en un sólo proyecto los dos iniciales presentado uno en Cámara y otro en Senado.

Consejos de juventud. Y entre las sociales los Consejos de Juventud, que entraron a formar parte del SNJ, con normas de organización y funciones específicas. Facilitarían la participación y cercanía al gobierno, y la veeduría. Los Consejos finalmente se redefinieron públicamente, serían un medio de institucionalización de la participación de la juventud. Salió así, otra de las demandas de los jóvenes: la idea de la participación como derecho.

El segundo cambio fue la creación de la Defensoría de la Juventud (DJ), que se encargaría de promover y proteger los Derechos de los jóvenes. El debate estaba entre la DJ y el Viceministerio por la regulación de los derechos.

El tercer cambio se orientó a ampliar el rango de edad de los jóvenes: entre los 12 y los 30 años. Esto implicaba llegar a un 25% del total de la población. Era una estrategia de bono demográfico, para incluir a los jóvenes más pobres: indígenas, afrocolombianos, raizales e indigentes ó discapacitados. En esa lógica, el cuarto cambio creó estrategias de ingreso al mercado mediante subsidios. Se planteó líneas de crédito campesino para inversión específica en modelos de economía autogestionaria.

El quinto fue sobre la financiación de la ley: se limitó. Se definieron fondos específicos: impuesto de cigarrillos nacionales y extranjeros, impuesto al Valor Agregado (IVA) y, aportes del Estado. Y se suprimieron otros fondos ya definidos: el 30% de los bienes incautados a los narcos, el aporte de las entidades del orden nacional, del plan de desarrollo, de traslados del gobierno y el apoyo a las iniciativas juveniles campesinas; se suprimió también el fondo de juventud del Viceministerio.

El sexto suprimía dos artículos sobre el servicio militar, la formación integral como parte del servicio y las modalidades de servicio militar alternativo. Con estos cambios se terminaron de suprimir las dos principales demandas de los jóvenes, la participación en los Consejos y la objeción al servicio militar. Después de la exclusión de los jóvenes al negar la segunda ronda del debate público por el conflicto con el senador Corsi, los cambios de la ley llegaron en serie. Antes de cerrar el debate el ponente Ricaurte propuso agilizar el

nombramiento provisional de la CNJ, con Consejos de juventud organizados por el Viceministerio y el ministro del Interior. El texto fue aprobado por la Cámara de Representantes, pero sólo hasta después de acordar los detalles de la letra menuda con los ministros de Hacienda y Defensa (Estrada Villa et al., 1996c). Por esto se aplazó el debate para el siguiente año, 1997, mientras se acordaba con el Gobierno nacional, y con los Ministros de Hacienda¹⁰⁸ y Defensa¹⁰⁹, el pliego de modificaciones del proyecto de ley. Había dos asuntos pendientes: las fuentes para la financiación de la ley y, los jóvenes vinculados al conflicto armado mediante políticas de reclutamiento, por parte de las Fuerzas Militares, y de los actores insurgentes.

En febrero de 1997 el Representante Ricaurte Armesto presentó el pliego de nuevo. Se confirmaron las seis modificaciones presentadas anteriormente. Lo nuevo fue sobre la CNJ. Se crearon delegaciones por cada Región Corpes¹¹⁰, con adjudicación de contratos para el desarrollo de los programas por competencia de la Nación directamente del señor Presidente de la República ó del funcionario en quien él delegara. Se disminuyó el presupuesto aún más, quedó condicionado a la asignación del presupuesto nacional. Y se incluyeron líneas de crédito campesino en las áreas de microempresas y proyectos productivos (Estrada Villa et al., 1997b). Estos cambios profundizaban aún más la lógica de inserción económica del joven, especialmente a los más pobres. Se volvió a bajar el rango de edad de juventud de 14 a 26 años. El predominio preventivista dialogaba bien con esa lógica de la economía implantada con el pliego de modificaciones. Entre sus implicaciones estaban: una priorización sobre los jóvenes basada sólo en acciones escolares y en acciones para jóvenes pobres y jóvenes campesinos. Y por ende una doble exclusión.

Con estas modificaciones se desconocieron todos los derechos de los jóvenes, se recortó totalmente la obligatoriedad del Estado de proteger socialmente a los jóvenes y se redujeron las fuentes de financiación. El acuerdo con el ejecutivo había cumplido su cometido: disminuir el alcance y envergadura de la ley y,

¹⁰⁸ José Antonio Ocampo Gaviria del ala centro izquierda del partido Liberal.

¹⁰⁹ Guillermo Alberto González Mosquera, del partido Liberal

¹¹⁰ CORPES, son Consejos Regionales de Planificación.

mantener el *statu quo*. Así las cosas, se dio vía libre al proyecto de ley, para seguir su tránsito hacia el segundo debate. Para ese momento se había declarado emergencia económica y el proceso 8000 estaba en auge. El gobierno del Salto Social desvirtuó sus propósitos sobre las políticas sociales.

4.1.5 Jóvenes entre la gobernabilidad y la globalización

El segundo debate del proyecto de ley 120 de 1996 Cámara y 27 de 1996 Senado, se hizo en la Cámara de Representantes por parte del mismo ponente el representante Ricaurte Armesto. En esta ocasión se iba a debatir lo esencial de la ley para los congresistas y para el ejecutivo: la financiación, el servicio militar y el enlace entre ejecutivo y legislativo para el desarrollo de la ley. Por eso es importante tener en cuenta la composición de la Comisión y la participación del ejecutivo en las confrontaciones que orientaron el resultado del debate. La Cámara estaba compuesta por siete representantes del partido Liberal y uno de ellos era el presidente (Antonio Álvarez Lleras, Rodrigo Echeverri Ochoa, Luis Fernando Duque García, María Paulina Espinosa, Guillermo Martínezguerra, Gustavo Amado López y Giovanni Lamboglia Mazzilli, quien fungió como Presidente de la Cámara). Tres representantes del partido Conservador (José Manuel Villarreal, Benjamín Higueta y Jaime Casabianca). Intervino en representación del gobierno: los ministros de Defensa y de Hacienda, ambos del partido Liberal y las fuerzas militares.

La presidencia de la Cámara reabrió el debate pero sobre el pliego de modificaciones planteado por el representante Ricaurte. Amado López, intervino en nombre de los jóvenes, según dijo, “el Comité de Enlace lo había buscado para promover el proyecto y proponerle a la Cámara una discusión más amplia sobre una verdadera política de juventud”. No debatió las modificaciones, propuso una reforma de la Constitución para acceder a la ciudadanía con menos edad (a los 17 años). Al parecer, el Comité se había depurado, pues algunos venían apoyando el debate desde 1993. Ricaurte sustentó la importancia del rango de edad del proyecto (12 - 29 años) con dos argumentos: lograr identificar a los jóvenes con un criterio universal, para él

esto significaba una ventaja en el avance de las políticas globales y la estrategia era unificar la edad con el resto de países con políticas de juventud similares. El segundo argumento fue el necesario papel de la ley en la reorientación de su aporte al desarrollo: “La juventud es un sector de la sociedad muy importante [...] se trata de darle espacio dentro de la democracia [...] indudablemente deseamos que participe [...] realice sus propias ideas cuando están fuera del hogar”. Para él, fuera del hogar significaba “el tiempo libre”, es decir cuando no está en la casa, en la familia, en el colegio, universidad o servicio militar. Es un tiempo en que la juventud “no sabe qué hacer y se deja desviar debido a su poca experiencia [...] El joven rural es tentado por la guerrilla que le ofrece oportunidades laborales, que al final no le cumplen lo que le dicen [...] Igualmente en el caso del paramilitarismo; la juventud es en fin de cuentas carne de cañón, es el sector de la sociedad que pone los muertos”. El verdadero sentido de la juventud para el representante Ricaurte era su contribución al desarrollo humano integral, al futuro y a la paz. Se justificaba por eso, para él, abrir canales de comunicación para la participación en los Consejos de Juventud, e insertarlos en la economía, como una forma de prevenir conductas peligrosas. Afirmó además entre los beneficios de la política, el legado que podría significar para los hijos y nietos de los congresistas.

Duque García intervino para confirmar el retiro de tres artículos esenciales de la ley: el servicio militar alternativo, las comisiones de enlace para el desarrollo de la política y algunas fuentes de financiación de la ley. Él estaba adelantando un proyecto de ley sobre el servicio militar obligatorio con el ministro de defensa, las fuerzas militares y la policía, que no contemplaba ningún servicio militar alternativo como se pedía en este proyecto. También defendió la posición del ministro de hacienda sobre la necesidad de excluir de la financiación fuentes esenciales. Para él la juventud debía formarse en el servicio militar y la inversión del gobierno orientarse a la defensa. Ricaurte explicó el acuerdo previo con el ministro de defensa y el General Bedoya¹¹¹,

¹¹¹ Harold Bedoya Pizarro, militar y político. Fue Comandante de las Fuerzas Militares y candidato a la Presidencia de la República para el periodo 1998. En julio de 1997 renunció a la

por ser tema de otra ley y quedó sin discusión la financiación y el enlace. Quedó otro problema más sin debate público, el servicio militar alternativo y la objeción de conciencia.

Jaime Casabianca, representante por el partido Conservador, se opuso a todos y pidió rechazar el proyecto de ley, debido según él, más a una pretensión política que a la defensa del interés del joven. “Se pretende un montaje paralelo en el gobierno, [...] no tanto para la defensa de los derechos del joven sino para fijar los parámetros de acción política de la juventud” [...] unos consejos paralelos [...] gobiernos paralelos en todos los ordenes”. Para él la juventud sólo requería educación y deportes. La defensa de los derechos era una consagración de la Constitución, no era necesaria la política, pues consideraba un retroceso favorecer los derechos políticos. Ni votar ni tener injerencia política era adecuado pues significaba más un riesgo de hacer de las organizaciones juveniles unos “estamentos totalitarios”, al estilo de la época de la “cortina de hierro”. El representante dejó en claro la concepción de juventud y de sociedad del discurso conservador y de extrema derecha: los jóvenes son un problema, un peligro y más aún, sin formación y desocupados. De allí la educación y el deporte como centro de la política. Desconoció los derechos del joven y el valor político y social del reconocimiento de los derechos. La sociedad con normas funciona mejor que con seres autónomos. El congreso en general aceptó su intervención sin debate (Estrada Villa et al., 1997b).

La respuesta la presentó un representante del partido conservador y del gobierno al mismo tiempo: el viceministro Raad Hernández. Destacó las ventajas de las dos posturas de la ley y defendió su lógica. Sus argumentos se centraron en la ley como iniciativa de gobierno desde el Plan Nacional de Desarrollo; en el valor del joven como “bono demográfico”¹¹², y el carácter poblacional de la política. Justificó su lógica en los tres ejes: formación-participación-promoción. Se confrontó con Casabianca por las diferentes concepciones sobre el joven entre dos representantes del conservadurismo,

vida militar durante el gobierno de Ernesto Samper por sus diferencias con el Presidente y en especial por la toma guerrillera de las Delicias.

¹¹² Bono demográfico ocurre cuando la población económicamente activa es superior al número de niños y ancianos.

pero uno como parte del gobierno y otro del legislativo. Para ambos el joven era un problema, pero mientras para el Viceministerio significaban una ruta de profundización de la política social hacia el desarrollo humano integral, para el congresista implicaban una ruta de oposición al gobierno. Esta confrontación terminó con Raad aliado al ministro de hacienda y en aclaración de la no implicación del gasto público, y Casabianca en la crítica a la política del ministro de hacienda. Raad no tuvo más opción que señalar un error en la lectura de gacetas del proyecto de ley.

Los liberales Paulina Espinosa y Álvarez Lleras intervinieron también en contra del gobierno, con el sustento de la financiación de la Defensoría de la Juventud y la organización de nuevos cargos. Y lo central de esta confrontación salió con el cuestionamiento a dos párrafos que continuaban siendo marginales en el proyecto de ley, sobre los programas de educación sexual, de drogadicción y alcoholismo por parte del Viceministerio. Para la representante Espinosa resultaban muy costosos, además del subsidio de centros rurales de rehabilitación y centros de información juvenil. Ninguno planteó el debate sobre la SSR públicamente, ó sobre el problema de la educación sexual que se vivía en ese momento, sólo se opuso con el argumento del uso inadecuado de los recursos públicos, de recursos que dependen de una incierta cooperación internacional y de bienes incautados al narcotráfico.

El representante Martínezguerra se alió a esta postura y rechazó el uso de bienes incautados al narcotráfico; básicamente porque implicaba restarle financiación a las fuerzas armadas. La representante Espinosa pidió aplazamiento del debate. Echeverri Ochoa adhirió a la oposición con el debate de la contradicción entre las medidas del gobierno nacional sobre la financiación de la ley y, la situación de déficit fiscal, de emergencia económica y de racionalización del gasto público. Pidió claridad al ministerio de hacienda y de educación. Se aplazó por dos días el debate (Estrada Villa et al., 1997b). A la Cámara de representantes en pleno, no le interesó la ley de juventud, varios de ellos no lo habían leído, no lo discutieron y dejaron pasar la sesión sin debate. El debate de la SSR y de la educación sexual en los medios de comunicación no ingresó al Congreso. El asunto era de oposición al gobierno.

En esa sesión aparecieron con claridad dos posturas frente al proyecto de ley por parte del legislativo. Posturas que no correspondieron a las diferencias entre los partidos Liberal y Conservador, como al principio. El asunto fue más allá: tenía que ver con la concepción de joven involucrado en el conflicto y la orientación de las políticas de juventud, en un marco de sanción moral a la sexualidad juvenil y de vinculación del gobierno al narcotráfico con el proceso 8000 mil. Y por lo tanto tenía que ver con la concepción de Estado por parte de los congresistas y del gobierno. Estaban en juego los valores relativos al tipo de sociedad deseada por cada actor.

El debate había planteado los predomios valorativos para los actores: rechazo a los derechos de los jóvenes, a la comisión de enlace entre gobierno y legislativo, al servicio militar alternativo y a la financiación de la ley. Mostró también la oposición de algunos al Plan Nacional de Desarrollo de Samper, específicamente a la política social propuesta porque era ambigua y no planteaba asuntos cruciales para facilitar el orden y control social, como el fortalecimiento a las fuerzas militares por ejemplo, o el control de la juventud. La oposición al gobierno en cabeza de la política de juventud, era un reclamo por una mayor gobernabilidad y por un Estado capaz de ejercer su coerción social en beneficio del desarrollo de la sociedad, era una demanda de legitimidad pero con muy poca autoridad moral. Para algunos jóvenes, se trataba de un Estado capaz de liderar un cambio social sin menoscabar la autonomía de ningún ciudadano, y de una sociedad respetuosa de la libertad de conciencia y de cultos (Jóvenes Colegio Iparm Universidad Nacional de Colombia, 2008; Juventudes, 2008). Para otros se trataba de lograr medidas de protección y seguridad por parte del Estado (Duarte, 2008). Eran dos proyectos de sociedad en confrontación, en medio de un mundo en plena globalización.

En la segunda ronda, el ponente Ricaurte Armesto, presentó el pliego de modificaciones organizado con base en acuerdos con los ministros de Hacienda, Educación y Defensa. Se adicionaron elementos de control político; en la conformación de los consejos de Juventud se restó autonomía y se

aumentó la diferenciación entre los jóvenes; se terminó con la institucionalización de la participación dentro de los consejos.

La creación de la DJ quedó sujeta a la disponibilidad de recursos solamente y se retiraron todos los artículos sobre financiación excepto el del presupuesto nacional. Se suprimió la CNJ y los comités enlace entre los distintos niveles de la política (Estrada Villa et al., 1997a).

4.1.6. Juventudes en contención

El texto definitivo consolidó una ley muy distante de la propuesta original. Se cambiaron los cuatro aspectos esenciales que quedaban del debate inicial, sobre los consejos, la organización de la DJ, la financiación y la prestación del servicio militar alternativo. La responsabilidad de concertar la intersectorialidad quedó en el Viceministerio y en la Nación la del funcionamiento del SNJ para la articulación de competencias. Un sólo sector con muchos conflictos y con gran parte de la gestión a su cargo, junto con el nuevo SNJ.

El 28 de mayo de 1997 se aprobó el texto definitivo en sesión plenaria, en el cual nuevamente se hicieron precisiones sobre el programa "Tarjeta joven". Los capítulos definitivos fueron los siguientes: principios y fundamentos, deberes y derechos de la juventud, políticas para la participación de la juventud, sistema nacional de juventud, ejecución de dichas políticas, promoción social de los jóvenes, cultura y formación integral, financiación y disposiciones varias (Estrada Villa et al., 1997c). Se introdujo el capítulo sobre el SNJ.

De esa manera, la contienda política definió la primera política de Estado para la juventud. La dinámica sociopolítica empezó en una correlación de fuerzas amplia y de tendencia democrática en la medida en que incluyó dos posturas en debate, y terminó muy circunscrita al predominio restrictivo y conservador de las fuerzas políticas de derecha. En palabras de Tilly, se dio un tipo de contienda contenida dadas sus limitadas opciones de cambio en el equilibrio del poder entre los actores y el énfasis en el control.

Los jóvenes en esta contienda política lograron ubicar en el debate asuntos cruciales tratados en la ANC y en la Constitución del 91 referidos a los derechos, a la objeción de conciencia y la salud de los jóvenes. Pero en la dinámica se excluyó el debate sobre estos aspectos y al contrario se orientó hacia opciones totalmente opuestas a los planteamientos iniciales. Se excluyó la garantía de protección y participación en los organismos públicos y privados como planteó la Constitución (Colombia, L, 1999). Se desconocieron los derechos y se impulsó una situación de máxima exclusión con efectos perversos y devastadores sobre los jóvenes en general y especialmente sobre las juventudes más vulnerables.

La juventud se entendió como “actor del desarrollo”, por lo cual se exaltó como un parte del desarrollo cronológico de la persona entre los 14 y 26 años. El discurso de la política se desplegó en los medios de comunicación exaltando sólo símbolos e imágenes a favor de la construcción de subjetividades juveniles en dialogo con la industria cultural globalizada. En las identidades políticas del joven permaneció una concepción ligada a la desviación, normalización y control social, en conexión con la lógica preventivista. Predominó la del joven problema que recogía al joven delincuente o criminal, sicario, enfermo, drogadicto, peligroso o de comportamiento de riesgo. Y a la joven o adolescente en embarazo. Sólo en este debate aparece el joven vinculado al conflicto armado. Su ubicación en la contienda política se mantuvo marginal y sujeto a la coerción estatal en vínculo con un imaginario de riesgo y control.

Entre los actores sociopolíticos el debate sobre el servicio militar se mantuvo en la marginalidad pese a que las juventudes impulsaron la discusión por la objeción de conciencia, pero con una participación muy débil y fragmentada. El debate sobre la SSR estuvo matizado por la censura moral y por una idea que ubicó la autonomía y sexualidad de los jóvenes en un lugar de mínima importancia al lado del conflicto armado y del proceso 8000 mil. El proceso sociopolítico de los jóvenes que venía en construcción desde la Constitución se cerró definitivamente con esta política preventivista. Se notó especialmente en un ámbito de interacción: las organizaciones juveniles. Estas paulatinamente

tomaron un carácter más individualizado que contrastaba con la organización de otros actores sociales.

Entre las organizaciones juveniles que se habían configurado desde principios de los años noventa, algunas pervivieron, a éstas se afiliaron algunos jóvenes que buscaban modificar tres ámbitos de interacción: los cercanos a las motivaciones de los jóvenes, los de las relaciones con instituciones y los vinculados con la vida cotidiana del mundo joven. En general, las organizaciones estaban motivadas por asuntos de cultura juvenil y arte; por el intento de promover y cambiar la situación de vida de las comunidades y por su relación con prácticas institucionales; aunque entre éstas últimas lo más frecuente eran las instituciones que buscaban prestar servicios antes que desarrollar los derechos. Los jóvenes organizados en general buscaban mantener el ejercicio y la experiencia democrática de construir prácticas contra-hegemónicas. Tanto en Bogotá, como en el resto del país, desde finales de los años noventa el esfuerzo de las organizaciones juveniles se atomizó en medio de una multiplicidad de organizaciones de corta existencia y de difícil articulación. La cultura privilegió el cuerpo joven, su valor político y su potencia insurgente, tanto en la relación con otros jóvenes, como con los espacios y territorios; sin embargo, el cuerpo no fue un asunto de debate público, ni por parte de los jóvenes, ni por las instituciones, como tampoco lo fue la sexualidad o la salud general del joven. En las organizaciones “la mayor dificultad surge de lo que no se dice” ... “de las promesas rotas e imaginarias” (Jiménez, Carlos, Rudas, D., et al., 2006:114). Pese al alto número de organizaciones juveniles que se expresaron en los años noventa y principios del 2000, las organizaciones que pervivieron no se vincularon con otras, ni buscaron acercarse a redes o asociaciones de mayor alcance. Asimismo las demandas de los jóvenes no incluyeron aspectos sobre su sexualidad (García, Carlos 2010), se expresaron de forma espasmódica y efímera y cada vez más individualizados, como ningún otro actor social. En contraste las organizaciones de mujeres y de movimientos feministas

La juventud a finales de los noventa se había convertido en un problema público. El MEN en la lógica de la política de juventud que se estaba

formulando, apoyó el inicio de una especialización en juventud para facilitar la implementación de la política en diversas regiones del país. Bogotá, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga, abrieron sus puertas a los juventólogos del nuevo milenio, pero diez años después, ya se habían cerrado todos los programas sin pasar por el Sistema Educativo Nacional (Guisao Varela, 2007: 63-64), debido al escaso soporte del MEN y del gobierno en general.

4.2. Contienda sobre el joven del siglo XXI

Con el cambio de gobierno, la política de juventud tomó otra orientación. El ascenso de Andrés Pastrana Arango¹¹³, a la presidencia como parte de un movimiento político independiente, le dio un giro a la institucionalidad para el manejo de la política de jóvenes. Se puso punto final a uno de los programas de juventud que se estaban realizando en el país en el marco de la política nacional, sin que nadie se manifestara en contra de esa decisión: el programa nacional de educación sexual, (PrNES). El plan de gobierno se centró en la construcción de la paz, y allí, la juventud reapareció en un lugar central con una identidad política clave para la contienda del siglo XXI: “actor del desarrollo global”, parte fundamental del plan educativo para la paz (Presidencia de la República, 1999). Los jóvenes se reorganizaron y usaron distintas estrategias y posturas, pero en contraste con el persistente y constante movimiento de mujeres, su acción fue efímera y poco eficaz.

Entre las estrategias centrales del gobierno Pastrana estaban: Estado participativo, desarrollo y paz, reconstrucción del tejido social y activación de la economía a través de las exportaciones; el joven apareció en la segunda y la última. Se pretendía reformar el Estado para lograr el principal objetivo de su plan de desarrollo, crecimiento sostenible con cohesión social, pero no lo logró; al contrario, sus estrategias no tuvieron acogida y el descontento de la

¹¹³ Hijo del expresidente Misael Pastrana Borrero. Exalcalde y exconcejale de Bogotá. Se inscribió como candidato a la presidencia a nombre de un movimiento político suprapartidista llamado Alianza para el Cambio. Su triunfo se explicó por el alto nivel de abstención y la crisis del gobierno del liberal Ernesto Samper (Roll, 2002).

población no se hizo esperar. Los movimientos sociales y sindicatos denunciaron la escasa legitimidad del gobierno. Terminó imponiendo el plan de gobierno mediante decreto presidencial ante la declaración de inconstitucionalidad de la Corte. La política de paz y erradicación de cultivos ilícitos finalmente fue materializada con ayuda del gobierno norteamericano mediante el Plan Colombia, cuyo efecto fue opuesto al sustentado: agudización de la guerra, incremento de grupos de autodefensas, aumento de población desplazada y daño del medio ambiente (Roll, 2002). Los efectos sobre los jóvenes se sintieron tanto en el campo como en la ciudad y en todos los sectores. En la economía el efecto fue la reducción del gasto público y la financiación de la política social básica con créditos concedidos por el Banco Mundial, con lo cual se decidió darle continuidad a la lógica de las reformas estructurales y profundizar las pautas del neoliberalismo. Se retornó a la perspectiva sectorial como lo sugirió el Banco, y lo que se había alcanzado en la perspectiva poblacional se perdió. Así las cosas, el panorama se opacó no sólo para la política de juventud. La inversión en juventud se llevó a su mínima expresión, como se señala más adelante.

En mayo de 2000 se dio por terminado el Viceministerio de Juventud y en su lugar se creó como parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven” (Presidencia de la República, 2000b). Pese a que el Programa Presidencial Colombia Joven (PCJ), podría haber significado una gestión más amplia e incidente en la lógica del sistema intersectorial, que el Viceministerio anterior, eso no ocurrió. El PCJ permitiría un manejo discrecional de la política de juventud por parte de la presidencia y reorientar los recursos. Como se señala en las siguientes tablas el año de menor inversión en juventud fue el 2000, en el cambio institucional hacia el PCJ.

Tabla 1. Presupuesto de inversión en Programas Oficiales de juventud 1999 – 2002
En miles de millones de pesos de 1994

	1999	2000	2001	2002	1999-2002
Asignados por ley	2.99	0.43	1.18	0.92	5.53
Comprometidos	1.50	0.48	1.18	0.92	4.09
Pagados	0.74	0.13	0.95	0.92	2.74

Fuente: Datos DNP Cálculos de Julio César Puentes (Puentes, 2002: 80)

Del total de recursos asignados por ley a los programas oficiales de la política de juventud en todo el período presidencial de Pastrana, 5.53 mil millones, hubo un descenso de casi la mitad respecto del período de Samper. Esto fue evidente en el total de recursos pagados. Mientras que en la inversión de otros programas, se destacó la inversión del SENA, manteniendo la tendencia del gobierno Samper, especialmente en la política de capacitación y apoyo al trabajo. Pero el aumento más alto fue en el año 2001 con el programa que alcanzó la mayor inversión, y logró el 87% del total de recursos invertidos en el año 2002: “Jóvenes en Acción”, del Plan Colombia (Puentes, 2002: 81-81).

Tabla 2. Presupuesto de inversión en otros programas de juventud 1999 – 2002
En miles de millones de pesos de 1994¹¹⁴

	1999	2000	2001	2002	1999-2002
Asignados por ley	12.25	0.25	59.54	200.52	206.05
Comprometidos	7.98	0.43	7.82	43.88	47.96
Pagados	5.04	0.05	0.04	18.27	21.01

Fuente: Datos DNP Cálculos de Julio César Puentes (Puentes, 2002: 81)

El gasto en juventud como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), disminuyó considerablemente entre 1999-2002 respecto del gobierno Samper.

¹¹⁴ Entre los otros programas se cuentan los aportes presupuestales provenientes básicamente de los sectores del gobierno que invirtieron en acciones y programas de juventud, tales como: Ministerio de Cultura, el ICBF, el Instituto Luis Carlos Galán, la ACCI, el MINCOMEX, y la Iniciativa de Jóvenes en Acción del PCJ.

El cambio institucional, del Viceministerio a la creación del PCJ, se fundamentó en la fijación de políticas intersectoriales en los tres ejes centrales de la política de juventud, pero con énfasis en uno de estos: la vinculación del joven al desarrollo socioeconómico global. Se plantearon como estrategias centrales las siguientes, ninguna era novedosa: la primera retomaba la idea del gobierno Gaviria, y la segunda, desarrollaba la ley de juventud del anterior gobierno:

- (i) Establecimiento y desarrollo de procedimientos de coordinación y concertación intersectorial, y
- (ii) Creación de condiciones para la formulación de desarrollo juvenil.

Lo que sí fue novedoso fue la creación de un programa especializado en la vinculación del joven al desarrollo socioeconómico: “Jóvenes en Acción”. Este era una estrategia clave del programa Herramientas para la Paz del “Plan Colombia” de la Presidencia de la República. Reunió en esencia los dos ejes de la política Pastrana: paz y desarrollo juvenil. Y fue como se comentó, el de mayor inversión desde el 2002.

En esa lógica, la dirección del PCJ en cabeza de Juan Manuel Galán Pachón¹¹⁵, contaría con un comité intersectorial integrado por buena parte del gabinete ministerial, ministro de justicia, agricultura, trabajo y seguridad social, salud, educación y cultura, director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y un representante de la Federación nacional de gobernadores y de Municipios. El PCJ coordinaría el desarrollo del Sistema Nacional de Juventud (SNJ), y se instalaría la idea del sistema intersectorial, razón por la cual en ese mismo año, se reglamentó la organización y el funcionamiento de los Consejos de juventud, mediante el decreto 089 de febrero de 2000. Este fue el primer decreto reglamentario de la ley 375 de 1997.

¹¹⁵ Actualmente es senador por el partido Liberal, hijo del caudillo liberal Luís Carlos Galán Sarmiento y de la periodista Gloria Pachón.

Con ese decreto se ratificó la definición de los Consejos de juventud como organismos colegiados de carácter social, autónomos en el ejercicio de sus competencias y funciones e integrantes del SNJ. También se confirmó su carácter consultivo para los temas de juventud (Presidencia de la República, 2000a). Se confirmaron sus funciones y se introdujo para su configuración, un reglamento según el cual, un 60% de sus miembros serían elegidos como individuos, y el restante 40% se elegiría como organización juvenil. La pretensión era vincular las entidades estatales, las ONGs y los Consejos de juventud en un escenario, el de la economía global.

Este esquema de inserción para la participación se usó para la conformación de consejos de juventud, ya se había probado en el marco de la política de juventud con la ley 375 de 1997. El Viceministerio de juventud había convocado a un seminario taller internacional sobre políticas e institucionalidad pública y a dos encuestas de juventud con ese esquema. La segunda fase de ese esquema se pondría en marcha en el marco del PCJ, dirigida a convocar a los jóvenes para definir la política de inicio del tercer milenio. Entre agosto de 2000 y marzo de 2001 se realizó el “Diálogo Nacional Presente y Futuro de los Jóvenes” (Colombia Joven, 2001), con un propósito claro, instalar definitivamente la lógica de inserción económica del joven en todos los sectores de la política social: empleo, salud, recreación, cultura, deporte, participación ciudadana y educación. Se hizo énfasis en diversas estrategias en ese propósito, sin dejar de lado el foco preventivista que se traía de Samper. Estos dos predomios en la política de juventud de Pastrana: inserción económica y control, desconocieron el avance de las distintas conferencias y declaraciones impulsadas por la OIJ por los derechos de los jóvenes en el país. Colombia había ratificado la política de cooperación internacional y de intercambio cultural con Samper. Entre 1998 y 2002, pese a la presencia del gobierno en la “Declaración de Lisboa”, celebrada en 1998 y el respaldo a la primera Conferencia Mundial de ministros de juventud, nuevamente se negó la firma de la convención de derechos de los jóvenes auspiciada por la OIJ. La lógica era contraria a los derechos, la política social perdió totalmente la perspectiva poblacional y se entendió como una expansión intersectorial de

servicios para jóvenes en capacidad de asumir una acción proactiva dirigida al emprendimiento. De allí el nombre Jóvenes en acción, como programa estrella.

Al valorar el papel de la institucionalidad de juventud por parte de uno de los actores encargado de revisar el balance de la política de juventud desde la dirección de la Corporación Viva la Ciudadanía, se encontró que el PCJ favoreció en retroceso de la política, por su ubicación en la agenda de gobierno y su escasa efectividad tanto en lo técnico como en lo político (Escobar, J, 2007: 48)

El cambio entre la política de Samper y la de Pastrana, consistió en la ruptura definitiva de una política orientada a manejar el efecto social de la problemática juvenil mediante la prevención, a una política donde el problema pasó a ser de propiedad del joven; se introduciría en una lógica de activación de recursos propios para salir del problema, con apariencia de ser un asunto individual. El Estado facilitaría esa salida a través del subsidio al la demanda.

Los jóvenes de la contienda del siglo XXI se enfrentaron al núcleo del debate político mediante distintas estrategias y posturas. Hubo dos aspectos comunes en todas ellas, que los identificó como parte de la juventud del nuevo milenio en la esfera nacional y en la latinoamericana: resistencia y dignidad. Sus grafitis y murales mostraron muy bien los extremos en los que se movieron. “Nuestra fuerza la vida, nuestro reto la paz [...] Plan Colombia, U\$ 2600 millones más cerca de la muerte [...] Unidos por la dignidad de nuestros pueblos” (FMJD et al., 2002). Otros por su parte, percibieron el mundo juvenil como una opción para salir adelante y alcanzar metas, valorar las posibilidades de cambio y emprender con tolerancia y democracia los planes y retos ante la falta de oportunidades. Se trataba de manifestarse como joven asumiendo el desafío de gestionar el cambio social y cultural. “El que no decida, lleva! [...] El aburrimiento es la enfermedad del alma y de la inteligencia sin creatividad [...] Queremos un mundo en el que no tengamos que reunirnos para planearlo” (Alcaldía Mayor de Bogotá et al., 2001).

Algunos de los jóvenes en resistencia, rechazaron el cambio impuesto por la globalización. La controversia con la política de paz del gobierno Pastrana fue

el tema central de debate. Elaboraron una declaración alrededor del tema para Colombia y Latinoamérica, en la cual rechazaron los planes de integración económica, la intervención militar y la arremetida paramilitar. Defendieron los derechos civiles y políticos como la única vía de reivindicación política y social de la juventud y propusieron como medida de resistencia la construcción de soberanía y democracia (FMJD et al., 2002).

Algunos jóvenes en las contiendas regionales defendían la propuesta de la ley de juventud anterior e intentaban mostrar las diferencias entre los procesos sociales organizados por ellos y los impulsados por la institucionalidad. Para ellos la forma de mantener un margen de negociación y debate con el gobierno era mantener su autonomía. En Bogotá, el encuentro “Janus Minga” organizado por la Alcaldía favoreció el surgimiento de un fenómeno organizativo estudiantil, el cual, pese a su corta duración entre 1999 y 2001, permitió la participación y continuidad del trabajo juvenil de manera paralela a la participación institucional, con soporte en organizaciones y propósitos vinculados a la paz, a la defensa de los derechos económicos sociales y culturales, como los de Planeta Paz (Forero Reyes, 2009a).

Sin embargo, las opciones laborales y de estudio eran mínimas. Muchos no veían otra opción distinta a trabajar para la institucionalidad o dejar como ocurría en el resto del país, que la pelea la dieran otros. Los jóvenes del nuevo milenio eran diversos, unos atrapados por el mercado, otros estudiando y trabajando, otros buscando trabajo y la mayoría en la informalidad y sujetos a las opciones de organización social alrededor de las ONGs y las propias; otros en múltiples grupos de cohesión por afinidad, en la escuela, la universidad, por la etnia, por la orientación y diversidad sexual y de género, y otros en medio del conflicto, en el campo o en situación de desplazamiento forzado permanente. Para el Estado había un solo joven: el del programa jóvenes en acción.

Pero dada la discriminación de las mujeres y de sus derechos, algunas juventudes respondieron al estímulo organizativo de las Naciones Unidas y de las redes de mujeres. En 1999 se creó una Red Juvenil Regional que dio paso

a la Red Latinoamericana y Caribeña de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, REDLAC. Su inicio se dio a partir del Encuentro Regional de jóvenes organizado por Católicas por el Derecho a Decidir capítulo México con apoyo de los movimientos de mujeres; esta red agrupó a varios jóvenes y desde el año 2000 participó en las reuniones regionales de ONGs y de la CEPAL para la organización de la Asamblea General “Mujeres 2000: Equidad de Género, Desarrollo y Paz para el Siglo XXI” conocida como Beijing+5. Su visibilidad le permitió convertirse en un referente importante en los temas de SSR de los jóvenes y de sus DSR. Su trabajo se impulsó con el soporte de los movimientos de Mujeres, mediante el uso de herramientas legales o jurídicas, tales como la CEDAW para la defensa y promoción de los derechos de las mujeres jóvenes. En el mismo propósito se articuló a otras redes similares como la Youth Coalition para participar en eventos mundiales y conferencias y facilitar su articulación al trabajo de las Naciones Unidas en el despliegue de las Metas de Desarrollo del Milenio y los acuerdos de la OIJ. En Colombia este trabajo se fortaleció especialmente a través de Profamilia y de redes de mujeres que adelantan trabajo de apoyo para los DSR.

En la Red Colombiana de Mujeres por los DSR, RCMDSR y el movimiento social de mujeres, participan mujeres jóvenes comprometidas con la promoción, defensa y posicionamiento de los DSR como Derechos Humanos, desde principios de los años noventa. Paulatinamente algunas organizaciones de mujeres jóvenes se vinculan a las formas de asociación de redes y organizaciones sociales con más experiencia y acumulado en el manejo de la problemática de la sexualidad. Las mujeres, los movimientos feministas, las comunidades LBGT y de diversidad sexual vienen cumpliendo el papel de agrupar y recoger demandas y denuncias, fomentar la participación política, el debate y trabajo por los DSR de mujeres, sin dejar por fuera a los jóvenes (Montealegre, S, 2010). Sólo de esa forma la sexualidad ingresa a la agenda política de algunas redes y organizaciones juveniles. Desde la red RCMDSR se despliega un conjunto de acciones dirigidas a facilitar la protección jurídica y legal, y el apoyo social y solidario para muchas jóvenes que han sido víctimas o victimarias de violencia sexual o de género o de discriminación. Las estrategias más frecuentemente utilizadas por parte de la red señalan la ausencia de una

perspectiva de género en el análisis de las conductas de las mujeres, lo que conlleva una aplicación más severa de la ley y un proceso más riguroso. Es decir, implica una permanente asimetría de poder en contra de la mujer. Esta asimetría constituye un conjunto de conductas que vulneran los derechos de las mujeres especialmente en lo que a los DSR se refiere, como ocurre con los jóvenes. Las redes de mujeres despliegan no sólo herramientas jurídicas tales como tutelas y demandas, sino de soporte en instancias supra-estatales como las Naciones Unidas o los Comités y Organismos Internacionales vinculados con el bloque de constitucionalidad para hacer efectivos los derechos humanos. Varios casos en que las mujeres han sido injustamente acusadas y condenadas por conductas ilícitas, han obtenido fallos absolutorios. La joven Alba Lucía Rodríguez Cardona es uno de ellos. La Corte Suprema de Justicia la absolvió en marzo 2002 después de cumplir seis años de prisión de una condena de 42 años, por el presunto asesinato de su hija inmediatamente después de dar a luz; la muerte de la bebe ocurrió en el momento del parto auto-asistido (Castilla, X., ca. 2005).

La diferencia en la organización y en la persistencia de la lucha ha configurado al movimiento de mujeres en referencia de otros grupos y movimientos que han surgido en la contienda por los DSR. No obstante, la interacción de los jóvenes con estos movimientos sigue siendo parcial y espasmódica. Se privilegia la diferenciación e individualidad.

4.3 Embarazo un problema de la adolescencia

Desde la formulación de la primera política estatal dirigida a la juventud, se hundieron todos los proyectos de ley por medio de los cuales se intentaba definir una política de Salud sexual y reproductiva (SSR) para jóvenes. Los debates jurisprudenciales sobre el aborto señalaron los impedimentos de la discusión, en contraste con la emergencia del embarazo como problema de la

adolescencia. En esta sección se presenta la dinámica de la contienda por los DSR de los jóvenes y las mujeres.

En el año 1997 la Senadora Piedad Córdoba presentó un proyecto a la comisión séptima del senado, el proyecto 179 de 1997. Éste a diferencia del anterior presentado en 1995, añadía normas sobre salud sexual a las de salud reproductiva¹¹⁶. Este cambio era coherente con un acontecimiento de gran impacto mundial en el marco de las políticas internacionales de desarrollo de los DSR: la Conferencia de la Mujer realizada en Beijing, como parte de un conjunto de medidas orientadas a hacer prevalentes los DSR. Allí se ratificaron estos derechos con base en la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación CEDAW, el Pacto por los derechos Económicos, Sociales y Culturales DESC, la Convención Internacional de los Derechos del Niño CIDN, el Programa de acción de Viena, la Conferencia de Población y Desarrollo del Cairo y el Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos. Desde 1994 se ejercía presión sobre el Estado colombiano para hacer cumplir los compromisos internacionales, con escasos resultados.

La senadora Córdoba incluyó varias de las problemáticas relacionadas con la SSR, a diferencia del primer proyecto de ley sobre esta temática, presentado en el 95 donde defendía, la autonomía reproductiva mediante el derecho a la libertad de opción de decidir el número de hijos; en éste diferenció tres elementos claves: la separación entre sexualidad y reproducción con base en el papel de esta última sobre la igualdad de oportunidades y responsabilidades para la mujer; la equidad de género como argumento central en las tres principales problemáticas debatidas: procreación, gestación indeseada y de alto riesgo, y cumplimiento de las responsabilidades del hombre relativas a la sexualidad y la paternidad. Y en tercer lugar el reclamó de la SSR como parte

¹¹⁶ Definió la salud sexual como el estado que permite a las personas las condiciones necesarias para tener vidas sexuales seguras y satisfactorias. Comprende la integración de los aspectos somáticos, fisiológicos, emocionales y sociales de la sexualidad. Y los derechos sexuales se entendieron a partir del reconocimiento a las parejas e individuos a obtener seguridad e integridad física y psicológica en sus relaciones sexuales. La salud reproductiva como el estado de absoluto bienestar físico, mental y social en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo, sus funciones y procesos. Y los derechos reproductivos como la facultad de las parejas y de los individuos de adoptar decisiones reproductivas sin discriminación, coacción o violencia (Córdoba de Castro, Piedad 1997).

del derecho a la salud, pues la esencia del proyecto era la protección integral de la salud.

Para la senadora el Estado debía realizar programas de SSR enmarcados en una política de población, con perspectiva de género e incluso con acciones de educación sexual. Sobre el aborto, defendió la despenalizar en casos de violación y riesgo de la vida de la madre, mediante la modificación del artículo 345 del código penal, ley 100 de 1980.

Para ella el problema era el interés del Estado en integrar a la mujer al desarrollo económico sin protección y sin considerar la diferencia entre reproducción social y humana. Se requería entonces, superar la vieja salud materno infantil para dirigirse a los DSR y regular la fecundidad y la maternidad para evitar abortos clandestinos, si el Estado quería disminuir el alto costo del aborto, tanto en vidas humanas como en recursos financieros para la mujer, para el sistema de salud y el país. Con este proyecto se planteó por primera vez, la responsabilidad del Estado sobre “los jóvenes”, tanto en el reconocimiento de sus DSR, como en el apoyo de los DSR y las responsabilidades de los padres ó personas encargadas, para evitar el ascenso continuado del embarazo precoz (Córdoba de Castro, Piedad 1997).

Este proyecto fue archivado. Se había enmarcado en la esfera más favorable al desarrollo de los DSR, la internacional, pero nuevamente en el ámbito nacional se optaba por fortalecer las conductas penalizadoras. Para ese mismo año, se aprobó la ley 306 por medio de la cual se aumentaban las penas para todos los delitos sexuales. Los movimientos de mujeres esperaban que se debatiera las restricciones en las decisiones de los legisladores encargados de juzgar al mismo tiempo, el delito de aborto por violación y la mujer víctima de delito sexual. Ese debate no se realizó. Tampoco se retomó el tema de los DSR en el ámbito del Congreso de la República, los compromisos intergubernamentales quedaron pendientes (Viveros, 1997).

