

JÓVENES, SEXUALIDAD Y POLÍTICAS

Salud sexual y reproductiva
en Colombia (1992-2005)

María Carolina Morales Borrero

*Jóvenes, sexualidad y políticas. Salud sexual y reproductiva
en Colombia (1992-2005)*

María Carolina Morales Borrero

© 2010

ISBN: 978-958-719-481-4

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

Mario Esteban Hernández Álvarez

Director

Manuel Espinel Vallejo

Codirector

Universidad Nacional de Colombia

Programa Interfacultades de Doctorado en Salud Pública

Facultad de Medicina

Martha Luz Ospina Bozzi

Edición

Sergio Serrano Mantilla

Diseño de portada

Consuelo Guzmán González

Diagramación

Impreso en Colombia

Digiprint Editores

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en forma alguna o por ningún medio electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros, sin el permiso previo de su autora.



A mi madre
A los espíritus juveniles





CONTENIDO

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y TABLAS.....	9
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	11
PRÓLOGO.....	15
AGRADECIMIENTOS.....	17
PRESENTACIÓN.....	19
INTRODUCCIÓN.....	21
I. LO POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA PARA JÓVENES.....	31
• Análisis de las políticas de salud. Enfoques y problemas.....	31
• Análisis de las políticas de salud sexual y reproductiva de jóvenes. Aportes y problemas.....	34
• El enfoque propuesto para el análisis de las políticas de salud sexual y reproductiva de juventud.....	39
II. DEL CONTROL AL RECONOCIMIENTO POLÍTICO (1964-1991). PREPARACIÓN PARA LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE.....	55
• Políticas de control poblacional, planificación familiar y educación sexual (1964-1974).....	55
• El movimiento de mujeres, agente clave para la Asamblea Nacional Constituyente (1973-1989).....	66
• Nuevos actores: jóvenes y mujeres en medio de sus contradicciones (1984-1991).....	70
• El conflicto en la Asamblea Nacional Constituyente: cuestión de dignidad para las mujeres.....	98
• Otros actores y otras luchas en el mismo campo.....	102
• Síntesis.....	103

III. JÓVENES Y MUJERES ATRAPADOS EN LA LÓGICA PREVENTIVISTA (1992-1996)	109
• Reforma del Estado	110
• El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, de 1992	116
• De la Presidencia al Viceministerio de Juventud bajo el mismo enfoque preventivista	136
• Por los derechos, nuevo impulso del movimiento de mujeres	168
• Síntesis	180
IV. CONSOLIDACIÓN DEL PREVENTIVISMO: POLÍTICA DE ESTADO, 1997-2001	185
• Política estatal para jóvenes (julio de 1997)	186
• Contienda sobre el joven del siglo XXI	215
• Embarazo, un problema de la adolescencia	223
• Debate por la despenalización del aborto	225
• Síntesis	231
V. MUJERES EN LA REUBICACIÓN DE LA CONTIENDA POLÍTICA (2002-2006). DE LA PENALIZACIÓN DE LAS CONDUCTAS SEXUALES A LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO	235
• Jóvenes y mujeres en el nuevo Estado comunitario	236
• Conflicto por la Ley de la Juventud	246
• Políticas regionales y autonomía estatal	255
• Incentivos para la nueva ciudadanía	267
• El aborto: ¿Derecho o servicio en salud sexual y reproductiva? ...	274
• La contienda política se reubica: 14 de diciembre de 2005-10 de mayo de 2006	287
• Síntesis	307
CONCLUSIONES	311
BIBLIOGRAFÍA	325
• Fuentes primarias	325
• Bibliografía general	348

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y TABLAS

Cuadro 1.	Situación del aborto en América Latina (1990-2007)	29
Cuadro 2.	Componentes de la contienda política	51
Cuadro 3.	Fuentes primarias según actor estudiado	52
Cuadro 4.	Composición política de la Asamblea Nacional Constituyente	95
Cuadro 5.	Actores y acciones de las casas de juventud	129
Cuadro 6.	Contraste entre ponencias y asuntos debatidos del proyecto de la Ley de la Juventud	197
Cuadro 7.	Contraste entre políticas regionales	256
Cuadro 8.	Cambios en la contienda: aborto, embarazo, mujer y sociedad	305

Gráfica 1.	Inversión en programas de juventud (1991-2001)	141
Gráfica 2.	Tasas de desempleo juvenil (1976-2000)	142

Tabla 1.	Presupuesto de inversión en programas oficiales de juventud (1999-2002)	217
Tabla 2.	Presupuesto de inversión en otros programas de juventud (1999-2002)	217

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 (movimiento político)
ASCOFAME	Asociación Colombiana de Facultades de Medicina
ASCP	Asociación Salud con Prevención
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPDJ	Bases para el Plan Decenal de Salud
CEDAW	Convention on Elimination of All Forms of Discrimination against Women (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	CENPRO Televisión (productora)
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
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
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social

CORPES	Consejo Regional 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
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EDAI	Equipo Distrital de Apoyo Interinstitucional
ELN	Ejército de Liberación Nacional (organización armada)
ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
EPL	Ejército Popular de Liberación (organización armada)
EPS	Empresa Promotora de Salud
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (organización armada)
FECODE	Federación Colombiana de Educadores
FES	Fundación para la Educación y el Desarrollo Social
FLASSE	Federación Latinoamericana de Sociedades de Sexología y Educación Sexual
FMI	Fondo Monetario Internacional
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	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el Desarrollo Sostenible)
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
IDCT	Instituto Distrital de Cultura y Turismo
IDRC	International Development Research Centre (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo)
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 Prestadora de Salud
ISS	Instituto de Seguros Sociales
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JRDC	Juventud Revolucionaria de Colombia
JTC	Movimiento Juventud Trabajadora Colombiana
JUC	Juventudes Universitarias Católicas
JUCO	Juventudes Comunistas
LGBT	Lesbianas, <i>gays</i> , bisexuales y transgeneristas
M-19	Movimiento 19 de Abril (organización política armada)
MAS	Movimiento Muerte a Secuestradores
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
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ORESAP	Organización Estudiantil de la ESAP
PIB	Producto Interno Bruto
PNES	Plan Nacional de Educación Sexual
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNES	Proyecto Nacional de Educación Sexual
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores (organización armada)
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 Derechos Sociales y Reproductivos
RTI	Radio Televisión Interamericana (productora)
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SPSC	Subdirección de Programación y Seguimiento Presupuestal del Sector Central
TPSC	Grupo Todos podemos Salvar a Colombia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNDCP	United Nations Drug Control Program (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas)
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 (movimiento político)
VIH SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana
WHO	World Health Organization, Organización Mundial de la Salud

PRÓLOGO

Esta investigación constituye un importante desafío para la Universidad colombiana, para la sociedad y para los analistas de políticas públicas, quienes han estado ausentes en el ámbito de estudio de las problemáticas de los jóvenes en torno de la salud sexual y reproductiva. Su apuesta tiene especial relevancia, no sólo desde el punto de vista teórico y metodológico, sino también desde el punto de vista de la pertinencia política de la problemática presentada.

Desde el punto de vista teórico es relevante, porque presenta un desafío a la visión dominante de las políticas públicas en torno de la evaluación y el análisis secuencial (formación, implementación, evaluación) que ha dominado y domina aún la academia colombiana desde los años 80, incluidos los programas de políticas públicas de la Universidad Nacional. Segundo, porque va más allá de los aspectos del neo-institucionalismo histórico y presenta un aporte que se ajusta a la tradición del análisis sociohistórico latinoamericano de las políticas públicas, desde una perspectiva crítica que confronta las visiones dominantes positivistas de la nueva gestión pública.

Debo señalar también el acierto de la autora de continuar la línea trazada por su director en términos de la construcción socioeconómica, histórica y política de las políticas públicas, el análisis de la identificación y confrontación de las distintas redes de poder, los conflictos existentes entre la mirada de la salud y la salud pública que tienen las instituciones políticas y aquellas que agencian los movimientos sociales en la lucha por la reivindicación de sus derechos.

Desde el punto de vista de su pertinencia política, el trabajo de Carolina Morales es relevante porque reconstruye desde un análisis crítico la contienda política de los jóvenes, sus propuestas y formas de movilización en relación con la lucha por sus derechos en materia de salud sexual y reproductiva, y las respuestas por parte del Estado, que casi veinte años después de la Asamblea Constituyente continúan expresando la visión del “joven problema”: el delincuente, el sicario o la adolescente embarazada, representaciones que sustentan las perspectivas de “reeducación”, “reinstitutionalización” y “reintegración” al mercado laboral del

joven, para convertirlo en un hombre o mujer “de bien”: un joven emprendedor y colaborador apto para insertarse en la economía global.

Este trabajo de investigación constituye un aporte para la ciencia política y en particular, la salud pública, porque cuestiona profundamente el rol del Estado e identifica las redes de actores que lo componen: agentes del Estado, burocracias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como del sistema político, incluidos los partidos y movimientos, los sindicatos, las iglesias y los grupos insurgentes. También identifica las redes sociales que hacen parte del campo de estudio: organizaciones de juventud, instituciones del sector educativo y de salud, burocracia especializada en juventud y las redes de jóvenes.

El poder, si se parafrasea a Foucault, “estaría en todas partes” y se organizaría en torno de una relación de fuerzas. En este sentido, nos referimos al control que ejerce el Estado (las complejas redes de saberes y poderes que lo componen) sobre las mentes y los cuerpos por medio de tecnologías individualizantes de poder, para producir cuerpos dóciles, fragmentados, llenos de culpa. Dicho biopoder –cuyos valores son agenciados por los partidos conservadores y legitimados por la doble moral de los liberales y el oportunismo de los partidos de izquierda– expresan el importantísimo rol de la Iglesia Católica colombiana, las fuerzas militares y las instituciones educativas, como organismos de control y disciplinamiento moral de la sociedad.

La importancia del trabajo de Carolina Morales radica en la recuperación de una memoria histórica fundamental para el movimiento por la reivindicación de los derechos de los jóvenes, en especial, la mujer, en la lucha por su autonomía y dignidad en relación con la salud sexual y reproductiva, y específicamente con el embarazo adolescente, en la arena pública nacional e internacional, desarrollada desde los años 60 del siglo pasado.

Explica la preeminencia del enfoque preventivo en un contexto de despotismo conservador, cuyos valores (moralidad, sexualidad, tradición y familia) definen las representaciones políticas sobre el joven y la mujer, y van a expresarse en la estructuración de las políticas estatales en 1997. Tal preeminencia, sin embargo, no va a detener la movilización política de la mujer y de los jóvenes, que dan lugar a una transformación de la contienda política en torno de los derechos sexuales y reproductivos, en la defensa de su autodeterminación reproductiva.

Catalina Toro Pérez

Doctora en Ciencia Política; representante profesoral (S) ante el Consejo Académico; coordinadora del Grupo Política y Derecho Ambiental, Universidad Nacional de Colombia

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación no habría sido posible sin el valioso apoyo y respaldo de muchas personas, entidades y amigos.

En especial, 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 Nacional, reconoció la potencialidad del proyecto desde el principio; a partir de entonces su exigencia fue 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 esa universidad, en la exploración de un vasto campo de conocimiento y en el logro de unas insuperables condiciones de trabajo, me permitieron forjar 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 éste un proyecto de vida que trascendió lo individual.

A Martha Fonseca, coordinadora de equipo en el grupo de investigación “Salud Colectiva”, Categoría A de Colciencias, por el respaldo financiero para la adquisición de gran parte de la bibliografía general utilizada y de algunas de las publicaciones realizadas como resultado y aporte de mi formación doctoral.

A mi madrecita –de manera especial 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 la autorización de los dos años y medio de comisión de estudios, para dedicar todos los esfuerzos a sistematizar las fuentes primarias y secundarias, y a escribir un documento que se puede poner al servicio de las comunidades, gracias a esta *alma mater*.

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. A Teodolinda Sánchez y a Gloria Cucarian les debo un especial reconocimiento.

A la Dirección de Investigación de la Universidad Nacional Sede Bogotá, 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.

A tres investigadores –Doris Ochoa, Carlos Jiménez y Ricardo Daza–, por permitirme hacer uso de sus bibliotecas personales.

Y muy especialmente, a todo el grupo de investigación “Estudios socio-históricos 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.

PRESENTACIÓN

En este trabajo se analizan las políticas de salud sexual y reproductiva para la juventud formuladas en Colombia entre 1992 y 2005, a partir de un enfoque fundamentado en el institucionalismo histórico y en el proceso sociopolítico. Para ello, se analiza 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 y diversos poderes en juego en el Estado y en el campo sociopolítico vinculados a la formulación de las políticas. En ejercicio de su autonomía relativa, el poder del Estado se desarrolla al mismo tiempo en dos vías: como actor (en el Ejecutivo) y como arena política (en el Legislativo); los repertorios políticos de los actores –junto con los mecanismos de retroalimentación del Estado– permiten comprender la dinámica de la trayectoria de configuración de las políticas de juventud.

En esta trayectoria, se diferencian claramente cuatro periodos:

1. Entre 1964 y 1991, cuando se presentaron los principales antecedentes de las políticas de salud sexual y reproductiva de juventud; se pasó de las políticas de control a las de reconocimiento político, a partir del control natal; de allí a la planificación familiar, y de ésta, a la atención materno-infantil. Desde 1973 iniciaron las políticas de salud sexual y reproductiva que se conocen en la actualidad, además de la lucha por la despenalización del aborto y, en 1974, la promoción de la educación sexual. Las políticas y acciones de reconocimiento político comenzaron con los movimientos de mujeres a finales de los años 70, bajo la influencia del socialismo internacional; luego, en los años 80 –con la segunda revolución sexual sobre la homosexualidad–, se facilitó el reconocimiento de una identidad de género distinta de la tradicional; y a finales de los 80 se gestó un movimiento estudiantil que partió en dos la participación política de los jóvenes: el de la Séptima Papeleta. Éste conllevó –junto con la agencia preparatoria de las mujeres– al reconocimiento político de varios actores en la Asamblea Nacional Constituyente.
2. En 1992 se produjo la primera inflexión en las políticas de juventud con la formulación de políticas de gobierno que duraron hasta 1996 y mantuvieron a

los jóvenes y a las mujeres atrapados en la lógica preventivista. Desde entonces, se instaló el enfoque preventivista en las políticas de juventud mediante el control sexual y se definió la sexualidad y la reproducción como campos de control político del joven. De allí la estrecha relación entre las políticas de juventud y las de salud sexual y reproductiva.

3. 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 salud sexual y reproductiva, durante este periodo, mantuvo como enfoque central el moralismo tradicional, pese a las sentencias formuladas sobre la posibilidad de no penalizar el aborto por violación.

4. 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 derechos sexuales y reproductivos, pese al debate nacional e internacional en torno de los mismos. La persistencia política de las mujeres permitió la despenalización del aborto, con lo cual se reubicó totalmente la contienda política. En ella, el papel de los jóvenes fue mínimo; más bien fue apoyado indirectamente por colectivos y movimientos sociales en los que participaron mujeres jóvenes desde otras identidades: LGBT¹, feministas, indígenas y afrocolombianas.

Con este estudio se constata el predominio del moralismo tradicional y de la lógica preventivista en las políticas de salud sexual y reproductiva desde 1992, a pesar de la lucha por los derechos sexuales y reproductivos. En este marco, se pasó 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, por su parte, construyeron distintas subjetividades caracterizadas por su dinamismo, diversidad e individualidad, con expresión de numerosas percepciones sobre la sexualidad, la salud sexual y la autonomía del cuerpo.

¹ LGBT es la sigla que representa a lesbianas, *gays*, bisexuales y transgeneristas. En el nivel internacional, también ha incluido a personas intersexuales, *queer*, travestis y *questioning* (las que no están seguras o no han asumido una orientación sexual) (Fajardo, 2005).

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 los jóvenes de las escuelas ubicadas en sectores populares de Bogotá. El debate en ese momento era “Escuela Saludable”, 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 los adolescentes y jóvenes tenían poca relación con ese programa.

En las escuelas de San Cristóbal, para los padres y madres de familia, el problema era cómo frenar los excesos de sus hijos respecto de su sexualidad y así evitar su expulsión de las escuelas y también de las casas, en caso de embarazo; para profesores y directivos el problema era cómo impartir educación sexual sin estimular las relaciones sexuales entre los estudiantes; y para los jóvenes, el asunto no era un problema: se trataba más de aprender, de saber a quién acudir o cómo emanciparse de sus familias. Me preguntaba entonces: ¿Qué pasa con los jóvenes? ¿Por qué tanto temor de hablar acerca de la sexualidad en las escuelas? Y ¿por qué tantas jóvenes embarazadas?

En la exploración inicial abundaron los programas educativos –escuelas promotoras de salud, educación para la salud, hábitos saludables, etc.– pero ninguno reconocía al joven ni su problemática. Lo mejor era construir un programa con participación de la comunidad educativa, tras realizar la revisión y evaluación de la política local. Esto me motivó a profundizar en el estudio de las políticas a partir de la salud pública. Ya 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 de los tutores en el estudio de los jóvenes y de la sexualidad.

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. Así mismo, pude complementar mi formación en sociología y ciencias políticas con una pasantía investigativa en Madrid. Ésta 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: de una parte, la tercera fase de la globalización, con efectos devastadores sobre los jóvenes desde lo que se denominó la sociedad red; de otra, el conjunto de reformas de ajuste estructural en salud, que venían desarrollándose desde finales de los años 80. También persistían varias tendencias en el manejo de los jóvenes, especialmente en el campo de la salud.

En medio de inequidades y desigualdades acumuladas, los jóvenes latinoamericanos —que estaban entre los actores sociales más afectados— se enfrentaron a una tendencia en las políticas de juventud: las acciones de penalización y de control en varios campos. La flexibilidad y precariedad laboral aparecían como rasgos esenciales asociados a sus vidas, junto a las nuevas tecnologías de información y comunicación. En salud, los indicadores mostraban el aumento de las afecciones típicamente estudiadas en la juventud, especialmente en las referidas a la salud sexual y reproductiva. Simultáneamente, en medio de nuevas formas de relación de pareja, de construcción de lazos y de configuración de familias diversas, los jóvenes eran 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 iniciado desde el gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986) (Bushnell, 1996; Vásquez Carrizosa, 1979), que había sido impulsado por el auge de movimientos cívicos y populares contra las condiciones de inequidad (Leal, 1991). Con éste se empezó un lento desmonte de los mecanismos que legó el cierre político del Frente Nacional.

– Por otro lado, estaba en marcha la reforma del Estado por la vía de la descentralización política, administrativa y fiscal, que empezó formalmente en los años 90 (Hernández, *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, los jóvenes aparecieron públicamente vinculados con la violencia, esta vez, a través del sicariato (Thoumi, 2002), y fueron criminalizados por el Estado tras la muerte del ministro de Justicia y de varios candidatos presidenciales. Así mismo, se dio paso a formas de control social del territorio, sobre todo, en Medellín, Bogotá y Cali, en respuesta a las acciones insurgentes y a la penalización de las conductas de algunos jóvenes, hombres

y mujeres. Mientras tanto, la ONU señalaba a la juventud como actor demográfico y políticamente destacado.