El auge de la década del noventa que había empezado con la fuerza de la ANC y una nueva institucionalidad para jóvenes derivada de un acuerdo político, estaba llegando a su final, con la primera política de juventud por parte del Estado se instauraba mayor control político, pese al debate en respaldo de los

movimientos de mujeres. Sin embargo, el debate pasó a la Corte constitucional con la discusión sobre la inconstitucionalidad del aborto en el código penal, ley 100 de 1980.

4.4. Debate por la despenalización del aborto

4.4.1. Moralidad versus imparcialidad

En 1994 la Corte había fallado la constitucionalidad del código penal en lo relativo al aborto. El debate continuó en 1997, a partir de la demanda de los artículos 328¹¹⁷, 345¹¹⁸, 347¹¹⁹ y 348¹²⁰ del mismo código, referidos a la penalización del aborto por violación, infanticidio y abandono. Se debatió y falló por segunda vez en esta temática mediante la Sentencia C-013-97. Esta vez también durante un gobierno liberal, el cuestionamiento central fue la constitucionalidad del aborto en caso de violación; la pregunta en la Corte era si se podía prohibir el aborto a una mujer en caso de violación. Aunque para la mayoría de los magistrados sí lo era, se decidió establecer una sanción menor para este aborto. Se presenta a continuación los argumentos principales del debate en la Corte para ubicar las distintas posturas en conflicto.

Para el Procurador General de la Nación (E), Luis Eduardo Montoya Medina, el conflicto valorativo estaba nuevamente, como en la primera Sentencia C-133-94, entre el derecho a la vida del *nasciturus* y los derechos de la madre; según él, debía ser resuelto por el legislador mediante una política criminal debido a la imposibilidad de despenalizar el aborto por la vía de la inconstitucionalidad. Para la mayoría de los magistrados que sí se podía prohibir el aborto por violación, el delito del aborto superaba al del crimen de la violación. Se sostuvo como argumento que la mujer no sufría una vulneración de su dignidad por

¹¹⁷ Dice el artículo 328: la madre que durante el nacimiento o dentro de los ocho días siguientes matare a su hijo, fruto de acceso carnal violento o abusivo o de inseminación artificial no consentida, incurrirá en arresto de uno a tres años (Corte Constitucional, 1997).

¹¹⁸ Dice el artículo 345: la mujer embarazada como resultado de acceso carnal violento, abusivo o de inseminación artificial no consentida que causare su aborto o permitiere que otro se lo cause, incurrirá en arresto de cuatro meses a un año (Corte Constitucional, 1997)..

¹¹⁹ El artículo 347 dice: la madre que dentro de los ocho días siguientes al nacimiento abandone a su hijo fruto de acceso carnal violento, abusivo, o de inseminación artificial no consentida, incurrirá en arresto de seis meses a tres años (Corte Constitucional, 1997).

¹²⁰ El artículo 348 dice: si del hecho descrito en los artículos anteriores se siguiere para el abandonado alguna lesión personal, la pena respectiva se aumentará hasta en una cuarta parte (Corte Constitucional, 1997).

llevar a término un embarazo no deseado. Por el contrario, *“la transmisión de la vida a un ser humano dignifica y enaltece a la madre. Nadie podría tildar de indigna a la mujer que, no obstante haber sido violada y hallarse encinta como consecuencia de la violación, decide dar a luz”*. Para ellos incluso si se aceptaba el derecho de la mujer a decidir la maternidad y se consideraba que el embarazo en estos casos implicaba una violación a la dignidad de la mujer, *“este derecho no podría jamás entenderse como prevalente sobre el de la vida del que está por nacer”* (Corte Constitucional, 1997).

El magistrado Jorge Arango Mejía hizo salvamento de voto para sustentar la despenalización del aborto, pero sin ir en contravía de la Constitución, *“puesto que en ésta no se consagró como delito”* el aborto; no obstante, recalcó que la decisión estaba en manos del legislador. Él mismo tuvo que rechazar el uso del sustento moral que se hizo para la decisión de la sentencia, pues no sólo se usaron varias encíclicas, también preceptos de la religión católica con un claro privilegio respecto del ordenamiento jurídico. Para los otros magistrados que hicieron salvamento de voto: Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Eduardo Cifuentes Muñoz, se trataba de una coacción evitable sobre la mujer. El voto criticó la Sentencia C-133 – 94 donde se penalizaba el aborto como conducta absoluta. Aunque favorecía la libre opción de la maternidad, lo hacía sólo para antes de la concepción. Para ellos la penalización en caso de violación cambiaba esa libertad de opción por una coacción, además en caso de violación se constituía en coacción de tipo criminal sobre la maternidad; razón por la cual se podría despenalizar pues *“la continuación de un embarazo en esas circunstancias no constituía una conducta jurídica ni constitucionalmente exigible”*. Los magistrados Gaviria, Martínez y Cifuentes defendieron los derechos de las mujeres, con base en la carga desproporcionada que implicaba para ellas el término de un embarazo en caso de violación, no sólo por el delito no existente, sino por las consecuencias existenciales para la mujer y su familia. Para ellos se vulneraba la dignidad de la mujer y se cosificaba al verla como *“sólo vientre, desligada de su conciencia”* (Corte Constitucional, 1997). Añadieron la necesidad de corregir los errores cometidos por el poder judicial en la sentencia de 1994 al equiparar el

nasciturus a persona humana, sólo con el fin de hacerlo titular de derechos fundamentales.

En esta sentencia el debate por la constitucionalidad de los artículos sobre el aborto en el código penal se dividió entre los argumentos con base en la moralidad, que defendieron la tutela de la vida del *nasciturus* y los argumentos con base en los derechos que defendieron la despenalización del aborto. Otra postura insistió en delegar la decisión en el legislador dada la inconstitucionalidad del aborto. La primera postura defendió la penalización absoluta del aborto a partir valor intrínseco de la vida sin atender otros derechos fundamentales como la libertad de conciencia y de religión o la autonomía pro-creativa de la mujer. Con este fallo se recomendaron medidas absolutas de política criminal en contra de la mujer y en favor de la tutela de la vida del feto. La segunda postura defendió la despenalización parcial del aborto con base en los derechos de la mujer y en consideración a su condición de víctima por violación. Se mostró así la importancia de la imparcialidad en la regulación de la constitución por parte de la Corte.

Cabe anotar que la violación o acceso carnal en el país se ha usado como arma de guerra¹²¹ (Fondo de población de Naciones Unidas, 2008; Urrego-Mendoza, 2007). La violación se considera un crimen, en el cual el cuerpo femenino se convierte en objeto del conflicto, en trofeo de guerra, especialmente en las regiones más apartadas del país, y en las regiones más afectadas por la problemática de la violencia, el desplazamiento forzado específicamente. Esta es además una de las razones de aumento del embarazo precoz. En este caso la jerarquía eclesial tampoco ha levantado la pena moral, la mujer víctima de abuso sexual, continuó siendo pecadora y además delincuente.

¹²¹ Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud para 2005 se encontró un 17.5% de mujeres colombianas en edad fértil agredidas sexualmente por distintos tipos de agresor. Del total de los delitos denunciados el 84% correspondió a víctimas de género femenino (Urrego-Mendoza, 2007)

4.4.2. Mujer ¿madre y ciudadana?

En el año 2001 el debate en la Corte fue por la inconstitucionalidad del artículo 124, que establecía las circunstancias atenuantes para el delito de aborto del nuevo Código Penal, reformado mediante la Ley 599 de 2000, y con el cual se violaba el derecho a la vida del feto. Según este artículo los jueces podían decidir la no imposición de pena en los casos en que el embarazo fuera resultado de violación y el aborto se realizara en “*extraordinarias condiciones anormales de motivación*”. El castigo en caso contrario, se aplicaría tanto a la mujer que abortara, como a la persona que lo practicara por uno a tres años de prisión.

Para el Fiscal General de la Nación, el tema del aborto debía ser analizado desde diferentes perspectivas, distintas a los puntos de vista de tipo moral o religioso, por no ser compatibles con el análisis de constitucionalidad de la Corte Constitucional. Por lo tanto, advirtió que su intervención se basaría en razones de tipo jurídico. Tomó en particular la culpabilidad, pues para él, no se violaba el orden jurídico del derecho a la vida, sino más bien se trataba de una conducta con culpabilidad, para él era exequible. Para el Procurador General de la Nación el artículo también era exequible, pero dada la importancia de la identificación de la culpabilidad para determinar su respeto de la Constitución, advirtió la necesidad de revisar la pena y la disminución de la misma, asimismo solicitó evitar el uso de documentos provenientes de la religión. Se debatió también acerca de la impunidad y la responsabilidad del Estado. Pero dado que no se trataba de excluir la pena, caso en el cual se incurría en impunidad, sino de aplicarla bajo la particularidad de la culpa identificada por el juez, el Estado no estaba incurriendo en daños al ordenamiento jurídico. La Corte decidió la exequibilidad del artículo 124 del código penal (Corte Constitucional, 2001). Por primera vez, desde el primer debate en la Corte en 1994, la mayoría de los magistrados privilegiaron el ejercicio de los derechos de la mujer.

En este caso también hubo salvamento de voto por parte del magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, al cual adhirió el magistrado Rodrigo Escobar Gil. Sus argumentos fueron la existencia de vicios de forma y de contenido en el artículo. De forma, por la incoherencia entre el texto del Congreso y el de la

Corte, (debido a la alteración del texto por parte de la Comisión de Conciliación entre senado y cámara, sin someterlo a debate), lo cual era en principio, inconstitucional. Se anunció así, de un lado, las diferencias entre las dos cámaras, y de otro, el papel de una tercera instancia. Mientras la cámara estaba de acuerdo con el proyecto inicial de la Fiscalía sobre la atenuación de la pena en los casos de embarazo en contra de la libertad sexual de la mujer y de graves patologías del feto; en el senado hubo oposición a estos. La Comisión acogió la de este último y además añadió al texto del artículo en cuestión, la exoneración de la pena por el delito del aborto. Y vicios de contenido, por la no defensa según él, del derecho “prevalente” a la vida del *nasciturus*, por encima de cualquier otro, por impunidad. En cualquier caso se atentaba contra la vida del feto.

Asimismo los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentarúa, Alfredo Beltrán Sierra y Manuel José Cepeda Espinosa hicieron salvamento de voto con los siguientes argumentos. En defensa de todos los derechos constitucionales, una mujer embarazada como resultado de una violación, no puede ser obligada a abortar, ni aún por sus padres cuando es menor, o por su esposo cuando es casada, si su conciencia le indica que debe dar a luz. La autonomía personal protegía la decisión de procrear, aunque no se hizo referencia a otra decisión por parte de la mujer autónoma, distinta a la maternidad. También se alegó la inconveniencia del aborto en cualquier momento del embarazo, pues en todos los casos se dañaba la vida del feto. Se aludió también al escaso apoyo del Estado para la mujer embarazada y su hijo, lo cual, sin embargo, no justificaba el aborto ni la exoneración de responsabilidades al Estado.

La Corte finalmente falló la exequibilidad del artículo. El poder de la rama judicial cambió de postura, pues la minoría se impuso en el fallo final. La defensa por parte de un grupo minoritario de magistrados, junto con el Fiscal y el Procurador, fue el Estado social de derecho y Laico; se privilegió el derecho al sustento religioso. Entre los argumentos se defendieron los derechos de la mujer ante un aborto por violación. Defendieron el derecho a la autonomía procreativa de la mujer, al desarrollo de la personalidad, a la libertad de conciencia

y derecho a la honra, mediante la primacía del concepto de dignidad. Se defendió también la idea del feto como persona en potencia, con un valor distinto al de la ciudadana, sujeto de derechos, no de instrumento reproductor. El papel del Estado era entonces velar por el respeto de sus derechos y no al contrario intentar regular su intimidad (Corte Constitucional, 2002). Los magistrados que salvaron su voto con base en el valor de la maternidad y el derecho a la vida del feto, lo hicieron con base en una inconsistencia sobre la autonomía de la mujer.

No obstante, hay que aclarar que esta sentencia C- 647-01 no despenalizó el aborto; sí declaró la facultad constitucional de los jueces de no imponer la pena cuando a pesar de haberse encontrado culpable al procesado o procesada, se consideraba que se han dado aquellas condiciones extraordinarias anormales de motivación (Corte Constitucional, 2001). Este fallo, como plantean expertas en el tema, abrió un camino para hacer realidad los principios constitucionales de dar primacía a los derechos de las mujeres por encima de su "obligación de terminar el embarazo y dar a luz" (Cabal et al., 2001).

En junio de 2001 el demandante volvió a entablar demandar sobre el mismo artículo, pero esta vez añadió una advertencia: "la disminución o liberación de la pena fomentaría la comisión del delito pues al quitar la barrera mental y dejar en libertad a la mujer, ella siempre buscaría excusas para estar en condiciones anormales de motivación" para abortar. Se defendió la penalización y la adopción como alternativa. Pero la Fiscalía defendió la atenuación de la pena, lo cual no quería significar legalizar el crimen del aborto. El Procurador por su parte aclaró que la atenuación de la pena no estimulaba su ejecución. La Corte nuevamente ratificó la exequibilidad del código penal (Corte Constitucional, 2001).

La Corte constitucional desde 1992 se había pronunciado en varios casos sobre la inconstitucionalidad del delito del aborto y en todos ellos había declarado que las normas en cuestión se ajustaban a la Constitución (Cabal et al., 2001). Después del proceso de la ANC el poder judicial debatió la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación de la mujer, a partir

de las múltiples tutelas y demandas interpuestas por vulneración de los derechos de las mujeres en estado de embarazo indeseado. Pero también por vulneración de los derechos derivados del pacto por los derechos económicos, sociales y culturales. Cabe recordar que entre 1992 y el 2004 se emitieron varias sentencias, en su mayoría favorables a la mujer, pero para exigir el respeto al derecho al trabajo. Las demandas eran frecuentemente por despidos durante el período de gestación y por la no remuneración salarial durante la licencia de maternidad. Además se atentaba contra la vida y la salud de la madre y del hijo. También se demandó el derecho a la educación de las jóvenes expulsadas de la institución escolar por causa de embarazo; la corte ordenó restablecer este derecho en todos los casos mediante las sentencias T-420-92; T-079-93; T292-94, excepto en una en la cual, la norma prevaleciente por parte de la institución universitaria señaló el mal desempeño de la estudiante. La Corte aceptó que ser mala estudiante daba prioridad a la decisión de la institución escolar de prescindir del derecho a la educación. Paulatinamente después de 1996 se hicieron más frecuentes las sentencias que defendían el derecho al trabajo, T730-99; T-874-99; T-028-03; T-1236-04; y a la salud y la seguridad social, T-792-98; T-874-99; T-402-04; T-641-04, de las madres jóvenes, mientras la defensa del derecho a la educación básica primaria o media disminuía. La característica común en la mayoría de estas sentencias fue la necesidad de revocar la decisión tomada por el juez en la primera diligencia, según la cual, la mujer, estudiante, madre o trabajadora aparecía como culpable a los ojos y oídos de los juzgados. Sólo en cuatro casos, se ratificó la decisión de no favorecer¹²² a las demandantes. En su mayoría por descuido de la madre al no avisar de su estado al patrón.

La rama judicial en su área constitucional ha defendido los derechos DESC (al trabajo, a la educación y a la salud) de las mujeres desde 1992; no obstante, la institución escolar mantuvo conductas que vulneraron este derecho,

¹²² No pago de auxilio de maternidad a causa de liquidación de la entidad empleadora, sentencia C-470 de 1997; por existencia de vías judiciales distintas a la tutela para lograr el reintegro laboral posterior a despido en embarazo, sentencia T-373-98; por despido y desafiliación inmediata a la seguridad social de una mujer que informó tarde su estado de gravidez, sentencia T-161-2002; y por solicitud de licencia de maternidad fuera del tiempo reglamentado sentencia T-09-03.

especialmente el derecho a la educación sexual, con base en una moral tradicional que obstaculizó la ampliación de la democracia y el ejercicio de los derechos. En el caso de la interrupción voluntaria del embarazo, al contrario, ha implicado más de cuatro décadas de defensa con base en el derecho y la dignidad de la mujer. La libre opción de la maternidad ha seguido siendo una forma de discriminación de mujeres y de parejas. Sólo en caso de violación se atenuó la penalización, por parte de la Corte. Se vio a la mujer como ciudadana al mismo tiempo. Mientras que en el Congreso de la República el debate se dio entre la defensa de los DSR en las políticas y la moralización de las conductas, con primacía de esta última. Esta sentencia privilegió la ciudadanía y la dignidad de la mujer, en vez de su maternidad, tal vez por favorecer al juez en su decisión.

4.5. Síntesis Explicativa

En 1997 se culminó la formulación de las políticas de Estado dirigidas a la juventud y con ellas se consolidó el preventivismo. Desde 1994 el bipartidismo retomó las elecciones parlamentarias y se excluyó al partido M-19, por su escasa votación. El gobierno Samper pese a los anuncios de salto social en el Plan de desarrollo, expandió y consolidó la política preventivista que venía del gobierno Gaviria, pero sujeta al desenvolvimiento de su gobernabilidad pues el cuestionamiento de la legitimidad de su mandato, iniciado con el proceso 8000, fue progresivo y se asoció a otras problemáticas sociales y económicas del período, como la crisis económica anunciada por parte de miembros del partido de la oposición. Así las cosas, fue un logro político el significativo aumento de la inversión en programas de juventud, en un 114% por encima de la del gobierno anterior y orientada específicamente en dos direcciones: hacia los programas que venía desarrollando el SENA y el ICBF y, hacia la formulación de la ley de juventud, que recibió proporcionalmente menos recursos. La lógica poblacional de la política se intentó mantener desde el Viceministerio de Juventud con el soporte institucional de los sectores del Estado empeñados en la idea del joven como promotor del cambio y actor del desarrollo, pero la circunscripción a un sólo sector, el sector educativo, lo impidió.

La contienda por la ley de juventud había empezado desde finales de la Constitución con varios actores, los jóvenes, los partidos tradicionales y la izquierda, y corrió en forma paralela con los debates del gobierno por los CONPES de juventud de 1992 y de 1995. A partir del documento de “Criterios de política del Viceministerio”, sin apoyo del MEN y en medio de conflictos por la persistencia de dos posturas opuestas, se inició el debate en el Congreso, con inclusión de los jóvenes pero bajo la tutela de los organismos de control; rápidamente fueron excluidos y sus problemáticas reemplazadas por otras propuestas por los congresistas y totalmente opuestas. Las confrontaciones fueron manejadas por los representantes del partido Conservador en alianza con los ministros de Educación, Defensa, de Hacienda y las Fuerzas Militares con lo cual se terminó negando la objeción de conciencia, se recortó la financiación y la Defensoría de juventud quedó sujeta al lado del SNJ, a la disposición de recursos. La salud de jóvenes se redujo a la prevención de conductas de riesgo mediante actividades educativas y el imaginario sobre el joven favoreció al peligroso y problema, que justificaba el control y el preventivismo.

En la contienda por la política de juventud el imaginario del joven que se traían se mantuvo. Surgió otro joven creativo, vital, soñador y flexible, al lado del joven sinónimo de riesgo, de ignorancia y siempre en tránsito hacia otro estado u otra edad más madura. Se pasó de actor del desarrollo a actor del desarrollo integral y luego del desarrollo global. Sobre la mujer, se mantuvo la discriminación y los estigmas sociales asociados a la debilidad y a la minoría de edad, con una sobrevaloración moral de la mujer madre, protegida por las instituciones tradicionales.

En la contienda por el joven del siglo XXI el joven actor del desarrollo global, se ubicó en el centro del plan educativo para la paz y las políticas de activación de la economía, mediante un programa estrella “Jóvenes en Acción”, dirigido a erradicar la pobreza con herramientas del MSR. Se reglamentaron los Consejos de Juventud de la ley de juventud, en el propósito de vincular entidades estatales, ONGs y juventudes al escenario de la economía global y favorecer su inserción económica. Se profundizó la política de subsidio a la

demanda. La acción colectiva de los jóvenes generó comunicados, grafitis, debates, foros y encuentros, en oposición a la política del Plan Colombia, de privatización y de globalización sin protección. Surgieron diversas subjetividades y múltiples afinidades entre ellas, vinculadas sobre todo a expresiones culturales y territoriales, que no cuestionaron de ninguna manera el desmonte del programa nacional de educación sexual, la disminución de la inversión en juventud por parte del Programa Presidencial o el efecto en las condiciones de salud del joven.

El debate en el Congreso por la despenalización del aborto conlleva a una contienda contenida en las políticas, con desconocimiento de los DSR, y aceptación de la Corte de la intervención de los jueces en la no imposición de pena por aborto realizado en “*extraordinarias condiciones anormales de motivación*”, resultado de embarazo por violación.

CAPITULO V

Mujeres en la reubicación de la Contienda Política, 2002-2006. De la penalización de las conductas sexuales a la despenalización del aborto.

La política de juventud en los siguientes gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006; 2006-2010), se definió con el Plan nacional de desarrollo y la política de seguridad democrática. Las bases para el plan decenal de juventud 2005-2015, (BPDJ), profundizaron el enfoque del “manejo social del riesgo” (MSR), y del joven problema con penalización de las conductas. Desde el 2005 se activó la confrontación en el Congreso entre diferentes movimientos del partido Conservador por el cambio o la derogatoria de la ley de juventud, sin acuerdo final. El partido Liberal retomó el debate sobre la educación sexual y se aprobó como parte de la nueva estrategia de adquirir ciudadanía. Desde el principio del gobierno en el año 2002 los movimientos de mujeres y una senadora del partido Liberal debatieron los derechos sexuales y reproductivos DSR en el Congreso y en la Corte; no obstante, el gobierno implantó una nueva ley de SSR en 2003; lo más interesante ocurrió en medio del debate por la reelección, nuevamente por parte del movimiento de mujeres se organizó un litigio estratégico que cambió totalmente la ubicación de la contienda política, y se logró la despenalización del aborto. En este capítulo se presenta esta dinámica sociopolítica.

En primera instancia se presentarán los enfoques que subyacen a las BPDJ y luego se contrasta con el Plan nacional de desarrollo y con sus realizaciones; y en segundo lugar, el conflicto entre los conservadores por el cambio en la política de juventud de 1997. Después se presenta la dinámica de la contienda por los DSR.

5.1. Jóvenes y mujeres en el nuevo Estado Comunitario:

En las Bases del Plan de Desarrollo 2006 – 2010 “Un Estado comunitario, desarrollo para todos” la juventud apareció como “una franja de población con necesidades y capacidades particulares” y con la potencialidad específica de convertirse en un “actor importante del diario discurrir del país” (Presidencia de la República de Colombia, 2002). Ser actor de la vida nacional significaba esencialmente poner en acción la lógica liberal del “emprendedor” para impulsar al joven de esta contienda. Se pretende aproximar al joven y a la comunidad en general a un Estado, concentrado en el presidente como parte del proyecto político.

En una sociedad en crisis como la colombiana, el autoritarismo se mostró como la solución, más aún si el líder es carismático y recoge un conjunto de temores de la población, a la manera como lo hizo Hitler en el año 1933. En el país, el predominio de la ideología católica, mayor que en los países vecinos, ha contribuido a mantener la idea del buen padre y del pecado de la mala mujer. En palabras de Hobsbawm, “el líder populista es valorado por su activismo” (Hobsbawm, Eric, 1995) de donde se ata el Estado comunitario del actual gobierno.

Según el Plan de desarrollo ‘Hacia un Estado Comunitario’, se trata de promover una red de cooperantes en las ciudades y en el campo, así como de comunidades en todo el país para reformar el Estado Social de Derecho hacia un Estado con menos gasto social con capacidad de garantizar la estabilidad del capital y la confianza inversionista. Un Estado con más veedurías y menos corrupción; con más austeridad y ahorro voluntario para aumentar el gasto social, para sustentar un gobierno serio y eficaz (Presidencia de la República de Colombia, 2002). Los jóvenes ingresarían a ese Estado a través de programas específicos que permitieran cumplir estos principios: “Jóvenes en Acción” o “Soldados de mi Pueblo”.

5.1.1. El joven en el Plan de desarrollo

El Plan se basó en recomendaciones y sugerencias del Banco Mundial (BM), específicamente del último Informe de Desarrollo Humano sobre el papel del joven en el desarrollo del capital humano (The World Bank, 2006). El discurso sobre los jóvenes allí, orientaba bajo la idea del capital humano, las distintas actividades de los “trabajadores productivos, jefes de familia, ciudadanos, líderes comunitarios y campesinos”. Ya no era solamente el capital humano en la educación; advertía: “de no aplicarse esa perspectiva, los jóvenes continuarían significando un peligro para la sociedad, especialmente si tomaban malas decisiones”. Con una decisión equivocada los jóvenes se podrían ver enfrentados a situaciones de riesgo, tales como deserción escolar, desempleo por largo tiempo y descuidos o afecciones de salud, lo que conllevaría a perpetuar la pobreza, según el discurso del BM. En esta lógica, proveniente de la derechización de la economía liberal neoclásica, se entendía el desarrollo, como una acción propia y derivada de la libertad de elección individual y, la pobreza como su correlato, es decir como resultado de decisiones indebidas del individuo. Las decisiones serían equivocadas, siempre que no consultaran la productividad de la economía.

Con esas bases la política social anunciada en el Plan de desarrollo del gobierno Uribe, se orientó a prevenir la pobreza pero sólo la que se consideraba pobreza extrema. Se redujo la pobreza a la mera ausencia de recursos económicos que inhabilita la acción del individuo en el mercado. La estrategia en esa lógica, era focalizar aún más el gasto público, en la pretensión de aumentar su eficiencia y lograr estimular a la población a salir de la pobreza. Se trataría de impulsar la decisión de los individuos pobres y de empeñar su voluntad para lograrlo, de allí los planes de emprendimiento. El MSR enfoque central de esta política, se entendió como una manera de enfrentar los efectos de las crisis económicas sobre los más pobres, en la medida en que el riesgo social se refirió fundamentalmente a la probabilidad de no percibir recursos económicos por parte del individuo.

La protección social en esta política se tradujo al sólo enfrentamiento de los efectos de las caídas cíclicas y por lo tanto “transitorias” de los ingresos. Este

trabajo se realizaría por entidades cuyos objetivos debían formar parte de la comunidad del Estado, de allí la sumatoria de objetivos por parte de varios ministerios, dirigidos a responder a los cambios en la economía y la política, y a sus efectos en la comunidad. Esto mediante la introducción de programas en red, en obras comunitarias (Empleo en acción), con transferencias de dinero condicionadas a la asistencia escolar (Familias en acción) y capacitación de jóvenes desempleados (Jóvenes en Acción, Soldados de mi Pueblo¹²³) en la lógica de la empleabilidad. El MSR se ubicó así en el centro del nuevo sistema de protección social para desarrollar la lógica de mayor focalización y asistencia.

El desarrollo del enfoque del MSR en las políticas de jóvenes se expresó en concreto en el programa de “Jóvenes en acción” incluido en la red de protección social contra la pobreza extrema, como ya se comentó; su pretensión era integrar a los jóvenes a los “servicios sociales” del Estado, para facilitarles su inserción al mercado. Las juventudes aparecieron entonces como beneficiarios o socios del gobierno, mediante estrategias de aseguramiento transitorio del riesgo. Surgieron lo que se denominó “trampas de la pobreza” para referirse a las consecuencias sociales de las malas decisiones. Como se ha señalado en el caso de los padres de familia, la decisión errada de no llevar a sus hijos a estudiar, aumentó la pobreza, no por falta de acceso al sistema educativo y de protección social, sino por negligencia. De allí, una política social orientada a incentivar económicamente la conducta y decisión adecuadas de los padres hacia la permanencia escolar, y una vez allí, orientar la educación por competencias. Salir de las trampas de la pobreza, implicaba autogestionar los recursos por parte de los pobres (jóvenes y familias), y generar nuevos clientes en el sector bancario, es decir nuevos ciudadanos. La política social se tradujo a la idea de “hágalo usted mismo”. El Plan de desarrollo desmontó totalmente los derechos para instalar en su lugar servicios

¹²³ El programa Soldados de mi Pueblo, es una estrategia de la política de seguridad democrática que pretende apoyar al ejército nacional con los jóvenes campesinos. En esa lógica cubre el servicio militar obligatorio e intenta reducir el porcentaje de migración de los jóvenes a las ciudades. Algunos reciben formación en el SENA con el propósito de ampliar lo que se ha denominado en el Plan de desarrollo la vocación empresarial y el servicio a la comunidad. Muchos de ellos se ven impedidos a hacer objeción de conciencia, debido a su negación por parte del Estado desde el gobierno Gaviria.

prestados por el Estado con participación del sector privado, cuyo acceso se haría a través de mecanismos de aseguramiento transitorio, mediante subsidios parciales, temporales e incentivos, solamente.

El Plan de desarrollo mencionó estrategias específicas para los problemas centrales del nuevo desarrollo económico: el desempleo, la salud y seguridad social y la educación, todos bajo la misma lógica de protección social. En cuanto al desempleo juvenil, que venía en aumento desde los noventa, sin olvidar la discriminación sobre las mujeres jóvenes y especialmente las mujeres en embarazo, el Plan dejó de ser un asunto de la oferta de empleo con estabilidad, para convertirse en un problema ocasionado por el escaso espíritu empresarial de la juventud y la errática orientación de la educación; o del comportamiento sexual equivocado y prematuro, en el caso del embarazo. De allí, el fortalecimiento del emprendimiento, con muy poca oferta de empleo estable y sin protección de los derechos de los jóvenes. El Plan definió varias estrategias para el emprendedor: creación de pequeñas empresas, las cuales serían objeto de análisis de los observatorios laborales; desarrollo del programa nacional de voluntariado juvenil el cual pretendía que, mediante ese tipo de trabajo, sin salario, se adquiriera experiencia para luego sí buscar el primer empleo¹²⁴. Planteó la participación de la mujer en actividades laborales, no en el mercado laboral, a través de un plan piloto que facilitaría créditos dirigidos a las mujeres cabeza de familia, experiencia y aprendizaje para el trabajo con apoyo en tutores. Esto especialmente para mujeres campesinas.

En la práctica este Plan de desarrollo descargó al Estado de la obligación en la política laboral, castigó al empleado por no dejar espacio a otros desempleados y premió al empresario por fomentar la ocupación de la mano de obra barata. Lo anterior, con base en un desempleo causado básicamente por el sobre costo del empleado; por eso se habilitó fácilmente la eliminación del pago de horas extras, nocturnas y feriados al constituir un sobre costo; y los parafiscales también, para constituir ya no una parte del salario sino una fuente

¹²⁴ No hay que olvidar que los proponentes del primer empleo juvenil en el Congreso de la República estaban también peleando la derogatoria de la política de juventud de 1997, para empujar el MSR como núcleo de la nueva política.

de estímulo económico a ser entregado por potestad del empresario; se crearía un subsidio al cesante, dirigido exclusivamente a asegurar el costo de la salud por un tiempo definido, máximo seis meses; y se fomentaría la capacitación para el trabajo basada en competencias laborales. Todas estas medidas no sólo aumentan la inequidad, minimizan las condiciones de trabajo del empleado, aumentan la precariedad laboral, desconocen los derechos, sino que además estimulan la cultura a la meritocracia y la competencia. El joven se hace una amenaza para el adulto.

5.1.2. Salud y seguridad social: población en transición

Sin olvidar que el sistema de seguridad social está sujeto al desarrollo del empleo en el país, en términos de salud y seguridad social el plan de desarrollo definió otra categoría de inscripción e identificación para ingresar al sistema de aseguramiento; se trata de “población en transición” en la cual se ubicó a los jóvenes. Se definió como aquella población que cumplía dos condiciones: no es lo suficientemente pobre como para recibir subsidio a través del sisben y, no tiene suficientes recursos como para ser parte del régimen contributivo; por lo que se podría asegurar temporalmente. Si antes las categorías que se crearon para ingresar al sistema de salud, dada su lógica de restricción por capacidad de pago, eran subsidiado, para referirse al pobre que formaba parte del régimen subsidiado; vinculado para identificar al más pobre y sin subsidio por su demanda; y contribuyente, para señalar al de mayor capacidad de pago y sin subsidio dada su membresía al régimen contributivo; ahora se añadía esta categoría, la de pobre en transición, por recibir subsidio parcial y temporal. Se trataba con esto de dar una solución a los jóvenes, pues son los más descubiertos en seguridad social en la misma lógica de la Ley 100, pero con ajuste del modelo neoliberal de base y articulación con el de MSR.

Sobre la sexualidad del joven se interpuso también el MSR; se dividió lo social del riesgo entre la familia y la comunidad para controlar al joven e integrarlo en los asuntos de la escuela, exclusivamente enfocados a evitar el “embarazo adolescente”. Se anunció también la política de SSR que se formuló en el 2003, orientada en el mismo propósito: reducir el embarazo adolescente. Entre

las estrategias la más importante fue el uso y distribución masiva de anticonceptivos modernos es decir, sin diferencias por edad, nivel educativo o región del país. Pese a que allí no se mencionó la educación sexual, se retomó como estrategia clave del Plan en lo educativo, no obstante, como se presentará más adelante, fue motivo de confrontación en el Congreso con el partido Liberal.

En educación, el Plan desarrolló se refirió a “la revolución educativa” para buscar mejores indicadores de cobertura, calidad y eficiencia, y de esa manera favorecer la implantación plena de la formación por competencias y el fomento de la capacitación para el trabajo, que se traían desde el gobierno Pastrana. Lo nuevo fue la profundización del enfoque de Pastrana.

El segundo enfoque del Plan de desarrollo relativo al joven se refirió al “joven problema”. Presentó como líneas estratégicas la intervención de un tipo de problemáticas muy concretas, las del joven involucrado con la pobreza, la violencia, la criminalidad o delincuencia juvenil, la drogadicción y promiscuidad. Sin lugar a dudas se mantuvo la percepción del joven problema, pero específicamente asociado al comportamiento de riesgo y al vínculo con la pobreza. De allí, la permanencia de la vieja lógica preventivista, pero en este Plan se añadió un énfasis mayor sobre aquellas conductas que pudieran atentar contra el cumplimiento del código de policía y del código de infancia y adolescencia, que se formuló unos meses después. En la idea de prevenir la violencia, el uso de drogas y la criminalidad juvenil, se crearían programas de educación, campañas de comunicación sobre los riesgos, y recolección de información en las escuelas para su análisis por parte de la policía nacional, sin mencionar en ningún momento la ingerencia e importancia de los derechos humanos. Se extendería el modelo de control a otras instancias que incluían a los mismos jóvenes en las escuelas en condición de informantes o vigías del Plan. Se agudizó desde este enfoque el uso de medidas de control bajo una coordinación policial y se añadió en las políticas la penalización de las conductas.

La política de seguridad democrática del Plan de desarrollo se dirigió a instalar un nuevo mandato mediante tres líneas de acción: continuar la ofensiva contra las FARC, activada en el gobierno anterior; desarrollar una política de paz con los paramilitares, y reunir en un grupo de políticas específicas, tales como los soldados campesinos, los estímulos a la desertión y las redes de informantes, apoyos para las dos anteriores. La ofensiva contra las FARC y el narcotráfico dio continuidad al Plan Colombia, la ayuda de Estados Unidos, pero a través del Plan Patriota, concentrado en el sur del país. El proceso con los paramilitares ha sido más complejo, en la medida que implica sacar adelante la ley de justicia y paz que permite un castigo menor para los autores de crímenes de guerra y violaciones al derecho humanitario (Leal Buitrago, 2006). Y las políticas específicas que favorecen el reclutamiento de los así llamados soldados campesinos o los servicios de inteligencia, se ubicarían entre las opciones de inserción social para los jóvenes especialmente para aquellos en condiciones de vulnerabilidad social y económica. Muchos jóvenes quedarían así atrapados en las políticas de reclutamiento de la seguridad democrática. La contienda política continuó en una lógica de retaliación y de penalización del comportamiento de los menores y los jóvenes.

5.1.3. Jóvenes atrapados en el desempleo

En las bases del Plan decenal de juventud (BPDJ) 2005 – 2015, se siguieron los principios del Plan de desarrollo, pero dado que había una ley de juventud vigente, la de 1997, el debate por las BPDJ se presentó como una evaluación de la ley y una propuesta de mejoramiento. Con el exdirector del Programa Presidencial Colombia Joven al mando: Nicolás Uribe, del Partido Social de Unidad Nacional o Partido de la U¹²⁵, se planteó la necesidad de reformar la ley 375 de 1997 antes que favorecer su reglamentación por ser inaplicable. Por “contener cuestiones poco prácticas” (Presidencia de la República de Colombia et al., 2004); se trataba más bien de señalar el problema de la política en la forma como se percibía al joven y en las carencias de la política nacional. El

¹²⁵ El Partido de la U fue fundado en 2005 y conformado por políticos que pertenecían al Partido Liberal y al partido Conservador, para apoyar a Álvaro Uribe.

sustento presentado, preparaba el terreno para la propuesta de derogación de la ley e instalaba otra propuesta política. La derogación corregiría las fallas alrededor de dos problemas: escaso conocimiento y poca participación del joven. La nueva política orientada a implantar el enfoque del joven problema o de comportamiento de riesgo, mostraba las ventajas del proyecto de Estado comunitario, y el enfoque del MSR. En ese Estado la noción de joven y de política erradicaría el riesgo al articular al joven a una nueva sociedad, la sociedad normal. Esto sería el centro de las BPDJ.

Pero el debate introdujo otro enfoque, que resultaba inconsistente respecto del Plan de desarrollo. Se trataba del enfoque desarrollado por Amartya Sen, específicamente para hablar de capacidades. Además, se añadió otro enfoque que no tenía nada que ver con el Plan de desarrollo, el enfoque de derechos, propuesto también como el anterior, durante los debates del diseño de las BPDJ por parte de algunos expertos nacionales e internacionales e investigadores y jóvenes. Para algunos actores de tendencia liberal, el núcleo del debate estaba en favorecer la expansión de las capacidades para que el joven asumiera con responsabilidad su vida. Pero para otros desde una corriente de izquierda, el foco eran los derechos. Mientras que para los actores de gobierno el centro estaba en una postura de derecha, en el MSR. Hubo mucha confusión y sin embargo el debate no permitió esclarecer las posturas ni sus implicaciones (Jiménez, 2008); el documento final mantuvo trazos de los distintos enfoques, en la idea de complacer a todos los asistentes¹²⁶. Al final se confundió el enfoque de derechos con las propuestas provenientes de la ley de juventud de 1997 sobre Consejos de juventud, defensoría de la juventud, tarjeta joven y créditos agropecuarios. El enfoque del MSR dialogaba bien con el enfoque de capacidades, además este último se equiparó al enfoque de desarrollo humano cercano al de derechos, pero en realidad lo que se estaba introduciendo era el enfoque liberal de desarrollo humano, con énfasis en el capital humano. Así las cosas parecía no haber conflicto sobre el enfoque, se daba vía libre a la definición conjunta de los tres ejes estratégicos de las BPDJ:

¹²⁶ Como aportantes a las BPDJ aparecieron en el documento oficial varias instituciones estatales, burocracia estatal, entidades privadas, actores internacionales, consultores expertos internacionales y nacionales, ONGs, Universidades, miembros de organizaciones juveniles, jóvenes y comunidad en general (Presidencia de la República de Colombia et al., 2004).

participación en la vida pública y en proyectos de paz, acceso a bienes y servicios, e ingreso a oportunidades económicas.

Dentro del esquema de participación del joven en los Consejos de juventud, se retomó lo aprobado en la ley de 1997, pero en la intención de aproximarlos a los partidos políticos se harían propuestas de modificación de la ley, como se verá en seguida. En el enfoque de capacidades se homologó al del emprendimiento, y el acceso a servicios ya estaba en marcha. Se planteó la oferta de programas municipales en una lógica de desconcentración de responsabilidades y de articulación con la política nacional, pues se buscaba involucrar a los jóvenes de los territorios municipales. De cualquier forma, se había definido el horizonte de la política y sus estrategias de implementación en el nivel municipal. El Programa presidencial Colombia Joven, bajo la dirección de Ana María Convers Cubillos¹²⁷ se había encargado de distribuir el manual guía de la implementación de la política en el nivel territorial, además de acompañar y asesorar su desarrollo.

El enfoque del joven problema se introdujo también al código de infancia y adolescencia formulada en el año 2006, sobre la base de evitar la duplicidad de esfuerzos entre las leyes de juventud y de infancia, y favorecer el desarrollo de la teoría del ciclo vital; se definieron los mecanismos de penalización y castigo. Se cubriría hasta los 18 años con medidas asistenciales y de protección familiar y social, y de allí en adelante se activarían los derechos de los jóvenes. Pero con un sentido y un contenido muy distintos al del mandato constitucional. En esa lógica se tomó el criterio de política poblacional como estrategia para avanzar en el diseño intersectorial e integrar programas y presupuestos. El resultado fue el desdibujamiento de los derechos y la asunción de un esquema muy reducido del enfoque de derechos como propuesta oficial del Programa presidencial Colombia Joven. Allí se definieron como derechos los siguientes: tiempo libre, educación, cultura y desarrollo de la personalidad (Presidencia de la República de Colombia et al., ca. 2004).

¹²⁷ Ana María Convers reemplazó al abogado Hitler Rouseau Chaverra, abogado de la Universidad Autónoma de Colombia desde septiembre de 2006.

En esa dirección las estrategias de las BPDJ reflejaron la sumatoria de enfoques expuestos por los asistentes a la presentación de la política y el predominio del MSR. Los programas clave según ese predominio fueron: participación en la paz, acceso a bienes y servicios; acceso a oportunidades mediante emprendimientos y empleabilidad, con énfasis sobre los jóvenes campesinos y rurales (Presidencia de la República de Colombia et al., 2004). El proceso logró ser abarcativo en la medida en que incluyó a diversos expertos, asesores, investigadores y organizaciones nacionales e internacionales, donde fue destacada la incidencia de expertos internacionales, especialmente de la UNESCO y del BID. Se aplicó allí el fundamento del Estado comunitario.

Al contrastar los lineamientos del Plan de desarrollo, con los de las BPDJ y sus realizaciones, aparecen dos elementos clave que caracterizaron las diferencias entre estos procesos: el cambio paulatino de los principios y valores de la política de juventud de 1997, por los de las BPDJ y, el desmonte de los derechos de los jóvenes. Esto mediante la ampliación del enfoque de MSR y del joven problema, sin contar con la participación del joven no institucionalizado, vinculado a organizaciones distintas de los Consejos de Juventud, del joven independiente o del joven excluido socialmente. En las realizaciones se observó la firme introducción de servicios en reemplazo de los derechos de los jóvenes. Uno de los efectos más devastadores es el aumento del desempleo incluso para los que han recibido más educados, junto con una distribución inequitativa de los subsidios. Según los últimos estudios contratados por el Ministerio de Protección Social, el desempleo aumentó especialmente en jóvenes de escasos recursos, en 2006 llegó a 28,9%, en contraste con el 18,1% correspondiente a los jóvenes más ricos del país (Planeta Paz, 2009). Y aumentó también el subsidio destinado a financiar la educación superior, en el grupo de población de mayores ingresos. Empezando el milenio se constató el paso del 44,8% de subsidio al 49,37% entre 1992 y 2000 (Bonilla, ca. 2004). Esto sin olvidar los efectos de la crisis económica mundial. La tasa de desempleo juvenil entre 2008-2009 según el DANE, pasó de 20.9% a 21.7%, casi el doble de la tasa de desempleo correspondiente al total de la población para el 2009: 11.9%

El Plan de desarrollo y la política de seguridad también facilitaron la exclusión definitiva de los derechos de los jóvenes, debido como se ha mencionado al enfoque de MSR según el cual, se pasó a aseguramientos transitorios y parciales y a la activación del emprendimiento. De la seguridad democrática la ofensiva contra las FARC se vinculó a los movimientos de izquierda. Los defensores de derechos humanos en Colombia recibieron hostigamientos, amenazas y agresiones de manos de los paramilitares; el “XI Foro Nacional por los Derechos Humanos y la Paz” celebrado en Bogotá en septiembre de 2009 con asistencia de 920 delegados de todo el país, denunció varias agresiones y propuso revisar cuidadosamente la solución negociada y política del conflicto interno (Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, 2009). La política de justicia y paz que regula la desmovilización paramilitar, ha sido objeto de debate, especialmente porque no ha podido garantizar seguridad a las víctimas de la violencia, como lo denunciaron algunas entidades encargadas de ello (FIDH.org - Organizaciones de derechos humanos a través del mundo, 2006). Asimismo el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) publicó un porcentaje de 35% de manejo del Congreso por el paramilitarismo (CINEP, 2004). Para otros expertos el asunto es la ineficacia de ley de justicia y paz, al aumentar la impunidad de personas al margen de la ley, tales como asesinos, terroristas y grandes traficantes de cocaína, según el periódico *The New York Times*¹²⁸. Mientras que para otros ha sido la negación del conflicto armado como parte de una visión optimista del problema. Para algunos jóvenes las opciones en ese marco se fundaron en la participación institucional (Forero Reyes, 2009a); para otros en la cooptación consciente y reflexiva del Estado (Argote, 2009), y para otros definitivamente no hay opción (Juventudes, 2008).

Sobre los derechos de los jóvenes, específicamente en lo relativo a educación y salud, se puede destacar una situación precaria y un profundo retroceso. Sobre la situación de la educación, según la Procuraduría General de la Nación en su informe sobre el derecho a la educación de 2006, persistía no sólo la inasistencia, deserción y bajo rendimiento, sino también la baja calidad. Lo cual

¹²⁸ Editorial del *New York Times*, “La capitulación de Colombia”, 4 de julio de 2005.

se asoció a la reducción progresiva del gasto público en el sector a partir de 2002. El presupuesto de 2001 asignado fue de 3.44% del PIB, en 2002: 3.30%; 2003: 3.19%; 2004: 3.11%. El informe reconoció que pese a la permanente escasez de recursos para el sector, las políticas enfocadas a mejorar la eficiencia sólo han promovido el recorte y disminución de recursos. En el mismo sentido, se destacan los pactos y acuerdos internacional sobre la progresividad del derecho a la educación, pero al contrario, según el informe, se han repetido periódicamente los propósitos de aumento de coberturas, gratuidad y calidad, sin lograr la “meta colectivamente aceptada y técnicamente cumplida (Procuraduría General de la Nación, 2006).

En salud como era de esperarse la situación de los jóvenes ha empeorado. Según el estudio de la Universidad de los Andes contratado por el Programa Colombia Joven, la exclusión de jóvenes al Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS, en Colombia es la más alta de la población general. Para 2003 cuatro de cada diez jóvenes estaban excluidos del SGSSS. Pero el punto de alarma era a los 18 años, donde la mitad estaban excluidos, pese al esfuerzo por aumentar la inserción laboral después de terminar la educación secundaria. En muchos casos los jóvenes de 18 años se insertan a la informalidad, sin seguridad social ni condiciones laborales dirigidas a mejorar la productividad o las condiciones de vida del trabajador. Entre los jóvenes de 18 a 22 años se mantuvo el nivel de exclusión en un 49%, pese a una mayor cobertura en SGSSS por el régimen subsidiado, pero su exclusión aumentó de 2003 hacia adelante debido a la progresiva caída de la cotización por el crecimiento acelerado del desempleo general. La gran mayoría de las jóvenes se han visto obligadas a dedicarse al hogar sin ninguna protección en salud o del SGSSS. Lo anterior también debido a la baja cobertura de jóvenes por el sistema educativo o laboral, con fuerte tendencia a aumentar sobre todo en las mujeres. Se ubicaron dentro de los jóvenes típicamente excluidos por el sistema a aquellos entre 18 y 22 años, analfabetas, de familias sin vivienda propia, de zonas rurales, sin estudio y sin trabajo.

Este estudio recomendaba en el 2004 mejorar la protección social de los jóvenes en empleo, educación y salud, no solamente con aumentos de

recursos para incrementar la cobertura subsidiada en salud (Pineda Duque, 2004), sin embargo es lo que se ha profundizado con la ley de SSR.

5.2. Conflictividad por la ley de Juventud

Desde el año 2005 cuando se debatía la reelección de Uribe, se presentaron propuestas de ley para cambiar la política de juventud de 1997, por parte de movimientos políticos de derecha principalmente. La confrontación se dio entre dos opciones de vinculación institucional de los jóvenes a la política, la de los tradicionales Consejos de juventud defendida por el ejecutivo y, la de la visión de los Consejos por parte del movimiento político cristiano MIRA; entre las iniciativas parlamentarias que buscaban profundizar los planteamientos de la ley de juventud y las que pretendían derogarla. Debates y conflictos que se mostrarán en esta sección.

Para empezar el debate por la participación política del joven se activó con el proyecto de regulación del comportamiento político de los Consejos de juventud, presentado en la Cámara con el N° 012 de 2005 por la senadora Alexandra Moreno Piraquive, presidenta del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, MIRA, movimiento de origen cristiano fundado en el año 2000. La senadora en ese momento no apoyaba la reelección del presidente Uribe. El fin del proyecto era normatizar la elección, conformación y funcionamiento de los Consejos de Juventud, manteniendo vínculo con los principios de la ley de juventud y con las bases constitucionales sobre los mecanismos democráticos de representación, específicamente el artículo 103 de la Constitución. En este artículo se planteó la obligación del Estado de contribuir en la organización, promoción y capacitación de las asociaciones comunitarias juveniles, pero la pretensión era, hacer de los Consejos de juventud un ámbito de interlocución y consulta de las instancias políticas y administrativas, más que de participación, sobre la base de una problemática juvenil pendiente por resolver y su débil relación con los partidos políticos. Los Consejos aparecían entonces como una solución institucional renovada, dado el valor político del joven por su representatividad en el bono demográfico y su

potencialidad política en las regiones. Los Consejos significaban para el MIRA una opción de ampliación del radio de acción institucional en la política del joven, con un énfasis pedagógico.

Para uno de los actores involucrado con distintos procesos de los Consejos de juventud creados en Medellín desde 1995, cinco años antes de su reglamentación, con base en los principios constitucionales, este proyecto significaba más clientelismo. Era abrir la vía de la “patente a los partidos políticos para que se apropien de la dinámica de elecciones juveniles, homologándolos a las organizaciones juveniles”, de allí la articulación del proyecto de ley con mecanismos del sistema electoral del país (cifra repartidora). La participación política del joven en los Consejos radicaba según César Guisao, en el proceso de formación juvenil, no en el proceso electoral como tal, pues de hacerse así lo que se buscaría hacer de los Consejos de juventud unos semilleros de los partidos políticos (Guisao Varela, 2007: 68).

La percepción sobre el joven en este proyecto y en todos los demás de esta confrontación, fue de “víctima” del conflicto y de la situación. En ninguno apareció la juventud como agente o como actor político. La minoría de edad y de individuo en riesgo y con riesgo en su comportamiento, se incluyó en el proyecto de la senadora Piraquive. Para ella los menores infractores, los jóvenes miembros de la guerrilla, de los grupos paramilitares, las milicias urbanas ó la violencia en general, eran víctimas. Además el ser víctimas se extendió como sustento a lo que se presentaba como escasa participación de los jóvenes. De allí la propuesta de ley de sacar de la marginalidad a los Consejos de Juventud y de hacer de esa participación una manera de evitar la escasa consolidación de la política de juventud (Moreno Piraquive, Alexandra, 2005).

En el Congreso el debate empezó en el Senado y siguió en la Cámara donde la ponencia para el primer debate la presentaron dos parlamentarios del partido Conservador en representación de distintas regiones del país; Carlos Ignacio Cuervo, del departamento de Antioquia, a favor de una coalición para su

candidatura a la alcaldía de Medellín y Jairo Díaz Contreras, representante por Norte de Santander; y una representante de las Comunidades Afrocolombianas y miembro de un movimiento popular, el Movimiento Popular Unido, MPU, María Isabel Urrutia. Ellos hicieron modificaciones sólo de forma y el proyecto pasó a segundo debate sin complicaciones (Moreno Piraquive, 2006a).

En el segundo debate en la Cámara a cargo de los mismos ponentes, el proyecto fue aprobado unánimemente por los Representantes a la Cámara (Moreno Piraquive, 2006b), en su mayoría conservadores. Al siguiente año la senadora Claudia Rodríguez de Castellanos, fue designada como ponente para el debate en el senado. La senadora Rodríguez, cristiana, miembro del partido político Cambio Radical¹²⁹ de centro-derecha, que hizo parte de la coalición de partidos que apoyaron al presidente Álvaro Uribe Vélez, presentó como antecedentes del proyecto un balance sobre la situación de la juventud diez años después de la ley. Para la senadora Rodríguez el problema de la participación de la juventud radicaba en la carencia de recursos económicos para poder participar. Los jóvenes según ella, no podían asistir a las reuniones de debate por carencia de recursos para financiar estadías y alimentación (Moreno Piraquive, 2007a). De allí que para la senadora Rodríguez la solución de la institucionalización de los Consejos incluyera la financiación de los gastos de los jóvenes por parte de las regiones. Significaba un beneficio económico para el joven de los Consejos de juventud. Pero para los jóvenes el problema era otro. Al pedir garantías de implementación de los acuerdos con el gobierno sobre las políticas y no obtenerlas, la mejor opción para ellos había sido formar parte de los Consejos. Algunos, los más lejanos a la institucionalidad, sabían que había una intención de manipulación clara, sobre todo desde la religión y los movimientos cristianos que sabían bien cómo llegar al joven e institucionalizar sus demandas, como era el caso del MIRA, pero para otros, los Consejos eran una alternativa laboral (Forero Reyes, 2009b).

¹²⁹ El partido político Cambio Radical fundado en 1998, fue uno de los partidos políticos más afectados por los nexos paramilitares; según la Unidad Investigativa de Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, INDEPAZ, por órdenes de la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía fueron detenidos siete congresistas de esta agremiación política y otros fueron investigados dentro de la parapolítica, INDEPAZ consulta 12 de septiembre de 2009.

El segundo debate en el senado, lo presentó también la senadora Rodríguez y fue aprobado sin dificultades (Moreno Piraquive, 2007b). Se aprobó también el informe de conciliación del proyecto entre las dos cámaras. La senadora Rodríguez destacó el valor del proyecto como “semillero de futuros Concejales, Ediles, Concejales, Diputados, Senadores y por qué no decir de los que vayan a dirigir nuestro país” (Rodríguez de Castellanos, 2007). Más que en el despliegue de mecanismos democráticos, se avanzaba en la vinculación institucional del joven a la política por parte de un movimiento político cristiano.

Antes de ser aprobado como ley de la República, el ejecutivo y directamente el presidente Uribe, lo objetó por razones de inconstitucionalidad; alegó vicios de trámite de la ley, pues su sustento era que los Consejos de Juventud representaban un mecanismo clave del derecho fundamental a la participación, de acuerdo a la Constitución, por lo cual se requería tramitarlo como ley estatutaria. Se apoyó en un concepto de la Corte constitucional emitido para las veedurías ciudadanas. Seguramente había más de fondo, talvez demasiada participación política de los jóvenes, implicaba un riesgo de descontrol por parte de los partidos ya establecidos. La confrontación se planteó entre la defensa de los derechos del joven en medio de un marco de implantación de servicios por parte del ejecutivo, la Corte cuyo papel debía ser de defensa de la Constitución y, la defensa de una postura opuesta por parte de los miembros del legislativo.

La defensa de las senadoras se basó en el concepto de la Corte; no se comprometía el derecho a la participación ciudadana pues no todo lo que regulara la administración de justicia, debía ser tramitado como ley estatutaria, con lo cual se otorgaba autonomía al legislador sobre el ejercicio de los derechos de los ciudadanos sin leyes estatutarias, para evitar petrificar el trabajo del legislador. Las senadoras añadieron una dificultad muy importante mencionada por la Corte, “...no hay una diferenciación contundente respecto de las materias que deben ocuparse de uno y otro tipo de leyes...” (Moreno Piraquive et al., 2007). Razón por la cual, la Corte era la que debía definir el alcance de la ley objeto de cuestionamiento por parte del

Ejecutivo. La función de la Corte nuevamente se hizo decisiva, como había ocurrido con el aborto.

La Corte en la Sentencia traída al debate por el ejecutivo, adujo que los ciudadanos podía ejercer sus derechos, pero con limitaciones: en este caso se habilitó el control de la gestión pública, pero se impidió su papel como veedores, hasta tanto el Congreso expidiera la correspondiente ley estatutaria. La pretensión del ejecutivo al mostrar las limitaciones de la participación política del joven en los Consejos, no sólo dificultaba el tránsito del proyecto de ley de las senadoras del MIRA sino también, cuestionaba la legalidad del ejercicio de los derechos. Las senadoras recordaron que la ley de juventud se había tramitado como ley ordinaria, pese a su intento de incidir en los derechos, e intentaron mostrar que en dicha ley nadie quedaba exonerado de responsabilidades frente al desdibujamiento y desconocimiento de los derechos, razón por la cual ellas tampoco lo asumirían. Así se negó la objeción la primera objeción del ejecutivo.

La cuestión de los derechos de la ley de juventud y específicamente el derecho a la participación en debate, quedó sujeto al debate en el Congreso sobre la reglamentación de la constitución mediante leyes estatutarias. Sin un amplio debate sobre la participación política del joven se asumió la ley de juventud como marco. Cabe recordar que en la ley de juventud la participación del joven se circunscribió a los Consejos de Juventud y estos fueron reglamentados durante el gobierno Pastrana, como el mecanismo válido institucional de participación política del joven. Los jóvenes quedaron atrapados en la institucionalización de su participación política y allí, en la lógica de los partidos.

La segunda objeción del ejecutivo fue sobre la violación del principio constitucional de ordenar la realización del gasto del presupuesto nacional, cuando esa era una atribución correspondiente sólo al ejecutivo. Las senadoras negaron su extralimitación como parte del legislativo, y retiraron del proyecto de ley lo relativo la financiación por la nación; se negaron a presentar el impacto fiscal del proyecto de ley, por estar contenido en la ley de 1997 (Moreno

Piraquive et al., 2007). Las senadoras olvidaron que su proyecto modificaba la ley anterior de juventud, que no era simplemente una reglamentación, y que ese asunto era sólo de competencia del gobierno. Aunque las senadoras declararon infundadas las objeciones del ejecutivo, quedó pendiente su aprobación por la plenaria del senado. No obstante, la correlación de fuerzas aparentemente pujaba más hacia la modificación de la ley de juventud como las senadoras del MIRA, aunque el plan de desarrollo había instalado los principios de las BPDJ.

En el mismo año se presentó el proyecto de ley 210 de 2005 de la Cámara por parte del representante del partido Liberal Juan de Dios Alfonso García el cual pretendía, dado el aumento del desempleo juvenil, redireccionar y centralizar los medios para favorecer un acceso equitativo a los programas de incentivos para la inserción de los jóvenes a la economía (Guisao Varela, 2007). Se presentó ponencia por el conservador Carlos Ramiro Chavarro Cuellar, en la cual se hizo énfasis en el fomento de los emprendimientos y en la articulación del Sistema Educativo Nacional al desarrollo del modelo productivo. Para ello se formulaba la creación de una coordinación nacional para el desarrollo de la juventud con financiación pública (Chavarro Cuellar, 2007). Este proyecto fue archivado en su primera ponencia en Cámara. Al parecer debido a su defensa de la distribución equitativa de incentivos, pues conservaba la lógica de la política de juventud, y no contradecía el emprendimiento.

En la siguiente legislatura se presentó otro proyecto de ley, el 008 de 2006 de la Cámara, por el cual se reglamentaba la participación activa de los jóvenes en las diferentes ramas y órganos del poder público, de acuerdo con la Constitución. Fue presentado por el representante Carlos Fernando Mota Solarte del partido Cambio Radical, quien pretendía garantizar sólo al 30% de los jóvenes vinculación laboral en diferentes cargos de las ramas del poder público. Sería evaluado por el Programa Presidencial Colombia Joven y por entidades del Gobierno. Se fragmentaba y además se sujetaba a la dinámica de la clientela política la atribución del empleo, y sólo de manera parcial, para los jóvenes ubicados en una categoría. El joven víctima del sistema y joven problema por desocupación, y joven revoltoso en la misma lógica (Mota Solarte, 2006). El proyecto fue archivado.

En el 2006 se presentó a la Cámara otro proyecto de ley, el 059 de 2006 por parte de varios congresistas de Senado y Cámara, con el objeto de derogar la ley 375 de 1997, por favorecer la participación política del joven en vez de su formación electoral política, y por impedir una acción unificada e interinstitucional. En cabeza de Nicolás Uribe, exdirector del Programa Presidencial Colombia Joven y Martha Lucía Ramírez, exministra de defensa y senadora, ambos del Partido Social de Unidad Nacional o Partido de la U¹³⁰, se definió la propuesta de derogación de la ley de juventud y el impulso del sustento legal de una política similar a las BPDJ. Se pasaba de una política de Estado a una de menor alcance, dado el tiempo límite definido y el compromiso de sectores sociales. Los cambios propuestos sobre la política de juventud de 1997 se basaron en una evaluación negativa de la ley, elaborada por los mismos proponentes. En esa lógica se cuestionó la eficacia de la ley dado el balance de resultados de la ley, razón por la cual, según los senadores, generaba escasa credibilidad y un clima de fracaso y defraude en los jóvenes. La crítica básica estaba en el incumplimiento del derecho del joven y el adolescente de vivir esa etapa de manera creativa y formativa. El escaso estímulo de la participación del joven en los medios de comunicación; el no hacer de la formación una acción permanente y de toda la vida. En la nueva política se propuso generar capacidades y condiciones para la participación del joven en la vida social y económica mediante dos elementos, en vez del sistema de juventud de la ley 375 de 1997 (conjunto de instituciones, organizaciones y entidades que trabajaban por la juventud), se haría un esquema de relaciones entre entidades públicas y privadas para implementar políticas regido por un mismo marco el Estado comunitario; es esa idea de incluyeron los Comités de Política Social (CLOPS), entre los ámbitos locales de participación. Comités donde los jóvenes ya venían participando desde tiempo atrás a través de las diversas instancias creadas a nivel local para el desarrollo y la participación de los ciudadanos (Forero Reyes, 2009a). Pero con esta ley se pretendían institucionalizar también ese espacio de participación. Y en vez de Consejos de juventud como instancias de

¹³⁰ El Partido de la U fundado en 2005, fue conformado por políticos que pertenecían al Partido Liberal y al Conservador para apoyar a Álvaro Uribe.

participación política, se establecerían Consejos dedicados a una formación electoral con pérdida de autonomía en su conformación. En medio de estos dos se ubicarían al lado de las entidades públicas y privadas, los organismos de cooperación internacional como parte esencial del consejo nacional de juventud. Así las cosas, el cambio suponía poca participación política, más focalización y cooperación.

En la nueva ley se definía al joven sólo por el criterio de edad, entre los 12 y 29 años de edad, pero con diferenciación entre los adolescentes de 12 y 17 años y los jóvenes, para articularse con el código de infancia y adolescencia. Además la mayoría de edad de los jóvenes suponía la pérdida de la asistencia y protección por parte del Estado, la Sociedad y la Familia. De los 18 años en adelante se sustentaba una atención focalizada para jóvenes en riesgo especial o en vulnerabilidad emergente, es decir la atención sería de manera transitoria y sólo bajo situación de riesgo (Uribe Rueda et al., 2006b).

En el primer debate de la Cámara, se asignó la ponencia a varios parlamentarios de distintos partidos; del partido de la U, del Movimiento Popular Unido MPU y del Polo Democrático Alternativo, quienes respaldaron el proyecto plenamente, aunque no hubo un debate amplio sobre las distintas posturas de los partidos que representaban los congresistas. Negaron la pretensión de excluir a la juventud y presentaron modificaciones de forma. Solicitaron enumerar los deberes de los jóvenes y aclarar las diferencias de los derechos de los jóvenes con los de los niños (Uribe Rueda et al., 2006a). Este proyecto no se aprobó.

El cambio de la ley de juventud se orientaba a facilitar la inserción económica y social de la juventud, no como un derecho propio, sino como resultado de servicios focalizados y de mecanismos de institucionalización de la participación política. En esa medida el joven quedaba atrapado entre los nuevos servicios sociales y la lógica de participación electoral o del CLOPS, sin otras alternativas. El joven que podía estudiar se vincularía a la empleabilidad o al fortalecimiento del capital humano, con muchas incertidumbres frente a las opciones laborales y, el joven que no podía estudiar, quedaba sujeto a acciones de reclutamiento antes de caer en la informalidad o la delincuencia.

El debate de estos proyectos se dio en el marco de la reelección del presidente Uribe. A nivel nacional otros actores sociopolíticos estaban en el debate de otras dos leyes con profundos efectos sobre la juventud: el código de infancia y adolescencia, definido en el año 2006 y la ley de fomento a la cultura del emprendimiento, definida también en el 2006. A principios del gobierno Uribe ya se había definido la ley 789 de 2002 sobre reforma laboral. La ley de infancia y adolescencia, 1098 de 2006, se orientó a tutelar a niños y adolescentes en lo relativo a asistencia y protección social, a partir de instituciones como el ICBF. Y al lado del tutelaje se reforzó el tratamiento penal a través de una entidad nueva creada con ese fin solamente: los juzgados penales para adolescentes. Sin embargo, se asignaron tareas afines a entidades como la Policía de menores, Jueces de menores y Procuraduría. Los críticos de esta ley señalaron además de la reducción del enfoque para la atención del menor, la ausencia de una entidad encargada de la defensa y garantía de los derechos del niño y el adolescente (Guisao Varela, 2007: 70-71). La ley de fomento a la cultura del emprendimiento, 1014 de 2006 se articularía a la ley general de educación en el propósito de ampliar la estrategia de la empleabilidad.

Para algunos jóvenes los proyectos de ley en debate, eran más de lo mismo. Era evidente para ellos la inutilidad de la ley de juventud, ni siquiera los Consejos de juventud tenían razón de existir. En la mayoría de las regiones las prácticas clientelistas y la inoperancia eran un común denominador. Además al referirse al balance de los diez primeros años de la ley de juventud, era claro su poca efectividad: no se logró ni una orientación en las políticas, ni la consagración de los derechos, ni una lista de acciones clave por hacer. Para ellos de lo que se trataba realmente era de hacer políticas universalistas, de articular la juventud como grupo poblacional a las políticas de Estado y tomar ejemplo de las mujeres: “Hay deudas pendientes con nosotros mismos” (Bermúdez, 2007)¹³¹. La situación del joven en sintonía con la política de

¹³¹ Juan Carlos Bermúdez es filósofo de la Universidad Nacional de Colombia, con experiencia en medios y juventud desde 1999, en *El Tiempo* y, como director de la *Redcamaleón*, Sistema de Comunicación Joven, desde mayo de 2004.

juventud que se ha desarrollado desde la ANC, obedeció más a una institucionalización de los jóvenes como problema público (Forero Reyes, 2009b), que a un interés de los Estados o de los actores que han participado. Para los jóvenes las opciones de transformación son mínimas y, en su mayoría se sienten cooptados (Argote, 2009)¹³². Ya no sólo por la política sino también por la economía. Las juventudes que participaron en el debate de la ley de juventud de 1997 ven a los jóvenes en actitud derrotista y con una muy débil organización (Juventudes, 2008). En el nivel regional, el debate por las políticas departamentales mostró otros elementos clave de la contienda y del Estado, como se señala en la siguiente sección.

5.3. Políticas regionales y autonomía estatal

Las diferencias entre las políticas de juventud de nivel nacional y las de nivel departamental y municipal mostraron no sólo el resultado de las confrontaciones entre los actores, sino también la autonomía relativa del Estado y los cambios en la contienda. Las regiones paulatinamente han incorporado programas y políticas de juventud en sus planes de desarrollo. Para el 2008 más del 80% de los departamentos contaban con políticas de juventud. Lo común en estas fue el enfoque desarrollado. El enfoque de políticas poblacionales y de derechos no era predominante. Pese a que la política de juventud estaba aún vigente, no se había derogado ni modificado, el enfoque más frecuente era el de las BPDJ. Algunas políticas se orientaban a garantizar la expansión de capacidades, otras a prevenir los riesgos como intervención efectiva ante la vulnerabilidad de la juventud. Entre las estrategias se fomentaba la educación y formación en ciencia y tecnología, la formación para el trabajo y las alternativas de emprendimiento e incentivos económicos. En algunas políticas de juventud se mantenían acciones para la cultura, recreación y deporte, al lado de acciones de prevención de consumo de sustancias psicoactivas, de la violencia juvenil y de uso de anticonceptivos. En

¹³² Támara Argote fue defensora de la participación del joven en las políticas, desde una postura de izquierda. Es licenciada en educación física, profesora del Distrito, especialista en administración educativa y estudiante de maestría en administración pública. Su tesis es sobre el surgimiento de la juventud en la agenda política después de la Constitución.

todas apareció la percepción del joven problema y en algunas la del joven como adulto en proceso, como ciudadano de segunda categoría.

En cuanto a las instancias de participación de la juventud, las políticas se basaron en la ley, la idea en todos los departamentos se trataba de activar el sistema nacional de juventud mediante instituciones de orden estatal, social o mixto, mediante los Consejos de juventud y también mediante los comités de estímulo a la participación. Estaba en debate la elaboración del plan decenal de juventud. En cuanto a la política de SSR, sólo cinco departamentos aún no habían asumido ningún trabajo en esta área: Bolívar, Casanare, Chocó, Guainía y Sucre. De las 32 propuestas sólo cuatro estaban respaldadas con ordenanzas (Sarmiento Anzola, 2009) aprobadas por el departamento: Antioquia (República de Colombia et al., 2003), Atlántico (República de Colombia et al., 2007c), Cundinamarca (República de Colombia et al., 2007b) y Tolima (República de Colombia et al., 2007a). La ordenanza conllevó un mandato del gobierno regional mediante la asamblea departamental para permitir la institucionalización de la política en el territorio. De allí las diferencias entre las políticas. Las contradicciones respecto del mandato estatal subrayaron los conflictos entre los actores y la aplicación del poder estatal. En el cuadro siguiente se presentan las diferencias entre las políticas respaldadas por ordenanzas, específicamente en lo referente a los principios y enfoques, objetivos y las líneas estratégicas de acción y, posteriormente se presenta el análisis de las diferencias y similitudes encontradas.

Cuadro 7. Contraste Políticas regionales

Departamento	Principios y enfoques	Objetivos y líneas estratégicas
Cundinamarca	<p>Ley de fomento al emprendimiento.</p> <p>La formación integral se supera sólo hasta después de los 26 años de edad.</p> <p>Defensa de derechos</p>	<p>Participación en la planeación del desarrollo. Incluye comités provinciales de juventud dirigidos a jóvenes campesinos y observatorios.</p> <p>Conformación de redes para implementar las políticas.</p> <p>Formación para proyectos de juventud.</p> <p>Derechos a la vida, salud (con independencia del tipo de vinculación al sistema y su capacidad de pago), ética y cuidado de sí mismo.</p>
Antioquia	<p>Integración social y confianza mutua</p> <p>Joven problema y joven parte de la solución</p>	<p>Jóvenes, reconocimiento de diferencias rural/urbano y estímulo cultura antioqueña</p> <p>Convivencia pacífica para proteger la vida (redes de paz y convivencia);</p> <p>Promoción de democracia y organización juvenil.</p> <p>Vinculación laboral, Atención y cuidado medio ambiente</p>
Tolima	<p>Formación integral</p> <p>Derechos</p> <p>Empoderamiento</p> <p>Habilidades para calidad de vida.</p>	<p>Formación integral,</p> <p>Derechos para adolescentes, tutelaje (14-18 años)</p> <p>Jóvenes, derechos de ciudadanos.</p> <p>Fomento de la corresponsabilidad y sostenibilidad.</p>
Atlántico	<p>Empleabilidad</p> <p>Atención condiciones locales.</p> <p>Descentralización</p>	<p>Formación para el desarrollo integral, contexto productivo, entorno familiar y comunitario</p> <p>Derechos en situaciones de riesgo,</p> <p>Capacitación y preparación para el trabajo y estímulo al asociacionismo juvenil.</p>

Sin perder de vista que estas cuatro políticas incluyeron acciones en SSR para adolescentes y jóvenes, entre las principales diferencias respecto de la política nacional de juventud se destaca el enfoque de derechos y la integración social basada en la confianza y la afirmación como jóvenes. En algunas regiones no se había implantado el discurso sobre los servicios, pervivía aún el debate por los derechos. El énfasis en el enfoque de derechos no era general, se mantuvo

sólo en Cundinamarca y Tolima, debido al impulso de la izquierda en confrontación con el gobierno liberal, en la primera y, el impulso del partido Liberal en la segunda. Sin embargo, al mismo tiempo Cundinamarca¹³³ fue el único que presentó la ampliación del rango de edad hasta los 29 años, en el propósito de integrar a los adultos jóvenes a la sociedad mediante planes de emprendimiento, con base en el enfoque de servicios. También es el único departamento que promovió comités para la participación de jóvenes campesinos y defendió el derecho a la salud. En general mantuvo la mayor polarización entre los dos enfoques en confrontación.

Mientras el rango de edad se mantuvo en los otros tres departamentos entre los 14 y 26 años, la concepción de joven cambió. En Cundinamarca se privilegió al joven actor del desarrollo, específicamente orientado al emprendimiento, en franca confrontación con los jóvenes como sujetos de derecho a la participación y a la salud. Antioquia¹³⁴ por su parte promovió la integración social de la juventud para el logro de una convivencia pacífica, a partir de un enfoque de reconocimiento a las condiciones de vida de los jóvenes; impulsó los valores democráticos referidos a la organización y cultura juvenil (ACJ et al., 2009). Se asoció la política del joven a la cultura juvenil. En Tolima¹³⁵ se destacó a la juventud empoderada y con habilidades propias, a partir de un enfoque de capacidades; y en Atlántico¹³⁶ el entorno familiar y comunitario sigue siendo decisivo para proteger a los jóvenes.

Las diferencias entre los jóvenes en cada región y los de la contienda nacional, obedecieron al desarrollo y debate del mandato estatal en las realidades y dinámicas locales, como se comentó anteriormente. Pero cabe destacar que en lo local, para la mayoría de las políticas la referencia más frecuente fue la ley 375 de 1997; las problemáticas de los jóvenes fueron comunes a las de los jóvenes en lo nacional, especialmente en educación, salud, empleo y familia. Sin embargo, apareció el predominio de valores que vinculan al joven con la

¹³³ Andrés González Díaz, del partido liberal, gobernador de Cundinamarca 2007-2011

¹³⁴ Aníbal Gaviria Correa, del partido liberal, gobernador de Antioquia 2004- 2007

¹³⁵ Fernando Osorio Cuenca, del partido liberal, gobernador de Tolima 2006-2010

¹³⁶ Carlos Rodado Noriega, del partido conservador, gobernador del Atlántico 2004- 2007

globalización, especialmente en Cundinamarca y en Antioquia. Valores sobre la identidad del joven con base en los imperativos de las culturas juveniles, el tipo de consumo y las formas de diferenciación entre los jóvenes y otros grupos poblacionales. Valores tendientes a exaltar el valor del joven en las industrias culturales, con una tendencia a la unificación en una “visión hemisférica de juventud”, asociadas a la inserción del joven en la economía y en la sociedad (Ministros de Relaciones Exteriores et al., 2008). La influencia de actores internacionales provenientes ya no sólo de la ONU sino de la OEA adquiere fuerza, a través de mecanismos de cooperación internacional. La autonomía del Estado apareció allí, manifiesta en la aparente contradicción entre el Estado y los actores internacionales sobre el fin de la política de juventud. Mientras el Estado intenta proteger al joven mediante mecanismos de inserción a la sociedad, los actores internacionales u otros Estados, intentan insertarlo a la economía global. Al tiempo apareció la confrontación entre los actores locales y los gobiernos sobre el discurso de derechos en las políticas. Esta múltiple conflictividad se puede ilustrar muy bien con la contienda por la política de juventud de Bogotá.

5.3.1. Conflictividad múltiple: de un liberal a uno de izquierda, en un gobierno conservador

Desde la administración de Juan Martín Caicedo Ferrer en el Distrito Capital, se había intentado impulsar la formulación de políticas de juventud, en sintonía con el impulso de la movilización estudiantil y la Constitución de 1991 (Forero Reyes, 2009a). En el debate entre los jóvenes y el gobierno en la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997) se logró comprometer algunos lineamientos de la política de juventud, pero estos no se materializaron. En la siguiente administración Enrique Peñalosa (1998-2000) pese al mandato estatal sobre la política nacional de juventud, se dio inicio al proceso de formulación de la política distrital. La Consejería para asuntos Sociales de la Alcaldía desapareció y con ella los primeros esbozos de la política de juventud. Pero la presión no cedió, las organizaciones juveniles que habían participado desde el gobierno Mockus acordaron un espacio de coordinación y debate entre las instituciones distritales involucradas. Antes de terminar el gobierno

Peñalosa, se realizó la primera política de juventud de Bogotá con respaldo del Comité Distrital de Política Social, referente público de la primera política de juventud (Sarmiento Anzola, 2005).

Entre 1997 y 2000, antes de la reglamentación de los Consejos de Juventud, la participación política fue impulsada por los jóvenes desde organizaciones barriales y locales, con apoyo de instituciones como el Departamento Administrativo de Acción Comunal. Esta participación derivó en un fenómeno juvenil masivo facilitado por la Alcaldía entorno a las solicitudes y demandas de los jóvenes a las autoridades públicas, el Janus Minga (Forero Reyes, 2009a). También se asistió a los Encuentros Ciudadanos y a los Comités de Políticas Social, los cuales también institucionalizaron la participación del joven. Se mantuvo una participación de juventudes alterna, con apoyo de ONGs y movimientos sociales, pero después del año 2000 estas formas de participación han disminuido notablemente, aunque se mantuvo alrededor de grupos de juventudes de izquierda en Organizaciones como “Por un polo transparente”, o “Generación Activa” (Forero Reyes, 2009b), y Organizaciones de juventudes liberales.

Para la segunda Administración Mockus (2001-2003), se pensaba que ocurriría un retroceso en el proceso juvenil, pero en parte no fue así. Después de la confrontación entre los jóvenes y la delegada del Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito, DAACD, por el gobierno Mockus, se amplió el margen de maniobra de los jóvenes, pues apareció en los medios de comunicación lo que había ocurrido: Mockus había dejado plantados a los jóvenes. La Mesa Bogotana de Juventud defendía la oficialización de los Consejos de juventud de la ley de 1997, con un carácter decisorio más que consultivo y, con una conformación democrática con jóvenes y representantes de las organizaciones juveniles de base en un número superior al definido en el decreto de Estado. El Alcalde se transó por un número de miembros al Consejo de Juventud igual al de los ediles del Concejo de Bogotá. Los jóvenes lograron acordar la contratación de sus representantes en el DAACD en calidad de multiplicadores y veedores de las políticas (Forero Reyes, 2009a). Se dio la formulación de la política. Antes se pidió a Mockus la publicación de los

estudios realizados sobre la juventud. Así se hizo, se publicaron los estudios que constituyeron la línea base de dicha política para el Distrito: Jóvenes, Estado del arte, Bogotá 1990-2000 y Situación socioeconómica de los jóvenes en Bogotá 2000-2001 (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. et al., 2003a). Ambos publicados por el DAACD, entidad encargada de adelantar políticas bajo el enfoque de los modelos de intervención para la juventud, con base en el enfoque preventivista. Después con el soporte del Comité Interinstitucional de Juventud, integrado por la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Educación y de Salud, el Departamento Administrativo de Bienestar Social, DABS, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, IDCT, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, Idipron y Misión Bogotá, se construyeron tres escenarios a partir de los cuales se definió, con una mirada prospectiva, el proyecto de política de los jóvenes de Bogotá. Los escenarios abrieron la reflexión sobre las tendencias en la situación de los jóvenes diez años adelante (Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito et al., 2003a), sobre lo posible (Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito et al., 2003c) y lo deseable en dicha situación (Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito et al., 2003b). Se contó con la participación de los Consejos locales de juventud, pero no de la Mesa Bogotana. El conflicto entre los jóvenes se agudizó en la Mesa cuando los jóvenes liberales no plantearon su propuesta política públicamente, y al final no se aceptó la participación de la Mesa en el Consejo.

Se publicaron tres libros, uno por cada escenario, con el apoyo de la Alcaldía Mayor y el DAACD. Con estas bases se formularon los lineamientos de la política de juventud para Bogotá, 2004-2014, con la asesoría del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, CIDER, de la Universidad de los Andes y la Corporación Región, contratadas por el DAACD. y de la Fruto de este trabajo se hizo la publicación del “libro amarillo” titulado, Política pública de juventud de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. et al., 2003b). Su propuesta se centró en el ofrecimiento de oportunidades para elevar las capacidades y estimular la realización de los proyectos de vida de los jóvenes, con base en la propuesta del DABS y el enfoque de Desarrollo humano de Amartya Sen. Este enfoque se sustentó con los informes de desarrollo humano del PNUD, y en los planteamientos del Banco Mundial.

Pues para los jóvenes el enfoque de desarrollo humano tenía el mismo soporte y propósito del enfoque de derechos, pero para la administración no, se trataba de fomentar el capital humano que fomentaría las competencias en diálogo con el enfoque preventivista que traía el DAACD. Aunque la implementación quedó pendiente, el enfoque de capacidades se introdujo como un enfoque de expansión del desarrollo humano, con apoyo de algunos jóvenes y varias instituciones en debate. Nuevamente la autonomía del Estado apareció, para soportar el apoyo del PNUD y avanzar en el debate de capital humano en la política de juventud.

Con la llegada a la alcaldía de la Administración de Lucho Garzón (2004 – 2007) esa implementación se dilató, mientras se decidía si la coordinación quedaba en el DAACD como hasta ese momento lo había hecho, o por el contrario se entregaba a la recién creada subdirección de juventud del DABS, a cargo de Fernando Navarro. Posteriormente fue entregada al IDCT, desde donde se coordinó. Entre tanto la presión de los jóvenes, del Consejo Distrital de Juventud y de la Mesa Bogotana de Juventud en favor de la continuidad de la política formulada por la administración Mockus por parte de algunos jóvenes, y a favor de la inclusión estructural y transversal de la política de juventud en el Plan de desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”, por parte de otros. Se asumió esta última. El Concejo Distrital reclamó a la administración Garzón la nueva inversión programada en el presupuesto distrital para la formulación de otra política de juventud, pues ya se había invertido en ello en la anterior administración. El IDCT revisó la política formulada por la anterior administración y encontró escasa la participación por parte de los jóvenes. La propuesta de Garzón era fortalecer la participación del joven y el enfoque de derechos. Se decidió hacer un nuevo proceso de formulación con una participación más amplia, con mínimo 15.000 jóvenes. La Mesa de Juventud aportó al proceso. Inicialmente se contrató al observatorio de juventud de la Universidad Nacional con el cual se realizaron foros locales y foros interlocales.

Dada la relevancia del tema de juventud para el Alcalde, se creó una dependencia en la misma Alcaldía Mayor, la Oficina de juventud, con el fin de

hacer un trabajo interinstitucional más que sectorial. Esta oficina fue coordinada en un primer momento por Francisco Miranda, quien con el apoyo del Equipo Distrital de Apoyo Interinstitucional EDAI, buscaba continuar con el proceso de formulación de la política. Este proceso se hizo más lento mientras se mediaba entre el Alcalde, el DAACD y el Concejo del Distrito; la presión por la puesta en marcha de unos planes de acción que realmente ofrecieran respuesta a las necesidades de los jóvenes no paró. Se intentó entonces retomar los espacios de interacción con jóvenes en la ciudad, espacios ya reconocidos por la ciudadanía mediante actividades como festivales de Rock al Parque y Hip Hop al Parque, mientras se terminaba de formular la política. El DABS mantuvo el debate acerca de las políticas poblacionales con base en el Plan de Ordenamiento Territorial, y continuó con la formulación de las políticas de infancia. La Alcaldía contrató a una politóloga en la coordinación del programa Jóvenes sin indiferencia de la Alcaldía y en apoyo a la formulación de la política. La Universidad Nacional actualizó el perfil socioeconómico de la juventud en Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá et al., 2004) y la última etapa de la formulación fue coordinada por el mismo Alcalde de Bogotá (Buitrago Echeverry, 2009).

El documento final de la política de juventud propuso como objetivo principal, “Garantizar plenamente el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos integrales a los jóvenes, el libre desarrollo de su personalidad y la incorporación explícita de sus sensibilidades en la construcción participativa de ciudadanía cultural y de proyectos de vida compartidos en el escenario social, desde la perspectiva de agentes culturalmente activos”. Se había defendido como núcleo de estas políticas el enfoque de derechos, y en enfoque diferencial que incluía asuntos de género, dejando de lado la propuesta de la administración Mockus sobre las capacidades. Para algunos jóvenes la pugna estaba en el nivel local, pero más allá de estas confrontaciones entre los jóvenes y los actores políticos, la expresión de la autonomía relativa del Estado fue contundente: la tecnocracia de turno defendió el enfoque de capacidades. Pero el proceso de base que se llevaba en la formulación y el impulso del alcalde en el enfoque facilitaron la aprobación de la política de juventud de Bogotá mediante el decreto 482 de 2006 (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.,

2006). Muchos jóvenes se sintieron reconocidos y otros actores sociales como las mujeres y las comunidades LGBT destacaron el avance en la política de juventud con estos dos enfoques (Montealegre, 2010).