Desde 1985, cuando el número de jóvenes estaba cerca de constituir la mitad del total de la población (OIJ, Celade y Cepal, 2001), se impulsó la celebración del Año Internacional de la Juventud. En 1990, los jóvenes aparecieron como símbolo de cambio y de futuro durante la administración de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994), debido al movimiento impulsado para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente: el conocido bajo la denominación de la Séptima Papeleta. En medio de tensiones y contradicciones, se intentó una salida para la juventud mediante una nueva institucionalidad, que a su vez daría lugar a una inflexión en las políticas de juventud formuladas hasta el momento.

Con la instauración de las políticas de ajuste estructural de los años 80, como marco de las nuevas políticas de juventud, se mantuvo una tendencia al cambio, en especial, 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 estas últimas con implicaciones más amplias sobre el mandato constitucional. Mientras las primeras 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 transformaron estas políticas desde 1992? Y ¿qué papel jugaron los jóvenes en el proceso?

Al mismo tiempo, desde 1990, aumentó el embarazo adolescente, según las estadísticas oficiales. Éste era tratado como “enfermedad” típica de un periodo 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 ni de política pública.

Al contrario, la sexualidad de los jóvenes parecía quedar reducida a lo genital y a lo reproductivo (Gonzales y Muñoz, 1992; Mejía, 2000; Ordoñez, 1994), y requerir por tanto de educación sexual obligatoria, por parte de los adultos, como estrategia para evitar comportamientos inmorales. Junto al embarazo, el crecimiento de otros eventos también asociados con la juventud –tales como el VIH SIDA, las infecciones de transmisión sexual, la drogadicción, los accidentes, las lesiones, algunas formas de violencia y el suicidio– se atribuyeron a estilos de vida de la sociedad moderna y se dispersaron los esfuerzos por controlar los riesgos de afección en medio de un conjunto de programas que cambiaban con cada nueva administración.

Las contradicciones entre las políticas y los jóvenes, entre las directivas escolares y las organizaciones de jóvenes, los padres de familia, los medios de comunicación y los médicos y especialistas, llevaron a plantear otros enfoques.

A partir de los planteamientos del enfoque sociopolítico desarrollado ampliamente en Colombia por Mario Hernández Álvarez (2002, 2004), con el propósito de explicar la fragmentación del sistema sanitario del país comparándolo 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, se añadieron otros cuestionamientos: ¿Cómo fue la trayectoria de los cambios de las políticas de salud sexual y reproductiva de jóvenes? ¿Quiénes se involucraron en tales cambios? ¿Cuáles eran sus discursos frente al joven, la salud sexual y reproductiva y el embarazo adolescente? ¿Cómo se desarrolló la conflictividad de los actores involucrados y cuál era su percepción del 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 tales campos, las escuelas que los fundamentaron, así como las corrientes derivadas de ellos, y se construyó un enfoque para el análisis de las políticas de salud sexual y reproductiva para la 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 salud sexual y reproductiva de jóvenes en Colombia, entre 1992 y 2005, y tomar específicamente las referidas al embarazo adolescente. Y esto, con la perspectiva general de explicar los cambios en la dinámica del proceso sociopolítico de dichas políticas.

La propuesta teórico-metodológica definida para el estudio se presenta en el Capítulo I, bajo el título “Lo político de las políticas de salud sexual y reproductiva para jóvenes”. Ella se elaboró con el propósito de comprender y explicar el por qué de la hipótesis central del trabajo: que si bien cambió la institucionalidad estatal durante el periodo de estudio, las políticas de salud sexual y reproductiva para jóvenes no cambiaron, sino mantuvieron la censura moral, con la pretensión de controlar el comportamiento de esta población. Y si bien las políticas de juventud sufrieron una inflexión después de una de las coyunturas críticas de su configuración –la de la Asamblea Nacional Constituyente y la promulgación de la Constitución Política de 1991, en la que hubo cambio de actores y enfoques–, el control político y social permaneció.

En el Capítulo II se profundiza sobre los principales antecedentes de tales políticas. Se toma la primera revolución sexual, de los años 60, con la cual el joven se convirtió en un asunto de interés público, y se centró 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 se venían formulando desde 1964. Este capítulo muestra minuciosamente uno de los movimientos más representativos en la conquista de autonomía por parte de este sector: el Movimiento Estudiantil por la Séptima Papeleta, en tanto se constituyó en 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 Capítulo III se explica por qué en 1992 ocurrió la inflexión de las políticas de juventud, así como las confrontaciones entre los actores involucrados y los componentes de tales políticas. Se profundiza en el núcleo del debate de las políticas de juventud definidas por el gobierno: el enfoque preventivista. Éste ubica 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 salud sexual y reproductiva.

En el Capítulo IV se presenta el proceso de consolidación del preventivismo en las políticas de Estado, cuyo establecimiento resolvió la aparente tensión entre políticas de juventud y de salud sexual y reproductiva.

En el Capítulo V se presenta a manera de epílogo el cambio más emblemático ocurrido en las políticas de salud sexual y reproductiva, 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, resultado judicial que produjo uno de los cambios más interesantes, al reubicar totalmente la contienda política.

Cada capítulo conserva una estructura similar: parte de una hipótesis introductoria, sigue con la presentación del desarrollo de las múltiples confrontaciones, sus resultados en las políticas y en la institución estatal, y concluye con una síntesis explicativa.

La investigación logra recuperar la dinámica de configuración de las políticas de salud sexual y reproductiva 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: (1) El significado del embarazo adolescente en una histórica vinculación con tratamientos de control político sobre los jóvenes; (2) las relaciones del tema con los debates sobre las políticas de salud sexual y reproductiva formuladas, sin cambios en las acepciones sobre el mundo de los jóvenes desde mediados del siglo pasado; (3) sus implicaciones en la salud y la sexualidad de la juventud; y (4) las contradicciones, desigualdades e inequidades a las que se enfrentan los jóvenes hoy y las formas como ellos y ellas generan cuestionamientos en este tema al Estado y a los demás actores.

– Desde *el punto de vista teórico*, el proyecto se justificó en dos sentidos: el primero se relaciona con las distintas concepciones sobre los jóvenes y los mundos juveniles, y con las implicaciones sociales de esta diversidad en la salud pública; y el segundo, con las concepciones sobre la salud sexual y reproductiva existentes en la mirada tradicional de la salud y de la salud pública, y por tanto, con situaciones como el embarazo adolescente, convertidas en un problema de salud pública y de intervención biomédica, sin contar con un análisis amplio de sus orígenes ni de sus vínculos socioeconómicos, históricos y políticos.

– Por último, desde una *perspectiva práctica*, la presente investigación 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 salud sexual y reproductiva permiten explicar la confrontación entre distintas redes de poder involucradas en dichas políticas, así como entre conflictos por la conservación de realidades modificables y propuestas que no se compadecen con la magnitud de las problemáticas.

El que los 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 cierto tipo de políticas públicas de juventud, y no otras, relacionadas con altos niveles de desempleo, desigualdad y exclusión, con fuertes implicaciones sobre las mujeres. El aumento

de la precariedad laboral, el abandono escolar por parte de cerca de 60% de los jóvenes –y de estos, la mitad, por escasez económica (Ramírez, ca. 1998)–, y el limitado acceso a los servicios de salud por restricciones de capacidad de pago, coloca a esta población en situación de urgencia social. En contradicción con esta realidad, se publicita un cuerpo juvenil dotado de atributos de belleza, salud, lozanía y candor. Mientras tanto, se asumen la violencia, la drogadicción y las infecciones de transmisión sexual como “enfermedades” de la juventud; y crece la vinculación del joven con prácticas de informalidad e ilegalidad, en medio de acciones cada vez más punitivas.

En este marco, es crítica la escasa discusión sobre la sexualidad de los jóvenes, al lado del frecuente debate sobre el uso de métodos anticonceptivos, el inicio temprano de las relaciones sexuales o la falta de madurez y conocimiento de estos temas por parte de la juventud en general. Es igualmente 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 los jóvenes, hombres y mujeres.

El presente trabajo cuestiona entonces la lógica y manera de la relación que se establece con las juventudes en Colombia y en distintos países de Latinoamérica, en la medida en que se las considera incapaces, inmaduras y problemáticas para la sociedad, a la vez que promotoras del cambio y del desarrollo. Con ello se propicia la permanencia del desconocimiento de los profundos procesos de vulnerabilización y exclusión a los que se ven enfrentados los jóvenes (Duclos, 2006; Fernández y López, 2005), las mujeres, los afrodescendientes, los indígenas y otros 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 se han dado desde una perspectiva tradicional y funcionalista (Fontane, 1999; Langer, 2000; OPS-OMS, 2000; Flórez, 2008; Flórez *et al.*, 2004; Flórez, 1990). La salud del joven sigue siendo definida 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 tal manera, la salud de los jóvenes queda vulnerada, no sólo por las instituciones de prestación de servicios y de formulación de políticas, sino también por instituciones implicadas en la construcción y crítica del conocimiento, como la academia.

Al contrastar la problemática del joven en Colombia con la de 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, no sólo cuenta el conflicto armado, sino el hecho de que las políticas de salud sexual y reproductiva 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 80, los jóvenes constituyen el segmento demográfico más importante para la región. Se los considera una población especial a la cual se denomina como bono demográfico, en tanto puede aportar un alto beneficio productivo. Quienes hoy tienen entre 10 y 24 años representan 30% del total poblacional; y quienes están entre 10 y 19 años, el 20%. Se espera un crecimiento mayor de jóvenes para el año 2025, correspondiente al paso de 155 millones de 2000 a 163 millones (Cepal, 2000).

En los años 90 se subrayó la necesidad de considerar al joven como sujeto de derechos sexuales y reproductivos. Desde la Conferencia de Población y Desarrollo de El Cairo, en 1994, fue señalado el vínculo entre la salud sexual y reproductiva, la reducción de la pobreza y el logro del desarrollo humano. Igualmente, se afirmó la imposibilidad de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre salud materna si no se invertían recursos y se tomaban medidas eficaces frente a los jóvenes. En este marco, todos los países de la región cambiaron sus políticas y adoptaron medidas para estimular el trabajo en los derechos sexuales y reproductivos, aunque también hubo políticas conservadoras de carácter global que intentaron mantener los acuerdos anteriores (Morlachetti y Cepal, 2005).

El clima político que ha rodeado a los derechos sexuales y reproductivos en el continente, desde los años 90, se ha caracterizado por el aumento del fundamentalismo religioso y por la globalización cultural, que exacerban las divisiones políticas y culturales preexistentes. La mayoría de ciudadanos latinoamericanos se identifican como católicos apostólicos y romanos, y la Iglesia aparece como el actor principal en contra del reconocimiento completo de los derechos sexuales y reproductivos. En países europeos y en Estados Unidos, los ciudadanos católicos, a pesar de su larga tradición religiosa, no siguen las enseñanzas oficiales de la Iglesia en el uso de anticonceptivos, el aborto y las valoraciones tradicionales sobre la familia.

Para 2005, sólo tres países latinoamericanos –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 que sigue, 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 salud sexual y reproductiva, ocurre algo parecido. El asunto de las políticas en esta materia es 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 Distrito Federal	Antes se podía abortar en tres casos; desde 2007, en cualquier caso.
Guatemala	Despenalizado parcialmente	Sólo se puede abortar por violación y riesgo de la vida de la mujer.
El Salvador	Penalizado	Desde 1997. Antes se podía practicar el aborto en tres casos.
Honduras	Penalizado	Sólo se permite la píldora del día después.
Costa Rica	Penalizado	Sólo se puede abortar cuando está en riesgo la vida de la mujer.
Panamá	Despenalizado parcialmente	Sólo ante violación o riesgo de vida de la mujer.
Cuba	Legalizado desde 1965	
Haití	Despenalizado parcialmente	Sólo ante riesgo de vida de la mujer.
República Dominicana	Ilegal y penalizado	Sólo ante riesgo de vida de la mujer.
Puerto Rico	Es legítimo, está convalidado	
Venezuela	Penalizado	Se usa píldora del día después.
Ecuador	Despenalizado parcialmente	Violación, riesgo de vida de la mujer.
Brasil	Despenalizado parcialmente	Violación, riesgo de vida de la mujer.
Perú	Ilegal está penalizado	Sólo en riesgo de vida de la mujer.
Bolivia	Legalizado parcialmente	Violación, incesto, riesgo de vida de la mujer.
Paraguay	Legalizado parcialmente	Riesgo de vida de la mujer.
Chile	Ilegal 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: Guillaume y Lerner (2008)

En este marco, el presente trabajo de investigación pretende contribuir a un debate pendiente, desde el campo de investigación en salud pública, mediante la explicación de la formulación de las políticas públicas de jóvenes y sus implicaciones, la aproximación a la comprensión de los procesos históricamente involucrados, y por tanto, las transformaciones en el abordaje de la salud sexual y reproductiva, de las políticas de salud pública y específicamente de juventud. Y se pretende aportar elementos teórico-metodológicos para el análisis de las políticas de salud; porque 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 proponen los siguientes:

1. Analizar la correlación de fuerzas que dio origen a las políticas de juventud y salud sexual y reproductiva.
2. Caracterizar los actores sociopolíticos involucrados, los recursos movilizados, sus conflictos y confrontaciones, en función de las coyunturas y repertorios de acción política desplegados.
3. Analizar el proceso de atribución de oportunidades y restricciones políticas que emergieron.
4. 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.
5. Identificar la relación entre el ejercicio de la sexualidad de los jóvenes y las políticas formuladas.
6. Analizar el papel de los jóvenes como sujetos históricos de cambio.

CAPÍTULO I

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

En esta sección se presenta el enfoque teórico-metodológico construido para el análisis de las políticas de salud sexual y reproductiva para jóvenes en Colombia. Su objetivo es comprender el proceso de configuración de una política pública en un campo y para una población específica; no interesa hacer una evaluación de los resultados o del impacto de la política de juventud. Pese a que son frecuentes los estudios de evaluación de políticas, son también escasos los que analizan o intentan comprender los procesos que condujeron a su formulación. 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.

Con tal perspectiva, se inicia la exposición con los trabajos sobre análisis de las políticas de salud, y se señalan sus enfoques y problemas; siguen los referidos al análisis de las políticas de salud sexual y reproductiva de jóvenes; y luego se ubica el aporte de la investigación mediante el enfoque propuesto para el análisis de las políticas de salud sexual y reproductiva de juventud.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SALUD. ENFOQUES Y PROBLEMAS

En los estudios sobre el análisis de las políticas de salud, lo más frecuente es acudir al ciclo de la política, entendido éste como formulación-implantación-evaluación. Son menos frecuentes las buenas evaluaciones. Por lo general, ellas se orientan a identificar el logro de los objetivos y el alcance de las metas. Sin embargo, es usual que las metas se reduzcan a coberturas y en casos excepcionales midan impactos.

Las preguntas que orientan este tipo de análisis dependen de quién las formule y para qué. Por ejemplo, mientras que a un gobierno le interesa conocer

la actuación del Estado, su eficacia o su legitimidad, a un organismo internacional le puede interesar más valorar la eficiencia de tales políticas. Lo cierto es que –en el campo del análisis de las políticas– la evaluación tiende a constituirse en una nueva disciplina (Roth, 2004: 135-137).

El auge del análisis de políticas de salud en América Latina bajo esquemas evaluativos se puede asociar a dos procesos específicos: la globalización y las reformas de los sistemas de salud, ambos iniciados en la década de los 80. De allí la necesidad de examinar trabajos que presentan este tipo de análisis para las políticas de salud, sus aportes y problemas. Entre ellos hay diferencias, de acuerdo con sus fundamentos teóricos. Por eso, 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 a su nula pertinencia en el campo de la salud (Homedes y Ugalde, 2005); y otras cuestionan los resultados en términos de la equidad (Vargas, Vásquez y Jané, 2002).

Maceira, Doctor en Economía, docente e investigador titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Cedes¹, 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, tiene todas las credenciales exigidas para proponer un modelo de evaluación de políticas, y específicamente, de implementación de reformas sanitarias. Este autor parte del total fracaso en la implementación de las reformas sanitarias, pues para él su formulación no tenía enmendaduras, era técnicamente sólida, incluía objetivos 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 implantación de las reformas y la necesidad de crear un nuevo sistema de incentivos que orienten a los actores hacia una correcta incorporación

¹ El Cedes es una asociación privada, fundada en 1975, durante un periodo de crisis y de reformas de las políticas sociales en Argentina. Por ello, 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, IDCR (de Canadá), Andrew Mellon Foundation e Inter-American Foundation.

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 Beguer², médica, Doctora en Salud Pública, y de Antonio Ugalde³ Sociólogo, ambos profesores de la Universidad de Texas, en Austin, contrario al de Maceira, toma las reformas sanitarias de Colombia y México como casos ilustrativos de la situación de América Latina, para cuestionar la puesta en marcha de los fundamentos neoliberales sobre las políticas, pese al reconocimiento público de sus fallas desde la década de los 70. 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 y el Fondo Monetario Internacional– y las que prestan los servicios (Homedes y Ugalde, 2005).

Homedes y Ugalde critican la evaluación de políticas desde las ideas neoliberales y destacan su escaso valor analítico. Además, señalan la incapacidad de estas evaluaciones para cuestionar el por qué de dichas políticas o su predominio en un campo como el de la salud. Para ellos, 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.

En la misma lógica de ese 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 del resultado entre grupos. El trabajo de Ingrid Vargas⁴, María Luisa Vásquez⁵ y Elizabeth Jané⁶, 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. Estas autoras destacan

² 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.

³ 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 del Congreso de Estados Unidos, en la sección sobre México. Ha sido asesor de la OMS y del PNUD en Asia y América Latina.

⁴ Es Economista, Ms. En Políticas Sociales e investigadora del Servicio de Estudios del Consorci Hospitalari de Catalunya, España.

⁵ Es Ph.D en Salud Pública. Trabaja en Investigación y Desarrollo en el Servicio de Estudios del Consorci Hospitalari de Catalunya, España.

⁶ Trabaja como investigadora del Servicio de Estudios del Consorci Hospitalari de Catalunya, España.

la importancia de analizar el conflicto de valores, y 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 hecho ellas mismas (Vargas, Vásquez y Jané, 2002).

Pese al enorme auge de la evaluación de las políticas de salud, en Colombia es escaso el debate sobre el análisis de las políticas. En este trabajo se presentan avances y aportes acerca del tema. Inicia con la exploración y caracterización de los estudios sobre análisis de políticas de salud sexual y reproductiva de jóvenes.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA DE JÓVENES. APORTES Y PROBLEMAS

En esta sección se presentan algunos de los trabajos más emblemáticos sobre las políticas de salud sexual y reproductiva de juventud en el país. Se dividen de acuerdo con las temáticas más frecuentemente estudiadas en los trabajos sobre salud sexual y reproductiva y políticas de juventud; de cada uno, se discuten los enfoques, aportes y problemas relacionados con el análisis de las políticas. Primero, se abordan los trabajos más representativos acerca de salud sexual y reproductiva publicados por los organismos internacionales, y en seguida, los de juventud.

La salud sexual y reproductiva desde los organismos internacionales

El Fondo de Población de Naciones Unidas, UNFPA (por sus siglas en inglés), uno de los actores emblemáticos en la construcción de las políticas de salud sexual y reproductiva en Colombia, especialmente las de educación sexual, presentó en 2004 una propuesta para las políticas de juventud en áreas prioritarias. La más importante era la de salud sexual y reproductiva, 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 salud sexual y reproductiva de jóvenes dirigidas a favorecer la inversión de los estados en los grupos más pobres. Esto, 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, en especial, el despliegue de métodos anticonceptivos (UNFPA, ca. 2004).

El problema de este enfoque –como se mencionó en el caso de 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 salud sexual y reproductiva– a la revisión de resultados y estrategias para alcanzar metas, sin contar

con los derechos sexuales y reproductivos o las necesidades de las poblaciones. De forma similar, ha ocurrido con otros estudios publicados por organismos internacionales después de 2000, como la Organización Mundial de la Salud, la OMS, y el Banco Mundial (OMS, 2004; OMS *et al.*, 2005).

En contraste con las apuestas de los organismos internacionales, el estudio de Useche⁷ y Ross pretende avanzar en la crítica de la ausencia del enfoque de derechos sexuales y reproductivos. Estos autores 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 ellos, una de las mayores dificultades para cambiar 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 cambio —sostienen—, en Europa, la salud sexual y reproductiva se integró a las políticas de salud pública desde un enfoque de derechos, lo cual permitió la aceptación de la función erótica y afectiva de la sexualidad, hecho que estos autores consideran esencial (Useche y Ross, 2007).

El 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 de “desviación sexual”. Si bien el estudio de Useche y Ross ratifica el valor del abordaje sociohistórico 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 realizaciones. Esto no es por falta de conocimiento o de buenos asesores técnicos, sino por la correlación de fuerzas que define tales políticas.

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 en políticas públicas de juventud y desarrollo social de las Naciones Unidas, el BID y el Banco Mundial, 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.

⁷ Psicólogo colombiano, candidato a Doctor en Salud Pública de la Universidad de Texas.

Allí retomó varios de los trabajos que él mismo realizó a partir de dos coyunturas específicas: el Año Internacional de la Juventud (1985) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015.

Aunque Rodríguez 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 este autor, 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 que propone ofrecer servicios integrados bajo una coordinación interinstitucional (Rodríguez, 2004).

Si bien su enfoque favorece la identificación de pautas de cambio en las políticas y en algunos mecanismos para el desarrollo institucional, el determinismo cultural de su análisis resta peso a lo político; los conflictos, asunto esencial en las políticas de juventud, no se toman en cuenta. En este sentido, 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.

Tal enfoque parte de entender las políticas como resultado de presiones sociales o económicas y de actores inmersos en el Estado (Roth, 2004: 11-69). Abad las definió 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, pero sin reconocerlo, y desde la idea de lo que debe ser como adulto (Abad, 2002).

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 mismas; y la ausencia de los jóvenes y de otros actores implicados

como sujetos políticos resta comprensión a la problemática y al análisis de 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 ellos, uno de los más representativos es la tesis doctoral del investigador colombiano Carlos Mario Perea, publicada en 2008. Este Historiador y Doctor en Estudios Latinoamericanos presenta el acumulado de algunas de sus investigaciones sobre los jóvenes y articula dos campos del conocimiento: la cultura y la política, con la intención de comprender –desde la percepción de la juventud– los efectos de las políticas y sus relaciones con el conflicto social violento.

Perea –apoyado en las propuestas de Michel Foucault, y específicamente en su teoría sobre el sujeto y el poder, que desarrolló una extensa explicación sobre las múltiples formas de ejercicio del poder y su expresión en el sujeto– 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: ¿Cómo es la construcción del conflicto? Y ¿cómo es el ejercicio del poder en los jóvenes? Su 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 el solo intercambio cultural (Perea, 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, aun cuando no registra las diferencias en las subjetividades identificadas de acuerdo con 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 Viveros Vigoya⁸, 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

⁸ Miembro del Grupo Interdisciplinario de Estudios de Género, GIEG, de la Universidad Nacional de Colombia, que desde 2002 se vinculó con el Grupo de Estudios sobre Género, Sexualidad y Salud en América Latina, Gessam.

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 componente esencial de estas categorías, pues expresa la dinámica constante entre dispositivos y tecnologías del poder.

Con base en esta noción de las subjetividades, Viveros publicó en 2006 un trabajo de análisis de los programas de salud sexual y reproductiva en Bogotá, específicamente de lo que las instituciones hacen para gobernar la sexualidad juvenil por medio de las actividades educativas. Además 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, 2006).

Este trabajo aporta al análisis de las políticas en cuanto 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, aquí no se recurrió a ella principalmente por dos razones. En primer lugar, porque pese al enorme valor explicativo de categorías como biopoder y biopolíticas, al revisar algunos de los principales estudios basados en la obra de Foucault existentes en el país en el campo de la salud o de la sexualidad, como los de Perea y Viveros (Perea, 2008; Viveros, 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 el presente estudio, tanto la acción colectiva como la acción política se enmarcan en la correlación de fuerzas, en la que 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 nuestro estudio pretende dar cuenta de formas de medicalización de la sexualidad en los jóvenes y en otros grupos del ciclo vital, discute esencialmente la presencia de procesos y mecanismos diferentes en la dinámica de configuración de este tipo de políticas. Parte de la correlación de fuerzas, en la cual el uso de las

categorías foucaultianas no da cabida a la movilidad de los actores o del poder de los movimientos sociales y de los agentes de cambio o de variación en el periodo que pretende estudiar.

EL ENFOQUE PROPUESTO PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA DE JUVENTUD

Para la construcción del enfoque para el análisis de las políticas de salud sexual y reproductiva de juventud, se tomaron en cuenta los aportes y problemas planteados por los autores mencionados. 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 con el enfoque del institucionalismo histórico, proveniente de las ciencias políticas y específicamente del estudio y análisis de las políticas. Se presentan primero las bases de tal enfoque; después, el aporte de los trabajos estudiados; y luego, los problemas que plantean. En tal perspectiva se ubicará el aporte de la presente investigación.

El enfoque del institucionalismo histórico se desarrolló a partir del programa de investigación propuesto a mediados de los 80 por Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1996), con la obra *Bringing the State Back In* (que podría traducirse, en lenguaje coloquial, como *El Estado, otra vez en "la jugada"*). El núcleo de este enfoque reside 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 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 segundo plano mantiene interacción permanente con otros estados y al interior del Estado, desde la estructura legislativa.

Por ello, 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, en especial, por el carácter persistente de la lucha de las mujeres y de los jóvenes.

En las interacciones inter o multiestatales, el Estado se enfrenta a negociaciones de poder en las que se juegan elementos de coerción y de legitimidad en medio de la dinámica de políticas globales. Por tal 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, que inciden en su autonomía también. Son ellos los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo. El conflicto entre ellos 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 basta con el estudio del sistema legal o estatal, en un marco de historia nacional, pues 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, 2004; Pierson, 2008).

Sin perder de vista que el análisis de las políticas bajo este enfoque no puede centrarse sólo 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 dicho campo, tales políticas —en especial, 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 proporcionado por las corrientes del análisis sociohistórico latinoamericano que se desarrollaron 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, 2004: 64-70).

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 comparte con Skocpol la concepción de las políticas dentro del aparato estatal, el investigador colombiano se concentra en el proceso sociopolítico, para conjugar una propuesta de estudio y un análisis de las políticas en la correlación de fuerzas del sistema político en su conjunto. Se implican en éste las fuerzas que históricamente han impulsado la expansión de la ciudadanía y el ejercicio de los 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 Mann⁹ para entender las sociedades como múltiples redes socioespaciales de poder, superpuestas e interconectadas, que se constituyen a su vez en medios para alcanzar los objetivos perseguidos. Tales redes se originan en las denominadas fuentes de poder social, organizadas en cuatro tipos, de acuerdo con la primacía¹⁰ entre ellas: ideológicas, económicas, militares y políticas.

El asunto consiste en que –para Mann– las relaciones de poder de tipo político se refieren ineludiblemente a las relaciones entre el Estado y el resto de la organización social, al igual que para Skocpol. Por esta razón, 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 algunas 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, 1991).

Desde este enfoque, las “políticas públicas” se entienden como el resultado de relaciones conflictivas en un espectro amplio de disputa entre actores ubicados en distintos planos (Almeida, 2006; Hernández, 2004). Y específicamente las

⁹ Sociólogo inglés, profesor de la Universidad de California.

¹⁰ La primacía es entendida por Mann como el resultado de la orientación del cambio sociopolítico en el devenir de la historia.

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 esta configuración, el conflicto se da entre pequeños propietarios independientes, grandes empresarios, trabajadores y el régimen político (De Swaan, 1992).

Sin embargo, dado que las políticas van más allá del “simple” ejercicio de poder de un aparato de dominación llamado Estado (Skocpol, 1995) y 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, que contempla los atributos del Estado contemporáneo –como plantea Mann– y los repertorios de acción social y política, de acuerdo con la propuesta sobre contienda política desarrollada por Charles Tilly, que será retomada 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 solo; tiene instituciones y recursos que ninguno de los actores obtiene por sí sólo. El Estado ejerce un poder despótico para el moldeo 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, 2006: 36-38).

El cambio de los estados contemporáneos es crucial para el análisis de las políticas, pues no sólo comprende 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 del análisis en construcción.

El primero es Mario Hernández, Médico e Historiador, quien realizó su estudio desde una perspectiva histórica comparada de los sistemas de salud de Colombia y Argentina (Hernández, 2004) consolidando con ello el enfoque y el uso de la comparación histórica. Tomó los planteamientos de Skocpol y de Mann –que asumiría después como parte del enfoque de institucionalismo histórico– y exploró el sistema político con todos los actores del campo de la salud. Eligió

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; y constató la fragmentación de la salud en uno y otro a partir de un conjunto de fuentes y archivos claves en el estudio de la problemática.

La segunda es Raquel Abrantes Pêgo, Socióloga brasilera que incorporó este enfoque al estudio de la construcción sociopolítica de la reforma del sector salud en México, entre 1982 y 2000. Introdujo elementos de análisis como la acción colectiva y los 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, 2007). Su aporte esencial consiste en incluir herramientas metodológicas al análisis, 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 la región. En 2006 publicó una investigación sobre las reformas de salud en América Latina 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 él analizó la configuración institucional de los estados en un marco amplio de interacciones y luchas, desde una perspectiva histórica, que es la base de su enfoque.

Almeida 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 y la institucionalización de la reforma sanitaria, en 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 la comprensión de procesos claves en la comparación entre distintos países.

En el presente 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. También se reconoce como problema del enfoque del institu-

cionalismo histórico las escasas alternativas para el estudio de las relaciones entre economía y política.

Si bien los trabajos revisados en este enfoque sí incluyen las confrontaciones como asunto esencial del análisis, lo hacen mediante el estudio de la correlación de fuerzas. Nuestra investigación pretende aportar una aproximación al estudio de dichas confrontaciones y a su relación con los cambios sociales e institucionales tomando como elemento central la dinámica sociopolítica. Este aporte intenta 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 Mc Adam, Tarrow y Tilly (2005) a partir de un programa de investigación de sociología histórica, constituye un elemento esencial de la contienda. Ésta es descrita por ellos como un conjunto de relaciones e interacciones individuales y colectivas de carácter político, que aparece y caracteriza los episodios de cambio en las sociedades y que se expresa 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 del conflicto 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 consiste en que la contienda puede contribuir a esclarecer los predomios y cambios en las políticas, así como 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 es un recurso metodológico valioso para explorar los conflictos sociopolíticos en la historia de la configuración de las políticas de salud sexual y reproductiva 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”. Ésta se caracteriza porque favorece el debilitamiento del *statu 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. La dinámica de la contienda también puede 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 con capacidad de causar conflicto o confrontación.

El meollo del asunto reside 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, sólo excepcionalmente son 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 ni los cambios institucionales asociados. En este 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 asumidos conjuntamente para influir en la distribución existente de poder. La acción colectiva es un componente de la contienda y reúne entre sus manifestaciones las más frecuentemente utilizadas para desafiar al poder predominante. Entre éstas cabe destacar la huelga, la marcha, el mitin, la asamblea, la producción de panfletos, las protestas, las movilizaciones, la organización de movimientos y diversas acciones legales. Otras formas de acción colectiva pueden reproducir formas de violencia mediante ataques, choques, vandalismo y robo, entre otras (Tarrow, 2004: 196-197).

Sin embargo, no siempre una acción colectiva conlleva a una contienda; para que ello ocurra, debe cumplir dos condiciones: generar organización y tener contundencia política.

La acción colectiva contendiente ocurre cuando la acción colectiva 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, sostiene la asimetría del poder.

La contienda política puede variar en su alcance y duración, al dar lugar a políticas de gobierno o a 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, puede ir en contravía del Estado o mantener conflictos internos entre sus poderes. Esto ocurre frecuentemente entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la estructura estatal. 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 Colombia, 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. Esta activación se ha estudiado bajo la categoría de apertura de oportunidad política y ha sido descrita por Tilly y otros (McAdam, McCarthy y Zald, 1999).

La oportunidad política puede producir variaciones o cambios en la dinámica sociopolítica. Las variaciones se expresan a través de efectos sutiles o de nuevas rutinas incorporadas a la vida cotidiana de los actores o de las instituciones. En general, estas variaciones no son permanentes, mientras que los cambios se caracterizan por su perdurabilidad y arraigo cultural y político, más allá de lo cotidiano; envuelven lo institucional, como lo planteó Thelen (2003).

Pese a que el nuestro es un estudio de corto plazo, se exploraron los antecedentes principales – desde los años 60– del proceso de configuración de las políticas ocurrido en 1992; se estudió dicho proceso en el marco de una reforma estatal, así como 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”. Ellos incluyen todos esos 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, 2008). En síntesis, la contienda permite explorar la dinámica sociopolítica con un saldo pedagógico, dada su capacidad de socializar la cultura política y los cambios institucionales (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005).

Es importante no olvidar las limitaciones de la categoría de contienda política. Así mismo, 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, los procesos, los mecanismos y los repertorios de la lucha política. Ella 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 pueden 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 autorreferidas 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 de manera distinta, en el marco de la correlación de fuerzas, y no sólo por el tipo de conflicto (contencioso) que la antecede.

La contienda en acción

En lo que sigue, se presenta la aplicación del concepto de contienda política para el análisis de las políticas en estudio. Como componentes de la contienda, se toman los actores y repertorios de acción política ubicados en escenarios concretos.

Los escenarios seleccionados son esencialmente cuatro, relacionados con la organización social del Estado: el poder Legislativo, el poder Ejecutivo, el poder Judicial y los medios de comunicación; porque es en estos escenarios donde se disputa, por excelencia, el poder sobre las intervenciones y decisiones dirigidas a los jóvenes, a la salud sexual y reproductiva y a la salud sexual y reproductiva de juventud. La disputa que se produce al interior de cada uno de ellos es distinta, como también lo es la que se produce entre uno y otro escenario.

En el Legislativo, la disputa se da en torno de 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 1991.

En el Ejecutivo, se da en torno de los decretos, reglamentaciones y resoluciones, y de los privilegios en materia de política económica y social, mediante los consejos de política económica y social (Conpes) del gobierno.

En el poder Judicial, la disputa se da en torno de las sentencias, demandas y tutelas interpuestas. 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 del cumplimiento 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 salud sexual y reproductiva, a la adolescencia y la juventud. Entre las más destacadas está la Corte Constitucional, donde se definió una de las demandas más importantes en el debate sobre las políticas de salud sexual y reproductiva: la de inconstitucionalidad del Código Penal, en lo referido a la despenalización del aborto, interpuesta en 2005.

En el escenario de los medios de comunicación, la disputa se da en torno del logro de la mayor audiencia y del 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.

Como puertas de entrada a tales escenarios, se tomaron las siguientes:

- Del Legislativo, el Congreso de la República, con sus dos cámaras: Senado y Cámara de Representantes.
- Del Ejecutivo, aquellas instituciones encargadas de adelantar la discusión e intervención sobre las políticas de salud y de juventud. Se destacaron el Ministerio de Educación Nacional, MEN, y dependencias relacionadas, como el Vice-ministerio de Juventud; el Ministerio de Salud y de Protección Social; los programas presidenciales para jóvenes y las instituciones afines, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, así como entidades privadas: Profamilia, entre otras.
- Del poder Judicial, se tomaron las altas cortes como puertas de entrada.
- De los medios de comunicación, se tomaron algunas entidades del país encargadas de producir y difundir mensajes o discursos sobre el joven y sobre la salud sexual y reproductiva, entre 1990 y 2007. Entre ellas, se destacaron la Comisión Nacional de Televisión, CNTV, que reunió productoras de televisión (Cenpro TV, RTI, RNC, y Caracol), el Ministerio de Cultura y organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia; y también se tomó a la prensa nacional y local especializada en asuntos de juventud.

Es importante recordar que la unidad de análisis para el estudio de la dinámica sociopolítica trasciende el sistema político e incluye 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 y Daudet, 1974). Por esto, se considera(n) actor(es) sociopolítico(s), a toda(s) aquella(s) persona(s) u organización(es) que decida(n) entrar en el debate o hacer algo para afectar las reglas del Estado, y que al hacerlo, ocasiona(n) o puede(n) ocasionar efectos públicos.

En el análisis, los actores se estudiaron según 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 con la propuesta de Bourdieu–, por el cual son capaces de defender una propuesta o formar parte de una “acción colectiva contendiente”. Esta categoría se tomó de los trabajos de Belmartino y Bloch (Belmartino y Bloch, 1994: 12) y de Hernández (Hernández, 2004) y fue utilizada aquí con propósitos similares a los de ellos.

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 según sus discursos y sus relaciones con categorías de análisis muy específicas, para examinar los repertorios de acción política y las 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 con los actores y escenarios descritos.

Entre las categorías de análisis, se destaca una por su capacidad explicativa acerca de las políticas, en el marco de la contienda: el repertorio de acción política (Tilly, 2008). Esta categoría abarca las estrategias y procesos de la dinámica de la contienda, es decir, las diversas formas de interacción entre los actores sociopolíticos. El presente 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 inseparable del régimen señorial, igual que 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.

Por su parte, 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”. Éste se dirigía directamente a su objetivo y derivaba de la estructura social que lo contenía. Después Tarrow describió otro repertorio al que denominó “modular”, por ser indirecto, en vez de preservar la especificidad del tradicional. El repertorio modular surgió en Europa y Norteamérica, en tiempos de la Revolución Francesa. 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 movimientos sociales –Doug McAdam¹¹, John D. Mc Carthy¹² y Mayer N. Zald¹³– dieron

¹¹ 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 en Europa.