5.3.2. Entre lo nacional y lo local

El contraste con el proceso de formulación de la política a nivel nacional dejó ver varias diferencias. En lo regional el enfoque de participación y de joven tuvo en cuenta las organizaciones no institucionalizadas y la idea de joven como actor político, no sólo como joven problema. Se introdujeron las propuestas planteadas por los jóvenes con soporte en su veeduría. En ambas esferas nacional y regional hubo un manejo tecnocrático del poder, con apoyo en la autonomía relativa del Estado. Allí jugaron un papel decisivo los actores internacionales. Entre los debates más ilustrativos de esta tendencia se destacan, el saber técnico sobre la formulación e implementación de las políticas como requisito para formar parte de los Consejos de juventud, lo cual excluyó a un grupo importante de jóvenes y sentó un precedente sobre las diferencias y ventajas de los jóvenes cercanos a la institucionalidad. Se subvaloraron los procesos de organización y participación juvenil. Otro debate clave fue el del enfoque de derechos, el cual se asoció al desarrollo humano proveniente de una perspectiva liberal. Se facilitó la participación de los jóvenes y de varios actores, sin discusión política amplia.

Para los jóvenes el contraste entre las administraciones distritales se basó en las diferencias entre el gobierno Mockus y el de Garzón. La Mesa de Juventud y los jóvenes liberales apoyaron tres puntos esenciales de forma distinta: la Mesa apoyó la realización de agendas autónomas por parte de las organizaciones juveniles, la realización de estudios con participación de los jóvenes, no sólo de expertos y técnicos y, el despliegue del enfoque de derechos. Sin embargo, dada la manipulación de los jóvenes por la institucionalidad, y los debates sobre el poder estatal, ellos prefirieron marginarse de la participación. Los jóvenes liberales se distanciaron de esas propuestas, esperaron el cambio de administración. La tecnocracia estatal había difundido la idea de desprestigio de la administración del alcalde en

varias instituciones. Además las diferencias de enfoque sobre las políticas de juventud eran evidentes entre algunas de las instituciones involucradas. Para los jóvenes liberales el enfoque de derechos quedó matizado como una discusión ideológica, y para los jóvenes de la mesa de juventud, era una clara opción posible, pero con muchos obstáculos dentro de la institucionalidad estatal. Lo anterior sin olvidar que los valores conservadores del gobierno del momento, estimularon las iniciativas cercanas a los Consejos de juventud y el programa Jóvenes en Acción, solamente. En esa medida la autonomía relativa del Estado sirvió como arena política para el debate entre Mockus y Garzón, sin descuidar su poder despótico a través de las instituciones estatales y, sirvió también como actor político frente a las disposiciones del BM y del gobierno norteamericano sobre el Plan Colombia y el manejo de la paz.

5.3.3. Jóvenes: entre organización e individualización

Para los jóvenes que venían participando en la gestión local de las políticas y proyectos para juventud, la administración de Lucho Garzón significó un cambio. Algunos jóvenes encontraron allí un nicho de desarrollo de expectativas y proyectos de vida en la ciudad, sin abandonar sus propuestas en las localidades. Para otros jóvenes significó la pérdida del recurso político construido al interior de la institucionalidad, especialmente para los jóvenes que venían con Mockus. En ese marco la acción colectiva de los jóvenes cambió hacia un proceso de ampliación y diversificación bajo la influencia de otros actores sociales, lo que facilitó el reconocimiento de demandas específicas de los jóvenes (participación política, diferenciación cultural) y a la vez diluyó otras. Lo interesante del cambio fue que la SSR y los DSR los defendieron otros grupos sociales con efectos indirectos sobre los jóvenes y, la organización juvenil se activó por asuntos de identidad sexual y de género. Para los jóvenes hubo tres aspectos que facilitaron su participación política: la apertura y respaldo del gobierno Garzón dirigido a grupos y movimientos de base y de las distintas comunidades con soporte en el enfoque de derechos. El proceso y

definición de la reforma administrativa¹³⁷ pese a que fue aprobada al final del periodo de gobierno, pues la participación se hizo más orgánica en las nuevas Secretarías. Y el sustento del enfoque diferencial que dialogaba bien con la organización juvenil y permitía abrir espacio a otras demandas no resueltas desde el trabajo juvenil, como las de las comunidades LGBT, afrocolombianos, indígenas y mujeres. Se había creado el “Polo Rosa” que era la versión LGBT del Polo Democrático, con una gestión activa dentro del partido. Si bien con Mockus los jóvenes cercanos a la administración distrital respondieron al ideal de joven en formación o estudiante universitario, en el marco de un proyecto político con un alto componente pedagógico, en la de Garzón se dio lugar a la participación de organizaciones juveniles populares con otra experiencia y procedencia política. El cambio consistió en la separación de la acción política de los jóvenes entre los que se quedaron concentrados en un trabajo más cultural y de menor incidencia política y los jóvenes que migraron a otros grupos y organizaciones. Los que se fueron se afiliaron a grupos como LGBT, o a asociaciones de lesbianas, de gays, de bisexuales y de mujeres especialmente, pues encontraron allí eco sobre asuntos vitales de la juventud y además respaldo y afinidad. La problemática sobre la ausencia de reconocimiento de diversidad sexual que apareció en ese momento, tuvo más representación en la afiliación política que la mera condición juvenil. Allí se reunió la preocupación por el cuerpo, por la cosmovisión y la edad en una sola organización con mucha fuerza, era un momento de “Si no te nombras no quedas” (Montealegre, 2010).

Uno de los efectos de la política con enfoque diferencial fue la institucionalización de las movilizaciones sociales (como la de los LGBT) a partir de la identidad política que más cohesión suscitaba. Sin embargo, los conflictos al interior de algunos grupos mostró asimetrías de poder; la idea de “hay que esperar a que crezca” o “no tiene autoridad para criticarme” (García,

¹³⁷ La reforma administrativa en marcha buscaba garantizar la materialización de los derechos ciudadanos en el marco del Estado Social de Derecho y organizar la estructura institucional mediante la conformación de sectores administrativos con un sistema de coordinación intersectorial. Para ello se planteó como centro de la reforma la descentralización con participación de la ciudadanía <http://www.alcaldiabogota.gov.co> consulta febrero 9 de 2010.

C., 2010)¹³⁸ aumentó las diferencias generacionales existentes, y evitó el paso hacia un diálogo de saberes (Montealegre, 2010)¹³⁹. Otros jóvenes que venían de organizaciones como Planeta Paz lideraron la organización de la Red LGBT de Jóvenes y Sentimos Diverso, que participaron en las propuestas de separar claramente los derechos sexuales de los reproductivos en la lógica de trabajo de instituciones como Colombia Diversa. En este marco se destacan tres etapas en el proceso de la organización juvenil partícipe del ejercicio y la defensa de los DSR. La primera etapa, facilita la organización de la Mesa Juvenil por la Diversidad Sexual con influencia de Planeta Paz y de los grupos LGBT en la ciudad. Su trabajo ha facilitado la interacción con actores intergubernamentales del campo de debate. La segunda etapa, dedicada más a las organizaciones de base, dio lugar a la organización del Colectivo Sentimos Diverso que reúne jóvenes en tres líneas de trabajo: grupo de estudio, actividad ecológica e intercambio literario. La tercera etapa dio a luz a una organización juvenil denominada Inter-tránsitos, cuyo activismo político intenta mostrar otro tipo de organización más ligada a las masculinidades y al significado político de esa identidad (Montealegre, 2010). De manera virtual se destacan dos redes que activan el debate por la salud y la sexualidad juvenil a partir de organismos internacionales asociados a las Naciones Unidas: Portal de Juventud para América Latina y El Caribe CELAJU, iniciativa respaldada por la UNESCO y por la Red Infoyouth; y Red Latinoamericana de Juventud RELAJUR.

Por su parte, los jóvenes que se concentraron en lo cultural especialmente o que se organizaron a partir de otras afinidades, configuraron un mapa amplio y complejo de organización juvenil sobre temas muy diversos, desde lo religioso, el deporte, la ecología y la música hasta jóvenes campesinos, indígenas, etc. La escasa organización juvenil por los DSR entre 1992 y 2005 hizo visible dos aspectos centrales de la acción colectiva y política de los jóvenes: una movilidad en medio de contradicciones sobre lo que significa ser joven para los

¹³⁸ Carlos Iván García es periodista y filólogo, experto en el tema de juventud y de género a partir del trabajo con jóvenes de sectores urbano marginales. Asesor del MEN y miembro del equipo técnico del proyecto de educación para la sexualidad y la construcción de ciudadanía.

¹³⁹ Sandra Montealegre es politóloga de la Universidad Nacional de Colombia y líder de la Red LGBT de Jóvenes en Bogotá.

jóvenes y una movilidad vinculada a lo que es ser joven para los demás. Esta última con fuerte influencia de las valoraciones que sobre el joven han definido de forma tradicional las políticas: joven problema y en proceso de ser. Las contradicciones en las que se mueven los jóvenes van de una cada vez mayor individualización sostenida por la economía de mercado, a una organización que requiere más solidez y efectividad en la actual coyuntura sociopolítica. Esto sin olvidar que en todo el periodo de estudio, desde 1992 los jóvenes no manifestaron interés en la lucha por la SSR ni mucho menos por los DSR. Es solamente en el último periodo (2002- 2005), bajo la influencia del movimiento de mujeres, que los jóvenes participan indirectamente en la pugna por sus DSR, con el empuje de otros actores sociales. Las organizaciones juveniles frecuentemente son efímeras y atraviesan por las contradicciones en las que ven envueltos los jóvenes, lo que hace de su participación una acción débil y espasmódica. Con todo, no se puede afirmar que los DSR o la SSR de los jóvenes formen parte de la agenda política de las organizaciones juveniles. Unos pocos jóvenes motivados por la problemática de la diversidad sexual en la ciudad defienden estos derechos como parte de una agenda más amplia de otras organizaciones sociales.

5.4. Incentivos para la nueva ciudadanía

Pese al predominio educativo de la política de juventud, el proyecto nacional de educación sexual PrNES, se deterioró; antes de terminar el milenio ya había desaparecido. Hubo intentos por impulsar el debate antes de la formulación de la política de SSR de 2003, sin ningún resultado. Después en el año 2006 se retomó la discusión en el Congreso de la República, se intentó redefinir la educación sexual como una asignatura específica del plan de estudios y luego como una condición de ciudadanía. En esta sección se presentan los cambios entre la política de juventud de 1997 y las BPDJ de 2005, realizados sin modificación o derogación de la política de juventud, pero con apoyo en la política de educación de 1994.

Riesgo: el problema de jóvenes y adolescentes

En el año 1999 el Ministerio de Educación junto con el UNFPA desarrolló un proyecto a nivel regional dirigido específicamente a jóvenes, el “Proyecto Educación en Salud Sexual y Reproductiva de Jóvenes para Jóvenes” (Ministerio de Educación Nacional et al., 2001). Se trataba de caracterizar a los jóvenes escolarizados y no escolarizados de los departamentos, ya no en la esfera nacional, sino en regiones clave como Bolívar, Cauca, Córdoba, Nariño y Sucre. Se identificarían los aspectos relacionados con sexualidad, SSR y con las relaciones de género. Este fue un esfuerzo pionero en la pretensión de hacer educación sexual para jóvenes no escolarizados, y tratar la perspectiva de género en la sexualidad de los jóvenes, sin embargo, su acogida y continuidad fueron débiles, no hubo una medida legal de por medio.

En el año 2000 se realizó uno de los primeros trabajos de carácter interinstitucional e intersectorial sobre la sexualidad juvenil. Los Ministerios de Educación y Salud, el ICBF y la Fundación Restrepo Barco decidieron llevar a cabo una investigación en cuatro ciudades del país (Bogotá, Pereira, Villavicencio y Valledupar) sobre los factores que afectaban directa e indirectamente las conductas de riesgo sexual de los jóvenes. Esto con el fin de identificar posibles guías de acción para reorientar las políticas en SSR de la juventud. Este trabajo partió de una hipótesis según la cual, con mejor comprensión del riesgo sexual juvenil, las políticas en SSR podrían ser más efectivas, en tanto la gente podría evitar los riesgos a través de acciones que apuntaran hacia un cambio de conducta. Se realizó con la misma pauta de trabajo local – regional.

Se partió de la identificación de dichas conductas con base en los riesgos sexuales de los jóvenes, inmersos en un contexto caracterizado por tendencias de globalización y modernización. Estos riesgos colocaban al joven ante diversas opciones de decisión, ya sea de amenaza o de daño potencial o real, determinado por factores individuales y socioculturales. Pero el centro del asunto estuvo en comprender el proceso de toma de decisiones involucrado en la conducta en SSR de los jóvenes, pues con esa información se identificaría

los factores asociados para diseñar acciones de cambio conductual y así evitar los riesgos.

La conducta sexual juvenil, según este modelo, dependería de las condiciones en que se tomaban las decisiones. Con antelación se definieron las condiciones de mayor riesgo. Iniciar la vida sexual tempranamente, mantenerse activo sexualmente, no usar anticonceptivos, abortar, usar condón, tener relaciones con personas en riesgo. Estas condiciones se referían a factores individuales (edad, sexo, trabajo, vivienda, estudio, etc.) y socioculturales; pero con ambos factores se establecería el balance costo beneficio de la decisión individual, lo deseable o no deseable de dichas decisiones y las actitudes y las normas implicadas en las decisiones. Con base en estos factores se definieron modelos explicativos del riesgo sexual, de acuerdo a su origen individual o cultural. En el caso de la maternidad por ejemplo, puede ser deseable y por lo tanto la decisión de evitarla puede resultar más costosa que los mismos riesgos asociados al embarazo (Universidad de los Andes, C et al., 2000). En este caso, como en muchos otros, se privilegió el factor individual de la decisión, lo cual se tradujo en las políticas de SSR dirigidas a cambiar la conducta del adolescente; sin tener en cuenta lo sociocultural, lo económico y mucho menos lo político.

Este estudio sin embargo, constituyó una propuesta novedosa en la intervención e investigación en SSR juvenil. Los factores de orden individual que se tuvo en cuenta ilustraron la explicación del comportamiento sexual de algunos jóvenes y la dificultad de definir una estrategia efectiva, orientada a aumentar la cobertura en los servicios de SSR. Al mismo tiempo, dejó de lado los aspectos de orden cultural en el establecimiento de las relaciones sexuales y los riesgos que se incorporaron. Con este modelo de riesgo en SSR se estableció un tipo de relación funcional, sin espacio para la autonomía o el manejo de relaciones de poder que constituyen al sujeto, especialmente en la sexualidad. El diseño de las políticas con base en este modelo de riesgo reforzó la postura epidemiológica tradicional. Colocó al joven en el blanco de las acciones de control político para el logro de cambios de conducta. Su

aplicación a las políticas de SSR trajo como consecuencia el diseño de acciones con énfasis en la genitalidad, en los hábitos y los estilos de vida.

- Implantación de la ciudadanía

En el cambio de gobierno para el período 2002 - 2006, el MEN formuló una política orientada a mejorar la eficiencia y la calidad del sector mediante una estrategia mencionada por el candidato presidencial Álvaro Uribe en su campaña electoral: “revolución educativa”. Se buscaba mejorar cobertura, eficiencia y calidad, sin cambiar en esencia la ley de educación existente. Al contrario se buscaba innovar en la pertinencia laboral y capacitación técnica (Uribe Vélez, 2001), lo cual se había planteado desde la idea de capital humano en la ley anterior. Pero para el Plan de Desarrollo, el discurso cambió. Ya no sería tan ambicioso, pese a que se seguía denominando su Plan como una revolución, se trataba era de mostrar la educación como un factor esencial del desarrollo humano y económico, y como un instrumento fundamental para la construcción de equidad social. Las lógicas para concretar dicha equidad incluían el fortalecimiento de la formación de competencias básicas, entre las que se contaba la de educación sexual, la evaluación permanente de las competencias y la focalización del gasto social. Es decir se dejó de lado la pertinencia laboral, la formación técnica y la investigación científica, y se privilegió la eficiencia, mediante estrategias de mayor focalización, empleabilidad e incentivos. La política social del gobierno sería un vehículo para mejorar la eficiencia del gasto social y profundizar su focalización, es decir desmontar las responsabilidades del Estado sobre el derecho a la educación y transformarlo en servicios atractivos con estímulo o incentivo. De esta forma, se apoyaba la consolidación de un sistema de protección social sólo para los grupos más vulnerables (Presidencia de la República de Colombia, 2002).

Así las cosas, la educación en el Plan Nacional de Desarrollo adquirió otro sentido: la lógica neoliberal globalizante ingresó definitivamente al sector; y la educación sexual en ese tránsito, no se debatió como parte de los documentos de revolución educativa; la idea de fortalecer el sistema de mejoramiento de la calidad y eficiencia educativa, dejó totalmente olvidada la educación sexual; sin embargo, se retomaría con el nuevo enfoque, reencauchada con aportes de

expertos nacionales e internacionales, mientras se concluía el debate de la política de SSR de 2003.

Para la Política Nacional de SSR de 2003, el Ministerio de la Protección Social propuso proteger especialmente a la población adolescente y reducir una patología específica: “el embarazo en adolescente” en un 26%. El plan de desarrollo también puso una meta específica, esperaba disminuirlo en un 40%. Sin embargo, estas políticas no hicieron alusión a la educación sexual como una de las estrategias clave. Pese a la alarma social sobre el aumento del embarazo entre 1999 y 2005 se debilitó el PrNES; en el 2005 el MEN con respaldo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), formuló un proyecto piloto de educación sexual que se realizaría en tres departamentos y dos municipios certificados, con apoyo de la Asociación Colombiana de Facultades de Educación, Ascofade y cinco universidades. Estos acuerdos se orientaban a apoyar el proceso de implementación del proyecto mediante áreas demostrativas en distintas regiones (Dosquebradas, Bucaramanga, Bolívar, Nariño y Caquetá). Este proyecto pretendía hacer educación sexual para demostrar el desarrollo de las competencias ciudadanas de la ley de educación (Ministerio de Educación Nacional et al., 2006).

Con este proyecto el Plan de Desarrollo del presidente Uribe fue retomado finalmente por el MEN. Pero sólo un año después en el 2006, se divulgó por la página web del MEN. Aunque desde el 2005 el país estaba desarrollando una nueva propuesta de educación sexual basada en la ciudadanía, los ciudadanos no estaban enterados. Se había presentado sólo una evaluación sobre este proyecto, por parte del MEN, en la cual aparecía el antiguo PrNES, como parte de la política, pero en dicha evaluación se sustentaba, la pérdida de recursos humanos y financieros del PrNES, como la principal causa del deterioro de la calidad y cobertura del proyecto. Según el informe del MEN, sólo quedaba una actividad de cobertura nacional del PrNES denominada “Escuchamos Propuestas” (Gaviria Muñoz et al., 2007). No se hizo alusión alguna al debate entre enfoques, por el retiro de circulación del libro de la sexualidad y el despido del director del Programa en ese entonces Dr. Pedro Guerrero. Sólo se presentó esa actividad y el PrNES en general, como iniciativas agotadas. El

nuevo proyecto piloto iniciado con respaldo del FNUAP tomó el lugar del PrNES. Con este cambio, aparentemente natural¹⁴⁰, se reabrió el debate sobre la educación sexual en el Congreso de la República, pero allí sólo se debatió un tema, sin lugar a dudas de gran importancia: la educación sexual como asignatura específica y obligatoria. Aunque los asesores y técnicos que soportaron la propuesta, querían llevar al esquema pedagógico la formación por competencias pensando esta vez en el reto de apoyar la modificación de comportamientos sexuales (García, C., 2010) el marco de desarrollo de la propuesta de educación sexual llevaba otra dirección: el manejo social del riesgo.

Los representantes a la Cámara Simón Gaviria Muñoz y David Luna Sánchez, por el “Movimiento por el país que soñamos¹⁴¹” del partido liberal, presentaron el proyecto de ley 84 de 2007 al Senado, con el fin de establecer la asignatura de educación sexual como específica y obligatoria, en ejercicio del derecho a esta educación por parte de los establecimientos educativos públicos y privados de educación formal en niveles de educación preescolar, básica y media. Este proyecto retomó los principios y valores del enfoque liberal humanista de educación sexual, pero con un objetivo muy preciso: cambiar la conducta. Se trataba de evitar los embarazos no deseados o embarazos tempranos, y hacer de los adolescentes, personas capaces de reconocerse como sujetos titulares de derechos y deberes humanos, de DSR para ejercer una sexualidad libre, satisfactoria, responsable y sana. Por esto se le denominó “educación sexual integral”. Y creaba dos instancias de vigilancia: un comité de educación sexual y una comisión nacional con participación del Ministerio de Protección social y de Educación, del Defensor del pueblo y del SGSSS para detectar la causa del embarazo temprano y controlarlo. Los objetivos eran proveer elementos suficientes para el manejo de la corporeidad y subjetividad, y el estímulo de elecciones y actitudes conscientes, asertivas y responsables, con base en las creencias y valores de los estudiantes y sus familias. Se hizo énfasis en lo individual, por eso en cualquier caso, los padres podrían intervenir

¹⁴⁰ Algunos de los actores involucrados en el diseño e implementación del PrENS, guardaron silencio ante ese cambio, tal vez por restricciones de orden institucional.

¹⁴¹ Este Movimiento político tiene origen en el partido liberal, en la corriente de Enrique Peñalosa exalcalde de Bogotá

y solicitar cambios en dicha asignatura. Asimismo se obligaba a notificar mensualmente a las secretarías municipales y distritales de salud, los embarazos de estudiantes menores de 19 años. Era otro mecanismo de control del embarazo.

El proyecto sin embargo, defendió el derecho a la educación de las madres en lactancia o embarazo, y el derecho a la salud, con soporte del Ministerio de Protección Social y el MEN. Pero lo que se buscaba era el desarrollo de servicios de atención integral, con control médico periódico y a lo largo de todo el ciclo educativo, no el ejercicio de los derechos.

En la exposición de motivos, se presentó un marco internacional acerca de la situación del embarazo temprano y su manejo eficaz, por medio de la educación sexual como mecanismo de emancipación en países desarrollados. Sin embargo, se defendió el Código de infancia y adolescencia. Se mencionaron como fuentes de ingreso para la financiación del proyecto, el Plan Nacional de Desarrollo en su Plan de inversiones, en el cual se había comprometido el presupuesto para “reducción de la pobreza, promoción del empleo y la equidad” mediante acciones en salud pública, y el Código de infancia y adolescencia. Ambas eran un sustento clave para los autores. Entre otras fuentes de carácter nacional se destacaron los recursos derivados de la Política nacional de SSR, al lado de otras fuentes de carácter internacional (Gaviria Muñoz et al., 2007). Este proyecto fue aprobado para primera y segunda ponencia en el senado. Para ambas ponencias del senado intervino el senador liberal Carlos Julio González. En la primera ponencia no se presentó ninguna modificación al proyecto (González Villa, Carlos Julio, 2007) y en la segunda ponencia sí se presentó un pliego de modificaciones, orientado a ajustar el proyecto a la filosofía de la política de educación del Plan Nacional de Desarrollo. Era poco lo que faltaba para este ajuste.

El senador González tuvo que aclarar que el proyecto no exigía promover la educación sexual, de manera obligatoria, dada la existencia del artículo 14 de la Ley General de Educación de 1994, donde se exigía ese carácter. Especificó también el ajuste en cuanto a establecer una relación entre la educación sexual

y los proyectos pedagógicos. Finalmente quedó: educación sexual integral como actividad del Plan de estudios para la solución de problemas cotidianos. Y como asignatura específica en diálogo con el concepto de competencias propuesto en la revolución educativa. El senador especificó las competencias a estimular: competencias cognitivas, comunicativas y emocionales. Se hacía una obligación la formación de los docentes y un Comité encargado de vigilar la realización de las actividades. Este proyecto fue aprobado en el senado en diciembre de 2007 (González Villa, Carlos Julio 2008) (Senado de la República, 2008).

Esta política tuvo un tránsito distinto en el Congreso respecto de los anteriores proyectos de ley de SSR. Pese a la ausencia de un debate público sobre la sexualidad de los jóvenes, sobre la situación de SSR o de educación sexual como tal, parecía que todo ya estaba debatido, lo que quedaba pendiente eran ajustes a las leyes y reglamentaciones existentes. Aunque según este proyecto, el PrNES había dejado de funcionar por carencia de recursos, pese al aumento de la tasa de fecundidad adolescente, la contienda política se mantuvo igual, bajo control. En ese marco se formarían los nuevos ciudadanos, sin autonomía pero con el reconocimiento de la condición de ciudadanía.

En Bogotá, se firmó en el año 2008 el acuerdo No. 334 de 2008 por medio del cual se institucionalizó la cátedra de educación sexual en los colegios públicos y privados del Distrito Capital. Bajo la administración de Samuel Moreno en la alcaldía de Bogotá, la responsabilidad recayó en la Secretaría de Educación del Distrito, la cual debía reglamentar los contenidos, la intensidad horaria y la metodología utilizadas para la cátedra.

Pese a que fue presentado por dos representantes a la Cámara de Bogotá por el partido político MIRA, se avaló como educación en competencias ciudadanas, del Plan de gobierno. En principio los representantes debatieron tres problemáticas, el enfoque de educación sexual, su importancia y efecto para la ciudad y la definición del embarazo en adolescentes como una de las más graves problemáticas de salud pública con base en la Academia Nacional de Medicina. La educación sexual no era suficiente, en sí misma y no debía

enfocarse “sólo a la promoción de los métodos anticonceptivos”, o impulsar campañas publicitarias que indujeran a relaciones sexuales incluso a temprana edad, o al desarrollo de la personalidad” (Baena López et al., 2008). Por esto se propuso una cátedra distinta con énfasis en valores y autocuidado, cuyo objetivo estaba orientado a promover acciones dirigidas a la protección integral de los niños y los adolescentes; a prevenir toda injerencia arbitraria o ilegal en su vida privada, así como toda conducta, acción o circunstancia que afectara su dignidad. En la exposición de motivos defendieron el enfoque liberal humanista y criticaron la no autonomía en la toma de decisiones sobre la vida sexual y la genitalidad. Presentaron también estadísticas¹⁴² sobre la situación del embarazo temprano con base en datos de la Secretaría Distrital de Salud, Profamilia, Veeduría Distrital y en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005, ENDS, como se señala enseguida.

Según la Secretaría de Salud de Bogotá, entre 2005 y 2006 aumentó el número de embarazos de jóvenes entre 15 y 19 años de edad, pasando de 18.946 a 19.722 casos. Un informe de la Veeduría Distrital de Bogotá revela que entre el 2001 y 2005 las adolescentes y mujeres entre los 15 y 19 años registraron cerca de 100 mil alumbramientos en la capital de la República. La situación se torna más alarmante al encontrar 2.049 niños de madres entre los 10 y 14 años, nacidos en el mismo quinquenio (Baena López et al., 2008).

Pero la aprobación del proyecto condujo a una educación sexual distinta, en el mismo sentido de la ley nacional. Se pasó de un proyecto pedagógico macro a una cátedra, cuya idea central era articular la reforma educativa y las competencias ciudadanas.

5.5. SSR de mujeres y jóvenes: ¿derechos ó servicios?

En el 2002 se presentó al senado el proyecto de ley 58 de 2002 por medio del cual se dictaban normas sobre SSR, por parte de la Senadora Piedad Córdoba

¹⁴² (Baena López et al., 2008).

quien insistía en una política basada en los DSR, como la había hecho en 1997. Esta vez se debatió la equidad. Se trataba de hacer promoción y protección de las mujeres y de las parejas con base en la igualdad de derechos y deberes, desde una perspectiva de género. Tomó las cuatro dimensiones que se venían discutiendo en Latinoamérica sobre las problemáticas de la SSR: control reproductivo y aborto, servicios de atención, educación sexual en diversos grupos poblacionales y reducción de la violencia y el abuso sexual en mujeres, niños y minorías sexuales. Propuso implementar programas de prevención de la gestación no deseada, de planificación familiar y prevención del alto riesgo de morbi-mortalidad materna; prestación de servicios especializados con calidad. Programas de prevención del sida y reducción de violencia. Sobre las responsabilidades de los hombres en la sexualidad y paternidad planteó la necesidad de hacer investigación y evaluación de las acciones de SSR con base en la equidad de género.

Sustentó los DSR con base en los principios constitucionales y las medidas de protección social del Estado, y los presentó como parte integral del derecho a la salud, en la vía de garantizar la equidad. Entre las acciones de SSR, tema poco debatido en el país, incluyó la regulación de fecundidad, con especial atención de adolescentes, mediante programas de educación y salud. Propuso una implementación participativa de la política. Por último, sobre el aborto propuso la despenalización en casos de embarazo por acceso carnal sin consentimiento, inseminación artificial o transferencia de óvulos no consentidos, ante riesgo de integridad personal o salud de la madre o por patologías genéticas del feto, incompatibles con la vida humana.

Se fundamentó en los planteamientos de tratados internacionales sobre la protección de la mujer ante el ingreso a procesos de integración al desarrollo, al crecimiento económico y a la reproducción humana. Entre estos tratados destacó las Conferencias y Convenios internacionales y la legislación interna sobre políticas de población; la Constitución política de 1991 y en el derecho a la regulación de la fecundidad, o el derecho de las parejas a decidir número y espaciamiento de hijos. El derecho a la maternidad sin riesgos, y el derecho a un aborto seguro. Este último basado en la penalización de los abortos por

razones de discriminación y subordinación de la mujer a condiciones socioeconómicas inferiores e inseguras. La senadora hizo especial énfasis en los derechos de los jóvenes y adolescentes, entre estos el derecho a la información, a servicios y educación sobre métodos de anticoncepción y prevención de ITS y Sida, a la privacidad, al respeto, la confidencialidad, la intimidad. También señaló deberes y responsabilidades en materia sexual (Córdoba de Castro, Piedad, 2002).

Este proyecto de ley que incluía todos los aspectos defendidos por las mujeres hacia varias décadas atrás, pasó al primer debate del senado por parte de una senadora del Movimiento Mira¹⁴³: Flor Modesta Gnecco Arregocés. La senadora presentó varias objeciones sobre las nociones usadas en la ley, por su ambigüedad, especialmente en el uso del plural del término pareja, pues con esto, según ella, se contemplaba la posibilidad de establecer parejas distintas a las tradicionales, sobre todo del mismo sexo. Aclaró su rechazo a la actividad homosexual por ser estéril para la procreación. Asimismo rechazó todo lo relativo al género, pues para ella era uno sólo y se ha definido ya por la naturaleza biológica. Sobre el aborto consideró innecesario volver sobre la cosa juzgada, discutir lo mismo de la sentencia C-647-01. El aborto a la luz de la Constitución Política es inconstitucional. Se sugirió archivar este proyecto (Gnecco Arregocés, 2003).

El debate moralista continuaba, en esta ocasión por cuenta del partido MIRA, con base en la negación de la autonomía del cuerpo de la mujer, debido al privilegio del papel como madre de familia. Rechazó todos sus sustentos, desde la CEDAW sobre el género, hasta la idea de un tercer género o tercer sexo. Este proyecto se presentó nuevamente en el senado a primer debate con ponencia por el senador Gustavo E. Sosa Pacheco¹⁴⁴, dos meses después.

¹⁴³ Movimiento Mira, es un movimiento político, autodenominado Movimiento Independiente de Renovación Absoluta. Nació en el año 2000, de origen cristiano, y se orienta a reunir en sus filas a creyentes de diversas religiones.

¹⁴⁴ El senador Sosa es miembro del "Movimiento Colombia Por Siempre" fracción del movimiento Cambio Radical del Partido Liberal. El movimiento cambio Radical ha sido impulsado por Germán Vargas Lleras (nieto del expresidente Carlos Lleras Restrepo). Apoyó fuerzas liberales disidentes que se unieron a la campaña del presidente conservador Álvaro Uribe Vélez en las elecciones de 2002. Desde entonces se ubica con más cercanía a la corriente Uribista.

El senador en esta oportunidad, incluyó al título el siguiente texto: “modificación del artículo 124 del código penal - ley 599 de 2000”, (código penal), y modificó varios aspectos del proyecto de ley, con los cuales, según el senador, se pretendía dar más viabilidad. Sus modificaciones no fueron esenciales, empezó con los planteamientos de los DSR y su soporte para las normas y tratados internacionales, así como sus implicaciones en la SSR de las mujeres y en especial de los adolescentes. Tocó el tema del aborto como parte de los DSR. Mostró las políticas de SSR en Colombia, a partir de la Constitución de 1991 y la ley 100 de 1993, señaló en esta última un problema de cobertura de las acciones de planificación familiar sobre la población de escasos recursos. Y recordó al Congreso su competencia para regular la despenalización del aborto, como lo había planteado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, “corresponde al legislador en virtud de su potestad definir las conductas que considere como hechos punibles” (Sosa Pacheco, 2003).

En el proceso de debate, en contra del proyecto de ley por parte de la Iglesia y el partido Conservador, se realizaron distintas estrategias orientadas a favorecer su hundimiento. Se enviaron cartas y comunicados dirigidos a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima, y se usaron varios medio de comunicación virtual para adelantar una campaña de oposición basada en argumentos que intentaban poner en tela de juicio la autoría del proyecto y cuestionar su respaldo por parte de “el poderoso y abortista Centro legal para los derechos reproductivos y políticas públicas” (El Catolicismo, 2002). Se hicieron acusaciones sobre el uso de eufemismos, al referirse a normas sobre SSR y no a despenalización del aborto. La Iglesia defendió el derecho a la vida desde la concepción, por eso usó lemas en contra tales como: “No a la violencia intrauterina” con el fin de aparecer con una postura defensora de la vida del feto y de su tutela.

Este proyecto de ley que buscaba por tercera vez, ubicar en el debate legislativo la política de SSR basada en los DSR, fue hundido. En esta ocasión la presión de parte de los grupos alineados en la cultura católica tradicional fue pública y masiva.

5.5.1. Mujeres: otro intento por la despenalización

En el 2003 se presentó a la Cámara de representantes otro proyecto de ley, el 236 de 2003 por medio del cual se modificaba el artículo 124 de la ley 599 de 2000. Sus autores Luís Carlos Delgado, Alba Esther Ramírez y Musa Besaile Fayad, del partido Liberal, abogaban por la despenalización del aborto como expresión del derecho a la igualdad. Pero esta vez se señaló el amplio respaldo del proyecto mediante alianzas de otros actores sociopolíticos además de los movimientos de mujeres. Se vincularon la Red Colombiana de mujeres por los derechos sexuales y reproductivos, Red latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir, Red de Educación Popular entre Mujeres, Repem, y personalidades como Eduardo Cifuentes¹⁴⁵, Defensor del pueblo; Edgardo Maya, Procurador General de la Nación y la senadora Piedad Córdoba. Para todos ellos, el asunto central de la despenalización era la carga que representaba el aborto como problema de salud pública: “ocurren 300.000 abortos al año, y la mayoría de adolescentes, cada día llegan 27 mujeres a los hospitales con abortos mal practicados”. Cuestionaron al gobierno y a la Iglesia por la doble moral con la cual se defendía la idea de salvar la vida del feto arriesgando la de la mujer y ocasionando a la vez el aumento del número de niños abandonados. La crítica tocaba la violación de la libertad de cultos y de conciencia, en contravía de los derechos de la mujer embarazada, y la protección de los derechos jurídicos del no nacido, para obligar a la mujer violada a continuar con la maternidad. Esto era “una doble carga sobre la mujer”. La penalización del aborto promovía la práctica clandestina y la comercialización del aborto. Se cuestionó la contradicción entre la Constitución y las implicaciones ocasionadas a las mujeres con embarazos no deseados y sin opción de abortar. Se reclamó con base en la legislación y los tratados internacionales, especialmente en la CEDAW (Delgado, 2003) por ser el aborto una forma de violencia en contra de la mujer.

Para el Cardenal Pedro Rubiano y para los miembros de la Fundación Derecho

¹⁴⁵ Fue Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, Director de la división legal y secretario general (e) de la Superintendencia de Valores, vicepresidente jurídico y fiduciario del Banco de Colombia, Magistrado de la Corte Constitucional, Defensor del Pueblo y director de la división de Derechos Humanos de la UNESCO.

de nacer “Renacer”, despenalizar el aborto era tanto como “despenalizar los secuestros y las muertes”. Este proyecto fue hundido también.

5.5.2. Predominio de servicios

El Ministerio de Protección Social formuló en febrero de 2003 la política nacional de SSR, como política de gobierno. Seis meses antes en agosto de 2002, se habían presentado dos intentos por la definición de una política estatal sobre SSR. La presión de actores intergubernamentales, como el Fondo de Población de Naciones Unidas, UNFPA, la Organización Mundial de la Salud, OMS y el Banco Mundial exigía una mayor capacidad gubernamental. Las fuerzas globalizantes estaban posicionadas en el Ministerio de Protección social. Se definió focalizar a las poblaciones vulnerables. En esta sección se presenta la contienda por una política de SSR basada en servicios, no en derechos.

En febrero de 2003 el gobierno implantó la política nacional de SSR para el período 2002 a 2006, aunque en 2009 aún funciona como tal. El Ministro de Protección social, Juan Luís Londoño de la Cuesta¹⁴⁶, promotor del avance del pluralismo estructurado en la reforma de la salud en Colombia, había orientado el propósito de la política de SSR. En un marco de política de gobierno conservador, el sustento principal de la política fue los compromisos internacionales con la SSR, Con la Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994, y la incorporación de la definición de salud de la Organización Mundial de la Salud. A partir de un análisis de la situación de SSR en Colombia con base en la relación entre SSR, DSR y desarrollo, señalaron los principales problemas en este tema, sin mencionar de ninguna forma el aborto.

Pero una política elaborada en el marco de la reforma de la salud del país, no planteaba la defensa de los DSR, al contrario su contenido tenía grandes incongruencias y vacíos. Esta política entendía los DSR como servicios individuales que podían ofrecerse mediante un servicio público de salud, con

¹⁴⁶ Muerto el 6 de febrero de 2003, víctima de un accidente aéreo, unos días antes del lanzamiento de la política.

participación del sector privado. Circunscribió la salud sexual exclusivamente a las relaciones sexuales y a la organización de servicios de atención de las principales ITS y, a la difusión de actividades en el marco del Plan de Atención Básica, PAB. Finalmente se confundió la atención básica con el PAB, y el derecho a la salud con el servicio público a cargo del Estado. Este servicio público de salud, además de tener menos regulación por parte del Estado, quedaba inmerso a un mercado imperfecto como parte del desarrollo del pluralismo estructurado. Esta política se basó en la Constitución Política que había ratificado los DSR como derechos humanos, pero en la práctica favoreció la propuesta de libre mercado en salud y reactivó el vínculo entre el crecimiento económico, desarrollo y control poblacional. Esta política fue el soporte del poder ejecutivo en confrontación con el legislativo. Y se definió como política de gobierno.

Al inicio del siguiente período legislativo en febrero de 2004 la senadora Alexandra Moreno Piraquive cofundadora del Movimiento Mira, disidencia del partido Liberal, presentó dos proyectos de ley al senado sobre política de SSR. El proyecto de ley 11 de 2004 y el proyecto de ley 169 de 2004. Con ambos proyectos se buscaba que el Congreso de la República dictara normas sobre atención, promoción y prevención de la SSR. Ninguno de los dos proyectos pasó al segundo debate, pero lo más interesante fue que en ambos proyectos se debatieron los DSR.

En ambos se presentó la SSR como un derecho prestacional¹⁴⁷ a cargo del Estado colombiano, prestado y garantizado con un carácter prevalente. En consecuencia el Ministerio de la Protección Social debía en coordinación con las entidades territoriales y en ejercicio de sus competencias constitucionales y/o legales, coordinar la ampliación de cobertura de toda la población en acciones y derechos derivados de los DSR, tales como la planificación familiar, la libertad de manejo de la fecundidad, manejo de lactancia, ITS, atención

¹⁴⁷ El derecho a la salud entendido como derecho prestacional, significa, de acuerdo con la Constitución, que la salud no es un derecho fundamental de inmediata aplicación, debido a la ausencia de recursos. Es un derecho de desarrollo progresivo, es decir de realización progresiva en tanto se cuente progresivamente con recursos que lo permitan (Naranjo Mesa, 1999).

prenatal y atención de la violencia doméstica y desarrollo de programas de promoción, prevención y atención. De esa manera los servicios de SSR se introdujeron a la seguridad social.

Con este proyecto se buscaba que el Estado regulara la cobertura de la SSR en el territorio nacional, con base en los lineamientos de las Naciones Unidas, establecidos en las Conferencias de El Cairo, 94 y de Beijing, 95. Pero en la realidad no se defendía un derecho sino el servicio que podría ser ubicado en el sistema normativo del Sistema General de la Seguridad Social de Colombia mediante el compromiso creciente de la política frente al ejercicio de los DSR. Al contrario de la política gubernamental de SSR, este proyecto buscaba hacer realidad los DSR, pero como derecho prestacional y progresivo, con lo cual se reducía en esencia el derecho a la salud. Quedaba como derecho de propiedad individual y dejaba lo reproductivo sin relación alguna con la sexualidad. La inclusión de la atención de la SSR en el Sistema General de Salud se haría por el Plan de Atención Básica, pero como un programa de alta externalidad.

Los sustentos del proyecto retomaban la política del UNFPA en el documento "Lecciones aprendidas del Programa País 1998-2001", sobre la naturaleza fundamental del derecho a la SSR, y el proyecto de la Región del Magdalena Medio auspiciado por ese mismo organismo internacional, para defender la promoción de los DSR y hacer hincapié en la aplicación de ese enfoque para potenciar el papel de la Mujer (Moreno Piraquive, 2004a; Moreno Piraquive, 2004b). Sin embargo, lo que estaba en juego era la concepción de derecho y de autonomía de la mujer en asuntos como la libre opción de la maternidad y el aborto. Se enmarcaron en el Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 06 'Hacia un Estado Comunitario' en el cual se orientaba la inversión en SSR en el marco de las metas del Milenio definidas por las Naciones Unidas.

En la ponencia para el primer debate en el senado del otro proyecto, el 169 de 2004, la senadora ponente, Piedad Córdoba, ratificó la importancia de ubicar el servicio de SSR en el sistema normativo del Sistema General de la Seguridad Social en Colombia, pero como derecho. Esta vez la senadora Córdoba

propuso incrementar el compromiso político frente al ejercicio de los DSR a nivel nacional y en las entidades territoriales. Para ella el problema central era el de los embarazos adolescentes y las formas de intervenirlos en una política de Estado. Con base en los informes de la OMS y de la ENDS 2000, donde aparecía el aumento progresivo de las relaciones sexuales en los adolescentes en forma temprana (Mientras el 44.5% de las mujeres entre 20 y 25 años de edad reporta haber iniciado sus relaciones antes de los 18 años; en el grupo de 40 a 45 años, solo el 34.1% indica haberlas iniciado antes de esa edad). Igualmente señaló las diferencias por región y estrato social (la primera relación sexual ocurre más tempranamente en el área rural que en la urbana y la iniciación temprana de las relaciones sexuales es más frecuente en los estratos bajos). Lo cual implicaba una más alta probabilidad de tener un número mayor de hijos en las adolescentes (de 15 a 19 años) y un mayor riesgo de abortos provocados. Para la senadora el que el aborto fuera una práctica ilegal realizada por personas empíricas y en condiciones sanitarias deficientes, convertía al aborto en problema de salud pública. “Es la segunda causa de mortalidad para el grupo de 15 a 19 años de edad, según el Estudio Nacional de Salud Mental realizado por el Ministerio de Salud en 1998”. Añadió el escaso conocimiento y uso de los métodos de anticoncepción. La senadora Córdoba rechazó la política de gobierno de SSR para el período 2002-2006 y defendió la idea de convertirla en política estatal para reconocer en forma definitiva y permanente los DSR y su protección (Córdoba Ruiz et al., 2004). La ponencia del primer debate del proyecto de ley 11 de 2004 no apareció en los archivos.