¹² 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.

¹³ Profesor de la Universidad de Michigan. Investiga sobre bienestar social y sociología política, entre otros temas.

lugar a la descripción de repertorios de innovación y mecanismos de movilización de actores y recursos empleados en la contienda (McAdam, McCarthy y Zald, 1999). Entre tales 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 a través de la prensa.
- Los recursos organizativos o administrativos, referidos en el estudio a las dinámicas de organización pública de algunos de los actores o a las interferencias ocasionadas en el flujo de información valiosa, como ocurrió con la desinstitucionalización del Programa Nacional de Educación Sexual.
- Los recursos 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, Tarrow y Tilly, 2005).

Los debates y discursos de cada actor adquirieron gran importancia en la medida en que expresan las percepciones construidas acerca del joven, el adolescente, la salud sexual y reproductiva, 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 el problema o 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. Ellas se construyen en la contienda. Los actores que participan en la lucha adquieren identidad en función de las redes de relaciones en las que se involucran y de su interacción con el Estado. Los jóvenes, por ejemplo, pasaron de ser “actores peligrosos” a “infractores” en la definición del Código del Menor. Y la mujer pasó de ser “madre soltera” a mujer en “embarazo adolescente” en las primeras políticas de salud sexual y reproductiva de los años 90.

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, 1996). Por ello, 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 prestadoras de servicios de salud (IPS), después de la sentencia por la despenalización del aborto en casos específicos.

Así mismo, como un actor puede exhibir más de una identidad en la contienda, este aspecto se tendrá en cuenta en el 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, 2005).

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

CUADRO 2. COMPONENTES DE LA CONTIENDA POLÍTICA¹⁴

ESFERAS	ACTORES SOCIOPOLÍTICOS	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS
Nacionales y regionales o locales	<p><i>Agentes del Estado:</i> Burocracias del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial en distintos rangos, y militares</p> <p><i>Miembros del sistema político:</i> Partidos políticos, sindicatos, Iglesia Católica, actores insurgentes</p> <p><i>Actores específicos del campo de estudio:</i></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><i>Repertorios de acción política:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Identidades políticas - Conflictos, confrontaciones y alianzas estratégicas - Representaciones sociales sobre el joven, sobre salud sexual y reproductiva, sobre embarazo adolescente y aborto - Recursos materiales-tácticos, organizativos e ideológicos - Subjetividades juveniles
Internacionales	<p>Gobiernos y organismos intergubernamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empresas del orden transnacional relacionadas con la salud sexual y reproductiva - Burocracia especializada en juventud o en salud sexual y reproductiva 	

¹⁴ En este cuadro se sigue el esquema propuesto por Hernández en sus publicaciones de 2002 y 2004, con algunas modificaciones para este estudio (Hernández *et.al.*, 2002; y Hernández, 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 3), entre las cuales se contemplan leyes, proyectos de ley, documentos oficiales, resoluciones, decretos, correspondencia, comunicados, discursos y estudios sobre el tema; tutelas, demandas y sentencias sobre salud sexual y reproductiva; prensa y órganos de difusión de circulación nacional, recursos filmicos y fotográficos, principalmente. También se incluyeron las transcripciones de las entrevistas realizadas a actores-informantes claves 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 relacionadas con el campo de interés del presente estudio.

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 periodo de estudio, publicadas en la <i>Gaceta judicial</i> 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: Organizaciones juveniles	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 Salud	Memorias, actos administrativos, informes técnicos, resoluciones, lineamientos, documentos e informes acerca del proceso y resultados de la formulación de las políticas de juventud
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 televisión, y para organizaciones o fundaciones Entrevistas a productores de cine nacional y de televisión, y a expertos y actores
Actores internacionales	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 y grupos de foco realizadas con 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 y Protección Social y de Educación, o sus representantes, durante los distintos periodos 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 su 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 semi-estructurado; luego, de acuerdo con 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 podían observarse con apoyo en

otras fuentes. Se solicitó consentimiento informado para todas y cada una de las entrevistas (Taylor, 1996). Y 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 a los temas de jóvenes, movimientos y organizaciones juveniles, salud sexual y reproductiva y embarazo adolescente; derechos sexuales y reproductivos, 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, organizaciones no gubernamentales, institutos de investigación).

Se trabajaron la Biblioteca y el Archivo del Congreso de la República, la Biblioteca de la Presidencia de la República, los archivos de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, el Archivo General de la Nación, la Hemeroteca del Icfes, la Biblioteca y Archivo de la Academia Nacional de Medicina, la Biblioteca del Instituto Nacional de Salud, la Biblioteca del Centro de Historia de la Medicina “Andrés Soriano Lleras” de la Universidad Nacional de Colombia, la Biblioteca y Hemeroteca de la Universidad Nacional de Colombia, las bibliotecas de la Universidad de los Andes, la Universidad Javeriana, la Luis Ángel Arango y de la Cámara de Comercio de Bogotá, los centros de documentación de los ministerios de Educación Nacional y de Salud y Protección Social, las bibliotecas de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y la Secretaría de Gobierno, el Centro de Documentación del Daacd, las bibliotecas de la Universidad Complutense de Madrid y del Instituto Nacional de Juventud de España, Injuve, los archivos de la Fundación Patrimonio Fílmico Colombiano, del Centro de Documentación Mujer y Género de la Universidad Nacional y de la Facultad de Cine y TV de la misma Universidad. Igualmente, se investigó el material disponible en RCN, Caracol, Telemiga, la Comisión Nacional de Televisión, en el Episcopado Colombiano, el ICBF, Profamilia, la Fundación Salud con Prevención, Oriéntame y otras organizaciones no gubernamentales especializadas, así como los recursos electrónicos de organismos internacionales (ONU, OIJ, OPS, OMS, Cepal, OIM, FMI, Human Rights Watch, Unicef, OIT). Finalmente, se trabajó con los archivos electrónicos personales de Ricardo Daza, las bibliotecas personales de investigadores cercanos al tema, y los 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 Asamblea
Nacional Constituyente

Desde los años 60 se formularon políticas de salud sexual y reproductiva para jóvenes. Las antecedieron dos hechos: (1) La aparición del joven como asunto de interés público, durante la revolución sexual de esa misma década. Y (2) las políticas dirigidas a mujeres, formuladas una década antes, con el control natal, que evolucionó a planificación familiar, luego a atención materno-infantil y después a control del embarazo adolescente.

Desde 1973, cuando se organizó la lucha por el aborto por parte de las mujeres, las políticas mantuvieron la penalización y se concentraron en la educación sexual, a pesar de las demandas del actor más decisivo en su configuración: los nuevos movimientos sociales de mujeres y de jóvenes, en constante confrontación con el gobierno y la Iglesia. No obstante, aun cuando los jóvenes lograron impulsar la Asamblea Nacional Constituyente, las diferencias y contradicciones entre ellos 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, hecho que constituyó un proceso de preparación para la Asamblea Nacional Constituyente, la cual favorecería la conquista de derechos políticos, la base de los derechos sexuales y reproductivos.

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, en la década de los 50, distintos actores políticos involucrados aceptaron la necesidad de controlar la explosión demo-

gráfica 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 para asumirlas, en varios países de América Latina (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. No obstante, la resistencia al discurso del control natal por parte de la población latinoamericana, apoyada en la tradición católica, y el debate sobre las ideas desarrollistas reorientaron 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– mostró distintas posturas, pero al final predominó el desarrollismo. Para el Estado, el dilema estaba en asumir la planificación como deber o aceptar la presión externa, mediante préstamos, de cara al temor de la expansión comunista al estilo cubano; la Iglesia rechazaba la financiación de la planificación con recursos del Estado; y los médicos se cuestionaban sobre su poder frente a la relación de pareja y sobre la aparente contradicción existente entre el juramento hipocrático y el uso de las nuevas tecnologías: el dispositivo intrauterino y la píldora anticonceptiva; incluso debatieron si la medicina socializada era 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 llevó a cabo con la influencia de las políticas norteamericanas y sus desarrollos en las políticas dirigidas a la mujer. Del control natal se pasó a la planificación de la familia; y después, a la atención materno-infantil, hasta llegar a las políticas de salud sexual y reproductiva. Pasaron diez años, entre 1964 y 1974, para pasar de la planificación familiar a las políticas de salud sexual y reproductiva.

En 1964, una entidad representativa de los sectores salud y educación, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, Ascofame, abrió el Centro de Estudios Poblacionales, con lo cual asumió una intervención protagónica en lo que se había planteado como problema de población. Los médicos finalmente aceptaron la postura norteamericana sobre planificación familiar. Y en 1974 la

confluencia entre el Banco Mundial y la Organización Panamericana de la Salud, OPS, propició el auge de tecnologías en educación para la salud, con un fuerte apoyo de los especialistas en sexología. En Colombia, esto se tradujo en acciones de atención y de educación sexual en las instituciones escolares, pues sólo hasta los años 90 se asumió el trabajo en políticas de salud sexual y reproductiva como tal. Desde mediados de los años 60, se dio inicio a las políticas de juventud y de mujeres para el control de la sexualidad.

La planificación familiar

El Estado norteamericano implantó la política de planificación familiar en el continente mediante diversas estrategias, conferencias, asambleas y seminarios, asesoría técnica y apoyo financiero.

En Colombia, se opuso primero a la planificación familiar el Frente Nacional¹, que incluía la continuidad del Concordato entre Estado y la Iglesia Católica. Sin embargo, más adelante, Alberto Lleras Camargo, presidente del primer gobierno liberal del Frente Nacional (1958-1962), en su condición de acérrimo defensor de la política de planificación familiar, facilitó su aceptación masiva por parte de los invitados a la Asamblea Panamericana de Población celebrada en Cali, en 1965, incluidos los representantes de la Iglesia. Lleras Camargo presentó la explosión demográfica como el problema social prioritario, pero su planteamiento no estaba iluminado tan sólo por una teoría de origen malthusiano: en su Plan de Desarrollo, el problema poblacional aparecía también como la amenaza más grande de guerra y revolución, lo cual sustentó 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 de un país lleno de pobres y desempleados, especialmente jóvenes; y se hacía más grave aún por el éxodo de la población rural hacia las urbes y los efectos que 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 [...] crean en pocas horas ese casi fabuloso orbe de los tugurios que ha arrumado y ensombrecido la imagen de las ciudades latino-

¹ El Frente Nacional fue el pacto realizado entre los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador) para turnarse el poder entre 1958 y 1974. El pacto pretendía cerrarle el paso a la dictadura populista del general Rojas Pinilla y superar la violencia interpartidista.

americanas, que hace apenas treinta o cuarenta años era la de un mundo prospero, generoso, de infinitas posibilidades, abierto a todas las razas y clases y libre de la mayor parte 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 más 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 cuenta de los medios de comunicación, contribuyeron a acallar la oposición a las políticas de Lleras (ibid).

En el siguiente gobierno liberal, el presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) cambió la política de planificación familiar por un programa especial dirigido a proteger la salud materno-infantil. Los médicos presionaron por intervenir en el problema de población, argumentando 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 (ibid.). En efecto, Ascofame, encargada de coordinar las acciones de educación, investigación e intervención de las facultades de medicina del país, impulsó el liderazgo médico (Fajardo, 2007), en alianza con la industria farmacéutica.

El director de Ascofame creía que la mejor manera de difundir la idea de la planificación familiar era facilitar 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 contribuir a su materialización creando el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, que fue asociado a la imagen de su esposa, doña Cecilia de la Fuente de Lleras, símbolo de la mujer al servicio social.

La nueva ley, también conocida como la “Ley Cecilia”, además de impulsar una idea tradicional de familia, pretendía neutralizar a la Iglesia Católica y responder a las preocupaciones sobre el reconocimiento de los hijos naturales, la nutrición, el cuidado del menor y de la familia (Medina Chávez, 2008). Finalmente, durante el gobierno de Lleras Restrepo, la planificación familiar se delegó a un actor privado denominado Profamilia. Esta era la mejor manera de pasar inadvertida, y además facilitó la importación directa de los anticonceptivos. La entidad se instaló con financiación norteamericana, con apoyo de un sector de los médicos, del Estado y de la industria.

En el ámbito internacional, en 1974, la Organización Mundial de la Salud, OMS, entidad que venía apoyando el desarrollo de las acciones de planificación

familiar en América Latina, coordinó con el Banco Mundial la realización de una reunión en Ginebra, para debatir, con actores internacionales, el necesario cambio de la planificación familiar a la salud sexual y reproductiva.

Robert McNamara, entonces presidente del Banco Mundial, estaba convencido de la importancia de respaldar proyectos productivos en los países subdesarrollados, especialmente en aquellos que enfrentarían el control poblacional, considerado como uno de los asuntos más abrumadores de la época. La mejor medida para ello –sostenía el funcionario– 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, sometía a estos a condiciones indignas de vida que debían ser resueltas con cambios orientados a destacar el valor del conocimiento especializado en sexología y las tecnologías en sexualidad, todo esto, mediante una nueva intervención: la educación en salud, con el apoyo de especialistas y de la educación sexual.

La OMS respaldaba 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 60 y 70, y exhortaba a vincularla con el bienestar y la salud individual. La ignorancia sexual se consideraba enemiga de la salud sexual y de 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 o de Master y Johnsons (Useche y Ross, 2007), y mostraba las bondades de poner el énfasis en la salud del individuo más que en la de la familia.

La influencia de estos planteamientos se sintió en el país a principios de los años 80 mediante las propuestas de educación sexual de los especialistas en sexología. 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 y Alzate, 1993). La salud sexual como tal tendría que esperar hasta 1994 para tener una expresión concreta en los derechos humanos en el ámbito nacional. Al lado de la atención materno-infantil, se hizo educación sexual, como se verá en la siguiente sección.

Educación sexual, una larga pugna entre dos enfoques

En la década del 70, apareció en Colombia el primer programa de educación sexual dirigido al joven escolarizado, bajo el nombre de “Comportamiento y

salud”. Este hecho fue antecedido por una larga discusión que se presentó desde los inicios del Frente Nacional entre los dos enfoques que prevalecían en el país sobre la educación sexual.

El primer enfoque se derivaba de una vieja tradición cultural y política, 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. Esta tradición ya había entrado en debate con las ideas y discursos sobre el control de nacimientos que irrumpieron en el escenario nacional desde las primeras décadas del siglo XX, sin que tal discusión tuviera mayores consecuencias.

Los higienistas venían hablando de la prevención de las enfermedades de transmisión sexual por medio del certificado prenupcial (Hernández *et al.*, 2002), lo cual se sumó a la idea de preservar los valores tradicionales; su cercanía a la moral religiosa los llevó a censurar tanto las enfermedades de origen sexual que afectaban a la especie como el control natal. Los abanderados de las ideas eugénicas se asociaron a esa postura moral, pese a que sus propuestas los llevaban a apoyar el control natal.

El segundo enfoque recibía una fuerte influencia del socialismo y de los movimientos feministas de origen norteamericano, y lo abrazaron las feministas. Desde los años 60, ellas propusieron para el control de los nacimientos medidas como el uso de métodos anticonceptivos y el aborto (Sánchez, O.A., 2008), que defendieron al censurar el control que se ejercía sobre el cuerpo y la escasa libertad de la mujer.

Al primer enfoque lo hemos denominado “moralista tradicional”, pues recogió la educación moral y religiosa de la Iglesia Católica y las apuestas del Frente Nacional. Al otro enfoque lo llamamos “libertario humanista”, por haberse organizado paralelamente a partir de los planteamientos de las posturas marxistas y de izquierda, opuestas a la Iglesia ortodoxa.

En el enfoque moralista tradicional convergieron algunos miembros de los partidos políticos tradicionales, Liberal y Conservador, mientras que otros de sus copartidarios le apostaron a una modernización por la vía norteamericana. Ahí se quedaron los más radicales, con distintas facciones de la Iglesia Católica –desde el Opus Dei, hasta los laicos católicos– y los protestantes, francamente opuestos al control natal. Sin embargo, entre ellos también hubo conflicto, que trajo como resultado la aceleración del pacto frente-nacionalista, en razón de su vínculo político con el Partido Conservador.

Tal conflicto venía 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. Durante su administración se había lanzado la propuesta político-religiosa de crear un Estado corporativo, para impedir el fortalecimiento de ideas liberales, comunistas o sindicalistas², y evitar así espacios de expansión de la idea laica del Estado y de la sociedad, en la época en que estaba en pleno auge el conflicto Este-Oeste.

Sin embargo, frente a esa propuesta, jerarcas del Episcopado se aliaron a otra vertiente conservadora encabezada por laicos católicos. Estos se agruparon bajo la dirección del doctor Hernán Vergara, médico psiquiatra y líder de las juventudes Universitarias Católicas, JUC³, para enarbolar las banderas de los frailes dominicos franceses en favor del pensamiento antifascista. Inspirado en Jacques Maritain, defensor de la separación entre Iglesia y Estado, y opositor de los partidos demócratacristianos, Vergara fortaleció el Grupo Testimonio, y difundió —a través de la revista del mismo nombre— las ideas en favor de la presidencia de Rojas Pinilla y de los postulados del Vaticano en torno de la doctrina de la encíclica *Humanae vitae*, opuesta al control natal, ideas que compartía Rojas Pinilla. Para Vergara⁴, el humanismo democrático se materializaba en un gobierno nacionalista y católico, como el de Rojas Pinilla, quien sostenía que la religión y la política protegen a la juventud:

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 y Figueroa, 2004a)

No obstante, el frente cívico de oposición a Rojas, avalado por otra parte de la Iglesia que coordinaba monseñor Crisanto Luque, aceleró la definición de

² Sin embargo, nuevamente se muestra que fue 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.

³ La Juventud Universitaria Católica se organizó 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 fue tomada por Vergara, pero esto sólo duraría hasta 1941, ya que sus opositores —que respaldaban al sector conservador liderado por Laureano Gómez— le hicieron contraposición, en cabeza de monseñor Juan Manuel González Arbeláez (Cifuentes y Florián, 2004b).

⁴ Vergara veía a Rojas Pinilla, posterior fundador de la Alianza Nacional Popular, Anapo, como un hombre providencial, escogido por Dios para iniciar una nueva época. Su ideal integrador de las fuerzas políticas del país lo llevó 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 y Figueroa, 2004a).

los puntos fundamentales de constitución del Frente Nacional, para evitar la reelección de Rojas aprobada ya por la Asamblea Constituyente.

En ese contexto, se rompieron las relaciones entre Estado e Iglesia y se agudizó el clima de violencia entre los dos partidos tradicionales. Todo ello concluyó con la firma de la Declaración de Benidorm, en España, que ratificó el acuerdo político entre Laureano Gómez y Alberto Lleras de crear un escenario político para la reconciliación nacional: el Frente Nacional.

Se puso fin así al gobierno de Rojas Pinilla y a la división política entre Iglesia y gobierno. En el marco del Frente Nacional, los grupos católicos conservadores y liberales acordaron intervenir en las decisiones de la educación nacional para difundir una formación basada en los valores religiosos y la moral cristiana tradicional; moral para la cual el sexo hacía daño, si no se practicaba 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 tales valores podría ser excomulgado, aunque la Iglesia nunca logró 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 establecido por la Constitución de 1886, sólo que esta vez por obra y gracia de los partidos tradicionales (Cifuentes y Figueroa, 2004a). Así mismo, muchos médicos vinculados a la postura de la Iglesia apoyaron el enfoque de educación sexual moralista tradicional.

De otra parte, el enfoque libertario humanista reunió grupos cercanos a la teología de la liberación⁵, a movimientos sociales con tendencia socialista, a movimientos obreros y a movimientos feministas que buscaban un compromiso real con las comunidades pobres. Este enfoque se fortaleció después de 1965, cuando el Concilio Vaticano II manifestó su preocupación por la ilegitimidad de la acción social de la Iglesia, ante su escasa ocupación en los problemas sociales, tema sobre el que volveremos más adelante.

El enfoque libertario humanista representó, al interior de la Iglesia, las ideas de la izquierda sobre planificación familiar. Proponía informar a las mujeres y a las familias para que pudieran optar por la planificación familiar reivindicando el papel social de la mujer frente a la maternidad y la libre determinación de su

⁵ El de la 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 económica y políticamente.

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 –oculta por la sociedad patriarcal–, reconocer sus sentimientos, sus deseos, sus 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, 2004).

La teología de la liberación se opuso a la postura imperialista de los malthusianos respecto de la planificación familiar, pues consideraba que 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 y Florián, 2004b; González, 2001). Estas pugnas se mantienen, como se mostrará en los siguientes capítulos del presente trabajo.

Al enfoque libertario humanista también adhirieron médicos, especialistas y profesionales de otras áreas del conocimiento cercanas a las ciencias sociales. Tales grupos tenían 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 los años 50.⁶ Entre los científicos sociales, predominaba la defensa de la autonomía y los valores humanos asociados a ella. 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, que llegaría a integrar una de las propuestas de ley presentadas en el Congreso de la República al empezar la década del 90.⁷ Sin embargo, dicha propuesta sólo pudo implementarse a nivel local, pues en la esfera nacional primó el enfoque moralista tradicional (Useche y Ross, 2007).

Como ya se dijo, el Concilio Vaticano II reconoció el distanciamiento de la Iglesia Católica de los problemas sociales y la pobreza. Ello generó, a finales de la década de los 60, un gran debate en torno de la planificación familiar y produjo

⁶ 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 promover los factores protectores. Se diferencia del enfoque conocido como base del manejo social del riesgo, como se verá en el último capítulo de este trabajo.

⁷ 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 para adolescentes, a desarrollar a nivel nacional, que se apoyaba en el saber científico de la sexualidad, en defensa de lo erótico y lo afectivo (Useche y Alzate, 1993).

una división interna, en dos grupos bien identificados, en favor y en contra de la planificación familiar como medio para superar la pobreza.

En el primero se ubicaron los grupos cercanos al socialismo; en el segundo, los defensores del establecimiento eclesiástico tradicional (Cifuentes y Florián, 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: su oposición a la planificación familiar se sustentaba ahora en el origen de dicha política.

En los años 70 predominó 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 esta idea no se llevó a cabo. En su lugar, se impulsó 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 Educación Media, INEM, de Medellín.

Adhirió a este enfoque el sector educativo, para realizar el programa “Comportamiento y salud”, al cual dio vida el Decreto 080 de 1974, para enseñar a los jóvenes de los grados 5° y 6° del nivel secundario un comportamiento sustentado en el conocimiento científico disponible en las áreas de biología y anatomía (Ministerio de Educación Nacional, 1996).

Al finalizar los años 70, en el marco del Estatuto de Seguridad del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), se redujeron los espacios para el enfoque humanista y las opciones de izquierda, vistos como cercanos al proyecto guerrillero. Por ejemplo, el Comité Regional de Educación Sexual para América Latina y el Caribe, Cresalc, una de las organizaciones no gubernamentales que adelantaban acciones de apoyo de educación sexual popular desde el enfoque libertario humanista, en las localidades periféricas de Bogotá, fue víctima de trato violento por parte de militares, y en ese momento se vio obligada a restringir sus actividades (Cardinal de Martín, 2005).

En la década de los 80, los especialistas cercanos a la filosofía de Cresalc iniciaron, en compañía de fundaciones como Salud con Prevención y Oriéntame, una investigación para elaborar propuestas de educación sexual desde el enfoque humanista. Así mismo, prestaron asistencia y asesoría a mujeres sobre el manejo de su sexualidad (Asociación Salud con Prevención, ca. 1995).

A mediados de la misma década, el Fondo de Población de Naciones Unidas, UNFPA, formuló al Ministerio de Educación 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 socio-demográficas, tales como tasas de natalidad y resultados del desplazamiento de la población (Ministerio de Educación Nacional, 1996; González, 2001). Sin embargo, su implementación fue limitada, entre otras razones, por las diferencias entre el nivel local y el nacional del Ministerio de Educación, pues había la idea de que este tipo de educación se precisaba más en jóvenes que en adultos.

A principios de la década del 90 seguía prevaleciendo el enfoque moralista tradicional, y el curso de “Comportamiento y salud” se realizaba sin interrupción ni cambio. Sin embargo, por primera vez, Profamilia y varios medios de comunicación difundieron a nivel nacional un “preocupante aumento” del embarazo adolescente, después de haberse realizado la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS (Profamilia, 1990), a partir de la cual se empezó a debatir el embarazo adolescente como el problema moderno de población.

Varios investigadores cuestionaron el enfoque y la eficacia de “Comportamiento y salud”, el único curso de educación sexual existente en el país: hablaron del “énfasis en una sexualidad ligada a la reproducción”, de “una sexualidad patologizada”, “que además difunde el temor de hablar sobre sexo, ya que se incentiva el inicio temprano” (González, 2001) y “se corrompe a los sanos y castos” (Useche y Alzate, 1993).

Al mismo tiempo, se debatió acerca de los valores y de las apuestas de sociedad y de persona humana requeridos para hacer una educación sexual acorde con la situación social de los adolescentes (Useche, 1994), pero estos planteamientos no tuvieron eco ni respuesta alguna por parte del establecimiento. De esta manera, la larga tradición de la sociedad patriarcal aportaba lo propio a la educación sexual en nuestro medio.

El Estado colombiano, por su parte, igual que otros estados latinoamericanos, defendía el posicionamiento de la planificación familiar con fundamento en su origen norteamericano, como una intervención efectiva frente al problema de control poblacional. Desde el Frente Nacional, la presión política de la Iglesia y de los actores de la derecha, por el mantenimiento del poder, había permitido la instauración de una hegemonía en el control de la sexualidad y específicamente de la educación sexual.

Los valores asociados al enfoque moralista tradicional sustentaban el establecimiento, el retorno al Concordato de 1886 y la oposición a la planificación familiar. Durante los años 80 y principios de los 90, el predominio de la moral tradicional se mantuvo, pese a la confrontación de varios actores, principalmente de izquierda.

EL MOVIMIENTO DE MUJERES, AGENTE CLAVE HACIA LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (1973-1989)

Entre 1973 y 1989, se intensificaron los conflictos entre los movimientos de mujeres, los parlamentarios liberales, la Iglesia y el gobierno, en torno del auge de la discusión legislativa sobre los intentos de despenalización del aborto, cuyas manifestaciones como problema social se habían agudizado considerablemente.

En 1973, tales conflictos llegaron al Congreso de la República, al iniciar un debate cuyas motivaciones señalaban al aborto como un problema público. En 1989, ese debate se cerró y dio paso a otro tipo de movilización social por parte de las mujeres.

Entre las problemáticas consideradas se destacaron (1) la creciente cantidad de abortos clandestinos de mujeres que no podían acceder a las medidas de planificación familiar, por distintas razones, (2) la cantidad de muertes maternas, y (3) las enfermedades asociadas. Entre otros motivos, se señalaban los impedimentos de las parejas en el uso de cualquier método de anticoncepción, las creencias religiosas y las justificaciones médicas.

Entre 1965 y 1966 se estimó un total de 117.402 abortos, es decir, 13,6 por cada cien embarazos (Lleras de Samper, 1979). En 1969, según la Encuesta Nacional de Fecundidad⁸, se detectaron 12,6 abortos por cada cien nacidos vivos en población urbana. Entre 1973 y 1976 se diagnosticó un aborto por cada cinco nacimientos, para un total de 250.000 abortos (ibid.). Estos datos no dan cuenta del subregistro que se ha mantenido, ni de la ausencia de información distinta a la del Sistema Nacional de Salud, que mostraba principalmente la atención por parte del sector público. Otras estadísticas que reflejaban la gravedad del problema estaban relacionadas con el aumento en la tasa de muertes maternas

⁸ Esta encuesta era realizada por Ascofame, primera institución colombiana en abrir, en 1964, un Departamento de Estudios de Población; al año siguiente 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.

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 cuatro muertes al mes (ibid.).

Sin embargo, como el aborto se había considerado un asunto personal y privado, se requirieron años antes de que fuera integrado a las reivindicaciones de los movimientos de mujeres, a nivel nacional e internacional.

En este punto de la exposición, se hace necesario abrir un breve paréntesis, para aportar algunos datos sobre el desarrollo del movimiento feminista en Colombia. Éste se organizó desde principios del siglo pasado, para exigir educación, derechos salariales y acceso a cargos públicos. La reivindicación pública emancipatoria se inició en 1930, y dio lugar a tres tipos de demandas: (1) el manejo de los bienes por la mujer casada, (2) el acceso a mayor nivel educativo y (3) el derecho al sufragio.

A partir de ese momento las feministas surgieron como actor político, y en el mismo año 30 iniciaron la crítica a la exclusión política de la que eran objeto, que fue parte de la agenda del movimiento sufragista hasta 1954, cuando se logró el derecho al voto gracias a la defensa de la ciudadanía que venía siendo impulsada desde dos décadas atrás.

En 1978, las feministas lanzaron públicamente la campaña en favor de la despenalización del aborto, y en los años 80 se sumaron a los movimientos socialistas en la lucha por la paz, en contra de la guerra y de la violencia contra las mujeres. En esta década realizaron el Encuentro Nacional de Mujeres en favor de la Democracia y de la Defensa de los Derechos, y más tarde se involucraron en el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente, de forma independiente de los partidos políticos.

En otras palabras, tomó cerca de cuatro décadas (entre los años 30, cuando se actuó bajo la influencia del socialismo internacional, y los años 70, cuando ya las mujeres gozaban del ejercicio de sus derechos políticos) para que las feministas y las organizaciones de mujeres definieran las estrategias legales para reivindicar el derecho a la autonomía del cuerpo, y por tanto, al aborto (Sánchez, 2008).

En 1973, sólo en tres países de América Latina –Colombia, Panamá y Bolivia– había plena prohibición del aborto. Aún así, el primer proyecto de ley relacionado con esta problemática – propuesto por el senador Fernando Mendoza Ardila, del Movimiento Cristiano– buscaba aumentar el castigo de prisión, de 16 a 30 años, para “la madre que quitase la vida a su hijo futuro”, castigo que superaba al que la ley imponía por homicidio, aun cuando el aborto se hubiese ocasionado por un embarazo “fruto del acceso carnal violento o de inseminación artificial no consentida” (Mendoza, 1993).

Para ese año, aún se mantenía el cierre político del Frente Nacional, lo cual facilitó que este y otros proyectos 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 fueron presentados cuatro proyectos de ley, por congresistas de filiación liberal, aunque en forma independiente de su partido: uno de ellos buscaba lograr la despenalización parcial del aborto, y los otros tres, su legalización parcial.

El primer proyecto para despenalizar el aborto 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 un segundo proyecto para la legalización del aborto, que aplicaba para casos similares a los señalados por el anterior, pero entre los motivos incluyó también el “acceso carnal violento o abusivo”. La iniciativa defendía 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, el senador Eduardo Romo Rosero presentó un proyecto de ley para reformar el artículo 386 del Código Penal colombiano, basándose en el creciente número de abortos clandestinos. Planteaba que –para 1987– había aumentado el número de abortos a 350.000 por año, esto es, que se registraban 40 por hora, y que las muertes maternas ascendían a 2.500, según los datos del DANE y Ascofame (Romo, 1987). Esta iniciativa apuntaba a la legalización parcial del aborto, que aplicaba para los mismos casos señalados en los anteriores proyectos, y agregaba un argumento médico: “Drogadicción o alteración mental de la madre.” Su resultado fue igual al de los anteriores proyectos.

El último proyecto de este periodo lo presentó el senador Emilio Urrea, en 1989. Proponía la legalización en los mismos casos señalados por los anteriores proyectos, pero añadía una condición muy importante: la situación socioeconómica de la mujer, dado que “las condiciones de pobreza no deben discriminar a la mujer que requiere un aborto”. También pedía la posibilidad de practicarlo después de las primeras doce semanas, como ordenaban los médicos, en los casos

en que estuviera en peligro la vida de la mujer o en que el feto presentara anomalías. Este proyecto también fue hundido.⁹

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. Algunos parlamentarios, a título personal, hicieron el debate, pero sin lograr cohesionar sus respectivas fuerzas partidistas, entre otras razones, debido a la censura social y moral y al costo político que implicaba el tema (Viveros, 1997).

Tras el debate realizado en torno del proyecto de ley de la representante Consuelo Lleras, en 1979, se hizo una manifestación en contra del aborto, sobre la cual comentó Lucas Caballero, Klim, en el diario *El Tiempo*. Lucy Samper, otra editorialista del mismo medio, destacó el carácter de las arengas de dicha movilización, que tenían un marcado tono de censura: “Viva la vida, abajo el genocidio.”

Carlos Corsi Otálora –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, porque era una medida extranjera orientada al control natal con capacidad de ocasionar un “genocidio”. De otra parte, algunos estudiantes católicos cuestionaban el papel de las organizaciones norteamericanas pro-abortistas y del efecto que tendrían sus propuestas en la disminución de la fuerza de trabajo (Corsi y García, 2005).

El gobierno, por su cuenta, se opuso al aborto con el mismo argumento de defensa del derecho fundamental a la vida esgrimido por la Iglesia. Descartó la propuesta de tomar en cuenta la situación social de las mujeres desempleadas, las menores de edad, las amas de casa, las trabajadoras independientes, las campesinas y las indígenas sin protección social, pues –sostenían sus funcionarios– para eso estaba la planificación familiar para las pobres, y por consiguiente no se justificaba legalizar el aborto para los estratos populares. Reafirmaron igualmente la personalidad jurídica del que estaba por nacer, hecho que mantuvo la ideología tradicional respecto del aborto, como pecado, además de seguir siendo un delito.

La Iglesia siempre se opuso a esta práctica. Sólo matizó su castigo en el caso de las menores de edad, pues el Código de Derecho Canónico promulgado en 1983, por el papa Juan Pablo II, así lo exigía, al referirse a “menores de 16 años,

⁹ Ver “Aborto, ¿hora de legalizar?” (Revista *Semana*, 1993). Informe especial, pp. 32-37

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 constituía pecado; se consideraba un mal menor y tampoco implicaba cargo de conciencia (Hurst, 2004; Mazo, 2008).

Antes de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, las discusiones por la paz realizadas en el país estimularon el trabajo legislativo alrededor de nuevas propuestas por la democracia participativa y de las problemáticas de la violencia en contra de la mujer. El aborto llegó al escenario de la Asamblea Nacional Constituyente en medio de tales discusiones y puso en aprietos a los candidatos, a los partidos políticos y a los pulpitos, hasta el punto en que logró romper las reglas de la tradición para dar paso a la aprobación del divorcio en Colombia.

Si desde mediados de los años 70 el aborto era entendido por algunos sectores de la izquierda política como una imposición de carácter imperialista para implantar el control natal en el tercer mundo, en 1991, la Alianza Democrática M-19, movimiento político surgido de la convergencia de sectores progresistas y de izquierda con grupos insurgentes (como el M-19, ya desmovilizado), se negó a apoyar la propuesta de “libre opción de la maternidad”. Esto, a pesar del éxito político obtenido por esa Alianza y del respaldo que obtuvieron varias listas feministas en la constitución de la Asamblea Nacional Constituyente.

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 60, en medio de un ambiente de tensión, por parte del gobierno norteamericano, generada por la expansión del comunismo. Se favoreció así el impulso de políticas orientadas al control del rol político de la juventud en los proyectos de paz y el desarrollo del continente. En esta línea, en 1965, la Asamblea General de las Naciones Unidas 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 salud sexual y reproductiva de jóvenes se formularon en la década del 90, las discusiones iniciales surgieron en el marco de las políticas internacionales desarrollistas sobre planificación familiar, en tiempos de la revolución sexual impulsada por los jóvenes bajo la influencia de la Revolución cubana y del Mayo francés.

Se temía que la fuerza trasgresiva de actores políticos como eran los jóvenes, 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 con el avance del movimiento armado latinoamericano (Ardila, 1996). Lo que aparecía como riesgo en la discusión no era tan sólo la pérdida de hegemonía de las élites políticas en la pugna Este-Oeste, sino también la eventualidad de un revés económico propiciado por el debate del problema de la explosión demográfica.

El Mayo francés de 1968 volvió a impulsar un cambio político y socio-cultural, 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 di que sí”; (López, 2007; Valcárcel, 1997). Este fue el joven que se convirtió en objeto de las políticas de control.

En Colombia, a mediados de los 60, se escuchaban radionovelas¹⁰ como “La rebelión de los hijos”, “Tú eres mi hijo”, “Su amor era prohibido”, cuyas temáticas versaban generalmente sobre amores furtivos o imposibles. A finales de la década se presentó en cine una comedia inglesa que rompía con las historias presentadas hasta ese momento para la juventud: “Una chica en mi sopa”, dirigida por Roy Boulting, en la que actuaban Peter Sellers y Goldie Hawn. Esta película y las revistas amorosas contribuyeron a 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.

¹⁰ Gaspar Ospina Olaya y Carlos Muñoz, dos artistas colombianos, inmortalizaron sus voces en Todelar Radio.

La caracterización política del joven tenía la influencia de los años 50, cuando el Estado lo había rotulado con categorías provenientes de los discursos predominantes de las nuevas ciencias sociales aplicadas, de corte funcionalista; esta caracterización –a diferencia de la identidad política¹¹– se había definido con soporte en la sociología, la antropología, la psicología y luego la epidemiología clásica.

Se asoció al joven con un individuo “anormal” y “desviado” (Parsons, 1963; Pavarini, 1983; Sipprel, 1941), con una etapa del crecimiento y desarrollo de crisis permanente denominada “adolescencia”, en la que carecía de la madurez de la etapa adulta, y con un “comportamiento de riesgo” o “conducta peligrosa” (Ordoñez, 1994; Quintero, Arango, Hoyos y Escobar, 2004; Verdú, 2001) vinculada a la imagen del joven “Rebelde sin causa” que apareció en cine a finales de los años 50.