5.5.3. Adolescentes pobres y campesinos, atrapados en el MSR

Al siguiente año en el 2005 llegaron al Congreso dos proyectos de ley más sobre normas de SSR, pero en esta ocasión su cambio fue rotundo. Se focalizó a la población adolescente y campesina y se presentó como sustento en ambos proyectos la doctrina de manejo social del riesgo, MSR, tomando la pobreza como un riesgo y como el más grande a mitigar mediante estímulos económicos. El problema poblacional derivado de la pobreza, al estilo de las tesis neomalthusianas, era “el embarazo adolescente” y se intervendría mediante el esquema de control natal; pero ya no se delegaría en un actor

privado como en los sesentas sino que se haría con él, además se condicionaría el estímulo económico al cumplimiento de preceptos católicos y de sometimiento a la planificación familiar.

En este marco, el primer proyecto de ley, 261 de 2005 del senado, intentó hacer normas para la protección de la familia, la prevención de los embarazos en la población adolescente y la planificación familiar. Su autor fue el senador Manuel Antonio Díaz Jimeno del partido Liberal, planteó en seis artículos la base del proyecto. Propuso que el Estado a través de entidades gubernamentales (Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación, Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Alcaldías Distritales y Municipales) y entidades privadas (Profamilia) desarrollara planes y programas para fomentar la cultura de la planificación familiar en la población adolescente y campesina del país. Propuso también campañas de difusión y capacitación por los diversos medios de comunicación. Sobre los estímulos económicos, el Estado premiaría a los matrimonios, las parejas y las madres cabeza de familia. A “los matrimonios celebrados por los ritos legalmente reconocidos por la ley”, “a las parejas que tengan convivencia de hecho, cuando declaren y certifiquen que se han sometido a un régimen de planificación familiar integral”, a las madres cabeza de familia que obedecieran el régimen de planificación familiar después del primer hijo. Conminó al Estado a crear estímulos y recompensas para los hombres y mujeres que ya habían procreado, y que decidieran “libre y voluntariamente” practicarse una intervención quirúrgica como método de planificación familiar. Presentó alternativas económicas a la situación económica del país, en caso de no permitir inversión de dineros extras en los estímulos económicos al sometimiento al régimen de planificación familiar integral. El senador fácilmente desechó los DSR, redujo el problema del embarazo precoz y del aborto a un asunto de pobreza como escasez de recursos y de decisión individual, frente al cual es propicia y eficaz una política coercitiva orientada a obtener cambios de comportamiento mediante recompensas y estímulos monetarios.

Este proyecto se llevó a primer debate en el senado. La ponencia fue presentada por la Senadora Flor M. Gnecco Arregocés, también liberal, quien adicionó un pliego de modificaciones con base en la idea de la familia como núcleo fundamental de la sociedad. Para la senadora el riesgo de un embarazo no deseado era el convertirse en madre solteras con alta posibilidad de prostitución. Por lo tanto, el problema para ella empezaba en la familia, en la educación sexual y su solución era posponer la realización de familia propia por parte de los adolescentes hasta tanto se lograra devengar un salario de manera autónoma.

El proyecto sí iba orientado a la población afectada, madres cabeza de familia y jóvenes, para la senadora, se trataba de favorecer la planificación familiar con estímulos para lograr disminuir las tasas de desempleo, deserción escolar, violencia intrafamiliar, economía informal, adicción a las drogas, prostitución, pandillismo, vandalismo, y sobre todo la pobreza. Con los estímulos de controlarían todos los problemas, aunque ella era escéptica dado el déficit de recursos gubernamentales existente. Más allá de los DSR para ella era una toma de conciencia de parte de los jóvenes y liderazgo del gobierno para adelantar alternativas efectivas para la población más vulnerable. La visión del problema del embarazo adolescente era la misma que la de la explosión demográfica en los años sesenta. El origen de la explosión demográfica estaba en la pobreza, el cambio estaba en quien lo intervenía.

El pliego de modificaciones presentado por la senadora Gnecco se organizó en un articulado sobre la cultura del embarazo responsable para una parte de la población adolescente y campesina del país, con dos componentes, uno de ellos incluyó el estímulo; acceso a la educación y atención en salud para los hijos de los matrimonios legales y las parejas que se sometían voluntariamente al plan de planificación familiar integral, y acceso a la adquisición de vivienda propia, siempre que se sometieran al plan de planificación familiar integral. Propuso lo mismo para las madres cabeza de familia (Díaz Jimeno, 2005).

En este primer debate en el senado el proyecto fue hundido. La ponencia de la

senadora mantuvo la esencia de la propuesta inicial, introducir la filosofía del MSR y la economía neoclásica para el control de la SSR. Pero en ninguno de los dos se mencionaron los compromisos del Estado con la SSR con base en las Conferencias y Convenciones internacionales suscritas ni el bloque de constitucionalidad. Se desconocieron los DSR y se señaló el origen del problema en una parte de la población.

El segundo intento fue presentado por la senadora Alexandra Moreno Piraquive, mediante el proyecto de ley 264 de 2005. Con este se pretendía dictar normas sobre atención, cuidado, promoción y prevención de la SSR, institucionalizar el control natal y se crear estímulos a la familia poco numerosa. Este proyecto como el anterior, tomaba el enfoque de MSR y de la economía, pero en esta oportunidad profundizaba el enfoque y añadía el control natal. Con la misma idea de los anteriores proyectos presentados por la senadora Moreno en el año 2004, este proyecto intentó institucionalizar el control natal como una medida de salud pública. Un control natal que consistía en un acto voluntario y responsable por parte de la mujer o el hombre de control de la fecundidad. Como expresión del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad; los servicios de SSR distribuirán métodos anticonceptivos de manera gratuita para los estratos uno y dos, y programas de información orientados exclusivamente a las mujeres, las más necesitadas.

Para la senadora los principales problemas a destacar eran los embarazos no deseados, por causa de la pobreza y sus efectos sociales y económicos, en el crecimiento desordenado de la sociedad y el subdesarrollo. Como parte del régimen de estímulos para las familias que controlaran la natalidad, después de tres hijos, propuso acceso preferencial a la institución escolar; un cupo en las instituciones docentes de carácter oficial para los hijos, en el servicio militar se disminuirá en un mes; el costo de las matrículas y de las pensiones educativas en las instituciones docentes de carácter oficial se disminuirá en un 10%; el costo de los servicios de salud para todos los miembros de la familia se reducirá en un 10%; reducción del 25% en el costo para el acceso a los espectáculos públicos organizados por el Estado, el uso y el goce de los

parques de propiedad de las entidades públicas, el acceso a los museos oficiales; becas de estudio por parte de instituciones educativas oficiales y públicas (Moreno Piraquive, Alexandra 2005).

Este proyecto también reducía la problemática del embarazo precoz y del embarazo no deseado a la organización de un estímulo capaz de revertir el riesgo de no acceder a recursos económicos. En esa vía mantener el desorden que implicaba no controlar el embarazo propiciaba más pobreza. En ese sentido la intervención propuesta reducía la SSR a una serie de conductas reproductivas a elegir en el marco de recursos escasos. Se envió a primer debate en el senado.

La ponencia del primer debate le correspondió a la senadora Piedad Córdoba. Ella defendió la necesidad de formular una política de Estado en SSR y se opuso al discurso de institucionalización del control natal y de estímulo a las familias. Propuso la idea de la SSR con base en los DSR y reclamó la ausencia del aborto en una política de SSR, más en las condiciones del conflicto armado. Pidió la despenalización como una política con perspectiva de género en contra de la violencia. Los argumentos esgrimidos por la senadora fueron los siguientes: la política estatal en SSR es un mecanismo de “reconocimiento definitivo y permanente de la protección de los DSR como derechos humanos”, y su alcance iba “más allá de las relaciones sexuales e implicaba a todas las autoridades públicas”. Más que institucionalizar el control natal, que ya estaba institucionalizado se trataba de realizar “programas de educación, acceso, suministro y financiación de dichos métodos” que eran insuficientes. En vez de estimular a la familia poco numerosa lo que había que hacer era programas educativos y asignación de recursos para ejercer libre y responsablemente el derecho a decidir cuántos hijos tener y con qué espaciamiento. Para ello propuso el derecho a la autodeterminación reproductiva, como uno de los componentes de los DSR.

La senadora añadió al problema el argumento de la ineficacia de la moratoria social¹⁴⁸ de los jóvenes y reclamó al Estado el no cumplimiento de sus deberes. Propuso la educación como medida capaz de romper el círculo intergeneracional de transmisión de la pobreza. Para terminar adicionó artículos sobre el aborto, con base en la sentencia C-647-01, con el fin de despenalizar el aborto en casos de violación, no legalizarlo. Sus argumentos fueron la prevalencia de los derechos fundamentales de la gestante y el desconocimiento por parte del legislador de los derechos de la mujer embarazada. Mostró el hecho según el cual, el Informe de la Misión Colombia ante la Comisión de Derechos Humanos de 2002, la violencia contra la mujer, en particular la violencia sexual ha sido perpetrada por grupos armados y se ha vuelto habitual en medio del conflicto sin observar el Derecho Internacional Humanitario. En su discurso aseveró “nadie, ni siquiera el órgano legislativo, tiene que requerirle a una mujer el cumplimiento de cargas que le imponen en un grado tan alto el sacrificio de valores vitales garantizados”¹⁴⁹ (Córdoba de Castro, Piedad, 2005).

En síntesis la ponencia de la senadora Córdoba propuso una política de SSR con un campo de acción amplio y con énfasis en la población adolescente; la vía serían los DSR como derechos humanos y la búsqueda de la equidad de género como fin último. Asimismo la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, con inclusión de programas de educación y orientación sexual.

El debate por la despenalización del aborto y especialmente del aborto por violación se dio entre el poder legislativo, el judicial y el movimiento de mujeres. Se logró incluir en la política de SSR, con un leve cambio, despenalizarlo en condiciones extraordinarias de motivación, con base en el fallo de la Corte constitucional. Frente a otras problemáticas de la SSR de los jóvenes la discusión quedó pospuesta. Se presentaron varias propuestas de ley por parte de movimientos políticos liberales, con grandes diferencias entre ellas. Unas se

¹⁴⁸ Se entiende por moratoria social la licencia otorgada al joven para prolongar su estancia en la institución escolar con el fin de, posponer en teoría, su ingreso al mercado laboral.

¹⁴⁹ Subrayado del original

fundamentaron en los DSR, otras por el contrario se aproximaron al servicio, al MSR y al pluralismo estructurado en el sistema de salud; en todas hubo una característica común, su relación con el SGSSS: se propuso que los servicios a prestar formaran parte del Plan de Atención Básica, del plan a cargo del Estado solamente. En esta contienda la política de SSR del gobierno de Uribe Vélez implantó los servicios y desechó los derechos con fundamento en el MSR y apoyo en organismos intergubernamentales. La autonomía del Estado respecto de actores internacionales facilitó la permanencia de políticas restrictivas frente a los DSR pese a los múltiples intentos por la defensa y respeto de los DSR sostenidos en las confrontaciones entre los actores sociopolíticos de la esfera nacional.

5.6. La contienda política se reubica. Diciembre 14 de 2005 - mayo 10 de 2006

Con el proceso de reelección del Presidente Álvaro Uribe en 2005 se presentó una nueva demanda por la inconstitucionalidad de los artículos relativos al aborto en el código penal, ley 599 de 2000. La contienda política indujo un cambio en la posición de todos los actores. El rumbo del aborto en el país tomó otra dirección y con él los derechos sexuales y reproductivos (DSR). En esta sección se presenta la dinámica sociopolítica de estos cambios.

En el año 2005 el debate sobre el aborto en el país ya había completado cuatro décadas impulsado siempre por los movimientos de mujeres y de feministas. Se había realizado múltiples intentos de despenalización y de legalización, a los cuales se respondió con desconocimiento de los derechos de las mujeres. Finalmente un mecanismo constitucional, la interposición de demandas abrió una posibilidad para el caso de los embarazos por violación. Una decisión gradual de la Corte Constitucional, que tomó ocho años entre 1994 y 2001, otorgó libertad al juez para no declarar culpable a la mujer que abortara en condiciones extraordinarias de motivación. Cuatro años después el país vivió un proceso distinto, se dio lugar a la Sentencia C-355 de 2006 de la Corte en

respuesta a la demanda de varios artículos del código penal, con la cual, el manejo político del aborto tomó otro rumbo. La contienda política se reubicó totalmente. En esta sección se presenta el proceso que condujo a este triunfo de las mujeres y al cambio en la contienda política por la SSR.

En el año 2005 el país se preparaba para una de las decisiones más costosas para la población y para la democracia participativa de la Constitución del 91, la reelección del presidente Álvaro Uribe Vélez y con él la profundización de los principios del Estado Comunitario de su Plan nacional de desarrollo. Según el Plan, el problema ya no era el atraso, la pobreza ni la guerra, sino el Estado, la corrupción y la debilidad de las instituciones, la solución por tanto era un cambio en su perfil. “Hacia un Estado Comunitario” conducía al Estado y a la administración pública a una estructura político-administrativa mínima con elementos característicos, que le permitieran profundizar los principios neoliberales y mantener su legitimidad tradicional carismática (Weber, 1998). Así las cosas, el desbalance de fuerzas públicas, la recesión de la economía y la agudización del conflicto, que vivió el país durante lo transcurrido del gobierno, tuvieron una orientación: legitimar las estrategias del Plan nacional de desarrollo: seguridad democrática, crecimiento económico, equidad social y reforma del Estado (Mejía Quintana et al., 2007). En ese marco, parecían escasas las posibilidades para el desarrollo de un debate sobre los derechos de las mujeres o de los jóvenes, y para los DSR. No se vislumbraba la opción de aparecer en esa arena política. “El conflicto armado se llevaba todas las noticias” (Gómez, C, 2008). Entre tanto se realizaba la reforma política del Estado y la profundización de los principios neoliberales. Sin embargo, la contienda política por las políticas de SSR se fue ubicando en medio de la estructura de oportunidad política que se abrió. Además el proceso político del aborto reunía dos elementos claves, una demanda de inequidad y una fuerza social acumulada, dos aspectos de importancia para la reforma estatal del gobierno de Uribe.

Este proceso se desarrolló desde el 14 de abril de 2005 y el 10 de mayo de 2006, aunque traía un largo proceso detrás. En abril se instauró la primera

demanda de constitucionalidad condicionada del artículo 122 del código penal a la cual se respondió por la Corte con un fallo inhibitorio el 7 de diciembre. La segunda demanda fue sobre la inconstitucionalidad de los artículos 122, 123 y 124 de la Ley 599 de 2000, código penal, y se entabló cinco días después, el 12 de diciembre, de la cual se obtuvo respuesta el 10 de mayo de 2006 cuando se declaró en la Sentencia que no se incurría en delito de aborto en tres casos. A partir de esa fecha se inició el debate público por el fallo de la Corte. El inicio de este proceso se sintetizó alrededor de un grupo de profesionales jóvenes que incoaron las demandas desde abril de 2005. Pero esta vez la estrategia fue distinta, se desplegó el “Proyecto Laicia”, Litigio de Alto Impacto en Colombia, en el propósito de debatir la constitucionalidad del Aborto.

El proyecto Laicia pretendía trabajar desde la rama judicial mediante una modalidad de litigio denominada “estratégico”. Este litigio buscaba generar impacto en varios sectores de la sociedad y de las políticas. Dicho proyecto se facilitó por los acumulados sociales de los movimientos de mujeres y de feministas, los grupos, redes y personas organizadas alrededor de una meta, la realización de los derechos de las mujeres en Colombia. El empuje orientado hacia la rama judicial lo realizaron la abogada Mónica Roa¹⁵⁰ y la politóloga Claudia Gómez¹⁵¹. Fue favorecido por el antecedente de Mónica Roa con organizaciones internacionales promotoras de los Derechos Humanos, y el interés en Colombia y en Latinoamérica en el desarrollo de estrategias judiciales. El proyecto Laicia se desarrolló en Women's Link Worldwide¹⁵², desde donde ya se venía trabajando el problema del aborto. En el territorio nacional no faltaban actores dispuestos y a vincularse a esta propuesta. Para empezar con sólo uno de ellos, los movimientos sociales, se facilitó la convergencia y articulación de la demanda social. Inicialmente la organización

¹⁵⁰ Abogada egresada de la Universidad de los Andes, especializada en Derecho Internacional y Derecho Comparado, magíster en Derecho Global de Interés Público.

¹⁵¹ Politóloga e historiadora egresada de la Universidad de los Andes, trabajó en la Defensoría del Pueblo con la Red de promotores de Derechos Humanos, con proyectos de mujeres y de población en situación de desplazamiento. Trabajó también para la Corporación Eco-Mujer.

¹⁵² Women's Link Worldwide es una organización internacional de derechos humanos sin ánimo de lucro. Fue fundada en 2001, su trabajo está dirigido a asegurar la equidad de género en el mundo. Luchan por el avance de los derechos de las mujeres a través de implementación de estrategias con las cortes.

social denominada “La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres¹⁵³” que llevaba un poco más de quince años discutiendo el problema del aborto y los DSR, apoyó el despliegue de la primera fase del proyecto Laicia. Se trataba esencialmente de preparar y socializar el proyecto, con lo cual se esperaba ampliar la convocatoria y fortalecer la base social. Se lograron rápidamente nuevas alianzas pues se mantuvo la pluralidad de criterios sociales y políticos frente al aborto. Para ellas y ellos el apoyo y asesoría en el manejo de las comunicaciones durante esta fase, permitió madurar la propuesta de incidencia política. En poco tiempo se vincularon más actores y el repertorio político se diversificó. Se realizaron marchas, intervenciones ciudadanas¹⁵⁴, debates y entrevistas. El aborto llegó a la prensa nacional y allí se quedó, desde el 14 de abril de 2005, cuando empezó formalmente la segunda fase del proyecto; ya se había redactado la demanda, se trataba entonces de radicarla en la Corte constitucional¹⁵⁵, sin dejar, paralelamente, de generar opinión pública (Roa López, Mónica del Pilar 2008).

El fundamento jurídico de la demanda estaba en las recomendaciones de los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Estos comités, encargados de monitorear el cumplimiento de los tratados internacionales firmados por Colombia, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana, entre otros, habían recomendado en reiteradas ocasiones al gobierno de Colombia despenalizar el aborto por ser la tercera causa de mortalidad materna en el país, y por ser expresión de violencia y discriminación en contra de la mujer (La Semana, 2005).

Con la interposición de la demanda la base social se activó. Recibieron respaldo espontáneo de grupos y organizaciones en las regiones, de los partidos tradicionales y de movimientos políticos, aunque para las organizadoras, el conflicto armado y su manejo por los medios de

¹⁵³ Es un colectivo de instituciones y personas que trabaja por los DSR de las mujeres.

¹⁵⁴ Intervención ciudadana es la posibilidad que tiene una persona (natural o jurídica) que no es parte directa en un proceso judicial de intervenir mediante la entrega de información sobre un punto de derecho o algún otro aspecto del caso que pueda asistir al juez o Corte en el estudio y resolución de la materia objeto del proceso. Busca generar un efecto pedagógico y un efecto persuasivo. En: http://www.womenslinkworldwide.org/gjo_strategies_amici.html

¹⁵⁵ La demanda de inconstitucionalidad la incoaron Mónica Roa Pablo Jaramillo Valencia y por Marcela Abadía, Juana Dávila y Laura Porras.

comunicación, impedían visibilizar el movimiento (Roa López, Mónica del Pilar 2008). Pese a que no parecía ser el momento político propicio, los medios de comunicación desplegaron la noticia. La Corte constitucional se puso en primer plano: el poder judicial debatía tres temas esenciales para el país: la reelección del presidente Uribe para el período 2006-2010, el proyecto de ley de justicia y paz impulsado por el gobierno y el proyecto de despenalización del aborto.

Con la entrevista a la primera dama Lina Moreno de Uribe realizada por Yamit Amad y publicada por *El Tiempo* en septiembre de 2005, el país impulsó el debate al mismo tiempo sobre la “reelección del presidente y la despenalización del aborto. La puerta de entrada al tema fue el aumento de las cifras del embarazo juvenil, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y la Universidad Externado de Colombia, a lo que se añadió propuestas sobre educación sexual y se introdujo un asunto central en el debate de la equidad de género: la justicia social. La señora Moreno señaló su oposición a la legalización por implicar aborto sin condiciones especiales y su apoyo a la despenalización. En su discurso los principales argumentos de cada tema fueron: “Un gobernante tiene derecho a ser reelegido, porque lo hace bien” [...] “en el país una de cada tres mujeres que alguna vez han estado embarazadas, acepta que ha enfrentado la experiencia de interrumpir su embarazo. Cuando se trata de mujeres menores de 20 años esa proporción asciende al 44,6 por ciento [...] “no es justo que el estrato seis tenga seguridad, cuidado, higiene, atención, prevención y el uno no”. [...] Y lo que es más grave es que se termina penalizando a la mujer de estrato uno”. Para terminar se señaló el desacuerdo de Uribe con el aborto y su respaldo al trabajo de la Corte constitucional y del Congreso de la República en la vía de la despenalización, por encima de la firma del protocolo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

Por su parte el periódico *El Espectador* en la misma semana también presentó su apoyo con la invitación a ver el estreno de la película *Vera Drake*, la historia de una mujer condenada en Inglaterra por practicar abortos clandestinos a mujeres pobres y desesperadas. Y el diario conservador *El Nuevo Siglo* dedicó su editorial a defender tanto la vida del feto como la injerencia de la Iglesia

Católica en los asuntos nacionales. En la misma dirección Rafael Nieto Loaiza columnista de *El Tiempo* criticó desde el ámbito del derecho internacional la estrategia de la abogada Roa. La calificó de un montaje que asaltaba la buena fe de los colombianos y defendió la discusión en el Congreso, como escenario de la democracia por excelencia, en contra de los tribunales. En la siguiente semana la columna de Nieto Loaiza fue respondida por la periodista Marianne Ponsford¹⁵⁶ con un tema de escaso debate, el amor por “los millones de niños que malviven en el país”.

El debate llegó a las universidades, a las calles y al cotidiano de la sociedad. La Corte Constitucional pidió conceptos a las principales entidades relacionadas con el tema. Las opiniones fueron diversas, desde el Ministerio de Protección Social, que comparó el aborto con la pena de muerte del *'nasciturus'*, y con el sometimiento del ser más indefenso y pasivo a la desaparición forzada, hasta la Procuraduría, que abogó por la despenalización en casos extremos (Revista Mujeres hoy, 2005).

En diciembre de 2005 la corte falló, declaró sentencia inhibitoria. Para Mónica Roa era inexplicable ese resultado (Roa López, Mónica del Pilar 2008). Se habían perdido algunas hojas claves del cuerpo de la demanda. Pese a que la Corte había podido declararla inadmitida o rechazarla, se había inhibido, lo cual implicaba abstención de la Corte para decidir debido a vicios de forma de la demanda; se adujo además la necesidad de demandar por inconstitucionalidad todos los artículos relacionados con el aborto en el código penal, no solamente el 122 con el cual se había entablado la demanda. Pero dada la coyuntura política, para la Corte resultaba muy costoso declararla como rechazada. Su fallo no fue unánime. Había otras fuerzas actuando en medio de la correlación.

La composición de la Corte para el fallo inhibitorio fue la siguiente: se firmó el fallo por los magistrados Manuel José Cepeda Espinoza, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Gálvis y Clara Inés Vargas.

¹⁵⁶ Nacida en Inglaterra y con nacionalidad colombiana. Comunicadora social de la Universidad Javeriana de Bogotá y master en Estudios Hispánicos en London University. Fue fundadora y gerente de la revista *Malpensante*, editora Senior del Grupo Planeta en Madrid, directora de la revista *Cromos*. Actualmente dirige la revista cultural *Arcadia* y es columnista del *Espectador*.

Salvaron el voto los magistrados Jaime Araújo Rentarúa, Alfredo Beltrán Sierra y Humberto Sierra Porto. Entre las razones del salvamento de voto por parte de estos magistrados estuvieron las siguientes: Para Araújo Rentarúa, “sólo la mujer podía decidir sobre su propio cuerpo, ni siquiera el marido tenía derecho a decidir”. Afirmó de esa manera el papel del Estado en la garantía de libertad para abortar tanto de las que quieran abortar como de las que no quieran. Beltrán Sierra y Sierra Porto afirmaron que sería punible el aborto sólo si se hiciera sin el consentimiento de la mujer. La mayor tensión estuvo entre los tres proyectos en estudio por la Corte. Finalmente, como es costumbre en esa época del año: diciembre, se tomaron decisiones claves para el país. La Corte dejó la ley de justicia y paz para después, se dio vía libre al proyecto del aborto y se mantuvo en primer lugar la reelección del presidente. La Corte había optado por la neutralidad para complacer tanto a la izquierda como a la derecha y evitar un enfrentamiento con la Iglesia. Para algunos medios de comunicación la razón de la inhibición de la demanda fue que había quedado mal hecha: intentaban calmar el alboroto.

En el texto de la segunda demanda entregada el 14 de diciembre se decidió incluir los artículos 122, 123 y 124 de la ley 599 de 2000 y el numeral 7 del artículo 32 del mismo Código, por violar varios derechos, el derecho a la dignidad, a la autonomía reproductiva, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad y libre determinación, a la vida, a la salud e integridad, a estar libre de tratos crueles, inhumanos y degradantes, y por violar también los derechos humanos derivados de los tratados internacionales. Con esta nueva demanda, entre diciembre catorce y mayo diez de 2006 el país se preparó para la reubicación de la contienda política. Entre esas fechas se anunció la excomuni3n de algunos de los involucrados, por parte de la Iglesia.

5.6.1. Preparación para el cambio en la contienda

Desde el 14 de diciembre se vivió el despliegue de todo un repertorio de acción política¹⁵⁷ con una importante movilización de distintos recursos y mecanismos, entre manifestaciones, movilizaciones, expresiones de apoyo y reafirmación, respaldos, persuasiones, amenazas, recusaciones, quejas y reclamos. Una parte de la contienda se ubicó del lado del “nosotros” con respaldo a la constitucionalidad del aborto en los tres casos específicos y la otra, del lado de “ellos” en defensa de su inconstitucionalidad. Entre las dos posturas extremas hubo distintas posiciones y opiniones en conflicto, incluso al interior de cada postura. Los actores sociopolíticos involucrados se fueron ubicando en la contienda entre estas dos posiciones. En esta sección se presenta el proceso de reubicación mediante los repertorios y recursos movilizados. En el centro se coloca el debate de la Corte que condujo al fallo de despenalización.

Además de los miembros de la rama del poder judicial, los actores que participaron en el fallo de la Corte fueron los siguientes de acuerdo a las redes sociales: en la *esfera nacional*, *Miembros del gobierno* - Poder ejecutivo: Ministerio de Protección Social e ICBF, *Miembros del sistema político*: Organizaciones feministas y movimientos de mujeres, de niños, de población desplazada, de víctimas de la violencia, etc. De *la Iglesia*, Conferencia Episcopal Colombiana, Organización Laicos por Colombia. *Ciudadanos y Academia*: Universidad Santiago de Cali, Academia Nacional de Medicina. De la *esfera internacional*: Red Latinoamericana de Abogados Cristianos y la Red de Abogados Advocates Internacional, Campaña por una Convención Interamericana por los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos.

¹⁵⁷ Formas de intervenir o interactuar en la contienda política. Se incluyen acciones simbólicas, legales o respuestas institucionales y prohibiciones o regulaciones. Las formas de comunicación que participan en la interacción entre los actores, forman parte de estos repertorios (McAdam, D T, Sydney. Tilly, Charles, 2005).

Entre los principales repertorios y recursos movilizados en la contienda se destacan los siguientes:

Movilizaciones: el 28 de septiembre de 2004 se había declarado el día de la despenalización del aborto en América Latina y El Caribe, para el 2005 el país celebró con “un plantón”. Se hizo un acto simbólico de alcance nacional para invitar a celebrar el día. Se movilizaron por todas las estatuas de mujeres existentes en el territorio nacional y les “pusieron la camiseta” (Gómez, C, 2008) que identificaba al proyecto. Los medios de comunicación hicieron el resto del trabajo. “Esas fueron las imágenes que los medios de comunicación pusieron en el momento de la aceptación de la demanda”, y crearon la idea de una gran movilización, aunque en realidad había ocurrido tres meses atrás.

Manifestaciones: el 8 de marzo de 2006 se organizó “una velada” en homenaje a las mujeres muertas por causa de un aborto clandestino. Se prendieron dos mil velas. Se reunieron en el parque de los Hippies de la calle 60 con carrera 7ª, y recibieron un apoyo multitudinario de la ciudadanía, desde músicos de la talla de César López, políticos como Humberto de la Calle, Rudolf Hommes, César Gaviria, hasta periodistas como Pirry, Daniel García Peña y mujeres, jóvenes y ciudadanía en general de todos los estratos sociales (Gómez, C, 2008).

Se había logrado hacer un debate sobre las otras caras del aborto, con otros actores involucrados: desde los dueños de las clínicas de aborto clandestino, los médicos objetores de conciencia, las jóvenes víctimas de abuso sexual, los padres agresores, las mujeres afectadas por el conflicto armado, hasta las mujeres víctimas de abuso sexual y mujeres cabeza de familia víctimas de la pobreza. Todos pudieron hacer oír su voz.

La Iglesia y las fundaciones y organizaciones aliadas, organizaron marchas y campañas en los colegios para recoger firmas en contra del crimen del aborto. En abril, el Episcopado de fuerte raigambre católica sacó en procesión contra el

aborto una de las imágenes más veneradas por los fieles, una copia del célebre Niño Jesús de Praga, conocido aquí como el Divino Niño.

Amenazas: la reacción de la Iglesia y la alta jerarquía eclesial fue importante. Se hicieron entrevistas televisadas y se recolectaron firmas, -dos millones de firmas- en contra del aborto. Propiciaron encuentros donde sólo había personas en contra del aborto con discursos e imágenes señalando al proyecto Laicia como el culpable. Allí estaba Mónica Roa a quien llamaron “genocida” y cuestionaron la integridad moral de las mujeres del Proyecto Laicia; “...fue una encerrona...” (Roa López, Mónica del Pilar 2008). En un encuentro en el Concejo de Medellín se acusó a Mónica Roa por miembros del auditorio de ser “enviada de las multinacionales de la muerte”. En un foro realizado en Bogotá, donde el auditorio y el panel estaban compuestos mayoritariamente por defensores de la penalización, la hostigaron con chupetes de bebé en el cuello, arengas e imágenes del aborto. Sus dos colegas de panel utilizaron fotos de fetos en formación para explicar cómo con el aborto se acababa una vida humana.

Recusaciones: en contra de los magistrados de la Corte que salvaron el voto ante el fallo inhibitorio de la demanda, se interpusieron incidentes de recusación. El cinco de diciembre de 2005, Carlos Eduardo Corssi Otálora, Margarita Rueda, Luis Rueda Gómez y Luis Gómez Acevedo, miembros de la organización Provida interpusieron el incidente de recusación D5764 en contra del magistrado Manuel José Cepeda Espinoza; se alegó que estaba impedido para decidir sobre el aborto en cualquier caso, porque había escrito el prólogo del libro "Cuerpo y derecho, legislación y derecho en América Latina" de Mónica Roa, Luisa Cabal y Julieta Lemaitre, autoras de la demanda en curso. El magistrado alegó que no había tomado posición respecto de las conclusiones del libro, solamente lo había prologado, por lo que la recusación era ilegítima; esta no progresó. En agosto de 2005 Nubia Leonor Posada González, miembro de Provida recusó en contra del Procurador Edgardo Maya Villazón debido a la afirmación publicada en *El Espectador* en julio de 2005, en la cual afirmaba que el código penal tipificaba como delito el aborto. La recusación D-5807 fue declarada impertinente. También por parte de Provida,

Brenda Rocha hizo una recusación, D-6122, contra el magistrado Jaime Araújo Rentería por afirmar la inconstitucionalidad del artículo 28 del Decreto 2067 de 1991 (Monroy Cabra, 2005). También fue denegada. Se aceptó una recusación: el impedimento al magistrado Jaime Córdoba Triviño quien estaba impedido por haber participado en la promulgación de la Ley 599 de 2000, código penal, que estaba en el centro de la demanda.

Reafirmaciones: el siete de diciembre se publicó un comunicado de prensa elaborado por el magistrado Manuel José Cepeda Espinoza, en el cual afirmaba su oposición pública a la demanda y al fallo de la corte. “La Corte declaró que dos demandas contra el artículo 122 del Código Penal, Ley 599 de 2000, no era procedentes y en vez de rechazarlas se hicieron fallos inhibitorios”. “No se explica por qué la norma es incompatible con la carta constitucional. La Corte en este caso funge como juez y como demandante” (Cepeda Espinoza, 2005).

Cuestionamientos: en el periódico *El Espectador* apareció en primera página la noticia de la demanda de inconstitucionalidad con varios cuestionamientos realizados por los involucrados en el proceso. Bajo el subtítulo: Aborto sí ... ¿pero? señaló la posición de los magistrados y cuestionó su postura frente a los demás. De una parte los magistrados Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra optaron por la despenalización total; de otra Manuel José Cepeda, Clara Inés Vargas y Humberto Sierra Porto optaron por la despenalización parcial; y Rodrigo Escobar Gil, Alvaro Tafur y Marco Gerardo Monroy por la penalización total. Se cuestionó al Estado por respaldar la postura de la Iglesia, la cual afirmaba que: "legitimar el aborto es legitimar al Estado para que renuncie a sus deberes frente a la vida humana", según la opinión de Luis Augusto Castro de la Conferencia Episcopal¹⁵⁸.

Persuasiones: se envió carta al magistrado Alvaro Taffur por parte del Alan Guttmacher Institute AGI, encargado de la investigación, análisis de políticas y

¹⁵⁸ Según el diario, "Corte: aborto sí ¿pero...?" *El Espectador*. Bogotá, 20 de Noviembre, páginas 1A-2A.

educación pública en SSR, para señalar el apoyo a la demanda de inconstitucionalidad D-5764 presentada por Mónica Roa. En la comunicación sugirió la lectura del libro "Compartiendo responsabilidades: mujer, sociedad y aborto en el mundo" y "Aborto clandestino: una realidad Latinoamericana", y defendió la legalización bajo el argumento del no aumento de los abortos con la legalización. Al contrario, junto al aborto se podrían integrar acciones de orientación sobre anticoncepción y educación. Señaló las restricciones de los abortos inseguros anunciados por la OMS y ratificó la legalización para disminuir las muertes de las mujeres (AGI, 2005).

Se intentó presionar a los magistrados por parte del Opus Dei, mediante comunicados dirigidos a las esposas de los magistrados. Se enviaron comunicados electrónicos. La Iglesia por su lado, envió cartas a la opinión pública a través de la prensa nacional mostrando cómo se estaba legitimando la irresponsabilidad de Estado con la vida humana.

Los discursos y conflictos de la resistencia al cambio: entre los magistrados y miembros del poder judicial las opiniones estuvieron enfrentadas. La Procuraduría por su parte, consideró contradictorio que el Estado obligara a una mujer a continuar con un embarazo no consentido, cuando es el Congreso el que legisla sobre derechos reproductivos de la mujer en consonancia con los tratados internacionales. Consideró exequible el artículo 122 excepto en los 3 casos discutidos, e inexecutable el 124 y la expresión "o en mujer menor de catorce años" del artículo 123 de Ley 599 de 2000. Su posición respaldó también la autonomía moral del individuo y el concepto relativo de vida digna, con base en el valor de la autonomía. En su sustento defendió la despenalización al ser compatible con la constitución por tratarse de una actuación inclusiva y comprensiva de la diversidad y libertad. Mostró su acuerdo con la dignidad humana como elemento de solución en el conflicto de intereses, de cara al libre desarrollo de la personalidad, de conciencia, culto y pensamiento para tener el número de hijos que se quiera. En ese sentido tomó la dignidad de la mujer como el asunto central de su posición; dignidad que no estaba sujeta a condicionamientos externos como el nacimiento, el estatus o la voluntad divina (Roa López, Mónica del Pilar et al.,

2006a). El Defensor del Pueblo, Volmar Pérez Ortiz, defendió la despenalización en los tres casos, con base en los derechos de la mujer. Dirimió el conflicto del poder otorgado al legislador para juzgar la culpabilidad de la madre, con base en el valor de la dignidad de la vida. Sus argumentos fueron los siguientes: “la penalización no es una medida efectiva para evitar el aborto; no protege la vida; al contrario, mantiene la desproporción entre beneficio pretendido y las restricciones a los derechos de la mujer; viola la dignidad, la igualdad, libertad de conciencia y autonomía procreativa y todos derechos prevalentes de niñas y adolescentes.

La demandante Mónica Roa afirmó sus alianzas políticas. Empezó por los Comités de DDHH los cuales habían recomendado a Colombia despenalizar el aborto, así como también médicos, académicos y voces de todos los colores políticos y posiciones ideológicas. Asimismo el Procurador, el Defensor del Pueblo y la Primera Dama. Ratificó el respaldo de algunos curas que temían por las consecuencias desde el Vaticano. Pese a que el mismo Vaticano había estudiado la situación del aborto y reconocía las cifras de la magnitud del problema. Para el Vaticano, “del 44.5% de mujeres que han abortado, con mayor riesgo de las mujeres entre 15 y 19 años, se producía por ausencia de anticonceptivos, con la más alta mortalidad entre las mujeres pobres por causa de abortos ilegales”¹⁵⁹.

El proceso de la decisión conllevó un debate que incluyó la discusión de los derechos fundamentales y constitucionales. Se aclaró la ausencia de la “cosa juzgada”, pues para algunos defensores de la penalización, ya se había cumplido el estudio judicial de la ley demandada, al responder con sentencias y debates archivados previamente por el Congreso y la Corte. Y se definió con base en el nuevo orden normativo el rumbo constitucional de la discusión colocando en la misma balanza el derecho a la vida del no nacido y a la vida de la mujer.

El debate se dio alrededor de tres aspectos centrales: el significado y valores

¹⁵⁹ *El Espectador*. "Corte: aborto sí ¿pero...?", Bogotá, 20 de Noviembre, páginas 1A-2A.

del no nacido en contraste con los de la mujer, los límites del poder y potestad del legislador ante la decisión de la libertad y autonomía de la mujer y, los casos de despenalización. Para empezar se aceptó y respetó la vida del no nacido como un bien constitucionalmente protegido, pero diferenciando el respeto del derecho a la vida del no nacido, como un derecho subjetivo de carácter fundamental perteneciente a la persona. La vida del no nacido correspondía a un bien jurídico y no un derecho fundamental, sólo podía atentarse contra ese bien, mediante ponderaciones distintas, con otros valores, principios y derechos, a los de la mujer, o los ya nacidos. De la misma forma se aclaró el carácter de los derechos, estos no tenían un carácter absoluto y por lo tanto se debían ponderar con los casos específicos, en este caso de la mujer.

La Corte contradujo el tratado en el cual se especificaba que el *nasciturus* era titular de derechos, pues mientras se mantuviera la indeterminación de si es o no niño por parte de los Estados, y de si es o no una persona humana, no se podía considerar "titular del derecho a la vida" (Roa López, Mónica del Pilar et al., 2006a: 224). Asimismo se presentó la confusión que propició la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica en el aparte "Toda persona tiene derecho a que se respete su vida". Pues se podía entender que este derecho estaría protegido por la ley en general, a partir del momento de la concepción. Pero dado que no se aclaraba si el *nasciturus* era persona desde la concepción o no, ni la expresión "en general", como sinónimo o antónimo de todos los gestantes, se asumió su poca claridad, se tomó como una expresión no absoluta y por lo tanto sin respaldo para la defensa alegada del derecho del *nasciturus*.

Sobre las restricciones y límites del poder y de la potestad del legislador, la Corte aclaró, cuándo el legislador podía sancionar comportamientos que atentaran contra el orden del Estado. La dignidad humana era el límite del legislador, lo cual significaba imposibilidad de obligar a la mujer a ser instrumento de reproducción humana, cuando la vida del hijo no iba a ser digna. El libre desarrollo de la personalidad también fue un límite al legislador, pues con la autonomía la persona decidía en libertad ser o no madre, hacía su

elección sexual, apariencia física y decidía sobre su salud. En ese sentido, la salud, vida e integridad al ser parte integral del derecho a la salud en conexidad con la vida, constituyeron un límite que podía poner en peligro la integridad y la dignidad personal (citado en la Sentencia T-224 de 1997 de la Corte). Por lo cual el Estado no podía decidir la penalización, “no resulta proporcionado ni razonable que el Estado colombiano imponga a una persona la obligación de sacrificar su propia salud, en aras de proteger intereses de terceros aún cuando estos últimos sean constitucionalmente relevantes” (Roa López, Mónica del Pilar et al., 2006b: 254). Además esa decisión debía considerar la perspectiva de género y la libre autodeterminación. Incluyó también el “derecho a estar libre de todas las formas de violencia y coerción que afecten la Salud sexual y reproductiva y el derecho de planear la propia familia con el uso de anticonceptivos”. Finalmente la Corte señaló el bloque de constitucionalidad, los tratados internacionales, la proporcionalidad y razonabilidad como límites de la libertad de configuración del legislador en materia penal.

Sobre los casos a despenalizar la Corte afirmó en principio que penalizar el aborto en todos los casos era “reducir a la mujer a un mero receptáculo de la vida en gestación”, y “anular totalmente sus derechos fundamentales”. Se la obliga “a ofrendar sus propios derechos en beneficio de terceros o del interés general”. A la luz de la Constitución proteger la vida del *nasciturus* que probablemente no vivirá, según certificación médica, debido a una grave malformación, significaba proteger “una vida inviable” (Roa López, Mónica del Pilar et al., 2006b: 274-277). Se decidió que la prohibición total del aborto era inconstitucional y el artículo 122 era exequible con tres condiciones excepcionales. Se negó la nulidad y se declaró exequible el numeral siete del artículo 32 de la Ley 599 de 2000 y se declararon inexecutable la expresión “o en mujer menor de 14 años” del artículo 123 de la Ley 599 de 2000 y el artículo 124 de la misma ley. De esa forma se señaló que “la mujer de catorce años carece de capacidad para consentir el aborto, y en esa medida su consentimiento no es relevante desde el punto de vista de la sanción penal”. La Corte analizó dos aspectos claves en este punto: el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el consentimiento informado de menores para la práctica de intervenciones médicas. Sobre el primero, la Corte planteó: “la clasificación

establecida en el artículo 34 del código civil (infantes, impúberes, púberes) no determina la titularidad de este derecho pero si permite algunas restricciones específicas en atención al grado de madurez del titular”. Con esto la Corte afirmó: La edad del menor para autorizar tratamientos e intervenciones, aún cuando éstos sean particularmente invasivos, no es un criterio que tenga un carácter absoluto: “...ni siquiera la edad configura un criterio puramente objetivo, no es un elemento que debe ser absolutizado. [...] El acceso a la autonomía es entonces gradual ya que ésta “es el resultado de un proceso en el que el individuo avanza paulatinamente en el conocimiento de sí mismo y en el reconocimiento y uso de sus potencialidades y capacidades, descubriéndose como un ser autónomo, singular y diferente”. La Corte descartó la edad como criterio único y objetivo para establecer consentimiento libremente formulado por los menores. En materia de aborto el legislador, si lo estima conveniente, podrá establecer reglas específicas en el futuro sobre representación o tutela sin menoscabar el consentimiento de la menor de catorce años”.