Las políticas de planificación familiar y de manejo del tiempo libre tomaron entonces 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. En ese marco, los jóvenes, hombres y mujeres, 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.

Debido al nuevo crecimiento económico de mediados de los 80, dado por la combinación del alza de precios del café y los inicios de la bonanza del narcotráfico, el clima de violencia se agudizó en el país. El narco, nuevo actor sociopolítico de la economía nacional e internacional aliado con las élites propietarias y con la clase política bipartidista, produjo cambios sustanciales en las políticas de juventud, al organizar jóvenes en decenas de bandas armadas, sin que la sociedad y el Estado se dieran por enterados. La alarma se produjo cuando esos jóvenes provenientes 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). En 1988, el Departamento Nacional de Planeación, DNP, formuló la propuesta política para el manejo gubernamental de la juventud bajo la influencia de actores interna-

¹¹ La identidad política no es una expresión indulgente del actor sociopolítico; se construye en la interacción y conflicto con otros (Tilly, 2005).

cionales. Tal propuesta 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, durante el cual se posicionó el tema de juventud en la agenda internacional, tal como se había intentado veinte años atrás.

Sin embargo, en el periodo de gobierno del presidente 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 economía social” del Gobierno se apoyó en el Fondo de Naciones Unidas para el Control del Uso Indebido de Drogas, UNFEDAC, y en la Dirección Nacional de Estupefacientes vinculada al Ministerio de Justicia.

Tal como lo planteó Víctor Gaviria en la película “Rodrigo D no futuro” (realizada en memoria de Vittorio de Sica y de su película “Umberto D”)¹², antes de la Asamblea Nacional Constituyente, el joven de las comunas no tenía futuro porque vivía inmerso en una situación social y económica desesperada, aunque sólo anhelara ser baterista de *punk* (Gaviria, Pérez y Calderón, 1990). Aun así, los jóvenes de sectores urbanos marginales ingresaron a la contienda política de los 90 con otras identidades políticas, al lado del conjunto heterogéneo y complejo de los jóvenes.

Esta multiplicidad y las contradicciones entre los jóvenes fueron factores claves en la formulación de las políticas de salud sexual y reproductiva, por lo cual se hace necesario explorar el proceso que antecedió a dichas políticas.

Los jóvenes resignificados

Al comenzar el periodo gubernamental de César Gaviria Trujillo (1990-1994), identificado como “el Revolcón”, los jóvenes fueron percibidos de manera indiferenciada, fueran miembros de la Asamblea Nacional Constituyente o de partidos políticos, guerrilleros, paramilitares, narcos o sicarios. En otras palabras, los jóvenes, todos, fueron resignificados por el gobierno de turno en conexión con el peligro y la violencia. No obstante, el inicio de conversaciones con algunas organizaciones guerrilleras brindó la sensación de que este gobierno pretendía avanzar en las negociaciones de paz, aunque se dudaba que pudiera superar los avances logrados por el gobierno de Barco, que lo precedió.

¹² 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.

Tales previsiones no se cumplieron, pues el nuevo pacto político constitucional que se configuró con la participación de cuatro organizaciones guerrilleras (el M-19, el EPL –dos de las más importantes del país–, el PRT y el Quintín Lame), sentó las bases para intentar una solución negociada del conflicto armado colombiano; pero la ausencia de organizaciones tan significativas como las FARC y del ELN dejó iniciado el proceso. En menos de un año se rompieron los diálogos con estos dos últimos grupos y el poder político quedó incapacitado nuevamente para resolver el conflicto. La juventud vivió, como ningún otro actor sociopolítico inmerso indirectamente en el conflicto armado, los efectos de la decisión presidencial de declarar la guerra integral contra la subversión, en 1992. Tal determinación implicó el establecimiento de políticas de contención sin contemplación alguna.

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 durante la campaña electoral, y en sus discursos, suponía un gobierno en el que soplarían vientos de innovación. Para los jóvenes, la situación varió según su ubicación socioeconómica y su participación política.

Sicarios: de ser un peligro a ser un actor político

Para los jóvenes vinculados a la violencia sicarial y para los que pertenecían a las bandas y pandillas, el gobierno Gaviria representó algo muy distinto a lo que representó para las juventudes independientes de los partidos políticos, las vinculadas a las comunidades religiosas o a las culturas juveniles. Ciertamente sólo los jóvenes universitarios pudieron participar de la salida a la crisis institucional y social de los 90, con la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, una crisis que se había hecho manifiesta a través del otro polo de jóvenes: el que apareció en 1984 como sicario en cada uno de los atentados homicidas contra los candidatos presidenciales y el ministro de Justicia (Perea, 2008).

La vinculación de jóvenes al crimen, a la violencia y al comportamiento peligroso y censurado venía de atrás. En el cine, a mediados de los 80, Carlos Mayolo planteó, en sus películas “Carne de tu carne” y “Aquel 19”, una crítica a las situaciones de exclusión de las juventudes y de los niños por causa de sociedades patriarcales basadas en valores tradicionales y moralistas (Vásquez Nieto y Mayolo, 1983).

Pese al amplio debate dado en esa misma década sobre la diferenciación social entre niño y joven, en razón de la edad y de la consiguiente protección que

les debían las instituciones de socialización, la familia y la escuela, se adoptó el control judicial como criterio único para corregir las conductas de niños, adolescentes y jóvenes que no estaban institucionalizados. Se concretó aún más la idea de control de la conducta sobre aquellos niños, niñas y jóvenes que estaban “en riesgo” de convertirse en delinquentes debido a su condición social: ya fuera por ser víctimas del desplazamiento forzado, con poca o ninguna formación académica, por ser habitantes de la calle, o simplemente por engrosar las filas de los más pobres de la sociedad (Linares, 2001).

Paulatinamente, varias instituciones encargadas del bienestar familiar acordaron realizar programas para el control de esa conducta, y a través de estos unificaron el criterio de manejo sobre todos los menores de edad (ICBF, 1992; Perea, Torrado y Concha, 1986): se los reseñó de manera general y sin tener en cuenta la marginación social y cultural de la que eran objeto, como sujetos con antecedentes delincuenciales (Fundación para la Educación Superior, 1994). En ese marco, en marzo de 1990, entró en vigencia el Código del Menor y se institucionalizó la idea del “joven-riesgo” o “joven-problema” sujeto a la tutela del gobierno.

Con estos imaginarios instalados, esos jóvenes quedaron excluidos de las palabras del Presidente de la República, en la apertura del Seminario-Taller Nacional “La juventud y la Constitución de 1991”: “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, Viva la Ciudadanía y UNDCP, 1993: 5).

El nuevo jefe de Estado ratificaba así, a la opinión pública, la idea de un proceso que se realizaría con la participación de un joven, actor de la paz, y además, “promesa de futuro” para la sociedad; y daba paso a las organizaciones juveniles convocantes a la Asamblea Nacional Constituyente, que proclamaban: “Hoy, más que nunca, nosotros decimos: sí nacimos pa’ semilla...” (Ibid.: 18).

Innumerables 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 asentar la idea de control por parte del gobierno.

Movimiento estudiantil por la Asamblea Nacional Constituyente (1989-1991)

El Movimiento Estudiantil por la Asamblea Nacional Constituyente fue uno que dividió en dos la historia de la participación política de los jóvenes en el país. Las políticas de juventud, antes y después de este movimiento estudiantil, y sus

efectos, contrastan especialmente por el papel que asumieron los derechos políticos en el ejercicio de cualquier otro derecho por parte del joven. El movimiento ubicó al joven en un lugar destacado en la arena política, pues su intención era transformar la sociedad y convocar a todo ciudadano colombiano “a salvar entre todos al país” (Duarte, 2008; Sánchez, O., 2008); dejó además un ámbito de participación pública habilitado que tendría un efecto imprevisto en las políticas de salud sexual y reproductiva, como se explicará más adelante.

En resumidas cuentas, el proceso de constitución del movimiento estudiantil sirvió como antesala al cambio en las políticas de juventud, y a su vez, a la comprensión del mundo joven intervenido con tales políticas.

En el ocaso del siglo xx, el mundo contemplaba la caída del modelo socialista y el fin del esquema bipolar de la Guerra Fría, al tiempo que daba inicio a un proceso de democratización mundial que tocó también el ámbito latinoamericano. En consecuencia, a finales de la década de los 80 desaparecieron gobiernos de corte autoritario de la región, lo cual dio paso a diferentes procesos democráticos nacionales.

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 enfrentó 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 vivía una profunda crisis definida por la pérdida de legitimidad de un sistema político restringido por el bipartidismo, minado por el clientelismo y por la incapacidad del Estado de mantener la confianza de la sociedad civil. A esa falta de legitimidad, se sumó el recrudecimiento de la violencia por la emergencia de los grupos paramilitares, estrechamente vinculados con las mafias narcotraficantes, que pretendían “evitar a toda costa la extradición, consolidar su posición económica y ganar cierta aceptabilidad en la sociedad colombiana” (Ramírez, 2002).

Ante el indiscriminado uso de la violencia, el tema de la paz fue el centro de los diferentes debates electorales de la época. La administración de Belisario Betancur (1982-1986) creó la Comisión de Paz y dio inicio a un proceso de paz que fracasó rotundamente tras los acontecimientos del Palacio de Justicia, en no-

viembre de 1985, fracaso que a su vez alentó la conformación de la Coordinadora Nacional Guerrillera “Simón Bolívar”.¹³ Con base en esa experiencia fallida, Virgilio Barco, sucesor de Betancur en la Presidencia, en el marco de un franco aumento de la violencia nacional, levantó la consigna de “la mano tendida y el pulso firme”.

La política de paz del gobierno Barco se concretó en un proceso de desmovilización de cuatro grupos armados, entre los cuales el más importante era el M-19, que en las negociaciones previas a la firma de la paz hizo incluir la promesa de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, la desmovilización del M-19 y de otras tres organizaciones insurgentes, entre 1989 y 1990, no impidió el recrudecimiento de la postura de las que habían quedado al margen de las conversaciones de paz, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y Ejército de Liberación Nacional, ELN. De otra parte, el secuestro de familiares de narcotraficantes había propiciado el enfrentamiento de estos con las guerrillas. De allí salió el Movimiento Muerte a Secuestradores, MAS, conformado por sicarios del narcotráfico, que habrían de alimentar después a los grupos de autodefensa.

Así las cosas, el panorama —a comienzos de los 90— no era promisorio, y presentaba cuatro posibles salidas a la crisis: (1) La polarización extrema y la guerra civil; (2) el continuismo conflictivo; (3) la recomposición autoritaria; y (4) la modernización democrática (Pizarro, 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 y 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 autodefensa, guerrillas, sicarios, ejército, delincuencia organizada y difusa. En

¹³ La Coordinadora Nacional Guerrillera fue un acuerdo de unificación del movimiento guerrillero, celebrado en 1985, con el fin de consolidar una posición desde donde desafiar al gobierno. En un principio, estuvieron todos los grupos guerrilleros, y después quedaron dos, cuando las organizaciones más pequeñas firmaron acuerdos de paz con el gobierno de Gaviria. Éste sostuvo que el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente y las consiguientes reformas a las que ella dio paso dejaban sin justificación la lucha armada. Por ende, el gobierno declaró la “guerra integral” contra quienes persistían en la lucha guerrillera, con el objetivo explícito de propinarles una derrota estratégica.

esta situación ningún actor tenía suficiente poder como para doblegar a su adversario.

En efecto, el Estado estaba debilitado y había perdido el monopolio de las armas. El movimiento guerrillero agrupado en la Coordinadora Guerrillera “Simón Bolívar” se encontraba dividido entre las cuatro organizaciones integradas a la vida civil (M-19, EPL, Quintín Lame y PRT) y las dos que se mantenían alzadas en armas, en confrontación con el Estado (FARC y ELN). El narcotráfico, por su parte, también estaba fragmentado, por los enfrentamientos de los carteles de la droga.

En lo que respecta a la vía continuista, muchos factores la favorecían. De una parte, estaba la inercia nacional, dada por la ausencia de medidas de ajuste significativo, a pesar del deterioro creciente que vivía el país en múltiples planos. Con partidos tradicionales y gobiernos caracterizados por la ausencia de liderazgo y de propósito nacional y la poca capacidad de convocatoria ciudadana, los colombianos se preguntaban si la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente podría conducir a formar una causa común legítima.

Los jóvenes que respaldaban esa opción consideraron que César Gaviria, el nuevo presidente, podría, gracias al control que ejercía sobre la clase política, relegitimar las instituciones innovando la Carta constitucional. Sin embargo, en la tensión entre continuismo y conflicto, el continuismo dejaba sin resolver contradicciones que atravesaban la realidad nacional, mientras que el conflicto se agudizaba ocasionando la degeneración de las violencias y la impunidad. Tal situación propiciaba la reformulación política.

La recomposición autoritaria constituía una salida también, pero no una alternativa para los actores en conflicto; tampoco para el movimiento estudiantil. Si bien la reacción de la derecha ante la insurgencia fortalecía al paramilitarismo y a los grupos de autodefensa, en varias regiones del país, el colapso de la rama judicial facilitaba la emergencia de la justicia privada, y el ideario de las fuerzas militares estaba orientado por la política de combatir al enemigo interior, esto es, a la subversión, en el país no había una derecha institucionalizada ni un proyecto político cohesionado en torno de tales objetivos que tuvieran capacidad de convocatoria nacional. Una derecha punitiva podría llevar al país a la degradación del conflicto.

En este sentido, no es difícil de entender por qué –al inicio de los años 90– la modernización democrática del Estado, con la incorporación de nuevas fuerzas al sistema político, fuera la apuesta de varios actores.

Quienes compartían tal perspectiva esperaban que un clima democrático favoreciera el desarme de los grupos de autodefensa y de paramilitares, autores de las mayores masacres ocurridas en el país durante ese periodo. Quizás por ello los estudiantes que lideraron el Movimiento por la Séptima Papeleta rechazaron con vigor la brutalidad e injusticia de la masacre de Cimitarra, en el Magdalena Medio santandereano, cometida en febrero de 1990 por los paramilitares, donde cayó asesinada la periodista Silvia Dussan, junto con líderes campesinos que estaban promoviendo un proceso de paz en la región (Duarte, 2008). Este escenario, que mostró el abismo que significaba el continuismo conflictivo para el país, vinculó al movimiento estudiantil por la Asamblea Nacional Constituyente con el gobierno de Gaviria.

Antes de abordar tal proceso, es necesario anotar algunos hechos significativos en el cuadro educativo de la época. Por una parte, el proceso expansivo de acceso a la educación superior iniciado en la década de los 70 había frenado su crecimiento a partir de 1980, lo cual dio lugar a un desequilibrio entre la oferta educativa y la demanda. Debido al desarrollo industrial, las carreras de Economía, Administración e Ingeniería se posesionaron como las más apetecidas, mientras que las Ciencias Sociales y el Derecho, las áreas mayoritarias en el interior del movimiento estudiantil, tendían a la disminución. Por otro lado, las universidades públicas estaban perdiendo cobertura respecto de las privadas. Y a este proceso de privatización incipiente –y en parte, como consecuencia del mismo– se sumó la desaceleración de la participación social en la universidad respecto de los años 60 y 70.

Para el inicio de los 90 se presentó una marcada inequidad de acceso a la educación superior, especialmente en lo referido 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 y Serrano, 1992).

El antecedente inmediato a la gestación del Movimiento Estudiantil por la Séptima Papeleta se remite al primer intento de reforma constitucional impulsado por el presidente Barco, en 1988. Esta propuesta tuvo aceptación en la opinión pública, pero los sectores políticos tradicionales se opusieron a ella, pues consideraban ilegal impulsar una reforma constitucional por la vía del constituyente primario: aceptaban la reforma, pero por la vía legal e inquebrantable del Congreso.

Para seguir adelante con su proyecto, Barco se propuso convocar un referendo popular para aprobar las reformas constitucionales presentadas por él y sus asesores. Incluso buscó el apoyo político del Partido Conservador y –en su condición de jefe del Partido Liberal–firmó un pacto con Misael Pastrana, entonces jefe de los conservadores. Aún así, el Presidente no logró cristalizar su propósito.

El Frente Nacional se había terminado *de facto*, por medio del esquema gobierno-oposición que instauró el gobierno de Barco, de cara a los desacuerdos que tuvo con el Partido Conservador al empezar su periodo. Con tal antecedente, el Consejo de Estado declaró inconstitucional el pacto realizado en favor de la propuesta reformista del gobierno. Éste decidió entonces convertirla en proyecto de acto legislativo y logró su aprobación inicial en el Congreso, pero debió retirarlo debido a que la Comisión I de la Cámara de Representantes incluyó el tema de la extradición en el texto de la enmienda constitucional.¹⁴

Meses después, el 18 de agosto de 1989, fue asesinado el candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento, hecho que motivó al presidente Barco a declarar la guerra total contra el narcotráfico. El acontecimiento estremeció a toda la sociedad colombiana, incluidos los sectores más jóvenes de la población, y catalizó las dinámicas estudiantiles que ya estaban en movimiento. Porque un momento crucial para entender la revitalización de la movilización estudiantil universitaria no fue la muerte de Galán, sino la de Jaime Pardo Leal, candidato presidencial por la Unión Patriótica, UP, ocurrido dos años antes, 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 lo llevó a ser percibido como “enemigo” por parte de las fuerzas de seguridad del Estado y como amenaza para las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, lo cual desembocó en la decisión de asesinarlo.

Los estudiantes de las universidades públicas rechazaron su muerte, igual que protestaban contra las masacres de campesinos y de trabajadores en Urabá, y se sumaron a la jornada de protesta convocada por la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, durante la cual algunos resultaron heridos y otros detenidos de

¹⁴ “Rebelión: aprobada reforma con ‘mico’ de extradición”, *El Tiempo*, 6 de diciembre de 1989. Pp. 1A, 7A, 12A.

manera arbitraria. Esto caldeó los ánimos, dio impulso a nuevas movilizaciones y a un repunte de las expresiones del estudiantado.

Tras el asesinato de Galán, en 1989, ese movimiento estudiantil se diferenció en dos grupos: el de los estudiantes de las universidades públicas, relacionado con la izquierda, y el de los jóvenes de sectores medios y altos, ligados a las juventudes liberales y conservadoras, y a la Iglesia, que rechazaron con vigor la muerte de Galán. En ese momento, los estudiantes de las universidades públicas se reunieron en la Plaza Ché de la Universidad Nacional, y protestaron en contra de las medidas de orden público tomadas por el gobierno a raíz de la muerte de Luis Carlos Galán; mientras tanto, los estudiantes de universidades privadas, como la Javeriana y el Rosario, dieron inicio a la organización de una protesta contra la violencia, la llamada Marcha del Silencio, realizada ocho días después del magnicidio, cuyo punto final fue la tumba del político caído, donde manifestaron sus reivindicaciones:

...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 y Rodríguez, 1993)

Tras la marcha, se propuso la creación de un movimiento estudiantil independiente de los partidos tradicionales: así se constituyó el Frente Unido Estudiantil de Colombia, FUEC. Una de sus estrategias fue la realización de mesas de trabajo, en las cuales los estudiantes analizarían la situación crítica del país y propondrían soluciones.