La Corte concluyó “que la prohibición total del aborto era inconstitucional. La Sentencia dejó abierta la posibilidad de variar la legislación frente al aborto: “acorde con su potestad de configuración legislativa, se puede determinar que tampoco se incurre en delito de aborto en otros casos adicionales. Además de los tres casos de la Sentencia, el legislador puede determinar la educación de la sociedad y los objetivos de la política de salud pública”.

Las disposiciones de la Sentencia “tienen vigencia inmediata y el goce de los derechos por estar protegidos no requiere de desarrollo legal o reglamentario alguno. ”...la decisión adoptada en esta sentencia, no implica una obligación para las mujeres de adoptar la opción de abortar. Se añadió además que no había restricción para las instituciones a la hora de objetar la conciencia, pues la objeción era sólo era un opción para las personas (Roa López, Mónica del Pilar et al., 2006b).

Hicieron salvamento de voto los magistrados Jaime Córdoba Triviño, por impedimento aceptado. Rodrigo Escobar Gil, y Marco Gerardo Monroy Cabra, Jaime Araújo Rentería, y Manuel José Cepeda Espinosa. La aclaración de voto

se hizo con base en la dignidad humana especialmente en caso de tortura. Para los magistrados Araujo Rentarúa y Cepeda era suficiente lo que había establecido “El Comité de Derechos Humanos de la ONU y Comité de monitoreo de la Convención contra la tortura: la violación sexual de la mujer no permite abortar cuando existen graves malformaciones fetales. Se apoyaron en datos médicos con los cuales intentaron demostrar que las malformaciones son más graves y frecuentes en mujeres muy pobres, y asumieron que dado que la determinación médica es una decisión individual como lo es la objeción de conciencia, expresaron su tranquilidad al optar por esa salida.

El salvamento de voto de los magistrados Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra fue por considerar el aborto eugenésico como en los setentas: “el *nasciturus* es individuo autónomo de la especie humana y por lo tanto posee plena titularidad de derechos”. Las razones argumentadas fueron la dignidad humana y las malformaciones. No se consideraba indigno a un ser malformado. Sólo en el caso en que las malformaciones del feto lo hicieran inviable extrauterinamente, se aceptaría el aborto. Se dejar en manos de la madre, por razones de piedad, la disposición sobre la vida de su hijo. No se justificó en cualquier caso “el homicidio” del aborto por piedad con personas nacidas, porque se estaba prescindiendo de la voluntad de quien padecía los sufrimientos incurables. Para ellos la norma de la despenalización no era absoluta, pues no todas las malformaciones determinaban la muerte inmediata.

El magistrado Álvaro Tafur Gálvis, también hizo salvamento de voto con el siguiente argumento: dentro del esquema de Estado social y democrático de derecho adoptado en la Constitución de 1991, la definición de políticas en materia criminal, correspondía al Congreso de la República. La imposición de un sistema de control constitucional debía armonizarse con esos mandatos constitucionales. Por esa razón y con un balance entre el derecho a la libertad y la protección primigenia a la vida con dignidad y libertad, se optaba por el derecho a la vida.

En conclusión, se logró despenalizar el aborto en tres casos, después de una larga lucha. Cuando está en peligro la vida de la madre; cuando el feto

albergue malformaciones y cuando el embarazo sea el producto de una violación, una inseminación artificial o transferencia de óvulo no consentida. Los salvamentos de voto de los magistrados señalados, al igual que la resistencia de otros actores sociopolíticos, muestra el proceso de la contundente reubicación en la contienda política.

5.6.2. La nueva contienda política

En la Corte el cambio fue gradual y poco uniforme; los magistrados que hicieron salvamento de voto, presentaron varios sustentos de su voto, desde restricciones médicas hasta impedimentos por considerar el aborto una tortura. Todos tenían en común el moralismo predominante.

En el sistema de salud la sentencia conllevó la formulación de acuerdos y resoluciones para legalizar la realización del aborto en las Instituciones de Prestación de servicios de Salud. En diciembre de 2006, el Presidente de la República, el Ministerio de la Protección Social y el Concejo Nacional de Seguridad Social en Salud reglamentaron la práctica del aborto en las tres circunstancias establecidas en la Sentencia C-355.

En el Ministerio de Protección Social Aunque la Corte consideró que para la inmediata aplicación de la Sentencia C-355/06 era innecesaria la reglamentación, el Ministerio de la Protección Social reglamentó la prestación de servicios de SSR requeridos para dar cumplimiento a la sentencia mediante la expedición del Decreto 4444/06. En este decreto la prestación del servicio de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), quedó protocolizada mediante seis artículos de la siguiente manera: (i) Campo de aplicación amplio en el territorio nacional sin restricciones ni discriminaciones por capacidad de pago. (ii) Disponibilidad del servicio en forma inmediata, sin ningún obstáculo para el acceso al mismo. (iii) Expedición de normas técnico administrativas con base en lineamientos de la OMS. (iv) Financiación con base en lo dispuesto en el SGSSS. (v) Objeción de conciencia, individual y sólo por parte de prestadores directos y (vi) Prohibición de la discriminación por IVE de acuerdo a la

sentencia (Ministerio de la Protección Social, 2006b).

El Ministerio adoptó también la norma técnico administrativa para el IVE (Ministerio de la Protección Social, 2006c) mediante la Resolución 4905/06 (Ministerio de la Protección Social, 2006d) y asimismo ordenó su inclusión en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo y del Régimen Subsidiado, mediante el Acuerdo 350/06 (Ministerio de la Protección Social, 2006a). Además expidió la Circular Externa No. 031/07 con el fin de obligar a las Empresas Promotoras de Servicios de Salud, EPS, y las Direcciones Departamentales y Distritales de salud a informar sobre la red de prestación de servicios de gineco-obstetricia de baja, mediana y alta complejidad que pudiera garantizar los servicios de IVE (Ministerio de la Protección Social, 2007)

En las IPS y Red pública de hospitales: Después de la sentencia en la SDS el cambio se ha orientado más a informar y debatir el significado de la sentencia entre los médicos, especialistas y pacientes. No se aumentó la demanda del aborto y entre las mujeres que aumentó no conservan el perfil de la política de Estado sobre el control del embarazo adolescente, al contrario se ha observado allí que la mujer madre adolescente no aborta. Se confirma que el mayor obstáculo al uso de los servicios es de carácter moral y de temor ante el escaso debate público (Rojas, 2009).

En las gestoras del proyecto Laicia, Mónica Roa y Claudia Gómez: el resultado de la Corte en la sentencia, logró instalar otra manera de ver el aborto por parte de la ciudadanía; sin embargo, para ellas se necesitaba otro impulso que fuera más allá, hacia un cambio cultural. Los derechos de la mujer y el derecho a la maternidad no fueron ratificados en el proceso. Continuaron las diversas maneras de discriminar a la mujer, en su realización profesional y laboral. El aborto debía ser una posibilidad amplia para el "embarazo no deseado" o el "embarazo no planeado". Si se defendiera el derecho de las parejas a elegir el número y espaciamiento de los hijos que quieren tener, eso sería una realidad. Al ser el aborto parte de los DSR, se avanzó en la autonomía del cuerpo de la mujer, lo cual debería incluir la decisión sobre el feto, como parte de su cuerpo.

“Sólo la mujer podría decidir, pues ella es la que carga con el peso de la maternidad y de la crianza” (Roa López, Mónica del Pilar 2008). Ver cuadro 8 en el cual se muestra el cambio de posición de los actores.

Hubo un debate pendiente en todo el proceso de cambio de la contienda, la discusión sobre la sexualidad. No como fin de la procreación, fuertemente vinculada a la reproducción, sino como fuente de placer y como derecho. Mientras más conservador era el gobierno, más represivas fueron las políticas formuladas sobre el aborto.

En conclusión la reubicación de la contienda política implicó cambios en los discursos, en las acciones y en las posturas políticas de los actores frente a los DSR, las mujeres y la SSR. Se abrió una oportunidad política en un contexto adverso, en el cual incidió fuertemente la reelección presidencial. Pese a que antes de las elecciones parlamentarias de marzo de 2006, dos meses antes del fallo de la Corte, la jerarquía católica había advertido a sus feligreses la obligación de votar en contra de los políticos que promovieran la despenalización del aborto, la correlación de fuerzas, privilegió la reelección y con ésta, las demandas sociales de los movimientos de mujeres. Se justificó así el temor de la Iglesia al debate público.

Si se revisan efectos en otros campos de la SSR cabe anotar el ámbito de los DSR de las comunidades LGBT. Después de un trabajo persistente, en el año 2007 la comunidad LGBT en alianza con varios colectivos y organizaciones sociales de apoyo, fortaleció el trabajo por la defensa de sus derechos, que se venía haciendo desde el año 2000 en el marco de la diversidad sexual (Montealegre, 2010). A partir de la "Primera Convención Nacional de Gays y Lesbianas" el trabajo mancomunado con participación de varias organizaciones en distintas ciudades del país, favorece la convergencia de las cuatro trayectorias de la comunidad LGBT, con influencia de las propuestas de las teorías queer y en la idea de configurar un sector social, con capacidad de incidir en procesos de cambio social importantes o de posicionar demandas a nivel nacional. En el año 2007, mediante el litigio estratégico y con soporte de

una base social amplia, se logra el reconocimiento de derechos fundamentales referidos al campo de la salud, la familia, el matrimonio y el patrimonio (Rincón Perfetti, 2009). En el debate, el reconocimiento legal de las parejas homosexuales y de todos sus derechos como pareja emanados del matrimonio, con excepción del derecho a adoptar y de obtener la tutela, enfrentó la discusión por los valores tradicionales de la familia, constitucionalmente protegidos, los discursos y argumentos religiosos y moralistas (Fajardo, 2005). La despenalización del aborto vía Altas Cortes, sentó un precedente para la defensa y realización de DSR en condiciones políticas de irrespeto y desconocimiento de los sujetos sociales y sus derechos. El respaldo constitucional vía judicial señala otra forma de expresión de la autonomía estatal y del cambio institucional.

Cuadro 8. Cambios en la contienda: aborto, embarazo, mujer y sociedad

Esfera	Actor sociopolítico	Discursos sobre el aborto, el embarazo, la mujer y la sociedad
	Corte	Los magistrados en contra de la despenalización hicieron salvamento o aclaración de voto apoyados en un puritanismo moral
Nacional	Burocracia del ejecutivo: Gabinete ministerial, Instituciones del Estado	La <i>Dirección de Salud Pública del Ministerio de Protección Social</i> cambió su discurso, pasó del concepto negativo de despenalización enviado a la Corte a aceptar el aborto como un grave problema de salud pública, 3ª. causa de mortalidad materna en Colombia con efectos graves sobre mujeres vulnerables como adolescentes pobres, desplazadas, con menor educación y de menores ingresos. <i>Ministerio del Interior y de Justicia</i> se mantuvo en la limitación de los derechos de la mujer sobre el derecho a la vida del feto. ICBF pasó a defender el aborto como un problema de salud pública y de responsabilidad Estatal, social y familiar sobre mujeres expuestas a aborto inseguro, o clandestino.
	Legislativo	Mantuvo silencio y rechazo. Hubo diferencias entre congresistas a título individual, no en representación de fuerzas partidistas.
	Part. políticos	Hubo silencio generalizado y se mantuvo el rechazo por parte de movimientos políticos de derecha y de centro derecha y de centro.
	Iglesia católica Fracciones: Ortodoxa, Intermedia y Flexible	La Iglesia ortodoxa mantuvo su posición: La Conferencia Episcopal Colombiana y el Arzobispado abogaron por la constitucionalidad de la ley 599 de 2000. Grupos Provida y Fundación Cultura de la Vida rechazan el aborto. Red Latinoamericana de Abogados Cristianos y Red de Abogados Advocates Internacional: defendieron a la mujer sólo porque el hombre no puede abortar. Carlos Corsi Otálora afirmó que el aborto es genocidio y expresión de colonialismo demográfico; resta poder a la Corte o del Estado. Laicos por Colombia, Human Life International, Ilva Myriam Hoyos: cuestionaron la penalización por limitar los derechos de la mujer embarazada. Centro de Apoyo para la Mujer, Fundación Amor y Vida, cuestionan el escaso estudio de las consecuencias del aborto. Corporación Humana - Centro regional de derechos humanos y justicia de géneros y Fundación Derecho a Nacer: se ignoran derechos del niño, la legalización del aborto favorece a los hombres. Red Latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir, se trata de un anacronismo jurídico que ataca a la mujer, apoyan la despenalización.

Nal	Movimientos y organizaciones de Mujeres y Feministas	Corporación Casa de la Mujer, la penalización arriesga la vida de la mujer, el Estado traslada su carga y responsabilidad a las mujeres y no repara el daño. Derecho al placer sexual. Además de vulnerar los derechos, se afecta la salud mental de madres e hijos. Corporación Cisma Mujer, Derecho a la vida digna. Red Colombiana de Mujeres por los DSR Regional Medellín, a las mujeres se les niega tomar una decisión pero sí se les impone el deber de criar. El aborto es un acto de amor.
	IPS – EPS	Secretaria de Salud de Bogotá, apoyó a la despenalización desde antes de la Sentencia, después, facilitó la IVE en toda la Red de Hospitales de Públicos de Bogotá, aclaró objeción de conciencia y difundió varias técnicas abortivas.
	Médicos	Los médicos generales se dividieron, muchos hacen objeción de conciencia. Los especialistas en gineco-obstetricia lentamente asumieron la Sentencia, algunos objetan. Su rechazo se sustentaba en asuntos técnicos tales como el número de semanas para permitir el aborto.
	Entidades privadas	Profamilia apoyó la despenalización, tomó la situación de la juventud, como un derecho de opción individual. Farmacéuticas apoyaron e iniciaron campaña masiva de comercialización de las distintas opciones abortivas
	Academia Posturas intermedias y flexibles	Universidad Santiago de Cali: No se debe penalizar el aborto sino minimizar sus consecuencias. Viola los derechos del feto. Academia Nacional de Medicina: el aborto es un problema de salud pública, se debe prevenir embarazos no deseados y abortos inseguros. Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social de la Universidad Externado, la segmentación y clandestinidad del servicio de atención en salud afecta a las mujeres pobres, a jóvenes y a ignorantes. Siempre apoyó la despenalización.
	Medios de comunicación, y Periodistas independientes	Daniel García-Peña El aborto no debe ser promovido como parte de la planificación familiar y se debe prevenir el embarazo María Ximena Dussán: al país le sigue pareciendo inconcebible que la mujer pueda ser responsable de su cuerpo y actúe de manera libre frente a su sexualidad. El aborto no es un problema penal, es de salud pública. La doble moral en Colombia tiene un tufillo a desigualdad, inequidad, arbitrariedad y machismo. José Galat rechaza la despenalización y se hace defensor de la educación de los universitarios desde la Universidad la Gran Colombia, actúa como periodista y como directiva universitaria.
	Actores insurgentes	A favor del aborto. Según una niña en San Vicente del Caguán en julio 2001: “una barriga en combate no conviene”. Obligan a abortar a los dos meses de embarazo" (Zúñiga, 2002). El aborto y el abuso sexual se usan como arma de guerra.

Internacional	Organismos inter-gubernamentales	<p>Women's Link World Wide, Centro de Derechos reproductivos, Universidad de Toronto, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Asociación Sueca para la Educación Sexual, Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticos (CRLP) y DEMUS, CIDH, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Comité de Vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC sobre ETS y VIH/Sida, embarazo adolescente y aborto, la CEDAW, CIDN y la Convención de mortalidad materna y embarazo adolescente, Convención Internacional de eliminación de todas las formas de discriminación racial CCDR, y el Comité Interamericano de DDHH defendieron la despenalización. La rechazaron: Convención contra la tortura pues para ellos son "actos de tortura basados en el género".</p>
---------------	----------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

5.7. Síntesis Explicativa

Entre 2002 y 2005 la contienda se dio por los jóvenes y las mujeres en el marco del nuevo Estado Comunitario. La política de juventud que se impuso, profundizó la lógica del preventivismo y se articuló a las ideas del manejo social del riesgo, MSR, el joven problema y el Plan patriota. El Estado Comunitario se basó en la idea del autoritarismo como solución a una sociedad en crisis, soportada en la confianza a un líder carismático y populista con fuerte arraigo en la ideología católica; se pasó del Estado Social de Derecho a un Estado con menor gasto social y mayor estabilidad del capital. Al contrario de lo planteado en el Plan de desarrollo, las realizaciones de la política de juventud desmontaron las obligaciones del Estado en política laboral, de salud, justicia y educación.

La política de jóvenes se basó en el emprendimiento para introducir mecanismos de inserción al mercado y de aseguramiento transitorio y parcial como medida para erradicar la pobreza. Los subsidios a la demanda se concretaron en Programas como “Jóvenes en Acción” y “Familias en Acción” con interposición de incentivos para estimular el cambio de comportamiento. A la adolescente embarazada se le tachó de pecadora y se le incentivó a cambiar su comportamiento sexual. En educación sexual la polémica se dio por la nueva ciudadanía en el marco de la revolución educativa, con impulso y respaldo del FNUAP y de algunas ONGs. El emprendimiento y el logro de competencias se hicieron condiciones para adquirir la ciudadanía.

Desde el 2005 el partido MIRA, activó el debate por la modificación de la ley de juventud, en alianza con el partido Conservador y Cambio Radical, con los miembros más próximos al presidente, pero el ejecutivo en cabeza del presidente frenó su debate. El partido de la U presentó la iniciativa de derogar la ley, para cambiar una política de Estado por una de gobierno, tampoco tuvo éxito. Entre tanto se aprobaron en el Congreso tres leyes de efecto nefasto

sobre la juventud: ley 789 de 2002 sobre reforma laboral, que flexibilizó y precarizó aún más la situación de empleo del joven; ley 1098 de 2006 de infancia y adolescencia, que mantuvo la asistencia y protección social a niños y adolescentes y aumentó la penalización de las conductas de adolescentes y jóvenes en consenso con ICBF, Policía y Procuraduría; y la ley 1014 de 2006 de fomento a la cultura del emprendimiento.

En la contienda por las políticas regionales se presentaron múltiples confrontaciones y además entró a jugar la autonomía relativa del Estado en la dinámica sociopolítica. Las posturas políticas se polarizaron entre el enfoque de derechos y el de servicios, la mayor conflictividad se dio con el cambio de un candidato liberal por uno de izquierda, en medio de un gobierno conservador. Allí predominó el enfoque de derechos pese a la autonomía relativa que ejerció el Estado.

Algunos jóvenes de esta contienda reconocieron la institucionalización de su participación política, mientras otros mantuvieron organizaciones paralelas a lo institucional con despliegue de repertorios diversos tales como encuentros y debates virtuales y distintas formas de acción colectiva. Lo cierto es que en medio de su debilitamiento como movimiento, han desarrollado más propuestas de acción colectiva que de acción política.

Las mujeres por su parte ingresaron a la contienda desde el principio del gobierno con debates en la Corte y en el Congreso. En la Corte se confrontaron las posturas a favor de la moralidad y la imparcialidad frente a los derechos de la mujer, a partir de la pregunta por el aborto en caso de violación. Hubo predominio del moralismo con salvamentos de voto que defendieron los derechos de la mujer para evitar la coacción violenta de su conducta posterior a la violación. Poco después el siguiente debate en la Corte discutió entre la maternidad y la ciudadanía la despenalización del aborto de embarazo por violación en “extraordinarias condiciones anormales de motivación”. La mayoría de magistrados privilegiaron el ejercicio de los derechos de la mujer con base en el sustento del mandato constitucional de velar por la dignidad y la ciudadanía de la mujer.

Después en el Congreso, las mujeres impulsaron el debate por los DSR, la SSR de jóvenes y la equidad de género, como política de Estado, con base en el bloque de constitucionalidad y la situación de las mujeres sometidas al aborto clandestino. El Congreso mantuvo la penalización del aborto como delito y excluyó el debate de los DSR en medio de hostilidades, comunicados y amenazas de la Iglesia y de sus aliados del partido Conservador con base en el derecho a la vida del feto y la definición del aborto como un pecado.

En el mismo año 2003 se implantó la política de SSR por el gobierno con soporte en la OMS y el BM, en plena confrontación con el legislativo que debatía en ese momento el proyecto de política estatal de SSR. El actor clave fue Juan Luis Londoño que defendió los servicios de SSR por encima de los DSR, con base en los mismos principios de las reformas de ajuste estructural y la protección de poblaciones vulnerables, sin mencionar el aborto. En el 2004 se presentaron proyectos de ley en defensa de los subsidios a la demanda para introducir la SSR en la ley 100 de 1993. Por su parte una senadora Liberal defensora de los DSR persistió en la política estatal en SSR con escasos resultados.

En el año 2005 se debatió un proyecto de implantación de los servicios de SSR con foco específico sobre los adolescentes pobres y los campesinos para prevenir el embarazo. La idea era, con base en las viejas tesis neomathusianas, reducir el embarazo y el aborto de los adolescentes pobres mediante el emprendimiento y la toma de buenas decisiones. No se aprobó.

En diciembre de 2005 en medio de la mayor conflictividad las mujeres impulsaron una acción política sobre la despenalización del aborto que aceleró la reubicación definitiva de la contienda política. En mayo de 2006 la Corte, en medio de la mayor penalización de las conductas sexuales, despenalizó el aborto de forma parcial. La demanda interpuesta por el Proyecto Laicia”, se sostuvo políticamente en la alianza de una amplia y diversa base social, con pluralidad de criterios sociales y políticos frente al aborto. El papel de la Corte fue definitivo en un contexto de tensión por la gran relevancia política de los proyectos en debate. Con alianza de la primera dama, el repertorio de los

actores en confrontación, especialmente de la Iglesia y de sectores Conservadores, fue el mismo de las contiendas pasadas; se usaron recursos ideológicos (amenazas de excomunión, cuestionamientos, persuasiones,) recursos políticos (movilizaciones, manifestaciones), recursos jurídicos (denuncias, recusaciones), etc. Sin embargo, toda la contienda se reubicó después del fallo de la Corte, se privilegiaron los derechos de la mujer después de casi treinta años de lucha. El sector salud desde el Ministerio de Protección social pasó a defender el aborto como un problema de salud pública, reglamentó su realización y emitió normas técnico administrativas, actualizó la red de prestadores del servicio. Los médicos se dividieron entre los objetores de conciencia y los que apoyaron el aborto. En la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, se mantuvo el apoyo a la despenalización antes y después del fallo de la Corte; no obstante se presentó a la comunidad de manera pública la disposición de prestar el servicio. Entre los especialistas hubo objetores y obstáculos morales sustentados en asuntos técnicos como el número de semanas permitidas para el aborto. Los movimientos y formas de organización de las mujeres se caracterizaron por su solidaridad y por la nula discriminación por causas sociales o políticas, ideológicos o de género, aspecto clave para lograr el debilitamiento de un enfoque consolidado con persistencia a través de más de quince años: el preventivismo. Igualmente fue clave para el logro de la movilización de tantos y tan diversos actores, incluso aquellos sectores afiliados a las ideas tradicionales de la sociedad. La única excepción fue la Iglesia ortodoxa, cuya ideología sustentó la conservación de algunos de los principios del Estado Comunitario, de la lógica de sanción y de incentivos.

Conclusiones:

Las políticas de SSR para jóvenes formuladas en Colombia tuvieron una inflexión en 1992 debido a una coyuntura política crítica. Como consecuencia del agotamiento del modelo cepalino de desarrollo en un mundo unipolar que vivía la pérdida de las ideas del Estado de bienestar, el nuevo pacto que se asume en la ANC, se adelantó en medio del conflicto político entre tres fuerzas en confrontación: narcos, paramilitares y guerrilla. Con la ANC se dio paso a la Constitución de 1991; simultáneamente se venía debatiendo las reformas de ajuste estructural derivadas del Consenso de Washington con fuerte influencia del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La tecnocracia del gobierno Gaviria introdujo el articulado de reformas con una clara tendencia neoliberal, aprovechando la oportunidad política abierta. En ese contexto se formulan nuevas políticas sociales y las de juventud aparecen en primer plano, impulsando el cambio. Fue a través de un tipo de políticas poblacionales que se dio inicio a la focalización que se desarrollaría posteriormente en la idea de afinar el esquema preventivista. Desde 1992 se instaló un enfoque predominantemente preventivista hasta el año 2005, cuando se logra cuestionar dicho enfoque con el impulso de los movimientos de mujeres y feministas por la despenalización del aborto. Desde mayo de 2006 se pasó de la penalización de las conductas sexuales a la despenalización del aborto.

La dinámica de configuración de las políticas de SSR de jóvenes en Colombia empezó su trayectoria antes en los años sesenta. Puede caracterizarse esa dinámica en cuatro periodos históricos: el primero entre 1964 y 1991 las políticas pasaron de acciones de control a acciones de reconocimiento; en los siguientes años entre 1992 y 1996 los jóvenes y mujeres quedaron atrapados en la lógica del preventivismo. Un año después, se aumentó la contención por el poder estatal y se consolidó el preventivismo mediante políticas estatales entre 1997 y 2001; finalmente entre 2002 y 2006, en medio de la contención máxima de la contienda, con activación de la censura moral, penal y de desconocimiento de los DSR, la fuerza y persistencia de la organización de las mujeres permitió un cambio transgresivo en la contienda hacia la

despenalización del aborto. El movimiento estudiantil y juvenil al contrario, quedó debilitado y disperso en contraste con los movimientos de mujeres.

En la correlación de fuerzas el predominio preventivista fue cuestionado por las mujeres en distintas contiendas, mientras el moralismo permaneció y se fortaleció con el liderazgo carismático desplegado por la presidencia en el marco de la crisis social del país desde el año 2002. Pese al debate por los DSR en la esfera internacional y nacional desde el bloque de constitucionalidad, se desconocieron de manera sistemática por parte del gobierno y del Estado, principalmente a partir del sustento moralista. En esa medida el efecto del movimiento de mujeres fue definitivo al rebasar la contienda contenida y el poder estatal, mediante el cambio en la correlación de fuerzas y por lo tanto en las políticas de SSR de allí en adelante. La persistencia del moralismo se explica por su origen y estrecho vínculo con el Concordato en la pugna por el poder con los partidos políticos tradicionales y otros actores sociopolíticos. El énfasis preventivista sobre las políticas de juventud se explica por dos asuntos gruesos que se unen con las reformas del gobierno Gaviria: los efectos de la globalización sobre los jóvenes y la pretensión del Estado de intervenir los problemas ocasionados por las reformas implantadas, específicamente la problemática del desempleo juvenil.

- Antecedentes

Los antecedentes directos de las políticas de SSR se suceden a mediados de los años sesenta con una orientación de las políticas internacionales en medio del Frente Nacional, que facilitan la instalación del problema de población en el país y el paso del control natal a la planificación familiar. La educación sexual aparece en los años setenta con una impronta política conservadora que permanece sin cambio por cerca de veinte años. En esa misma década, desde 1973 los movimientos y manifestaciones de mujeres luchan por la despenalización del aborto logrando, al lado de los movimientos estudiantiles, un reconocimiento político que se relaciona con la agencia adelantada en el marco de la ANC, y posteriormente en la Constitución de 1991. Pero mientras los movimientos de estudiantes se fragmentan y dispersan, las mujeres se fortalecen. En esa coyuntura surgen las primeras políticas de gobierno para los

jóvenes por parte de la tecnocracia de gobierno empeñada en implantar el conjunto de reformas que enterraron la posibilidad de garantizar los derechos y abrieron las puertas al enfoque preventivista y de control hacia la juventud. La SSR fue el vehículo de instalación de estas políticas.

- Políticas de gobierno:

Mediante la reforma de Estado se consolidó el cambio de modelo de desarrollo de uno proteccionista a otro neoliberal e individualizante en medio de un mundo globalizado. La salud quedó como un servicio público a cargo del Estado y la SSR colocó a la juventud como el motor del cambio de la política social poblacional. Entre los repertorios usados con las políticas de gobierno se destacan la creación estratégica de un nuevo actor político ubicado en la presidencia para la instauración del enfoque preventivista como mecanismo de control de los jóvenes frente a los cambios implantados. La focalización sobre poblaciones clave y el despliegue de mecanismos de mercado para insertar paulatinamente las regulaciones que implicaban las reformas mediante esquemas de subsidio a la demanda. Se hicieron Programas específicos para jóvenes como las casas de juventud y las oficinas de juventud que intentaron desarrollar los principios constitucionales de democracia participativa y descentralización. En los CONPES se desarrolla la nueva política social; en educación reaparece la educación sexual desde un enfoque tradicional moralista en diálogo con el preventivismo, el cual logra pervivir pese al debate del bloque de constitucionalidad y la respuesta de la Corte a las demandas sociales por los DSR de jóvenes y estudiantes. La moralidad en las representaciones sociales frente a la sexualidad adolescente y el aborto, obstaculizó la autonomía y democratización, el reconocimiento de la mujer y de los jóvenes y de sus derechos como sujeto político. Entre las implicaciones de ese predominio, se puede comentar la recurrente práctica clandestina del aborto por parte de las mujeres, con un alto costo social para la sociedad tanto en la vida de muchas mujeres, como en sus condiciones de ciudadanía. A tal punto que el debate público sobre la sexualidad y la autonomía del cuerpo se obstaculizó, tomó fuerza la sanción moral y discriminación sobre las madres solteras, las mujeres embarazadas o desempleadas, con aumento de la

exclusión sistemática de jóvenes y mujeres en la educación, en la salud pública y el empleo.

La percepción sobre la juventud en las políticas de gobierno pasó de joven con conducta de riesgo, a la del joven delincuente ó joven problema, en la misma lógica del gaminismo de principios de siglo y de desviación y desorden social de mediados del siglo. Sobre el embarazo de las mujeres adolescentes las representaciones sociales incluyeron el paso de ser considerado una bendición a ser catalogado como un pecado y resultado de un comportamiento irresponsable e incorrecto. La salud sexual y reproductiva se asumió como un área reducida sólo al componente biomédico de la genitalidad, de propiedad del Estado y de las instituciones sociales. La autonomía del cuerpo de la mujer y del hombre joven quedó sujeta al manejo moral y políticamente correcto de las valoraciones tradicionales de la religión católica. En esa lógica los componentes de las políticas de SSR no trascendieron la planificación familiar tradicional, la educación sexual tradicional, la penalización del aborto y la atención médica dentro del núcleo materno infantil solamente. Así, las políticas de juventud formuladas entre 1992 y 1996 fueron el resultado de una contienda contenida, según los planteamientos de Tilly. Sin embargo, dado que se mantuvo el conflicto político y las confrontaciones entre los actores, no como expresión de otro tipo de contienda, como diría Tilly, sino como parte de la dinámica y complejidad de la correlación de fuerzas implicada, la correlación de fuerzas mantuvo el control. Las contiendas se suceden y ocurren de manera simultánea, no se resuelven con la anuencia o reivindicación del gobierno solamente. Al contrario, la conflictividad mostró la incapacidad de los actores inmersos en el conflicto político, de materializar los principios constitucionales construidos en la carta política de 1991. Señaló también formas hegemónicas de ejercicio del poder por parte de los actores, esencialmente de los partidos políticos tradicionales, la Iglesia y los agentes del Estado, con efectos duraderos sobre la institución estatal y sobre el desarrollo de los DSR.

En el análisis por actores la contienda mostró características y repertorios repetitivos: la Iglesia continuó oponiéndose a la libertad de conciencia y a la autonomía del cuerpo de la mujer, mediante la sanción y asunción del aborto

como un pecado, mientras muchas mujeres se vieron enfrentadas a asumir los riesgos y efectos del aborto clandestino y de la negación de sus abortos. Se usó la presión eclesial sobre actores de gobierno con efectividad, desde los tiempos del Concordato, lo cual contribuyó al mantenimiento de la ilegalidad del aborto. Se usó la sanción moral para el debate público sobre temas relacionados con la sexualidad y se crearon nuevas normas violando los principios constitucionales. En el debate en la Corte se crearon derechos y beneficios jurídicos para el feto. Se realizaron debates simultáneos sobre políticas afines: las políticas de juventud en los CONPES y las de seguridad social en salud, de educación o empleo con efectos directos sobre la juventud. Se realizaron alianzas entre actores del ejecutivo y del legislativo, con manejo clientelista, en momentos de tensión y definición de las políticas para obtener beneficios mutuos y cambio en las posiciones de poder. Es el caso de actores representantes del partido conservador en las políticas de educación, de educación sexual y de juventud.

- Políticas de Estado:

Desde 1997 se consolidó el preventivismo mediante la configuración de las políticas de Estado. Estas políticas se diferenciaron de las de gobierno por el tipo de Estado implicado en su formulación. Entre 1997 y 2001 se mantuvo el Estado Social de Derecho y desde 2002 se pasó a un Estado Comunitario que le imprimió a las políticas dos lineamientos adicionales para el control de jóvenes, sin perder la misma lógica de las anteriores: el manejo social del riesgo y la seguridad democrática. No obstante, la dinámica sociopolítica muestra por primera vez la transformación de la contienda.

Entre 1997 y 2001 la pretensión de materializar los mandatos constitucionales mediante las políticas, estuvo sujeta al logro de la gobernabilidad del presidente Samper, dado el cuestionamiento de la legitimidad de su mandato con el proceso 8000. La confrontación moral entre los actores involucrados le restó margen de gobernabilidad al presidente en los debates políticos sostenidos paralelamente en el Congreso de la República y en el gobierno, lo cual favoreció al partido de la oposición. Dentro de los repertorios políticos por la contienda de estas políticas se usaron nuevamente las alianzas estratégicas

entre partidos, entre miembros del gobierno y del legislativo, particularmente entre ministros de hacienda, educación y Fuerzas militares, en el propósito de modificar los mandatos constitucionales para obstaculizar los derechos demandados por los jóvenes. Se usó el manejo ideológico del discurso y el desgaste como estrategia de exclusión de jóvenes. Y competencia por la acumulación del poder político en las instituciones estatales. En el proceso de debate de las leyes nuevamente se usó el desgaste para excluir a los jóvenes, quienes estaban más debilitados para ese momento, por causa de la censura moral y la pérdida de fuerza en la organización política. También se ofrecieron dádivas a aquellos jóvenes que aceptaran participar en la política mediante otras formas más institucionalizadas. Es el caso del Comité de seguimiento de la política de juventud. Entre los recursos ideológicos y simbólicos se usó frecuentemente el escenario de los medios de comunicación para fomentar en la opinión pública la noción de joven problema y el control de parte del Estado.

Se aumentó la inversión en programas de juventud específicamente en acciones de educación para la empleabilidad y el emprendimiento. En la Corte constitucional se dio un cambio paulatino, al flexibilizar la penalización del aborto mediante las sentencias de 1994, 1997 y 2001 sobre el derecho al aborto por violación, aunque no se logró proteger los DSR de las mujeres pues las restricciones de las sentencias la dejaron sujeta al juicio y decisión del legislador.

La representación social sobre el joven se mantuvo sin cambio, lo que sí se modificó fue la institucionalidad para los jóvenes mediante un nuevo programa presidencial, Colombia Joven (PCJ) en la pretensión de recobrar la intersectorialidad y dar continuidad a la política de inserción económica de los jóvenes. Pero dada la ilegitimidad del gobierno Pastrana, se disminuyó la inversión en juventud al mínimo y se impulsó como estrategia el Plan Colombia con respaldo norteamericano. En ese marco surge el programa “Jóvenes en Acción” que significaba la incorporación de los subsidios a la demanda como mecanismo central para impulsar el “emprendimiento” de los jóvenes buenos. De allí se derivaría “Familias en Acción”, para superar la crisis económica de 1999-2000. Los jóvenes en la contienda por el joven del siglo XXI se opusieron

al Plan Colombia y a las medidas de la globalización mediante distintos repertorios: resistencia y desobediencia civil, marchas, foros y asambleas. Muchos de ellos quedaron envueltos en las políticas de reclutamiento y en la lógica de la industria cultural difundida por los medios de comunicación, otros manifestaron su descontento mediante acción colectiva, comunicados, grafitis y actividades culturales y acción política. Las subjetividades juveniles se movilizaron y diversificaron en afinidades por género, sexo, edad, grupo social y etnia. Pero cada vez más se acentuó la individualización del joven y la fragilidad de sus lazos con sus pares y sus familias. Los territorios siguieron siendo un sitio de predilección para la aparición del joven en lo local, mediante formas de organización y asociación tales como pandillas, bandas, combos, grupos y parches, que intentaban mostrar su resistencia a la identidad de actor del desarrollo global, impuesta por el gobierno. Paulatinamente la política preventivista pasó a tener un mayor contenido de penalización por el Estado y sus instituciones, de forma que el problema social pasó a ser un problema de propiedad y responsabilidad exclusiva del joven individualizado y fragmentado. La sensación de incertidumbre e inseguridad se hizo presente en aquellas conductas que asumiría el joven para aumentar su reconocimiento: el riesgo alto en distintos campos de la vida juvenil, desde el deporte extremo hasta la desprotección en la SSR. La industria cultural en el mundo globalizado había logrado su trabajo: fragilizar al joven al punto máximo y aproximarlos a lo efímero tanto en los productos y artefactos de consumo, como en sus relaciones y lazos. Lo desechable de un mundo en constante cambio sería portado por el joven en todas y cada una de las facetas de la identidad juvenil. Flexible y listo para el cambio aunque dicho cambio lo convierta en amenaza para el adulto. Los jóvenes en medio de grandes contradicciones: más capacitados y sin trabajo u ocupación, con más habilidad de manejo de las innovaciones tecnológicas y sin acceso a ellas, con las mayores opciones de emancipación y enfrentado a permanentes formas de control.

En las políticas de SSR se mantuvo una percepción reducida a lo biomédico exclusivamente, se introdujo el MSR y el emprendimiento, en diálogo con el esquema preventivista. Aunque las mujeres y algunos jóvenes impulsaron el debate por los DSR en las Altas Cortes su reconocimiento fue escaso. La

educación sexual se desmontó con base en la urgente necesidad de retomar el enfoque moralista, y con la ubicación estratégica de actores opuestos al enfoque en uso: el liberal humanista.

Entre 2002 y 2006 la contienda por los jóvenes y las mujeres del nuevo milenio se dio en el marco del Estado Comunitario en confrontación con el enfoque de derechos. Las mujeres lograron la reubicación total de la contienda política.

Con una nueva política de juventud, las BPDJ profundizaron la lógica del preventivismo al articularla a los planteamientos de la política de seguridad democrática, del MSR y el joven problema. El nuevo Estado, concentrado en el presidente, pretendía aproximar al joven y a la comunidad en general a redes de cooperantes en las ciudades y en el campo por medio de mecanismos de subsidio a la demanda. Las bases de este Estado sustentaron el autoritarismo caudillista como solución a una sociedad en crisis, bajo el predominio de la ideología católica. En ese marco las representaciones sociales sobre la mujer acentuaron su componente moral, donde la relación entre el buen padre y el pecado de la mala mujer, sustentaron la legitimidad del gobierno en los asuntos de la SSR de los jóvenes. El Estado Comunitario desmontó las bases del Estado Social de Derecho para sobrevalorar los subsidios a la demanda para los más pobres, la idea de estabilidad del capital y confianza inversionista. La política social se transformó en programas de aseguramiento transitorio y parcial, con efectos duraderos sobre la equidad y la igualdad de derechos entre los ciudadanos. Los jóvenes quedaron envueltos entre el MSR de aparente tutelaje y la progresiva penalización de las conductas.

En la contienda una de las estrategias fue realizar los debates de forma simultánea. Mientras en el Congreso se aprobaron tres leyes sobre la juventud: la de reforma laboral en 2002, la de penalización de conductas de jóvenes, niños y adolescentes, y la de emprendimiento en 2006, el gobierno debatía la nueva política de juventud y formulaba la política de SSR. En los debates entre las esferas nacional, internacional y regional por la política de juventud, la tendencia señaló la autonomía relativa del Estado y la pugna sociopolítica, con pocas restricciones éticas. Se propició desde la exclusión de actores

defensores de los derechos en su papel como actor, hasta el favorecimiento y privilegio de actores internacionales, en su papel como arena política. La tecnocracia estatal anunció las BPDJ con la anuencia de actores de renombre internacional sin debatir o derogar la anterior. Las políticas regionales mostraron una de las tensiones más fuertes en la correlación de fuerzas, entre tres partidos políticos distintos y con enfoques en confrontación. En Bogotá se logró aprobar la ley de juventud con base en el enfoque de derechos, con soporte y respaldo de la organización de base y el manejo técnico y político de la administración de turno. Pese a la autonomía relativa del Estado Comunitario, se logró adelantar la reforma administrativa de distrito capital.

En otros debates abiertos para cambiar la ley de juventud, la conflictividad por el poder político entre el ejecutivo, la Corte y los nuevos movimientos políticos aliados al partido Conservador y al Uribismo, obstaculizó el avance de los proyectos de ley, especialmente debido al tema en discusión: la participación política de los jóvenes en los Consejos de Juventud. Sobre la educación sexual en cambio, hubo consenso bipartidista como ocurrió en el FN, para fomentar las competencias ciudadanas de revolución educativa, como incentivo al cambio de comportamiento sexual. Esa lógica de incentivos aceptada por consenso conllevó consecuencias inesperadas en la política de productividad entre las fuerzas armadas, se presentó el funesto caso de los “falsos positivos” sobre jóvenes de sectores populares.

Mas allá de las representaciones sociales sobre jóvenes lo que se pudo documentar en la investigación fue un vasto conjunto de subjetividades juveniles que indicaban elementos claves de su acción colectiva: movilidad, versatilidad, indiferencia, incertidumbre y resistencia a la cooptación del joven gay, bisexual, transgénero, lesbiana, campesino, indígena o heterosexual, y específicamente del deseo sexual. El joven reconoce la plena institucionalización de su participación política y reclama desde allí consistencia con su ser como sujeto con derechos, pero se asume también con incapacidades de promover el cambio. Rechaza su identificación con una sola subjetividad y su papel como promotor del desarrollo, como se le ha señalado desde mediados de los años sesenta. Reconoce su desorganización e

inmovilización política y se pliega al auge de una acción colectiva diversa que genera más cohesión y cercanía por afinidades que por causas políticas.

En SSR desde el 2002 la confrontación en el Congreso y en la Corte por los DSR se estimuló nuevamente por los movimientos de las mujeres, pero esta vez con dos situaciones nuevas: ante una presión social y política constante por parte de ellas, el gobierno implantó la ley de SSR sin consultar sus demandas. Dos años después, ante un movimiento de mujeres y actores sociales de carácter nacional por la demanda de la penalización del aborto, la Corte falló a favor de la despenalización del aborto; la contienda política se reubicó totalmente excepto la fracción más ortodoxa de la Iglesia, con efectos inmediatos sobre el freno al debate en el Congreso de proyectos de ley para implantar el MSR sobre el comportamiento sexual de los jóvenes pobres y campesinos, como medida de control poblacional en contra del embarazo adolescente. Cabe destacar el papel de la organización Católicas por el Derecho a Decidir, en la defensa y apoyo permanente de los DSR de las mujeres tanto en la esfera nacional como internacional, a pesar del contrapeso moral de la Iglesia. Después de múltiples debates en la Corte y en el Congreso desde 1973, en el momento de mayor tensión y contención de la contienda política, se logró hacer efectiva la demanda por la inconstitucionalidad del aborto en el código penal.

La dinámica sociopolítica mostró otras fuerzas en confrontación en la esfera nacional e internacional, como las industrias farmacéuticas y los Organismos intergubernamentales cercanos a los DSR, y las resistencias al cambio por parte de los médicos conservadores, aunque la objeción de conciencia siguió siendo una opción. Las mujeres contrario a lo esperado no aumentaron la demanda del aborto en los servicios de salud autorizados talvez por la censura moral que se mantiene y que requiere más allá del fallo un debate amplio y público del problema. En ese sentido ha influido fuertemente el papel de los médicos y profesionales de la salud.

Como gremio, los profesionales de la salud están lejos de tener una postura única frente a la despenalización y legalización de la práctica del aborto. Si bien

algunos reconocen que se trata de un problema de salud pública, esto es insuficiente para afectar con la fuerza como actores políticos el debate, pese a su papel central en la realización del aborto. Es frecuente en el debate la persistencia de temores a sanciones legales o morales o la estigmatización en caso de criticar u opinar al respecto, incluso pervive un gran grupo de médicos que obtiene ventajas económicas al practicar el aborto de manera ilegal.

Las representaciones sociales y significados de la comunidad médica y del profesional de la salud sobre el aborto, es también un problema de salud pública, en la medida en que se constituye en uno de los principales factores que contribuyen a aumentar las altas tasas de mortalidad y morbilidad materna, al no enfrentar y debatir el problema. Parecen no ser suficientes los argumentos para estimular la movilización y la organización en defensa de los DSR, especialmente dado el efecto del profesional en la disminución de las inequidades e injusticias ocasionadas por el aborto ilegal e inseguro.

Por otro lado, se destaca cómo el significado del fallo de la Corte constitucional ocasionó un cambio estructural y coyuntural en diversas instituciones estatales con base y soporte en los acuerdo de carácter constitucional. La movilización y organización social de las mujeres, los repertorios desplegados y el proceso mismo de la lucha sociopolítica conllevó mayor autonomía de las mujeres y de actores sociales vinculados al debate y lucha por los DSR. Se destacan en estos repertorios los recursos políticos organizativos de las mujeres, los discursos sobre los derechos, la independencia de los partidos políticos en general, y la amplitud de reivindicaciones que son capaces de recoger en el movimiento, lo que favorece la afiliación de muchos más actores sociales a partir de la defensa de los derechos de las mujeres.

La trayectoria de la contienda política señala elementos clave para la comprensión y explicación de esa situación: la acción colectiva y la movilización son sólo una parte del movimiento social logrado por las mujeres sin ninguna discriminación o diferenciación social o política, y por lo tanto con capacidad transformadora y emancipatoria. Los jóvenes al contrario aparecen cada vez más individualizados y atomizados ante las políticas neoliberales y el

énfasis liberal e individualista de los derechos. Eso impide que la fuerza y capacidad de convocatoria de los movimientos estudiantiles se recupere y se articule a otros movimientos; el desbalance de poder en la correlación de fuerzas ha favorecido la permanencia de las tradiciones y el auge del autoritarismo. La dinámica también estuvo afectada por coyunturas críticas y cambios estructurales en las instituciones estatales. Los momentos de mayor contención en la contienda, coincidentes con coyunturas de crisis pusieron en tensión las fuerzas implicadas incluso las eclesiales, y estimularon el balance del poder a través de otras instancias estatales como las altas Cortes. De otra forma, no se explicaría la evolución política de la Corte, en medio del predominio del poder ideológico de la Iglesia. Pero sin movimientos sociales las coyunturas críticas tampoco se aprovecharían.

En general en toda la lucha sociopolítica por la configuración de las políticas de SSR de juventud y de mujeres en Colombia entre 1992 y 2005, el papel del joven fue definitivo en la coyuntura de la ANC y de la Constitución al fortalecerse como actor político en la defensa de derechos políticos, desde el movimiento estudiantil por la Séptima Papeleta. Estos derechos son base sustancial para los DSR de los jóvenes y de otros actores sociales. Después su papel se restringió a formas de acción colectiva en señal de cuestionamiento y crítica al inminente control por parte del Estado, mediante el preventivismo. Lo anterior en razón a los efectos de sus débiles y espasmódicas formas de organización y a los efectos de la individualización de los sujetos y atomización de sus demandas, por cuenta de la neoliberalización de la política. Si bien la juventud ha interpuesto junto con otros actores sociales, múltiples tutelas y demandas por la vulneración del derecho a la educación y al trabajo en situación de embarazo, especialmente antes de 1996, o por la vulneración de los DSR o a decidir autónomamente sobre su cuerpo, desde 1997, sólo se ha obtenido respuesta favorable por parte de las Altas Cortes después de los múltiples trámites dentro del sistema judicial y de manera individual. Ha sido significativa la lucha y respaldo de otros actores con más reconocimiento político, como son las mujeres y los LGBT, pero la lucha por los DSR no ha formado parte de la agenda política de los jóvenes en ningún momento. Otra es la muy importante expresión de los jóvenes mediante múltiples afinidades con

otras identidades políticas. Los movimientos de mujeres, de LGBT, de masculinidades y de lucha contra el SIDA entre otros, han recibido apoyo de los jóvenes en sus luchas por los DSR. Aunque los jóvenes no han entrado a formar parte de contiendas por los DSR o por la SSR, algunos han hecho una acción política desde otras identidades como la mujer, el campesino, los afrocolombianos, etc. Una mujer afro ha participado como mujer, como joven y como afro frente a los DSR. Pero frente a la problemática de la SSR en el país y de los DSR o los derechos sexuales aparte de los reproductivos, las mujeres y movimientos feministas han sido inspiradores y emblemáticos para actores como los LGBT. Por esto el papel de los jóvenes en esta dinámica política ha sido nulo y también de apoyo y de soporte para otras organizaciones sociales. Por esto, la aparición del joven en la contienda que se reconstruye con este estudio es mínima y tangencial. En las políticas de juventud al contrario han jugado un papel protagónico como actores políticos, lo cual les ha valido ser reconocidos como tal. No obstante, en ese terreno el énfasis preventivista también ha logrado congelar formas de organización y participación del joven en la política. No se reconoce socialmente al joven como actor político, pese a los procesos de inserción en las contiendas políticas.

En toda la dinámica sociopolítica por la configuración de las políticas de SSR de juventud y de mujeres en Colombia entre 1992 y 2005, el predominio preventivista sólo se ha puesto en duda por parte de las novedosas estrategias de movilización de las organizaciones de mujeres; no así con el moralismo católico, el cual sigue preponderando. Incluso se usa para el predominio de la imagen del modelo de gobierno en el Estado Comunitario actual. Esta situación no es exclusiva de Colombia, el clima político conservador ocurre también en la Región Latinoamericana, dada la gran influencia de la jerarquía de la Iglesia Católica y de los grupos de derecha, combinado con una mayor participación de la sociedad civil, el aborto, la educación sexual y los DSR son temas que se manejan cada vez más como asuntos exclusivamente políticos y de rentabilidad electoral. El que el debate sobre aspectos tan cruciales como la sexualidad y la reproducción y por tanto la SSR de hombres y mujeres se restrinja al papel del Estado y las consecuencias de las políticas neoliberales,

constituye un campo de reflexión y acción sobre el cual incidir para mejorar la equidad y las condiciones de salud de la población.

En la perspectiva teórica del análisis de las políticas, se constatan las advertencias de los críticos del institucionalismo histórico y las bondades de la revisión de estudios de larga duración propuesta por Pierson, de la escuela sociohistórica de Tilly y del enfoque sociopolítico propuesto por Hernández y Almeida. Se constata también la necesidad de ampliar el debate del análisis de políticas desde el campo de la salud pública. Asimismo el debate sobre los jóvenes y la salud de las juventudes a partir de los aportes de las ciencias sociales a la salud pública. Y muy especialmente se motiva el estudio de la perspectiva de género más allá del ámbito del adulto y en una relación más compleja con otras expresiones de la vida de los sujetos jóvenes como son las etnias, las generaciones y la posición social. En el estudio de los jóvenes y los niños son escasos los estudios que cuentan con la perspectiva de género en el ámbito de las políticas públicas.

Cabe mencionar entre las limitaciones del estudio la ausencia de un análisis sistemático de la política económica y de sus relaciones con el problema en cuestión. Específicamente en medio de la coyuntura de cambio de las políticas sociales en salud y seguridad social en el país.

Bibliografía

Fuentes Primarias

Leyes, proyectos de ley, decretos y resoluciones

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., (2006) *Política pública de juventud 2006-2016. Jóvenes sin indiferencia* Programa Jóvenes sin indiferencia, Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 482 de 2006.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.; Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito, DAACD & CIDER de la Universidad de los Andes (2003b) *Política pública de juventud de Bogotá* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito, DAACD.
- Baena López, Carlos Alberto & Quijano Martínez, Humberto (2008) *Proyecto de Acuerdo No. 334 de 2008 por medio del cual se institucionaliza la Cátedra de Educación Sexual en los colegios públicos y privados del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*, Concejo de Bogotá D.C.
- Bermúdez, Juan Carlos (2007) *¿La ley que tenemos, es la ley que esperábamos? ¿es necesaria?* . En. *Juventud colombiana; con ley o sin ley. Balance de diez años de la ley de juventud en Colombia* Medellín, Gobernación de Cundinamarca, Alcaldía de Medellín: 39-41.
- Colombia, Leyes (1999) *Constitución Política de Colombia, 1991* 10a. . Bogotá, D.C., Ecoe Ediciones.
- Colombia, Ministerio Educación Nacional (1996) *Hacia una nueva educación sexual en la escuela* 2a. ed. Santiago de Cali, Norma.
- CONPES (1992) *CONPES 2626, Política Social para los Jóvenes y las Mujeres*. Documento PPJMF-DNP-DDS-DIPSE-2626. Bogotá D.C.
- CONPES (1995) *CONPES 2794, Política de Juventud* CONPES 2794-MINEDUCACION-DNP:UDS. Bogotá D.C.
- Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia; Viva la Ciudadanía & UNDCP (1993) *La Juventud y la Constitución de 1991. Memorias del Seminario Taller Nacional La Juventud y la Constitución de 1991*. Seminario Taller Nacional Bogotá, Dic 6-8 1991, Escala
- Córdoba de Castro, Piedad (1995) *Proyecto de ley por medio del cual se dictan normas sobre salud reproductiva* 43. Senado de la República. Bogotá, Biblioteca del Congreso de la República.
- Córdoba de Castro, Piedad (1997) *Proyecto de Ley Número 179 de 1997 por el cual se dictan normas sobre salud sexual y reproductiva*. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la Republica. Gaceta No. 40 de marzo de 1997
- Córdoba de Castro, Piedad (2002) *Proyecto de Ley 58 de 2002 Senado por medio de la cual se dictan normas sobre salud sexual y reproductiva*. Senado de la República. Bogotá, Biblioteca del Congreso de la República.
- Córdoba de Castro, Piedad (2005) *Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 264 de 2004 Senado, por la cual se dictan normas sobre atención, cuidado, promoción y prevención de la salud sexual y reproductiva y, en especial, se institucionaliza el control natal y se crean estímulos a la*

- familia poco numerosa*. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República. Gaceta No. 378
- Córdoba Ruiz, Piedad & Cogollos de Arias, Angela V. (2004) *Ponencia para primer debate al proyecto de ley 169 de 2004* Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República. Gaceta del Congreso 282
- Chavarro Cuellar, Carlos Ramiro (2007) Proyecto de ley No. 210 de 2005 Cámara, por medio del cual el gobierno nacional redirecciona, centraliza, sistematiza y establece los medios necesarios para el justo y equitativo acceso a todos los programas que incentiven el desarrollo del sector juvenil de la población en materia de empleo, generación y promoción de empresa En. *Juventud colombiana: con ley o sin ley. Balance de los diez años de la ley de juventud en Colombia* Medellín Gobernación de Cundinamarca 111-115.
- Dajer Chadid, Gustavo & Hernández Aguilera, Germán (1993) *Proyecto de ley por medio de la cual se expide la ley general de educación* 261 de 1993 Senado de la República. Anales del Congreso Biblioteca del Congreso de la República.
- Delgado, Luis Carlos, Alba Esther Ramírez y Musa Besaile Fayad (2003) *Proyecto de Ley 236 de 2003 Cámara, por el cuál se modifica el artículo 124 de la Ley 599 de 2000, y se dictan otras disposiciones*. Senado de la República. Bogotá, Gaceta del Congreso No. 185/03.
- Espinosa Vera, Yolima (1991) *Proyecto de ley por el cual se adopta y reglamenta la educación sexual en la educación formal de Colombia*. 01 de 1991 Cámara de Representantes. Bogotá, República de Colombia, Cámara de Representantes, Comisión primera constitucional
- Estrada Villa, Armando & Motta Motta, Hernán (1996a) *Ponencia para primer debate al proyecto de ley 120 de 1996* Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República Gaceta No. 541 de noviembre 28 de 1996.
- Estrada Villa, Armando & Motta Motta, Hernán (1996b) *Ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 27 de 1996 por el cual se expide la ley de Juventud* Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República Gaceta No. 342 de 23 de agosto de 1996
- Estrada Villa, Armando & Motta Motta, Hernán (1996c) *Ponencia para segundo debate al proyecto de ley No. 120 de 1996 cámara y 27 de 1996 senado, por el cual se dicta la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones*. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República. Gaceta No. 581 de 10 de diciembre de 1996
- Estrada Villa, Armando & Motta Motta, Hernán (1996d) *Proyecto de ley No. 27 de 2006 senado por medio del cual se expide la Ley de Juventud, exposición de motivos* Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República Gaceta No. 292 de 26 de Julio de 1996
- Estrada Villa, Armando & Motta Motta, Hernán (1997a) *Nueva ponencia para segundo debate al proyecto de ley No. 120 de 1996 Cámara y 27 de 1996 Senado, por el cual se expide la Ley de Juventud*. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República. Gaceta No 62 del 31 de marzo de 1997.
- Estrada Villa, Armando & Motta Motta, Hernán (1997b) *Pliego de modificaciones para segundo debate al proyecto de ley No. 120 de 1996*

- Cámara, 27 de 1996 Senado, por el cual se expide la Ley de Juventud*
Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República
Gaceta No. 17 de febrero 18 de 1997.
- Estrada Villa, Armando & Motta Motta, Hernán (1997c) *Segundo debate del proyecto de ley No. 120 de 1996 Cámara y 27 de 1996 Senado por el cual se expide la Ley de Juventud.* Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República Gaceta No. 45 del 17 de marzo de 1997
- Estrada Villa, Armando & Motta Motta, Hernán (1997d) *Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 28 de mayo de 1997 al proyecto de ley No. 120 de 1996 Cámara y al proyecto de ley No. 27 de 1997 Senado, por medio del cual se crea la Ley de Juventud y se dictan otras disposiciones.* Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República. Gaceta No. 183 de junio 4 de 1997
- Gaviria Muñoz, Simón & Luna Sánchez, David (2007) *Proyecto de ley 84 de 2007 Senado por medio de la cual se establece la educación sexual integral como una asignatura específica y obligatoria y se dictan otras disposiciones* Senado de la República, Biblioteca del Congreso. Gaceta del Congreso 402 de 23/08/2007
- Gnecco Arregocés, Flor Modesta (2003) *Ponencia para primer debate del proyecto de ley 58/02 por medio del cual se dictan normas de salud sexual y reproductiva.* Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República. Gaceta No. 131.
- Gnecco Arregocés, Flor M. (2005) *Ponencia para primer debate al proyecto de ley 261 de 2005 Senado, por la cual se dictan unas normas relacionadas con la protección de la familia y la prevención de los embarazos en la población adolescente colombiana* Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República Gaceta del Congreso No. 372.
- González Villa, Carlos Julio (2007) *Ponencia para primer debate al proyecto de ley 84 de 2007 Senado, por medio de la cual se establece la educación sexual integral, como una asignatura específica y obligatoria y se dictan otras disposiciones* Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República Gaceta del Congreso No. 518 de 11/10/2007
- González Villa, Carlos Julio (2008) *Ponencia segundo debate Proyecto de ley 84 de 2007 Senado, por la cual se crean instrumentos para incorporar la Educación Sexual Integral a la Educación en Colombia y se dictan otras disposiciones* Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República Gaceta del Congreso 237 de 08/05/2008
- López Nieto, Pedro Vicente & Acosta Bendek, Gabriel (1992) *Por medio de la cual se expide la ley general de educación, ponencia primer debate* Proyecto de ley 05 de 1992 Cámara de Representantes. Congreso de la República Gaceta del Congreso
- Lleras de Samper, Consuelo (1979) *Proyecto de ley para la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo.* No. 95 de 1979 Congreso de Colombia. Anales del Congreso, Biblioteca del Congreso Gaceta 87.
- MEN, Ministerio de Educación Nacional & Viceministerio de la juventud (2000) *Los jóvenes construyen un nuevo país (políticas y programas).* Bogotá
- Mendoza Ardila, Fernando (1993) *Proyecto de ley por medio del cual se modifican algunos artículos de Código Penal en cuanto hace a la*

- protección del concebido y no nacido* 321 de 1993 Senado. Secretaría General Senado de la República de Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional & FNUAP (2001) *Proyecto Educación en Salud Sexual y Reproductiva de Jóvenes y para Jóvenes. Informe de investigación*. Bogotá, D.C., Ministerio de Educación Nacional, FNUAP
- Ministerio de Educación Nacional & Fondo de Población de las Naciones Unidas, FNUAP (2006) *Proyecto Piloto de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía: Hacia la formación de una política pública*, Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de la Protección Social (2006a) *Acuerdo 350/06, por medio del cual se incluye en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo y del Régimen Subsidiado el procedimiento de "Evacuación por aspiración del útero para terminación del embarazo"* Minprotección Social
- Ministerio de la Protección Social (2006b) *Decreto 4444 de 2006, 13 de diciembre*. Bogotá.
- Ministerio de la Protección Social (2006c) *Norma Técnica para atención de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE). Adaptado de: "Aborto sin riesgo: guía técnica y de políticas para Sistemas de Salud" OMS, Ginebra 2003*. Bogotá, diciembre 2006.
- Ministerio de la Protección Social (2006d) *Resolución número 004905 de 14 de diciembre de 2006*. Bogotá.
- Ministerio de la Protección Social (2007) *Circular Externa No. 031/07 por medio de la cual se obliga a las EPS y las Direcciones Departamentales y Distritales de salud a remitir la red habilitada para prestar servicios de gineco-obstetricia de baja, mediana y alta complejidad que cuenta con profesionales dispuestos a proveer los servicios de IVE* Minprotección Social
- Ministros de Relaciones Exteriores & OEA, Jefes de delegación de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (2008) *Declaración de Medellín: Juventud y valores democráticos*. Medellín 3 de junio de 2008. *Asamblea General* 10.
- Moreno Piraquive, Alexandra (2004a) *Proyecto de ley 11 de 2004 por el cual se dictan normas sobre atención al ciudadano, promoción y prevención de la salud sexual reproductiva*. . Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República Gaceta No. 409/04.
- Moreno Piraquive, Alexandra (2004b) *Proyecto de ley No. 169/04 por la cual se dictan normas sobre atención, cuidado, promoción y prevención de la salud sexual y reproductiva*. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República. Gaceta No. 29 /04
- Moreno Piraquive, Alexandra (2005) *Proyecto de ley No. 264 del Senado de la República por medio del cual se dictan normas sobre atención, cuidado, promoción y prevención de la salud sexual y reproductiva y en especial se institucionaliza el control natal y se crean estímulos a la familia poco numerosa*. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República. Gaceta No. 183/05.
- Moreno Piraquive, Alexandra (2005) *Proyecto de Ley 012 de 2005 Cámara, por la cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los Consejos de Juventud*. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República Gaceta No. 453 de julio 29 de 2005

- Moreno Piraquive, Alexandra (2006a) *Ponencia para el primer debate al proyecto de ley número 012 de 2005, por la cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de juventud.* Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República. Gaceta No. 111 de 11 de mayo de 2006.
- Moreno Piraquive, Alexandra (2006b) *Ponencia para segundo debate al proyecto de ley 012 de 2005 Cámara, por la cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de juventud.* . Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República Gaceta No. 183 de junio 9 de 2006
- Moreno Piraquive, Alexandra (2007a) *Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 293 de 2006 Senado, 012 de 2005 Cámara por la cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de juventud. Modificaciones propuestas.* Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República Gaceta No. 76 de marzo 16 de 2007
- Moreno Piraquive, Alexandra (2007b) *Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley 293 de 2006 Senado, 012 de 2005 Cámara, por la cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los Consejos de Juventud* Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República. Gaceta No.252 de junio 07 de 2007
- Moreno Piraquive, Alexandra & Rodríguez de Castellanos, Claudia (2007) *Informe de objeción presidencial al proyecto de ley 293 de 2006 Senado, 012 de 2005 Cámara, por la cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los Consejos de Juventud* Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República. Gaceta No. 483 de septiembre 28 de 2007
- Motoa Solarte, Carlos Fernando (2006) *Proyecto de ley 008 de 2006 Cámara, por la cual se reglamenta la participación activa de los jóvenes en las diferentes ramas y órganos poder público, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones.* Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República. Gaceta No. 249 de 26 de Julio de 2006.
- OIJ; Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay & OEI (1994) *VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud* Declaración final. Uruguay.
- Pachón de Villamizar, Maruja (1993) *Por medio de la cual se establece el desarrollo de programas y proyectos institucionales de Educación Sexual en la educación básica del país* Resolución No. 03353 de 1993. Santafé de Bogotá D.C., República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional
- Pechthalt, Ana (1993) *Proyecto de ley por el cual se defienden y protegen los derechos de la mujer y se despenaliza la interrupción voluntaria del periodo de gestación* 218 de 1993 Cámara de Representantes. Anales del Congreso, Gaceta No. 54, Biblioteca del Congreso de la República
- Presidencia de la República (1994a) *Decreto por el cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones* Decreto No. 1953 de 1994 Ministerio de Educación Nacional. Santafé de Bogotá, D.C., Diario Oficial

- Presidencia de la República (1994b) *Por medio del cual se define y regula el programa para la Juventud la Mujer y la Familia* Decreto 391 de 1994. Santafé de Bogotá, D.C., Diario Oficial República de Colombia.
- Presidencia de la República (2000a) *Decreto 089 de febrero 2 de 2000 por medio del cual se reglamenta la organización y funcionamiento de los Consejos de juventud y se dictan otras disposiciones*, Presidencia de la República de Colombia
- Presidencia de la República (2000b) *Decreto No. 822 de 2000 por el cual se crea en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven"* Presidencia de la República. Diario Oficial, edición 44.007.
- Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación, DNP (1995) *El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones 1994 -1998*. Bogotá, Presidencia de la República,.
- Presidencia de la República de Colombia (2002) *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006*, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República de Colombia & Programa Colombia Joven (2004) *Política Nacional de Juventud, Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015* Bogotá, Programa Presidencial Colombia Joven
- República de Colombia & Departamento de Antioquia (2003) *Por la cual se adopta la política pública departamental de juventud del Departamento de Antioquia, según la ley 375 de 1997* Gobernación de Antioquia, Departamento de Antioquia Ordenanza No. 16 de 16 de Noviembre de 2003.
- República de Colombia & Asamblea Departamental del Tolima (2007a) *Política Pública de juventudes del Tolima*. Gobernación del Tolima. Ordenanza No. 09 de marzo 7 de 2007.
- República de Colombia & Cundinamarca, Gobernación de (2007b) *Por la cual se adopta la política de juventud en el Departamento de Cundinamarca*. Asamblea de Cundinamarca, Gobernación de Cundinamarca. Ordenanza No. 20 de diciembre 18 de 2007.
- República de Colombia & Gobernación del Atlántico (2007c) *Política Pública de juventud Departamento del Atlántico 2007 – 2017*. Gerencia de Capital Social, Asamblea Departamental. Ordenanza No. 013 de mayo 8 de 2007
- Rodríguez de Castellanos, Claudia (2007) *Acta de Plenaria del Senado No. 66 del 14 de Junio de 2007*. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República. Gaceta No. 415 de agosto 28 de 2007
- Romo Rosero, Eduardo (1987) *Proyecto de ley por medio de la cual se legaliza parcialmente el aborto*. Ley 17 de 1987. Congreso de la República de Colombia. Anales del Congreso Biblioteca del Congreso. Gaceta No 29
- Viceministerio de la Juventud (2000) *Casas de la juventud. Espacios para soñar, aprender y construir* Bogotá
- Viceministerio de la Juventud (ca. 1995) *Criterios de política del Viceministerio de la Juventud Bogotá Inédito*.

Demandas, tutelas y jurisprudencia

- AGI, Alan Guttmacher Institute (2005) *Carta a Alvaro Tafur. Información de apoyo a la demanda de inconstitucionalidad D-5764 presentada por Mónica Roa*. Bogotá.
- Corte Constitucional (1992) *Sentencia T420. Reintegro escolar de madre soltera*.
- Corte Constitucional (1994a) *Sentencia No. C-133/94 Derecho a la vida del nasciturus/ despenalización del aborto*
- Corte Constitucional (1994b) *Sentencia T292. Reintegro escolar*
- Corte Constitucional (1997) *Sentencia C-013-97*. Consejo Superior de la Judicatura, Corte Constitucional
- Corte Constitucional (2001) *Sentencia C- 647 por medio de la cual se declara executable el artículo 124 del Código Penal (Ley 599 de 2000)*. Bogotá Corte Constitucional
- Corte Constitucional (2002) *Sentencia C-198-02 por medio de la cual se responde la demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 124 de la Ley 599 de 2000 - Código Penal*, Corte Constitucional.
- Monroy Cabra, Marco Gerardo, Beltrán Sierra, Alfredo, Tafur Gálviz, Alvaro. Respectivamente (2005) *Incidentes de Recusación D-5807, D6122 y D-5764*. Bogotá, 2 de Agosto, 1 de febrero de 2006 y 5 de diciembre de 2005 respectivamente.
- Roa López, Mónica del Pilar; Jaramillo, Pablo; Abadía, Marcela; Dávila, Juana & Porras, Laura (2006a) *Sentencia C-355 de 2006 (parte 2)*. Bogotá, Corte Constitucional.
- Roa López, Mónica del Pilar; Jaramillo, Pablo; Abadía, Marcela; Dávila, Juana & Porras, Laura (2006b) *Sentencia C-355 de 2006 (parte 3)*. Bogotá, Corte Constitucional
- Sentencia T-079/1993 Reintegro Escolar.
- Sentencia T-473/1993 Detención domiciliaria de mujer embarazada
- Sentencia T-495/1993 Liquidación sin prestaciones por embarazo
- Sentencia T-606/1995 Retraso salarial de mujer embarazada
- Sentencia C-470/1997 Inconstitucionalidad protección laboral mujer embarazada
- Sentencia T-373/1998 Despido de mujer embarazada
- Sentencia T-792/1998 Licencia de maternidad
- Sentencia T-730/1999 Desvinculación del sistema de salud
- Sentencia T-874/1999 Despido durante el periodo de lactancia
- Sentencia T-161/2002 Despido de mujer embarazada
- Sentencia T-029/2003 Licencia de maternidad
- Sentencia T-028/2003 Despido de mujer embarazada
- Sentencia T-1236/2004 Despido de mujer embarazada
- Sentencia T-402/2004 Seguridad social de mujer embarazada
- Sentencia T-641/2004 Licencia de maternidad
- Zúñiga Valverde, Ramón (1994) *Se decide la impugnación interpuesta por Lucila Díaz Díaz contra el fallo proferido el 29 de julio de 1994 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja*. Radicación No. 1073, Acta No. 34 Corte Suprema de Justicia. Bogotá, Corte Suprema de Justicia.

Medios de comunicación

- Barco, Julia (1992) *Mi vida, mi conciencia, mis derechos*. Julia Barco. México D.F., Católicas por el derecho a decidir.
- Bermúdez, Claudia; Cortés, María Victoria; Méndez, Juan Pablo. Asesoría pedagógica: Alejandro Jaramillo (IECO). Investigación en Más de lo que quiso saber sobre el embarazo a los 15 y no se atrevió a preguntar: Carolina López. (2005) *Ellas, ellos, hombre, mujer; Más de lo que quiso saber sobre el embarazo a los 15 y no se atrevió a preguntar*. Banderas en Marte. Bogotá, Señal Colombia.
- Bill, Condon (2004) *Kingsey. El hombre que desnudó a América*. Estados Unidos
- Bolívar, Gustavo (2000 -2004) *Pandillas, guerra y paz*. Unidad investigativa, los primeros capítulos pertenecieron a esta serie y después se independizó. Mario Mitriotti. Bogotá, Se emitió y emite por RCN, quien lo compró a Telecolombia y posee los master.
- Botero, Catalina (1990). *El Tiempo*. 31 de julio de 1990: 5A.
- Bright, Sara (1991) "*Conocerte para decidir*"; "*Cuando seas grande*". A la salud de la mujer. Amanda Carrizosa. Clara Riascos. Bogotá, Unifem, Cemebo. Cine mujer.
- Cepeda Espinoza, Manuel José (2005) Comunicado de prensa sobre sentencias relativas al aborto. Bogotá, diciembre 7.
- Colombiana de Televisión; De Zubiría, Ramón & Aponte, Malcon (1993-2008) *Padres e hijos*. Bogotá.
- Duclos, Denise (2006) Crisis de integración de los jóvenes de sectores populares *Le Monde diplomatique Ed Colombia* Agosto 2006. París 19-21.
- El Catolicismo (2002) Controversias de la Fundación Cultura de la Vida *El Catolicismo*. Bogotá: 4.
- El Tiempo (1995) Sectores conservadores en contra de fascículos de El Tiempo. Nuevas sombras sobre educación sexual del país *El Tiempo*. 27 de septiembre de 1995. Bogotá.
- El Tiempo (1989) "Rebelión: aprobada reforma con 'mico' de extradición". *El Tiempo*. 06 de diciembre de 1989. Bogotá: 1A, 7A, 12A.
- El Tiempo (1991a) Pragmáticos y zanahorios *El Tiempo* Bogotá.
- El Tiempo (1991b) ¿Y usted qué piensa de la juventud?. *El Tiempo*. Bogotá: 11D.
- Tiempo, El (1991a) Congreso podría legislar sobre asuntos del aborto *El Tiempo*. Bogotá.
- Tiempo, El (1991b) El divorcio: en la mira de los constituyentes. *El Tiempo* Abril de 1991 Bogotá: 7A.
- Tiempo, El (1991c) Sí a Dios y al divorcio. *El Tiempo*. Bogotá: 9A.
- El Tiempo (1995a) El libro de la sexualidad *El Tiempo*. 11 de octubre de 1995. Bogotá.
- El Tiempo (1995b) Habla el ministerio. *El Tiempo*. 27 de septiembre de 1995 Bogotá.
- El Tiempo (1995c) Mineducación se retira de "El Libro de la Sexualidad" *El Tiempo*. 11 de octubre de 1995. Bogotá.

- El Tiempo (1995d) Sectores conservadores en contra de fascículos de El Tiempo. Nuevas sombras sobre educación sexual del país *El Tiempo*. 27 de septiembre de 1995. Bogotá.
- El Tiempo (2006) Aborto no se castigará en tres casos. *El Tiempo*. 11 de mayo de 2006 Bogotá: 1-4
- Espectador, El (2005) "Corte: aborto sí ¿pero...?" *El Espectador*. Bogotá, 20 de Noviembre: 1A-2A.
- FIDH.org - Organizaciones de derechos humanos a través del mundo (2006) Carta Abierta al Sr. Álvaro Uribe Vélez, Presidente de la República de Colombia - 11 de agosto de 2006. *fidh.org*.
- Galat, José *Piénselo bien de "Líneas abiertas"; Aborto de Un café con Galat*. Serie Televisión. Bogotá, Telemiga.
- Gaviria, Víctor; Pérez, Ángela & Calderón, Luis Fernando (1990) *Rodrigo D no futuro*. Víctor Gaviria. Medellín, Compañía de Fomento Cinematográfico FOCINE, Producciones Tiempos Modernos LTDA, Fotoclub 76.
- Gaviria, Víctor; Henao, Carlos Eduardo; Ospina, Diana. Investigación: Guillermo López, Víctor Gaviria, Mónica Rodríguez y Javier Quintero (1998) *La vendedora de rosas*. Víctor Gaviria. Medellín, Producciones Filmamento, Producciones Erwin Göggel.
- Giordanna, Marco Tullio (2000) *La mejor Juventud (1a. parte)*. *Los años soñados (2a. parte)*. Italia
- Kitchell, Mark (1990) *Berkeley*. España, Observatorio de la juventud, Barcelona.
- Lamus Canavate, Doris (2008) Movilización feminista *UN Periódico*. Bogotá: 4.
- Mera, Daniel (2009) 7 Papeleta: Fabio Villa y el futuro de la izquierda como partido. *Revista Semana* 21 de junio de 2009
- Mogollón, Carlos (2003) *Lúdica macábrica*. Carlos Mogollón; Investigación: Julio César Rivera. Bogotá, Nuevo Cine Latinoamericano.
- Mungiu, Cristian (2007) *4 meses, 3 semanas y 2 días*. Cristian Mungiu. Rumania, Saga Film, Babilla Cine (Colombia), The Hubert Bals Fund of the Rotterdam Films Festival.
- Orjuela, Padre Jesús (2008) *Cura para el alma, "mi mamá me obligó a abortar"*. Cura para el alma. Jesús Orjuela. Bogotá, RCN.
- Palau, Carlos; Romero; Sandro (1986) *A la salida nos vemos*. Carlos Palau. Cali, Producciones Solsticio, Hangar Films, Compañía de Fomento Cinematográfico Focine, Cinematográficas Macuto.
- Peña, Edulfo (1991) Gaviria tiene los ases. *El Tiempo*. abril de 1991. Bogotá.
- Revista Mujeres hoy (2005) Aborto: Llegó la hora de despenalizar dos de septiembre de 2005.
- Revista Semana (1993) Aborto, ¿Hora de legalizar? *Semana Informe Especial*. Febrero 9.
- Revista Semana (2005). 29 de agosto de 2005.
- RTI (ca. 1992) *Cuando quiero llorar no lloro o Los Victorinos*. Programa televisión Bogotá, RTI.
- Samper, María Elvira (2007) Las onces antes del recreo *Cambio* 16. junio 25 de 2007
- Triana, Jorge Alí (1995) *Pecado Santo*. Serie de TV Colombia
- Uribe, Juana (1994-1997) *De pies a cabeza*. Bogotá, Cenpro Televisión.

Vásquez, Elsa; Nieto, Jorge & Mayolo, Carlos (1983) *Carne de tu carne*. Carlos Mayolo. Cali, Producciones Visuales, Compañía de Fomento Cinematográfico Focine.

Entrevistas, grupos focales, encuestas

Argote, Támara (2009) Líder juvenil, Entrevista realizada por Carolina Morales Bogotá, 17 de septiembre de 2009, 4:00 p.m. Inédita.

Arias Campos, Rosa Ludy (2008) Entrevista realizada por María Carolina Morales B. Bogotá, Febrero 18 de 2008. Inédita.

Barrios, Alejandra - Líder estudiantil Movimiento 7a. papeleta (2008) Entrevista realizada por María Carolina Morales B. Bogotá, Marzo 2008. Inédita

Buitrago Echeverry, María Teresa (2009) Funcionaria Secretaría Distrital de Salud, Entrevista realizada por Carolina Morales Bogotá, 16 de julio de 2009 Inédito.

Cadavid, Ignacio Aurelio - Abogado Laicos por Colombia (2008) Entrevista realizada por Johanna Wahanik y María Carolina Morales B. Bogotá, 2008. Inédita

Corsi Otálora, Carlos (2008) Entrevista realizada por Johanna Wahanik y Carolina Morales Bogotá, Mayo 2008. Inédita

Covo Guerrero, Adelina (2008) Exviceministra de Juventud, Entrevista realizada por Carolina Morales B Bogotá. Inédita.

Daza, Ricardo (2007) Exdirector Programa de Juventud Consejería Juventud Mujer y Familia, Entrevista realizada por María Carolina Morales B. Bogotá, 11 de diciembre 2007, 2 p.m Inédita.

Duarte, Crispiniano - Líder estudiantil Movimiento 7a. Papeleta (2008) Entrevista realizada por María Carolina Morales B. Bogotá, Mayo 2008. Inédita.

Duque Naranjo, Lisandro (2008) Productor y director de cine, Entrevista realizada por María Carolina Morales B y Johanna Wahanik, Bogotá, Inédita

Escobar, Jorge (2008) Funcionario Viva la Ciudadanía, Entrevista realizada por María Carolina Morales B. Bogotá, 2008. Inédita.

Escuela maternal Universidad Pedagógica, Secretaria: Marina Pérez (2008) Entrevista realizada Carolina Morales Bogotá, 2008. Inédita.

Forero Reyes, Augusto Verney (2009b) Líder juvenil ámbito distrital, Entrevista realizada por Carolina Morales. Bogotá, septiembre 16 de 2009 12 m Inédita

Funcomisiones Líderes - Representantes estudiantiles Universidades Públicas (2008) Grupo focal realizado por Carolina Morales Bogotá. Inédito

García, Carlos Iván (2010) Funcionario Save the Children, Entrevista realizada por Carolina Morales. Bogotá, enero 29 de 2010 1: 40 p.m. Inédita

Gómez, Claudia (2008) Politóloga, proyecto Laicia. Entrevista realizada por María Carolina Morales B Bogotá, Agosto de 2008 9 a.m Inédita.

Gómez, Jaime Andrés (2007a) Funcionario GTZ, Coordinador políticas de juventud, Entrevista realizada por Carolina Morales B Bogotá. Inédita.

González G., Fernando (2008), funcionario FNUAP, experto educación sexual, Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá. Inédita

- Grabe Loewenherz, Vera (2008) Exsenadora de la República, Entrevista realizada por Carolina Morales B, Octubre 2008 Bogotá. Inédita.
- Guisao Varela, César Darío (2008) Coordinador líder programas de juventud, Antioquia, Entrevista realizada por Carolina Morales, Bogotá, Inédita
- Jiménez, Mercedes (2008) Exfuncionaria programas de juventud nivel nacional, Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá. Inédita
- Jóvenes “Colegio Iparm” Universidad Nacional de Colombia (2008) Grupo Focal realizado por Carolina Morales Bogotá, 5 de junio de 2008 Inédito.
- Jóvenes debates Ley de Juventud (1996 - 1997) Memorias encuentros juveniles. Bogotá. Informe. *Archivo Colombia Joven* 13.
- Juventudes (2008) Líderes juveniles, Entrevista realizada por Carolina Morales. Bogotá, Marzo 2008. Inédita
- López, Herminio (Red de Jóvenes del Magdalena Medio) (2008) Entrevista realizada por Carolina Morales Bogotá, febrero 7 de 2008 Inédita
- López Suárez, Germán (2008) Funcionario Profamilia, Entrevista realizada por Carolina Morales Bogotá, Diciembre 11 de 2008. Inédita.
- Mazo Cardona, Sandra Patricia (2009) Politóloga, miembro Católicas por el Derecho a Decidir, Entrevista realizada por Carolina Morales Bogotá. Inédita
- Melo Moreno, Marco Alejandro (2008) Estudiante maestría Universidad Nacional experto temática jóvenes y sexualidad, Entrevista realizada por Carolina Morales Bogotá. Inédita
- Montealegre, Sandra (2010), Líder juvenil, Entrevista realizada por Carolina Morales B, Bogotá 18 de enero de 2010, 10 a.m. Inédita.
- Muñoz, Montserrat (2007) Exfuncionaria programas salud de juventud, Entrevista realizada por Carolina Morales B, Bogotá Inédita.
- Parra Garcés, Luis Ángel (2008) Profesor – investigador Universidad Pedagógica Nacional. Entrevista realizada por Carolina Morales B Bogotá, 31 de enero de 2008, 7 a.m Inédita.
- Pedroza, Rafael (2008) Actor Pandillas, guerra y paz. Entrevista realizada por Carolina Morales y Johanna Wahanik, Bogotá, Agosto de 2008, Inédita.
- Quintero, Fernando (2007) exfuncionario Colombia Joven, investigador en juventud, Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá. Inédita
- Rincón Perfetti, Germán, (2009) abogado experto derechos sexuales y reproductivos en Colombia, Entrevista realizada por María Carolina Morales B. Bogotá, 10 de diciembre de 2009: 8 a.m. Inédita
- Roa López, Mónica del Pilar (2008) Coordinadora para Colombia, proyecto Laicia. Entrevista realizada por María Carolina Morales B. Bogotá, 17 de marzo de 2008: 6 p.m. Inédita
- Rojas, Ricardo (2009) Médico Especialista en Gerencia Social, Magíster en Salud Pública, funcionario Secretaria Distrital de Salud. Entrevista realizada por Carolina Morales en junio de 2009 Bogotá, 11 de junio 2009 11 a.m. Inédita
- Sánchez, Olga Amparo (2008) Líder movimiento de mujeres, Directiva Casa de La Mujer. Entrevista realizada por Carolina Morales B Bogotá, Agosto de 2008 Inédita.
- Sánchez, Oscar (2008) exlíder estudiantil, Entrevista realizada por María Carolina Morales B Bogotá, 21 de febrero de 2008. Inédita.
- Sarmiento Anzola, Libardo (2008) Investigador, Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá Inédita

- Serrano, José Fernando (2010) Investigador experto en LGBT y en DSR, Entrevista realizada por María Carolina Morales B. Bogotá, 14 de enero de 2010. 3: 00 p.m. Inédita
- Useche Aldana, Bernardo (2008) PhD Salud Pública, experto salud sexual y reproductiva. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá. Inédita
- Vásquez, Angélica (2008) Líder juvenil, Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, febrero 7 de 2008. Inédita
- Viera, Jimmy (2008) exfuncionario coordinación Programa Casas de Juventud. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 14 de febrero de 2008. Inédita.