Uno de los líderes de este movimiento y presidente del Consejo Estudiantil de la Escuela Superior de Administración Pública relató que muchos de los estudiantes que participaron de las mesas procedían de distintos establecimientos 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” (Duarte¹⁵, 2008). Un movimiento surgido así, con grandes desigualdades internas, tanto de edad, como de perspectivas políticas y de clase, difícilmente podría sostenerse unido alrededor de un proyecto político.

¹⁵ Crispiniano Duarte, expresidente del Consejo Estudiantil de la ESAP, actualmente es profesor de esta Escuela.

El Partido Liberal, por su parte, le estaba apostando a la organización de las juventudes liberales en las universidades. La Universidad del Rosario fue una de ellas y actuó como la anfitriona de las primeras reuniones. Éstas concluyeron con tres peticiones del estudiantado, que tuvieron un fuerte énfasis jurídico: (1) La adopción de los mecanismos de plebiscito y referendo para tramitar las reformas constitucionales; (2) la eliminación de los auxilios parlamentarios; y (3) la conformación de una Asamblea Nacional que reformara la Constitución de 1886.

Las propuestas fueron publicadas en la prensa, en nombre de estudiantes de las universidades privadas (Rosario, los Andes, Javeriana, Externado, Jorge Tadeo Lozano, La Gran Colombia, El Bosque, Sergio Arboleda, La Sabana, La Salle) y de algunos estudiantes de la Universidad Nacional, buscando el apoyo de los electores mediante la recolección de firmas. En el encabezado de la publicación se usó uno de los lemas del naciente grupo: “Movimiento Estudiantil Todavía podemos Salvar a Colombia” (Ramírez, 2002).

A partir de este momento se establecería una estrecha y determinante relación de este sector con los medios de comunicación¹⁶ y con algunos políticos influyentes de la época, incluido el 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 y Rodríguez, 1993). Una vez más, serían los medios de comunicación los encargados de difundir los resultados de tal gestión. No obstante, la acción estudiantil terminó con el semestre académico; y en las vacaciones de fin de año sólo algunos mantuvieron la discusión, para plantear una alternativa a la reforma constitucional. La opinión pública era escéptica a la campaña por el plebiscito emprendida por ellos.

Al retomarse 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”, se advirtió la oportunidad de ejecutarla en las elecciones del 11 de marzo de 1990. La idea ya había sido debatida por Carlos Pizarro y los miembros del M-19, tras el hundimiento del pacto de Barco, y ellos la habían concretado como “un voto por la paz y por una Constituyente para la democracia”. En reunión de la Comisión

¹⁶ En especial obtuvieron el apoyo del columnista Roberto Posada García-Peña, D’Artagnan, de *El Tiempo*, quien era abogado egresado de la Universidad del Rosario.

Pro-Constituyente, a la que asistieron estudiantes, columnistas de *El Espectador*, Camilo González Posso (entonces ministro de Salud) y miembros del M-19, fue redactado un texto que publicaría *El Espectador*. En la redacción final, participaron jóvenes provenientes de las dos vertientes del movimiento estudiantil.

Ese texto exhortaba a la población colombiana para que en las elecciones de Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales, concejos municipales y consejos intendenciales y comisariales, alcaldes, en cuyo marco el Partido Liberal haría una consulta popular, se añadiera un voto más en las urnas, una séptima papeleta mediante la cual los ciudadanos expresaran si aprobaban la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con el fin de reformar la Constitución Política de Colombia de 1886.

La relación con los medios fue sustancial para el éxito de la idea, al menos, en su parte difusiva. Su “lanzamiento” público ocurrió el 6 de febrero de 1990. Fernando Carrillo¹⁷, militante de las juventudes liberales y otro de sus ideólogos, la propuso a través de un artículo divulgado por *El Tiempo*. Debido a que la Registraduría no estaba en la obligación de escrutar la séptima papeleta, y a que la ejecución de esa labor quedó a elección de los jurados de mesa, nunca se supo a ciencia cierta el número de votos que favorecieron tal iniciativa.

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, 2002). Para otros investigadores, que soslayaron el conflicto del sistema político, lo decisivo fue el trabajo de los medios de comunicación (ibid.).

Cinco días después de las elecciones, el 16 de marzo, las diferencias que ya se dejaban entrever en el movimiento estudiantil se marcaron de forma explícita y definitiva durante un foro realizado en la Universidad Libre.

El grupo denominado Todos Podemos Salvar a Colombia, TPSC, estaba constituido principalmente por estudiantes de la Javeriana y del Rosario vinculados a las juventudes liberales, por estudiantes de la Sergio Arboleda, la Universidad Católica, La Salle, la Central, y por grupos como Tradición, Familia y Propiedad, algunos ligados a las juventudes conservadoras y a la Iglesia.

¹⁷ Fernando Carrillo es abogado de la Universidad Javeriana de Bogotá. Se graduó en 1985, durante la gestación del movimiento estudiantil por la Séptima Papeleta; fue profesor de Instituciones Políticas y Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la misma universidad. Después de participar en ese movimiento, fue consejero del presidente César Gaviria y después su ministro de Justicia.

De otra parte, se había constituido el Movimiento Estudiantil por la Constituyente, MEC, en el que participaban estudiantes de universidades públicas, como la Nacional, la Pedagógica Nacional y la Distrital, vinculados a las juventudes de la izquierda provenientes de la UP, el M-19, la Juventud Comunista, Juco, y el Partido Socialista de los Trabajadores, PST.

En ambos grupos hubo estudiantes que deseaban mantenerse como “independientes”, quienes se caracterizaron especialmente por su rol conciliador (Duarte, 2008) y por su deseo de no formar parte de ningún partido político tradicional.

Las diferencias entre las dos organizaciones, en un principio, se sustentaron en las formas de actuar políticamente, en las ideas de protesta y movilización estudiantil, y en su composición social. El estudiante de universidad pública buscaba transformar la sociedad y las relaciones de poder y prefería la acción colectiva y política contendiente, mientras que el de universidad privada favorecía la renovación de la institucionalidad mediante una forma de acción colectiva contenida. Estas diferencias permanecieron en los dos movimientos estudiantiles que prevalecieron: el MEC y el TPSC.

Ese 16 de marzo, el MEC publicó una carta en el diario *El Espectador*, en la que 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 el 18 de abril, que finalmente no se hizo. A partir de este momento, el movimiento estudiantil vivió en un ambiente de continua competencia entre ambos grupos, lo que en última instancia lo condenaría a su extinción.

El MEC advertía que la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente debía ser amplia y popular, que su contenido debía decidirse mediante debate nacional y que su carácter democrático tenía que ser protegido desde el principio y hasta el final mediante la 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 hiciera la reforma por vía legislativa antes que por la vía de una Asamblea Constituyente. Y el nuevo ministro de Gobierno, Horacio Serpa, de filiación liberal, asumió la interlocución con los dos grupos universitarios, como parte del esfuerzo gubernamental por concretar un acuerdo político amplio que brindara cierta garantía a la convocatoria de la Asamblea Constituyente por parte del presidente Barco.

Finalmente, se logró crear una comisión integrada por un miembro de cada partido político y de cada sector social, encargada de estudiar el tema de la reforma constitucional, pues tras el éxito de la séptima papeleta, los partidos mostraron mayor interés en el proceso, y cada cual buscó capitalizar la iniciativa en su favor. Además, en el proceso de paz con el M-19 se había prometido la convocatoria a una Constituyente.

Los estudiantes no fueron invitados a dicha comisión, 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; y a pesar de que compartían este temor, de nuevo su 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.

El MEC, por su parte, cuya postura era más radical, afirmó que si en los acuerdos primaban 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, 2002).

El 26 de abril de 1990 fue asesinado Carlos Pizarro, candidato presidencial por la AD M-19, lo cual obligó al presidente Barco a convocar la Asamblea mediante el Decreto de estado de sitio número 927 del 3 de mayo del mismo año. En el primer congreso estudiantil realizado en la Universidad de La Salle, con una participación masiva de las distintas juventudes¹⁸ (Barrios¹⁹, 2008), los grupos que hasta ese momento lideraban el movimiento estudiantil –el TPSC y el MEC– volvieron a chocar. El MEC rechazaba el Decreto 927 porque no representaba las iniciativas populares ni recogía las propuestas de los estudiantes de ese grupo. Finalmente, las dos organizaciones lograron un consenso, anunciaron su respaldo al 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:

¹⁸ La organización estudiantil fue similar en las universidades participantes y siguió un esquema democrático e inclusivo. La Organización Estudiantil de la Esap, ORESAP, por ejemplo, propuso una Coordinadora de doce miembros: cuatro de izquierda, cuatro independientes y cuatro liberales (Duarte, 2008).

¹⁹ Líder estudiantil en ese momento. Estudiante de tercer semestre de Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

- (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, 2002)

La opinión pública y el estudiantado ejercieron presión sobre la Corte Suprema de Justicia, para que aceptara la Constituyente, realizando un acto simbólico por la paz. La Corte terminó declarando constitucional el famoso decreto, y con este veredicto, el poder judicial dio la palabra al pueblo. El futuro presidente, César Gaviria, envió comunicación de reconocimiento por el trabajo de los estudiantes en favor de la democracia. Pocos días después se realizarían las elecciones, en las cuales Gaviria, como candidato presidencial del Partido Liberal, saldría electo para que realizara el proyecto político de Luis Carlos Galán.

En conclusión, la muerte de Pizarro activó los esfuerzos por la Asamblea Nacional Constituyente, pues la gran movilización nacional en contra del hecho terminó definiendo la presencia política de los estudiantes en la demanda por una nueva Constitución (no por una reforma), y esto, 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, había sido asesinado Bernardo Jaramillo Ossa, candidato a la Presidencia de la República por la UP, lo cual también había movilitado a otro grupo de estudiantes.

El 19 de marzo, tres días antes de su muerte, Jaramillo Ossa —en su condición de senador de la República— había sostenido un debate en el Congreso, con el entonces ministro de Gobierno, Carlos Lemos Simmonds, y éste había inculcado a los líderes de la UP de ser “testaferros políticos de la guerrilla”. Jaramillo Ossa le respondió que acusaciones como esas equivalían a “colgarle lápidas en el cuello a los dirigentes de la oposición”. No se equivocaba: 72 horas más tarde, él mismo era asesinado en el aeropuerto de Bogotá.

No sobra mencionar que en el mismo mes de marzo, el 3, también había sido asesinado José Antequera, otro dirigente de la UP. En esos días, la agudización del conflicto armado, a manos de los paramilitares, no se hizo esperar. El enfrentamiento entre el gobierno y el narcotráfico había sido motivado por el proyecto de extradición (Melo y Bermúdez, 1994). Los estudiantes de izquierda —que también se vieron afectados por este proyecto— reafirmaron su posición frente a la Constituyente y revitalizaron la movilización.

Cesar Gaviria fue elegido presidente de la República el 27 de mayo, con una de las más bajas votaciones registradas en el país, que contrastó con la de la elección de la Asamblea Constituyente, favorecida por 89% del total de los votos.

Sobre el nuevo presidente recaería 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 había participado en el Movimiento Estudiantil por la Séptima Papeleta. Carrillo había acompañado a las juventudes liberales de la Universidad Javeriana desde el origen del movimiento, en representación de los seguidores de Galán. Algunos consideran que gozaba de tan alta aceptación por parte del movimiento estudiantil debido a su juventud y a la defensa de los intereses del movimiento.

Sin embargo, para los miembros del TPSC, donde no sólo había liberales, hubo dos reacciones: para unos, aceptar a Carrillo significaba una traición al grupo, mientras que para otros era una oportunidad de fortalecer las relaciones con el gobierno, y así, posiblemente, alcanzar representación en la Asamblea Constituyente, sin necesidad de batirse en el campo electoral. Carrillo había ingresado a la Comisión Preparatoria como asesor constitucional de la Presidencia. El MEC, por su parte, rechazó la formación de la Comisión Preparatoria: para ellos, ésta buscaba hacer arreglos electorales con los partidos. Sentían el temor de ser excluidos de la organización de la convocatoria y de que los cambios quedasen en manos de la clase política tradicional.

Una de las diferencias más marcadas entre los dos grupos estudiantiles estaba dada por la organización interna y por los métodos de activismo. Mientras que 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 en la preparación a la Asamblea Nacional Constituyente, con lo cual se acercaban más a las maquinarias de los partidos tradicionales. De otro lado, el MEC defendía la necesidad de un cambio más democrático mediante mecanismos para que la convocatoria fuera popular y dirigida a transformar las estructuras de poder antes que hacer un remedo de reforma constitucional.

Los dos grupos estudiantiles tuvieron acercamientos con los grupos guerrilleros, pero ninguno logró concretar su participación en la Asamblea Nacional Constituyente. Las FARC apoyaban la convocatoria a la Constituyente y así lo hicieron saber a las organizaciones estudiantiles. A través del diario *El Tiempo*, el TPSC invitó 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 am-

bivalencia del gobierno de Gaviria en su relación con las FARC dificultaron cualquier avance en tal sentido.

El MEC, por su parte, se había propuesto dialogar con el EPL, para convocar a la paz y a la Constituyente, pero esta gestión tampoco cristalizó. En su lugar, como parte de su estrategia de sensibilización y educación ciudadana para la Constituyente, visitaron la cárcel Modelo, donde hicieron un foro con presos políticos del M-19, el EPL y el ELN y escucharon propuestas sobre la reforma. Los diálogos con los guerrilleros llegaron a su fin en diciembre de 1990, después de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, cuando las Fuerzas Militares atacaron Casa Verde, el centro de operaciones de las FARC.

En el temario de la reforma sí parecían estar de acuerdo los dos grupos, pues había cierto acuerdo respecto de temas como “el Congreso, la administración de justicia, los estados de excepción, los derechos humanos y las garantías sociales” (Ramírez, 2002). No obstante este consenso, fue imposible concretar una propuesta específica en el seno del movimiento estudiantil.

El 2 de agosto de 1990 se anunció que se llamaría a la elección de la Asamblea Constituyente a través de la declaratoria del estado de sitio, y que estaría conformada por 70 miembros elegidos por listas. El Presidente de la República había acordado el temario de la reforma con su Comisión Preparatoria, el cual quedó reducido a diez puntos: (1) Cambios al Congreso (2) Justicia y ministerio público (3) Administración pública (4) Derechos humanos (5) Partidos políticos y oposición (6) Régimen departamental y municipal (7) Participación (8) Estado de sitio (9) Temas económicos y (10) Control fiscal.

La paz no fue incluida en dicho temario, ni se consideró la participación de los grupos guerrilleros que estaban en el proceso de paz con el gobierno. La ambivalencia del gobierno sobre la política de paz se hizo evidente. Tampoco se otorgó circunscripción especial para los estudiantes. Las reacciones del movimiento estudiantil no se hicieron esperar. El TPSC apeló a 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 Asamblea Constituyente conformada mediante un sistema electoral distinto, que conjugara 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 y Rodríguez, 1993)

El MEC consideró que –ante el arbitrario proceso democrático– la Asamblea estaba “en franca amenaza” y que los principios que posibilitaban su constitución, en forma 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 Catalina Botero, una de las líderes del MEC (Botero, 1990), a través de *El Tiempo*. Aunque se había manifestado el desacuerdo desde el principio, esto fue insuficiente. El gobierno ya había ratificado su decisión.

Finalmente, el 24 de agosto de 1990, 17 días después de su posesión, Gaviria expidió el Decreto 1926, por el cual convocó la Asamblea Constituyente, en realización del acuerdo previamente suscrito por él mismo, como presidente electo y director nacional del Partido Liberal, con los representantes más influyentes de cada partido político: Álvaro Villegas Moreno, presidente del Directorio Nacional Social Conservador, Rodrigo Marín Bernal, del Movimiento de Salvación Nacional, y Antonio Navarro Wolff, dirigente de la AD M-19. En este acuerdo 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, en las cuales no se identificaron las posiciones particulares de los estudiantes. Es importante advertir que en ellas participaron tanto el MEC como el TPSC, de manera separada, y que de nuevo se hicieron evidentes sus diferencias. 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 Asamblea Nacional Constituyente (Ramírez, 2002).

Las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias sesionaron entre septiembre y diciembre. Paralelamente, el 14 y 15 de septiembre, tuvo lugar el Segundo Congreso Estudiantil por la Constituyente, en la Universidad de Medellín, con el objeto de establecer la posición del conjunto del movimiento estudiantil respecto de la Asamblea Constituyente, y definir si aquél apoyaba o no el Decreto 1926, así como la forma de participar en tal proceso. Se escogió la ciudad de Medellín como sede del evento tal vez con la intención de alejar a los estudiantes de los debates en torno de lo organizativo y acercarlos a otros actores interesados en la coyuntura de la Asamblea Constituyente. Además, antes del viaje a Medellín, los partidos políticos y las organizaciones políticas los habían invitado a formar parte de sus listas.

Quienes participaron en ese Congreso 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, el otro abogó por la participación de representantes de los estudiantes universitarios en la contienda electoral para elegir a la Asamblea. Ésta parecía la postura llamada a “triunfar” en el Congreso, por lo cual 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.

Los estudiantes de izquierda advirtieron que la lista debía ser encabezada por un “independiente” que actuara en representación del movimiento estudiantil y no en nombre de un partido político, lo cual condujo a una rivalidad entre los posibles candidatos, pues ninguno quiso ceder su lugar: cada grupo quería ser protagónico. El debate fue ininterrumpido y sólo al final del Congreso 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, 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 estudiantil se impusiera la opción de que cada uno de los grupos que actuaban en su seno lanzara su propia lista. La votación mayoritaria fue por la participación en las elecciones con independencia de los partidos políticos. Así se fracturó el movimiento definitivamente, circunstancia que terminó siendo aprovechada por los distintos grupos estudiantiles con tradición política, y por supuesto, por los partidos políticos.

Esta división significó, por una parte, la ruptura interna de los dos grupos, y por otra, la emergencia de numerosas candidaturas, lo que disminuía la posibilidad de alcanzar una representación estudiantil en la Asamblea y daba el golpe final al movimiento estudiantil. Ello constituye una 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” (ibid.).

De ahí en adelante la actividad estudiantil se concentró en la campaña política. Trece listas estudiantiles fueron inscritas para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, con un total de 66 candidatos. Esta numerosa participación confirmó el temor de quienes habían defendido la posición de mantenerse al margen del proceso electoral.