Documentos y estudios temáticos

- ACJ, Asociación Cristiana de Jóvenes & YMCA (2009) *Jóvenes diciendo y haciendo*. Antioquia, Ocasa.
- Alcaldía Mayor de Bogotá & Bogotá joven (2001) *Primer encuentro distrital de jóvenes. Bogotá joven: piénsala, créala*. Bogotá
- Alcaldía Mayor de Bogotá; Bogotá Joven & Colombia, CID Centro de Investigaciones para el Desarrollo Universidad Nacional de (2004) *Situación socioeconómica de los jóvenes en Bogotá, 2002 - 2003*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, DAAC
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., & Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito, DAACD (2003a) *Situación socioeconómica de los jóvenes en Bogotá 2000 - 2001* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Center for reproductive rights (2000) *La Iglesia católica en las Naciones Unidas. Un obstáculo para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres* www.reproductiverights.org.
- Colombia Joven, Presidencia de la República (2001) *Hacia una Política Pública de Juventud en Colombia, Herramientas para su construcción e institucionalización* Bogotá Programa Colombia Joven. OPS/OMS, Colombia - Programa Salud, Familia y Población.
- Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (1994) *Informe de gestión 1990 - 1994*. Bogotá Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.
- Córdoba Angulo, Miguel (1990) "Aspectos jurídicos del delito de aborto". *Revista Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas*, Vol. XII(Nº 40), Enero-Abril 1990, : Universidad Externado de Colombia 14.
- Corsi Otálora, Carlos & García Merlano, Luisa (ca. 2005) *El genocidio que llega. Defensa legal de la vida humana (Art 122 - Código penal)* Bogotá, Ediciones Ricardo Gaitán.
- Chillán Reyes, Yuri (1997) *Jóvenes en alto riesgo! "La prevención alternativa para la paz y la convivencia"*. Simposio Nacional. El entorno social del menor: conflicto y convivencia Medellín Viceministerio de la Juventud, Ministerio de Educación Nacional.
- Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito, DAACD & Alcaldía Mayor de Bogotá (2003a) *Escenario tendencial Escenarios de la juventud bogotana 2004 - 2014* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá

- Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito, DAACD & Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2003b) *Escenario deseable* Escenarios de la juventud bogotana 2004 - 2014. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito, DAACD & Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2003c) *Escenario posible*. Escenarios de la juventud bogotana 2004 - 2014. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Escobar, Jorge (2007) Hacia un balance de la ley de la Juventud en Colombia. Una aproximación En. *Juventud colombiana: con ley o sin ley. Balance de diez años de la ley de la juventud en Colombia* Medellín, Gobernación de Antioquia: 43-59.
- Forero Reyes, Augusto Verney (2009a) *Aciertos y desaciertos de la política de juventud y la participación juvenil en Bogotá, 1991-2008* Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Historia. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana. pregrado.
- Gómez, Jaime Andrés (2007b) Introducción En: República de Colombia Gobernación de Antioquia, Unicef, OPS, GTZ *Juventud colombiana: con ley o sin ley. Balance de diez años de la ley de juventud en Colombia* Medellín Gobernación de Antioquia, República de Colombia: 15-17.
- González G., Fernando G. (2001) Educación sexual en Colombia. Historia y prospectiva. Bogotá. Documento de trabajo que forma parte de la consultoría que hace el autor al FNUAP en el año 2001 sobre el tema. 23.
- Guisao Varela, César Darío (2007) Ley de Juventud. De la palabra escrita a... ¿La acción? En. *Juventud colombiana: con ley o sin ley. Balance de diez años de la ley de juventud en Colombia* Medellín Gobernación de Antioquia 61-73.
- Mazo Cardona, Sandra Patricia (2008) *La despenalización del aborto en Colombia: Asunto de políticas públicas y derechos humanos fundamentales* Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Bogotá, Universidad Nacional de Colombia Maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
- Ministerio de Educación Nacional (1993-1994) Memorias En. *Memorias del Congreso Santafe de Bogotá D.C.*, Ministerio de Educación: 263-265.
- OMS (2004) *Estrategia de salud reproductiva para acelerar el avance hacia la consecución de los objetivos y las metas internacionales de desarrollo.*, OMS, Departamento de Salud Reproductiva e investigaciones conexas, incluido el programa especial PNUD/FNUAP/OMS/Banco Mundial de investigaciones, Desarrollo y Formación de Investigadores en Reproducción Humana.
- OMS; UNDCP; UNFPA & WHO, Banco Mundial (2005) "Highlights of 2005". 2005.
- OPS-OMS Colombia (2000) Situación del empleo infantil y juvenil. Colombia, consulta realizada septiembre 11 de 2009
- Organización Iberoamericana de Juventud; Celade & Cepal (2001) *Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo* OIJ.
- Parra Garcés, Luis Ángel (2002) Prevención integral un proceso de creación y construcción social. Bogotá, 25 de marzo del año 2002. 10.
- PNUD (1998) *Informe de Desarrollo Humano para Colombia - 1998*. Publicaciones PNUD.

- Prada Salas, Elena (1997) *Estado del arte de los proyectos escolares en educación sexual* Seriestudios. Bogotá, República de Colombia Ministerio de Educación Nacional
- Presidencia de la República (1999) *"Cambio para Construir la Paz", Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002*, DNP, Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia & Programa Presidencial Colombia Joven (ca. 2004) *Herramientas para la implementación de política de juventud en el nivel territorial* Bogotá, Colombia Joven.
- Presidencia de la República, Promover (ca 1992) *Un Nuevo Modelo de Desarrollo Social*. Programa Presidencial para la Juventud Promover, la mujer y la Familia. .
- Procuraduría General de la Nación (2006) *El Derecho a la educación*. Bogotá, Procuraduría General de la Nación.
- Profamilia (1990) *Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS* Bogotá, Profamilia
- Programa de la Presidencia de la República Colombia Joven (2001) *Presente y Futuro de los jóvenes. Diálogo Nacional*. Bogotá.
- Promover (ca. 1992) *Un nuevo modelo de desarrollo social* Bogotá - Colombia, Promover, Programa de la Presidencia de la República.
- Promover (Programa Presidencial para la Juventud, la mujer y la Familia) (ca. 1994) *Oficinas Municipales de la Juventud* Bogotá, Promover.
- Puentes, Julio César (2002) *Políticas públicas de juventud y gasto público en Colombia, 1991 - 2001* Economía. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia Maestría en Economía.
- Ramírez Quintero, Oscar Alejandro (2002) *El Movimiento Estudiantil por la Asamblea Nacional Constituyente. Colombia 1989 - 1991*. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Red de Solidaridad Social; Dirección Nacional de Estupefacientes; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Viceministerio de la Juventud; Ministerio de Salud & Derecho, Ministerio de Justicia y del (1998) *Calles sin violencia* Bogotá 16.
- República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional (1996) *Hacia una nueva educación sexual en la escuela* 2a. ed. Santiago de Cali, Norma.
- Restrepo Parra, Adrián (2007) *Jóvenes y antimilitarismo en Medellín* Colección Ojo de Agua Medellín Instituto de estudios políticos Universidad de Antioquia
- Rodríguez, Ernesto (2004) *Políticas públicas de juventud en América Latina: del Año Internacional de la Juventud (1985) a los objetivos de desarrollo del Milenio (2015)*. Texto presentado en el X Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas, organizado por la Asociación Latinoamericana de Estudiantes y Graduados en Ciencias Políticas (ALEGCIPOL), con el respaldo de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, el Centro de Estudio Democráticos de América Latina (CEDAL) y la Fundación Ortega y Gasset de España. San José, Costa Rica, 16 al 20 de Agosto de 2004., San José, Costa Rica.
- Useche A., Bernardo (1994) *La educación sexual de los jóvenes* *Revista Latinoamericana de Sexología* 57-66.

Viera R., Jimmy (1994) Casas de la Juventud Bogotá. Consejería para Asuntos Sociales Alcaldía Mayor de Bogotá, Plan Distrital de Juventud, UNDCP *Plan Distrital de Juventud* 10.

Bibliografía general

- Abad, Miguel (2002) "Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil". *Revista última Década*, 10(16), Marzo de 2002.
- Abrantes Pêgo, Raquel (2007) *Actores sociales, proyectos y la construcción sociopolítica de la reforma del sector salud en México (1982-2000)*. México, Colegio de Michoacán. Doctorado.
- Almeida, Celia (2006) "Health sector reform in Latin America and the Caribbean: the role of international organizations in formulating agendas and implementing policies". *Well-being and Social Policy*, 2 (1): 123-160.
- Arango Mejía, Jorge (ca. 2005) *Derecho Civil - Personas*. 1a. Edición. Santa fé de Bogotá, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Empresa Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Ardila, Martha (1996) Estados Unidos-América Latina: ¿hacia una mayor cooperación? *Revista Colombia Internacional - Universidad de los Andes*. julio de 1996.
- Arendt, Hannah (2005) [1969] *Sobre la Violencia* Madrid, Alianza Editorial, S.A
- Arias, Rosa Ludy (2002) *Manual operativo y de gestión para las casas de juventud* 1a. agosto 2001 Bogotá, Colombia Joven
- Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz (2009) *XI Foro Nacional por los Derechos Humanos y la Paz* Bogotá, Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz.
- Asociación Salud con Prevención, ASCP (ca. 1995) *Capacitación en educación sexual*. Colombia ASCP
- Belmartino, Susana & Bloch, Carlos (1994) *El sector salud en Argentina. Actores, conflictos de intereses y modelos organizativos. 1960-1985*. Buenos Aires Organización Panamericana de la Salud
- Bonilla Bejarano, Nelssy (1994) La educación sexual en Colombia. *Revista Latinoamericana de Sexología* 11-15.
- Bonilla, Ricardo (ca. 2004) *La cultura para el trabajo en al educación media en Bogotá*. <http://www.cid.unal.edu.co>.
- Bushnell, David (1996) *Colombia una nación a pesar de sí misma: de los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá, Planeta editores
- Cabal, Luisa; Lemaitre, Julieta & Roa, Mónica (Eds). (2001) *Cuerpo y Derecho. Legislación y jurisprudencia en América Latina* 1a. ed. Bogotá, Temis
- Calderón, Camilo (2003) La Revocatoria del Congreso de 1991. *Revista Credencial Historia*. Junio de 2003
- Calvo Meijide, Alberto (2004) El Nasciturus como sujeto del derecho. Concepto constitucional de persona frente al concepto pandectista - civilista. *Cuadernos de bioética* Madrid 2004: 283-298.
- Cardinal de Martín, Cecilia (2005) *Educación sexual. Un proyecto humano de múltiples facetas* Bogotá, Siglo del Hombre Editores.

- Carvajal, Leonardo (1993) "Neointegración, neoliberalismo y política exterior colombiana". *Revista Colombia Internacional, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política* 22, Abril - Junio de 1993: 3-11.
- Castilla, X., (ca. 2005) *De la violencia contra la mujer en la aplicación de la ley*. UN digital. Consultado en enero 8 de 2010 En. <http://digital.unal.edu.co/dspace/bitstream/10245/999/20/19CAP18.pdf>
- Cavarozzi, Marcelo (1995) Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. En: José Luis Reyna (Comp.). *América latina a fines de siglo*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, : 460-485.
- CEPAL, 2000, *Equidad desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, Población de las Naciones Unidas.
- CEPAL 2003, Juventud e inclusión en América Latina. Chile. ONU.
- Cifuentes, María Teresa & Figueroa, Helwar (2004a) Corrientes del catolicismo frente a la guerra y la paz en el siglo XX En: Taurus historia. *Historia del cristianismo en Colombia. Corrientes y diversidad* Bogotá, Bidegain, Ana María 373-419.
- Cifuentes, María Teresa & Figueroa, Helwar (2004b) Corrientes del catolicismo frente a la guerra y la paz en el siglo XX En: Ana María Bidegain. *Historia del cristianismo en Colombia. Corrientes y diversidad* Bogotá, Taurus historia 373-419.
- Cifuentes, María Teresa & Florián N., Alicia (2004c) El catolicismo social: entre el integralismo y la Teología de la Liberación En: Ana María Bidegain. *Historia del Cristianismo en Colombia. Corrientes y diversidad* Bogotá, Taurus historia 321-372.
- Cifuentes, María Teresa & Florián N., Alicia (2004d) El catolicismo social: entre el integralismo y la Teología de la Liberación. En: Taurus historia. *Historia del Cristianismo en Colombia. Corrientes y diversidad* Bogotá, Bidegain, Ana María: 321-372.
- Cifuentes Muñoz, Eduardo (Magistrado Ponente); Hernández, Galindo José Gregorio (Magistrado) & Martínez Caballero, Alejandro (Magistrado) (1992) *Libertad de enseñanza / Derechos fundamentales*. Sentencia No. T-440/92. Corte Constitucional. Bogotá, Corte Constitucional
- CINEP, Centro de Investigación Educación Popular (2004) *Noche y Niebla, Colombia, deuda con la humanidad. Paramilitarismo de Estado, 1988-2003*. Bogotá,.
- Chenery, Hollis & Syrquin (1986) La misión de empleo Chenery: una invitación a pensar en el mediano y largo plazo. *Lecturas de economía*.
- De Swaan, Abram (1992) [1988] *A cargo del Estado* Barcelona Pomarés-Corredor.
- Debbach, Ch & Daudet, Y (1974) *Léxico político* Diccionario de términos políticos. Paris.
- Díaz, M.; Cabral, F. & Santos, L. (2004) Os direitos sexuais e reprodutivos. En. *Afinal, que paz queremos?* . Brasil, Lavras: Editora UFLA: 45-70.
- Duclos, Denise (2006) Crisis de integración de los jóvenes de sectores populares *Le Monde diplomatique Ed Colombia* Agosto 2006. París 19-21.

- Escobar, Manuel R, et al. (2004) *Estado del arte del conocimiento producido sobre jóvenes 1985-2003*. Bogotá, Diuc-Universidad Central, Programa Presidencial Colombia Joven, GTZ, Unicef.
- Evans, Peter B. Rueschemeyer, Dietrich. Skocpol, Theda (1996) [1985] *Bringing the State Back In*. New York, Cambridge University Press.
- Fajardo, Luis A., (2005) *Voces excluidas: legislación y derechos de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en Colombia*. Diakonua. Bogotá. Colombia diversa.
- Fernández, Ana María & López, Mercedes (2005) *Vulnerabilización de los jóvenes en Argentina: política y subjetividad* *Nómadas*. Octubre 2005: 132-139.
- FMJD, Federación Mundial de la Juventud Democrática ; OCLAE, Organización Continental y Caribeña de Estudiantes; Association, YMCA Young Men'S Christian & IUSY, International Union of Socialist Youth (2002) *Seminario Latinoamericano de Jóvenes por la Paz* Bogotá, 2 al 5 de mayo de 2002 *Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, AECI, Embajada de España en Colombia* 32.
- Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) (1998) *Salud de la reproducción y derechos humanos*. En. *Estado de la población mundial 1997* UNFPA.
- Fondo de población de Naciones Unidas (2008) *Ámbitos de convergencia: cultura, género y derechos humanos*. En. *Estado de la población mundial 2008* Washington D.C., UNFPA.
- Fontane, C. La batalla de las palabras, Beijing +5. *Revista Hacer Familia* año VI No. 62 Julio. Colombia.
- Foucault, Michael (2007) *Nacimiento de la biopolítica*. 1a. Buenos Aires Fondo de Cultura Económica
- Foucault, Michael (1984) *Historia de la sexualidad*. II. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel (1977) *Historia de la sexualidad. La voluntad del saber* 1a ed. en español. España, Siglo XXI editores.
- Fundación Antonio Restrepo Barco & Cresalc (1993) *Nuestra sexualidad. Juego de Vida*. Bogotá, Fundación Antonio Restrepo Barco, Fundación Cresalc, Promover - Programa presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia. Plan Nacional de educación sexual.
- Flórez, Carmen (1990) *La transición demográfica en Colombia, efectos en la formación de la familia*. Colombia, Tercer Mundo Editores.
- Flórez, C., Vargas, E., et al. (2004). *Fecundidad adolescente en Colombia: incidencia, tendencia y determinantes. Un enfoque de historia de vida* 31. Documentos CEDE, Bogotá, Facultad de Economía Universidad de los Andes.
- Flórez, Carmen (2008) *El estado de la salud sexual y reproductiva en América Latina y El Caribe: una visión global*. Washington D.C., BID.
- Fraser, Nancy (1997) *Pensando de nuevo la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes* En. *Iusticia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes Facultad de Derecho: 95-133.
- Fundación para la Educación Superior, FES (1994) *Tres estudios inéditos sobre menores infractores en Colombia* Bogotá, FES.

- Galindo Hernández, Carolina (2005) "De la seguridad nacional a la seguridad democrática: nuevos problemas viejos esquemas". *Estudios Socio-Jurídicos*, No. 7(099), Agosto Bogotá - Colombia 496-543.
- Garay, Edgar (1996) El rock como conformador de identidades juveniles. *Revista Nómadas* Bogotá, marzo – septiembre.
- García Canclini, Nestor (2004) *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. 1a. Barcelona, Gedisa.
- Giddens, Anthony (1985) *The Nation-State and Violence: Volume Two of a Contemporary Critique of Historical Materialism*. II. Cambridge.
- Giddens, Anthony (1992) *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea* Barcelona Península
- Giddens, Anthony (2004) *La Transformación de la Intimidad. Sexualidad, Amor y Erotismo en las sociedades modernas*. 4a. Madrid, Ediciones Cátedra
- Giddens, Anthony (1993) *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, Editorial Alianza.
- González Sanabria, Adriana & Muñoz Pallares, Claudia (1992) *Juventud e identidades un sector popular*. Departamento de Trabajo Social. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia Trabajadora Social
- González, Jorge Iván (2003) Juan Luis Londoño, ideas para la acción. *revista de economía institucional*. primer semestre 2003
- González Vélez, Ana Cristina (2005) La situación del aborto en Colombia: entre la ilegalidad y la realidad. *Saúde Pública, Río de Janeiro*. marzo-abril.
- Granda Marín, Alberto (1994) "Asamblea Nacional Constituyente y Constitución Política de 1991". *Revista Pensamiento Humanista, Universidad Pontificia Bolivariana*, No. 2 Medellín.
- Guillaume, Agnès y Lerner Susana, (2007) *El aborto en América Latina y El Caribe*. En: Ciencias sociales hoy. <http://aquevedo.wordpress.com/2009/01/23/el-aborto-en-america-latina-penalizacion-%C2%BFderecho-a-la-vida-o-represion.religiosa/>
- Hernández A., Mario E & et al (2002) *La Organización Panamericana de la Salud y el Estado Colombiano: cien años de historia, 1902-2002*. Bogotá, OPS-OMS.
- Hernández A., Mario E (2004) *La fragmentación de la salud en Colombia y Argentina. Una comparación sociopolítica, 1880-1950*. Bogotá Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos.
- Hernández, Mario; Hernández, Amparo; Perdomo, Alejandro; Rodríguez, Oscar; Torres, Mauricio ; Vega, Manuel ; Petretera, Margarita ; Vallenás, Sandra ; Castro, Arachu ; Martínez, María Esperanza & Vivas, Sarai (2008) La superación de la exclusión social en la región andina de América Latina: debates e implicaciones. Bogotá. informe. *Red de Conocimiento sobre Exclusión Social (SEKN) de la Organización Mundial de la Salud (OMS)*. 195.
- Herrera Herrera, Silvio (1994) La dimensión ética de la política de educación sexual del menor y las orientaciones de la iglesia. *Revista Latinoamericana de Sexología*: 121-133.
- Hobsbawm, Eric (1995) La caída del liberalismo. En. *Historia del siglo XX*. Barcelona, Crítica, S.L.: 116-147.
- Hobsbawm, Eric (1995) *Historia del siglo XX .1914-1991*. 1994 1ª. ed. Barcelona, Crítica.
- Hobsbawm, Eric. (1998) *Sobre la historia*. Barcelona, Crítica.

- Hopenhayn, Martin (2003) "Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información, una perspectiva Latinoamericana". *Revista de la CEPAL*, 81, Diciembre de 2003.
- Hurst, Jane (2004) [The History of Abortion in the Catholics Church] *Historia de las ideas sobre el aborto en las Iglesia Católica. Lo que no fue contado*. 6a. ed. Argentina, Red Latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir
- Hurtado, Mónica (2006) "Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991". *rev.estud.soc*, no.23, Enero./Abril: 97-104.
- ICBF (1992) *Memorias, Seminario Taller para el conocimiento y construcción de alternativas de vida con jóvenes infractores de la ley penal* Santafé de Bogotá ICBF
- ICBF (1995) *Investigación en torno a la educación sexual. Actitudes y conocimientos sobre sexualidad de agentes educativos del ICBF, Regional Valle* 1a.ed. Cali Valle ICBF, Fundación Sí Mujer
- IEPRI Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia (1993) "Colombia, fragilidades y promesas de la doble transición". *Nueva Sociedad* 128, Noviembre- Diciembre 1993: 12-17.
- Inglehart, R (1999) *Modernización y postmodernización: el cambio cultural, económico y político en 143 sociedades*. Madrid, CIS
- Isaza Merchán, Leonor; Rojas Rubio, Manuel; Torres Zambrano, Guillermo; Rojas Roa, Sol Viviana & Consultores Educativos Especializados, CEE Ltda (1998) *Evaluación de los procesos pedagógicos del proyecto nacional de educación sexual en las instituciones escolares. Estudio de casos*. Seriestudios Bogotá, República de Colombia Ministerio de Educación Nacional, Viceministerio de la Juventud
- Kissling, Frances (1996) *El Vaticano y las políticas de salud reproductiva*. Grupo Parlamentario Plural para la Población, el Desarrollo y la Salud Reproductiva del Parlamento Británico. Salón Moses, Casa de los Loes Palacio de Westminster, Londres, Catholics for a Free Choice.
- Lamus Canavate, Doris (2008) Movilización feminista *UN Periódico*. Bogotá: 4.
- Langer. A., Nigenda G., (2000) *Salud sexual y reproductiva y reforma del sector salud en América Latina y El Caribe. Desafíos y oportunidades*. BID, Instituto Nacional de Salud Pública México.
- Leal B, Francisco (1989) *Estado y Política en Colombia* 2a. ed. Bogotá, Siglo XXI.
- Leal B, Francisco (1991) Los movimientos políticos y sociales. Un producto de la relación entre Estado y sociedad civil. *Revista Análisis Político, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia*, . mayo-agosto: 7-21.
- Leal Buitrago, Francisco (2006) "La política de seguridad democrática 2002-2005". *Análisis Político* 57, mayo-agosto 2006 3-30.
- Levi, Giovanni., Schmit, Jean C (1996) *Historia de los jóvenes*. II, La edad contemporánea. Madrid, Taurus.
- Linares C., Beatriz (2001) Retos de la Defensoría del Pueblo frente a la niñez y juventud colombiana. En: Martha Nubia y Otros Bello. *Conflicto Armado, Niñez y Juventud. Una Perspectiva Psicosocial* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia: 161.

- Lipovetsky, Gilles (2002) *La tercera mujer: permanencia y revolución de lo femenino*. Barcelona, Anagrama S.A.
- López A, Wilson (2007) *"Hablemos a calzón quitao", una experiencia en Salud Sexual y Reproductiva*. Cali Institución Universitaria Santiago de Cali.
- Lucio, Ricardo & Serrano, Mariana (1992) La Educación Superior. Tendencias y políticas estatales. En: Universidad Nacional de Colombia-IEPRI. *El movimiento estudiantil por la Asamblea Nacional Constituyente, Colombia: 1989-1991*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia 19-20.
- Llano Ángel, Hernando (ca. 1995) Claves para una ética de reconciliación Cali. *Introducción a Plenaria Abierta*. 7.
- Maceira, Daniel (2007) *Economía política de las reformas de salud: un modelo para evaluar actores y estrategias*. Nota técnica de salud No. 2/2007. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de desarrollo sostenible
- Macry, Paolo (1997) *La sociedad contemporánea, Una introducción histórica*. Madrid, Editorial Ariel S.A.
- Maddaleno M. y Kastrinakis (1998) *El ambiente legislativo y de políticas relacionado con la salud del adolescente en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., OPS Fundación W. K. Kellogg.
- Maffesoli, Michel (2004) Yo es otro En: María Cristina Laverde Toscano, Mónica Zuleta Pardo & Gisela Daza Navarrete. *Debates sobre el sujeto, Perspectivas contemporáneas*. Bogotá, Siglo del Hombre editores, Fundación Universidad Central, DIUC 21-30.
- Malthus, T. (1970) [1798] *Primer ensayo sobre la población*. Madrid, Alianza Editorial
- Mann, Michael (1991) [1986] *Las fuentes del poder social I. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 DC.* . Madrid, Alianza Editorial
- Mann, Michael (2006) "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados". *Revista académica de relaciones internacionales* 5(Noviembre 2006): 43.
- Manrique, B. Ramón (1994) *Política Social. Documentos de trabajo. La Juventud, el deporte y la recreación en la política social* Santafe de Bogotá.
- Margulis, Mario., Urresti Marcelo., Martín-Barbero, Jesus., Reguillo, Rossana (1998) *Viviendo a toda: jóvenes, territorios, culturas y nuevas sensibilidades* Encuentros. Santafe de Bogotá, Siglo del Hombre Editores
- Marín, Martha., Muñoz, German (2002) *Secretos de mutantes. Música y creación en las culturas juveniles* Bogotá, Universidad Central, DIUC., Siglo del Hombre Editores.
- Márquez Barreto, Lina María; directoras: Penélope Rodríguez y Beatriz Cepeda (1997) "Evaluación cualitativa de un programa para adolescentes de Profamilia". 51.
- Márquez V., Fulvia & Ospina, Marta (1999) *Programa Casas Juveniles. Pensando a la juventud de una manera diferente*. Medellín, Corporación Región.
- Martín-Barbero, Jesús (1998) Jóvenes des-orden cultural y palimpsestos de identidad. En: María Cristina et al Laverde. *Viviendo A Toda, Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores; DIUC - Universidad Central: 22-37.

- Martín-Barbero, Jesús (2001) Esa excéntrica y móvil identidad juvenil. En: *Al sur de la modernidad: comunicación, globalización y multiculturalidad*, Universidad de Pittsburg, Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana.
- Martín-Barbero, Jesús (2004) Crisis identitarias y transformaciones de la subjetividad En: María Cristina Laverde Toscano, Mónica Zuleta Pardo & Gisela Daza Navarrete. *Debates sobre el sujeto, Perspectivas contemporáneas*. Bogotá, Siglo del Hombre editores, Fundación Universidad Central, DIUC: 33-45.
- Martín-Criado, Enrique (2005) La construcción de los problemas juveniles. *Nómadas* Bogotá, Octubre 2005: 86-93.
- Martínez, Ana; Vivanco, Diego & Paba, Sandra Rita (1999-2002) *Francisco el matemático*. Toni Navia Rinck. Bogotá, RCN.
- McAdam, Doug; McCarthy, John & Zald, Mayer (eds) (1999) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales* 2a. ed. . Madrid España Ediciones Istmo.
- McAdam, Doug. Tarrow, Sydney. Tilly, Charles (2005) *Dinámica de la contienda política*. Barcelona, Editorial Hacer S.A.
- McNamara, Robert (1974) The dynamics of population policy in Latin America En: T. McCoy (Eds). *The World Bank perspective on population growth*, Cambridge, MA: Ballinger: 107–121.
- Medina, Medófilo (1997) Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997 En: Luz Gabriela (Compiladora) Arango. *La crisis socio-política colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Bogotá, Centro de Estudios Sociales CES, Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional de Colombia: 27-72.
- Medina Chávez, Ana María (2008) *Los discursos sobre la planificación familiar y el control natal en Colombia, 1964-1969* Facultad de Medicina. Bogotá, Nacional de Colombia. Doctora en Salud Pública.
- Mejía Motta, Inés Elvira (2000) *Dinámicas, ritmos y significados de la sexualidad juvenil*. Bogotá, Programa La Casa-CESO, Universidad de los Andes
- Mejía Quintana, Oscar; León, Ivonne & Reyes, Pablo (2007) *Cultura política mafiosa y estado comunitario en Colombia. Lógicas y proyecciones empíricas*. Revista Espacio Crítico. N°7.
- Melo, Jorge Orlando & Bermudez, Jaime (1994) La lucha contra el narcotráfico: éxitos y limitaciones. En: Malcolm Deas & Carlos. eds. Ossa. *El gobierno Barco, política, economía y desarrollo social 1986-1990*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo.
- Misas, Gabriel (2001) De la sustitución de importaciones a la apertura económica, la difícil consolidación industrial. En: Misas Gabriel (Ed.). *Desarrollo económico y social en Colombia siglo XX* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Morlachetti, A., CEPAL (ca. 2005) *Políticas de salud sexual y reproductiva dirigidas a adolescentes y jóvenes: un enfoque fundado en los derechos humanos*, Notas de Población No 85.
- Múnera Ruiz, Leopoldo (2008) Cosmopolitismo (movimientos sociales frente a la globalización) En: Morales B. María Carolina (ed.). *Repensando la naturaleza social de la salud en las sociedades contemporáneas*.

- Perspectivas, retos y alternativas* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Salud Colectiva de la Facultad de Odontología 51-66.
- Muñoz, Germán (2003) Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XII. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud, Universidad de Manizales*
- Murillo, Gabriel & Mejía, Juliana. (1998) Elecciones en Colombia, 1991-1996. En. *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*. San José, IIDH - CAPEL: 373-387.
- Naranjo Mesa, Vladimiro (1999) La salud vista desde los tribunales. *Persona y Bioética*.
- Ordoñez Gómez, Myriam (1994) Adolescentes. Sexualidad y comportamientos de riesgo para la salud. Según encuesta de conocimientos, actitudes y prácticas. *Profamilia ISS, Instituto Nacional de Cancerología*.
- Organización de Naciones Unidas (1965) *Declaración sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz, Respeto Mutuo y Comprensión entre los Pueblos* Asamblea General resolución 2037 (XX) de 7 de diciembre de 1965.
- “Organizaciones Sociales de Mujeres”, <http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/colombia/orga-1.htm>, consultado en octubre 16 de 2009
- Orjuela, Jorge & Rodríguez, Víctor (1993) *Semilla en tierra seca. La Constituyente: del sueño juvenil al negocio político*. Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez–Colegio mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- OPS-OMS Colombia, Programa de Familia y Población, Salud y Desarrollo de adolescentes y jóvenes (2000) *Perfil de salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes y jóvenes de América Latina y El Caribe: Revisión bibliográfica, 1988-1998*. 1ª. Washington. OPS.
- Ortega Riquelme, Juan Manuel (2004) El nuevo institucionalismo en la ciencia política. *Revista Mexicana de sociología*, 66 (Número especial Oct. 2004): 49-57
- Oszlak, Oscar (1978) Formación del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Revista Cedes*. Buenos Aires.
- Parodi, Carlos (2005) *Globalización: ¿De qué y para qué? Lecciones de la historia*. Perú, Ed. Universidad del Pacífico.
- Parsons, T. (1963) Youth in the context of American Society. En: E. Erickson. *Youth, change and challenge*. New York, Basic Books,.
- Pavarini, M (1983) *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. México, España, Argentina, Colombia, Siglo XXI Editores.
- Perea Restrepo, Carlos Mario; Torrado P., María Cristina & Concha, María Francisca (1986) Guía de evaluación formativa para el trabajo en las Unidades de Protección y Atención al niño, al joven y a la familia, UPAN Bogotá informe de trabajo ICBF, *Subdirección técnica de Protección División de Protección Preventiva*. 71.
- Perea, Carlos Mario (1999) *Juventud, identidad y esfera pública*. Instituto Distrital de Cultura y Turismo - Observatorio de Cultura Urbana. Bogotá.
- Perea, Carlos Mario (2000) De la identidad al conflicto: los estudios de juventud en Bogotá. En: Robledo. Barbero., De la Roche eds. *Cultura y Región Bogotá*, CES - Universidad Nacional de Colombia, Ministerio de Cultura.

- Perea, Carlos Mario (2007) *Con el diablo adentro. Pandillas, tiempo paralelo y poder* México, Siglo xxi editores s.a. de c.v.
- Perea Restrepo, Carlos Mario (2008) *¿Qué nos une? Jóvenes, Cultura y Ciudadanía* 1a. ed. Medellín, La Carreta editores
- Pierson, Paul (2008) Big, slow – moving, and ... invisible: microsocial processes in the study of comparative politics. En: James Mahoney & D. Rueschemeyer. *Comparative historical análisis in the social sciences*, New York, Cambridge University Press: 177-207
- Pineda Duque, Javier (2004) *Seguridad social en salud: la inclusión social de los jóvenes* Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, Universidad de los Andes
- Pinzón, Carlos Ernesto & Garay, Gloria (1997) *Violencia, cuerpo y persona. Capitalismo, multisubjetividad y cultura popular* Equipo de Cultura y Salud -ECSA- Bogotá, Gente Nueva Editorial
- Pizarro Leongómez, Eduardo (1990) "Escenarios posibles de Colombia en los 90". *Análisis Político*, 10, Mayo-Agosto 1990.
- Planeta Paz, Sectores Sociales Populares para la paz de Colombia (2009) *Los jóvenes colombianos: sin derecho al trabajo*.
- Promujer, consultado en <http://www.nodo50.org/mujeresred/aborto-repem.html>, octubre de 2009
- Quintero, Raúl (ca 2000) *Juventud y prevención* Palmira Valle.
- Putnam, Robert & Nanetti, R. (1993) *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*. New Jersey Princeton University Press.
- Quintero T, Fernando; Arango C, Ana María; Hoyos G, Diana & Escobar C, Manuel R. (2004) *Estado del arte del conocimiento producido sobre jóvenes en Colombia* Bogotá, Programa Presidencial Colombia Joven, GTZ, UNICEF, DIUC Universidad Central
- Ramírez, Jaime (ca. 1998) El caso Colombia. En: C. Jacinto, Gallart, M. *Por una Segunda Oportunidad. La Formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Colombia, OIT. Cinterfor
- Reguillo, Rosana (2000) *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto* Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y comunicación Bogotá, Grupo Editorial Norma
- Reguillo, Rosana (2003) Jóvenes y estudios culturales. Notas para un balance reflexivo En: José Manuel Valenzuela A. *Los estudios culturales en México* México, Consejo Nacional para la cultura y las artes, Fondo de Cultura Económica 354-379.
- Reguillo, Rossana (1998) El año dos mil, ética, política y estéticas: imaginarios, adscripciones y prácticas juveniles. Caso mexicano. En: María Cristina et al Laverde. *Viviendo A Toda, Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, DIUC- Universidad Central.
- Rodríguez, A., (ca. 2006), *El aborto como problema de Salud Pública*, En: http://www.unal.edu.co/bioetica/documentos/conveniodoc/d1_primera_parte_3_el_aborto_problema_salud_publica.doc
- Roll, David (2002) *Rojo difuso y azul pálido: Los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia*. Bogotá, Unibiblos - Universidad Nacional de Colombia.

- Roth, Deubel André-Noel (2008) *El análisis de las políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿Una cuestión irrelevante para América Latina?*. Primer Congreso de Ciencia Política, Universidad de los Andes.
- Sánchez, Olga Amparo (1995) El movimiento social de mujeres. La construcción de nuevos sujetos sociales. En. *Las mujeres en la historia de Colombia, Tomo I*. Bogotá, Norma Editores: p. 383.
- Sandoval, Mario (2002) *Jóvenes del Siglo XXI. Sujetos y actores en una sociedad en cambio*. Santiago, Ediciones USACH.
- Sarmiento A, Libardo (2002) Política pública de juventud en Colombia. Logros, dificultades y perspectivas. En: Programa Presidencial Colombia Joven CINDE, Centro de Estudios avanzados en Niñez y Juventud, CINDE - Manizalez, GTZ, UNICEF. *Construcción de Políticas de Juventud* Bogotá. Colombia.
- Sarmiento Anzola, Libardo (2005) Nicolás Neira, asesinado en primavera. El Distrito Capital sin política de juventud. *Desde abajo. La otra posición para leer*. Jueves, 19 de Mayo de 2005
- Sarmiento Anzola, Libardo (2009) Jóvenes, estigma, represión y políticas públicas. *Desde abajo. La otra posición para leer*. Sábado 21 de Marzo de 2009
- Searle, John (1994) *Actos de habla, ensayo de filosofía del lenguaje* Madrid, Cátedra.
- Sipprel, Paul (1941) Time out for youth, Vol 14 No. 8, April 1941 *Journal of Education sociology*. Abril 1941.
- Skocpol, Theda (1995) El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual En: Romeo (ed.) Grompone. *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Lima, Perú, Instituto de Estudios Peruanos, IEP 92-129.
- Spargo, Tamsin (2004) *Foucault y la teoría queer* 2a.ed. Barcelona, Gedisa, S.A.
- Stern Claudio, Reartes D. (2001) Estudio de caso. *Programas de salud reproductiva para adolescentes en México, D.F.* En: Gogna M, coord. *Programas de salud reproductiva para adolescentes. Los casos de Buenos Aires, México D.F. y San Pablo*. Buenos Aires, Argentina: Consorcio Latinoamericano de Programas en Salud Reproductiva y Sexualidad.
- Stycos, J. Mayone; Cohen, S. Betsy; Elam, Edgar H; Hand, Evelyn L.; Hartford, Robert B; Johnson, Elizabeth L.; F., Landstreet Barent; I., Mundigo Axel; Simmons, Alan B. & Sismondo, Sergio S. (1971) *Ideology, Faith, and Family Planning in Latin America: Studies in Public and Private Opinion on Fertility Control* New York, McGraw-Hill.
- Tarrow, Sydney (2004) [1998] *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid Alianza Editorial
- Taylor S.J., Bogdan R. (1996) *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*. Barcelona, Paidós.
- The World Bank (2006) *World development 2007: development in the next generation*. Washington.
- Thelen, Kathleen (2003) How institutions evolve. Insights from comparative historical analysis En: James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer. *Comparative historical analysis in the social sciences* New York Cambridge University Press: 208-240.

- Thomas, Florence. Editor: Franco Agudelo, Saúl, et.al. (2007) "*La interrupción voluntaria del embarazo, una cuestión de dignidad para las mujeres*". En *Bioética y salud pública: encuentros y tensiones*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Programa interfacultades, Doctorado en Salud Pública y UNESCO.
- Thoumi, Francisco E. (2002) *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá, IEPRI - Planeta
- Tilly, Charles (1981) *As Sociology meets History*. Orlando Florida Academic Press INC.
- Tilly, Charles (1991) *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid Alianza Editorial
- Tilly, Charles (1996) *Citizenship, Identity and Social History*. New York, Press Syndicate of the University of Cambridge
- Tilly, Charles (2002) *Stories, identities, and political chance*. Oxford, England Rowan & Littlefield Publisher, INC.
- Tilly, Charles (2004) *Social Movements, 1768-2004*. London, Paradigm publishers.
- Tilly, Charles (2005) *Identities, Boundaries & Social Ties* Colorado Paradigm Publishers.
- Tilly, Charles (2006) *Why?* Princeton, N.J, Princeton University Press.
- Tilly, Charles (2008) *Contentious Performances*. 1a. ed New York Cambridge University Press.
- Tommasi, Livia de (1999) *La riqueza de la diversidad juvenil*, Valparaíso.
- Touraine, Alain (1988) Un mundo que ha perdido su futuro. En. *¿Qué empleo para los jóvenes?* . Madrid, Tecnos y UNESCO.
- UNDCP (1994) *Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de drogas*. Bogotá - Colombia Naciones Unidas
- UNFPA (ca. 2004) *Panorama general de la vida de los adolescentes.*, UNFPA.
- Universidad de los Andes (1990) *Una constituyente para la Colombia del futuro*. Bogotá, FESCOL, Universidad de los Andes.
- Uprimny, Rodrigo (2001) Constitución de 1991, Estado social y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas. En: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales & Ilsa. *1991-2001 Diez años de la Constitución colombiana. Seminario de evaluación* Bogotá, Unibiblos UN: 97-109.
- Uribe Vélez, Álvaro (2001) Manifiesto Democrático - 100 puntos. Bogotá. *Colombia, Ministerio de Educación Nacional*.
- Urrego-Mendoza, Zulma (2007) "Las invisibles: una lectura desde la salud pública sobre la violencia sexual contra niñas y mujeres colombianas en la actualidad ". *Revista colombiana de obstetricia y ginecología*, 58(1): 38-44.
- Valcárcel, A (1997) *La política de las mujeres*. Madrid, Cátedra.
- Van Dijk, T. A. (1984) *Texto y contexto. Semántica y Pragmática del discurso*. Madrid, Cátedra
- Vargas, Ingrid; Vásquez, María Luisa & Jané, Elizabeth (2002) "Equidad y reformas de los sistemas de salud en Latinoamérica ". *Caderno de Saúde Pública*, 18 (4), Julio - Agosto de 2002 927-937.
- Vásquez Carrizosa, Alfredo (1979) *El poder presidencial en Colombia*. Bogotá.
- Velandia, M., (2007) Historia del movimiento homosexual colombiano desde sus orígenes hasta la culminación del siglo XX. Una historia vista en

- primera persona. En:
<http://manuelvelandiaautobiografiayarticulos.blogspot.com/2007/12/html>
- Verdú, Eduardo (2001) *Adultescentes, Autorretrato de una juventud invisible*. Madrid, Ediciones Temas de Hoy, S.A. .
- Viveros, Mara (1997) *El aborto en Colombia: debate público y dimensiones socioculturales, 1975-1994*. Meeting of the Latin American Studies Association. Continental Plaza Hotel, Guadalajara, Mexico, Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social (CIDS), Universidad Externado de Colombia. Centro de Estudios Sociales (CES), Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Viveros Vigoya, Mara (2006) "Políticas de sexualidad juvenil y diferencias étnico-raciales en Colombia: reflexiones a partir de un estudio de caso". *Estudios Feministas*, 14(1), Florianópolis, Janeiro-Abril: 336.
- Wallerstein Inmanuel (1974) *The Modern World System: Capitalism Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century* New York Academic Press
- Weber, Max (1998) *El político y el científico* Madrid Alianza editorial
- WHO (1975) *Education and treatment in human sexuality: The training of health professionals*. Geneva, World Health Organization.
- Wills Obregón, María Emma (2004) *Las trayectorias femeninas y feministas hacia lo público en Colombia (1970-2000) ¿Inclusión sin representación?* Filosofía. Texas, The University of Texas. Doctora en Filosofía
- Wills, María Emma & Cardozo, Diana Florentina (ca. 2008) *Colombia, partidos y compromisos de género: avances y barreras en la inclusión de las mujeres*. Bogotá, Universidad de los Andes.
- Zárraga, J.L. (1985) La inserción de los jóvenes en la sociedad. En. *Informe juventud en España*. Madrid, INJUVE.
- Zúñiga, Javier Director Regional Amnistía Internacional (2002) *Comunicación de Amnistía Internacional a las FARC-EP (Manuel Marulanda)* Amnistía Internacional.