En efecto, de esos 66 candidatos sólo uno logró curul en la Asamblea Constituyente: Fabio Villa²⁰, estudiante del MEC (Mera, 2009), pues Fernando Carrillo, promotor de las juventudes liberales, era profesor, y luego ministro de Justicia del gobierno Gaviria. Aún así, la lista encabezada por él –Movimiento Estudiantil Unido por Colombia– logró reunir en sus filas a distintos líderes estudiantiles, protagonistas del proceso: su segundo renglón fue Oscar Guardiola, estudiante de la Universidad Javeriana y uno de los líderes del TPSC; su tercer renglón fue Oscar Sánchez, estudiante de la Universidad Externado de Colombia, quien había sido líder destacado del MEC. Sin embargo, la filiación liberal de Carrillo y el apoyo partidista a su candidatura puso en entredicho la representación de los estudiantes a través suyo.

En aquel entonces, Fabio Villa era estudiante de sociología de la Universidad Nacional y activista del MEC. Ingresó al noveno renglón de la lista de la AD M-19 debido a su carrera en un partido político de izquierda. Precisamente un elemento clave de la Asamblea Nacional Constituyente reside en haber sido capitalizada por fuerzas políticas tradicionales, lo cual le restó legitimidad. La identidad 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. El desastre electoral significó el deterioro del movimiento estudiantil, desde el comienzo de la década del 90.

A ese análisis de resultados electorales debe sumarse un aspecto aún más interesante. Por lo general, se ha aceptado que la alta abstención en la elección de la Asamblea es un indicativo del triunfo de la vieja democracia participativa, ya que los políticos tradicionales se abstuvieron de participar en la jornada. De dársele crédito a esta interpretación, habría que presumir que sin la presencia de la maquinaria que mueven esos políticos tradicionales, los ciudadanos no se sienten estimulados a participar en las votaciones, y ello significa finalmente que pese al ánimo renovador liderado por el movimiento, “en la cultura política colombiana

²⁰ 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, el partido político del EPL. “En la segunda mitad de 1990, el EPL se encontraba en proceso de desmovilización, sobre la base de su participación en la Asamblea Constituyente.” (Mera, 2009)

el clientelismo siguió campante” (Duarte, 2008). Por el contrario, en la conformación final de la Asamblea, ganaron los liberales, seguidos por la AD M-19, y fueron reconocidos varios movimientos sociales (ver Cuadro 4).

En el camino hacia la Asamblea Nacional Constituyente, debe mencionarse otro hecho crucial: el 19 de octubre de 1990, la Corte Suprema de Justicia emitió su fallo:

...la Corte procederá a declarar como inexequibles 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)

La Corte también declaró la constitucionalidad del Decreto 1926 de 1990, con excepción de algunos apartes del acuerdo político, pero la importancia de esta sentencia reside en haber mantenido la vigencia de la reforma constitucional y haber liberado 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 en organizaciones políticas como la Juventud Comunista. El fallo le daba vía libre a la Asamblea Nacional Constituyente y la concebía como democrática, popular y autónoma, tal como la había concebido la base del movimiento estudiantil.

Entre ese día del fallo y el 9 de diciembre, cuando se eligió la Asamblea Nacional Constituyente, los estudiantes de las listas ya inscritas intentaron hacer difusión en los medios de comunicación; pero —como ya se ha dicho— sus esfuerzos no prosperaron. Uno de los dirigentes de la época (Duarte, 2008) señaló: “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, sólo quedaba el recuerdo de la séptima papeleta como su máximo triunfo. Sin embargo, afirma otro dirigente: “A pesar del fracaso de la organización estudiantil, se mostró que el movimiento estudiantil fue más que la historia de la célebre papeleta” (Ramírez, 2002).

En síntesis, la característica principal del movimiento estudiantil de finales de la década de los 80 fue su condición de movimiento con “múltiples reivindicaciones políticas, insertado en la crisis política colombiana, en donde una nueva Constitución parecía la mejor solución posible” (Duarte, 2008). No orientó tales reivindicaciones hacia el campo educativo, sino centró su interés y su accionar en el terreno político: tuvo como factor aglutinador estructural la crisis socio-

política que vivía entonces el país y su punta de lanza fue el asesinato de los líderes presidenciales Galán, Pizarro y Jaramillo Ossa. Rechazó la violencia, la indiferencia y la impunidad en todo el territorio nacional. La particular 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 que no se generaba a partir del mero hecho de ser estudiantes, sino de ser jóvenes convencidos de poder cambiar la estructura general del poder estatal desde la base misma de la sociedad.

Esta identidad política del movimiento estudiantil, definida a partir de su relación con la historia política del país y con los partidos políticos, no obstante su pretensión de mantenerse por fuera de tales partidos, terminó sucumbiendo a la tradición y al peso de los mecanismos de representación y de acción partidaria. La ausencia de consenso y de unidad impidió que el movimiento se mantuviera. Pasó, de una etapa caracterizada por cierta cohesión alrededor de la posibilidad de un cambio social amplio, a una etapa de incorporación a las lógicas de los partidos, en todo su espectro (izquierda, centro, derecha), y fue allí precisamente donde se presentó la polarización que lo llevó a su fin; entre otras razones, porque los “desorganizados”, quienes estaban por fuera de los partidos, no pudieron contener la división ni ofrecer alternativas.

Es importante matizar la crítica que se hace a la actitud opositora o incluso subversiva del estudiantado frente al Estado y las instituciones políticas. Ésta debería ser interpretada, no como un ataque, sino como llamado urgente a reformar las instituciones políticas. La relación clase social-movimiento estudiantil, al principio de la movilización, llevó a los estudiantes del TPSC a aproximarse a una postura reformista, y a los del MEC a una propuesta revolucionaria.

Sin embargo, en la etapa final, esta división se matizó. Lo ocurrido con el movimiento estudiantil de los años 60 y 70, no sucedió con el de finales de los 80, que no fue víctima de retaliaciones ni de la represión estatal; su fragmentación se debió más al apoyo de sectores de los partidos Liberal, Conservador y AD M-

19. Pese a que 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, 2002).

La participación en el movimiento también fue un mecanismo de movilidad social para los futuros profesionales. Tras su dispersión, algunos se convirtieron en asesores de los constituyentes y siguieron una carrera política, al ocupar 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 como “escuela” política para 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. Tales conmemoraciones no sólo buscan relegitimar sus acciones pasadas sino sus posturas políticas presentes, máxime, cuando el tema nacional de actualidad es la reforma de la Carta Política del 91. Para algunos de los estudiantes que se reencontraron con motivo de esta 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. En tales repertorios, el factor generacional influyó, al poner en juego las normas y los valores de las distintas cohortes. Para el movimiento estudiantil, el referente generacional también tuvo sus implicaciones, pues no ha logrado recuperar la organización política que gestó el Movimiento por la Séptima Papeleta, ni la interacción con sus oponentes, los viejos partidos tradicionales.

Con el apoyo de los medios de comunicación, la propuesta de la Asamblea Nacional Constituyente adelantada por los estudiantes se vio como una idea innovadora y una salida institucional a la crisis que vivía el país, con el narcotráfico directamente enquistado en el Congreso de la República. La séptima papeleta se vio como algo ideal, pues permitiría reformar la Constitución.

Ahora, si se observan las implicaciones de la Asamblea Nacional Constituyente en el marco sociopolítico del país, se encuentran otras fuerzas que jugaron en ese escenario: la apuesta por la apertura económica y nuevas condiciones de orden público derivadas de la ambivalencia del gobierno con los actores armados, fuerzas que a la postre incidirían en la inflexión de las políticas de juventud, en 1992.

La Asamblea Nacional Constituyente fue una coyuntura favorable en la dirección de un cambio en las políticas de juventud. En este 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 política²¹ por parte de los contendientes.

Mientras que la Asamblea Nacional Constituyente representó para los estudiantes una oportunidad de apropiación consciente de un destino común y de aprehensión de sí mismos como actores sociopolíticos, para los sectores marginados –indígenas, afro-descendientes y movimientos feministas– significó un fortalecimiento y la posibilidad de ocupar un lugar en dicha Asamblea. Para el gobierno y las fuerzas partidistas fue distinto. Gaviria, el jefe de gobierno, respaldó el movimiento estudiantil, pues su propuesta significaba la oportunidad de impulsar su política gubernamental sin mayores tropiezos, además de activar su proyecto de modernización política y de apertura económica. Y para los partidos significó el mejoramiento de su posición en el cuadro de poder político.

La composición política de la Asamblea Nacional Constituyente²² fue excepcional. La AD M-19 logró el segundo lugar en puestos, por encima del Partido Conservador, y se posicionó como el tercer partido político. La Unión Patriótica obtuvo dos puestos, junto con otros movimientos sociales. Todo ello muestra la profundización de la democracia lograda con la Constituyente.

CUADRO 4. COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

PARTIDO POLÍTICO	% DE VOTOS	PUESTOS EN LA ANC
Partido Liberal	26,75	25
Alianza Democrática, AD M-19	15,48	19
Movimiento de Salvación Nacional	6,38	11
Partido Social Conservador	4,99	5
Conservadores Independientes	3,11	4
Unión Cristiana	2,56	2
Unión Patriótica, UP	1,46	2
Indígenas y otras listas	6,30	2

Fuente: Granda, 1994

²¹ 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 costos de la acción colectiva (Tarrow, 2004).

²² El 5 de febrero de 1991 se instaló la Asamblea Nacional Constituyente en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional, donde las tres fuerzas mayoritarias eligieron una presidencia colegiada de tres miembros: Horario Serpa Uribe, Álvaro Gómez Hurtado y Antonio Navarro Wolff. Allí mismo, cinco meses después, se proclamó la nueva Carta constitucional, el 4 de julio de 1991.

Desde la perspectiva política, la Asamblea Nacional Constituyente 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 de su composición, bastante pluralista, tuvo lugar una manera distinta de concebir la participación política, a la vez que consolidó una negociación exitosa de paz con algunas fuerzas insurgentes como el M-19 y el EPL (Uprimny, 2001). Los integrantes de la llamada Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, CGSB –FARC y ELN–, y una disidencia del EPL, no participaron en dicho acuerdo de paz, con lo cual el conflicto armado se mantuvo y recrudeció. La CGSB no renunció al uso de la violencia aunque mantuvo públicamente su interés de participar en el proceso constituyente (Hurtado, 2006).

Después de que hubieran concluido las sesiones, y como consecuencia de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, el gobierno Gaviria instaló 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.

Antes de culminar la participación de los jóvenes en la Asamblea Nacional Constituyente, la Corporación Viva la Ciudadanía organizó, el 5 de junio de 1991, un encuentro-homenaje con los constituyentes y los participantes del movimiento juvenil. Fue así como los más diversos movimientos y organizaciones sociales presentaron sus puntos de vista sobre la Constitución e invitaron a la ciudadanía a apropiársela.

En este marco, varias de las organizaciones juveniles establecieron una mesa de trabajo, para debatir varios temas de interés para los 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– de la recientemente creada Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, CJMF. Esta Consejería fue el actor sociopolítico clave del desarrollo del nuevo modelo estatal en la política de juventud.

Como pasó con varios otros cambios, la Asamblea Nacional Constituyente fue el ámbito que dio para todo. La Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia concretó las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo “Revolución pacífica”, para los jóvenes. La intención era avanzar en su protección (art. 45 CP) y convertirlos en el actor crucial del desarrollo (Presidencia de la República, 1991).

En diciembre del mismo año 91, se celebró el Seminario-Taller mencionado, con la participación de varias organizaciones y agrupaciones juveniles, y ahí se debatieron varios temas, todos referidos a las pautas centrales de las políticas de juventud formuladas por la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.

Algunos jóvenes lograron mantener su organización social y política, por medio de entidades creadas por ellos mismos y con el apoyo de organismos nacionales e internacionales. Tal fue el caso de la Fundación Séptima Papeleta (Sánchez, O., 2008). Entre las entidades de carácter nacional que apoyaron el trabajo político de los jóvenes estuvo la Corporación Viva la Ciudadanía (Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia, Viva la Ciudadanía y UNDCP, 1993) y el Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep; desde la esfera internacional actuó la Organización Iberoamericana de Juventud, OIJ (OIJ, Celade y Cepal, 2001). No obstante –como ya se dijo– fue mínima la incidencia política de los jóvenes durante el proceso constituyente y después de la promulgación de la nueva Carta.

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, Viva la Ciudadanía y UNDCP, 1993). El Plan de Desarrollo anunció una serie de recursos para el nuevo programa dirigido exclusivamente a la juventud, ubicado en la Presidencia de la República (Presidencia de la República y Promover, 1992), y para la primera política de gobierno para jóvenes mediante decisión del Consejo Nacional de Política Económica y Social (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 CP), la acción de cumplimiento (artículo 87 CP) y las acciones populares (artículo 88 CP).

La Carta constitucional 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, pero esto se quedó como un planteamiento retórico. La realidad no cambiaría con la sola letra.

Los cambios anunciados sobre el Estado laico y el Concordato tampoco se realizaron. Un Estado laico implica no tomar ninguna religión como oficial, y por 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 Católica logró que se renovara el Concordato vigente desde 1887, con lo cual mantuvo sus prerrogativas frente al Estado (Wills y Cardozo, 2008), medida que afectó directamente las políticas de salud sexual y reproductiva.

La implicación de este hecho, 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 desde mucho antes de la Constituyente.

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, sería necesario adelantar un nuevo proceso. La respuesta de la Corte a las demandas en contra de establecimientos escolares, por la vulneración del derecho a la educación a causa de la expulsión por embarazo, fue tan insuficiente frente a la problemática del embarazo y de la salud sexual y reproductiva de juventud, como lo fue considerar las leyes y la nueva Constitución como el milagro que solucionaría todo (Medina, 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 este 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.

EL CONFLICTO EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: CUESTIÓN DE DIGNIDAD PARA LAS MUJERES

En el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, algunos temas de debate tuvieron un límite, sobre todo, a la hora de votar, debido a su rentabilidad electoral para los actores sociopolíticos participantes. El aborto fue uno de esos temas, pues 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 la recientemente constituida 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 Asamblea Nacional Constituyente, mediante estrategias de cabildo, 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, 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.

La estrategia empleada para el debate sobre el aborto, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, 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, pero la maniobra no surtió el efecto esperado. En las comisiones definidas en la Asamblea para el tema –lideradas, una, por María Mercedes Carranza²³ y Aída Abella²⁴, y la otra, por Jaime Benítez Tobón²⁵ e Iván Marulanda²⁶– la propuesta fue rechazada rápidamente por los conservadores, con el argumento de que la vida inicia en el momento de la concepción, tendiente a evitar cualquier avance en materia de aborto.²⁷

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 dirigida por Benítez y Marulanda corrió con mejor suerte, pues se le aprobó el proyecto del aborto, pero en seguida se desistió, bajo el planteamiento de 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 voz de Navarro Wolff– que “era imposible batallar todo al mismo tiempo” (Viveros,

²³ 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.

²⁴ Aída Abella fue –entre 1990 y 1996– presidenta de la Unión Patriótica, movimiento político fundado en 1985 como parte de una propuesta de organización política legal de varios actores sociales: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y el Partido Comunista Colombiano, entre otros.

²⁵ Jaime Benítez Tobón fue senador por la Izquierda Democrática Colombiana.

²⁶ Economista, senador por el Partido Liberal, entre 1986 y 1990.

²⁷ “Aborto, ¿hora de legalizar?” (Revista *Semana*, 1993). Informe especial, pp. 32-37.

1997). El consenso de los partidos que operó durante la Asamblea Nacional Constituyente delegó en el Congreso de la República la decisión de despenalizar el aborto.

Después del “Congresito”²⁸, las cargas sociales y políticas intentaron equilibrarse, en la medida en que el debate sobre el aborto se retomaba, esta vez por parte de la senadora de la AD M-19, Vera Grabe Loewenherz.²⁹ A *motu proprio* y 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, vinculándolo con el tema de 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, 2008)

A esta senadora no le interesaba dar el debate sobre el aborto en el Congreso, a puerta cerrada. Lo sacó a “la calle”, donde podría agitar el tema de la paz y debatir sus distintos matices, 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 relevantes socialmente, pero no produjeron avances legislativos. La sanción moral y su efecto político en el Congreso, al parecer, eran bastante fuertes.

El movimiento de las mujeres se activó a través de diversas organizaciones y asociaciones: las madres comunitarias, por ejemplo, trabajaron una propuesta por un sistema nacional de promoción de la mujer; las feministas agitaron un proyecto de despenalización del aborto, el de libre opción de la maternidad; y el de atención al niño y a la madre fue trabajado por la senadora Grabe y su unidad de trabajo legislativo con varios grupos de mujeres (Grabe, 1991). Las feministas argumentaron –en la voz de Florence Thomas³⁰– otra manera de entender el

²⁸ El “Congresito” fue la instancia transitoria, con funciones legislativas y de control político, constituida como Comisión Especial (integrada por representantes de los partidos Liberal, de Salvación Nacional y AD M-19). Operó entre julio y diciembre de 1991 debido a la revocatoria del Congreso de la República (Calderón, 2003).

²⁹ Antropóloga, cofundadora del M-19. Tras la Asamblea Nacional Constituyente, fue senadora de la AD M-19 y ahora es profesora de educación para la paz en comunidades y universidades.

³⁰ Florence Thomas nació en Francia. Es Psicóloga y Magíster en Psicología Social de la Universidad de París y feminista activa. Desde 1967 está vinculada a la Universidad Nacional de Colombia como profesora

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).

De la lucha por la despenalización del aborto, antes de la Constituyente del 91, resulta interesante que –desde la creación de la Casa de la Mujer y el auge de las organizaciones sociales y comunitarias de mujeres en los años 70– fue un trabajo pluriclasista, pluriétnico y pluralista, respaldado por pensamientos y posiciones políticas distintas, pese a lo cual se lograron desarrollar tendencias diferenciales, con procesos, estrategias y propuestas propias. En otras palabras, en este proceso, las mujeres 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 y Villarreal, 1989).

El Encuentro Nacional de Mujeres realizado en Bogotá, en octubre de 1990, bajo el lema “Un abrazo amoroso por la vida”, reunió varias organizaciones en favor del “derecho al aborto, a la contracepción y contra las esterilizaciones forzadas: las mujeres deciden”.³¹ Desde el 28 de septiembre del mismo año, 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”.³² Para Olga Amparo Sánchez, directora de la Casa de la Mujer, el aborto había sido hasta entonces 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 Asamblea Nacional Constituyente, las mujeres reafirmaron la democracia como un ejercicio cotidiano en la casa y en el país,

titular y emérita del Departamento de Psicología; y desde 1985 es coordinadora del grupo “Mujer y sociedad” del mismo centro docente, que nació dentro de las políticas de estímulo al trabajo interdisciplinario de la Facultad de Ciencias Humanas, con el objetivo de generar un debate y una reflexión alrededor del tema del ser femenino.

³¹ “Organizaciones Sociales de Mujeres”, <http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/colombia/orga-1.htm>, (consultado el 16 de octubre de 2009).

³² “Promujer”, <http://www.nodo50.org/mujeresred/aborto-repem.html> (consultado el 16 de octubre de 2009).

elaboraron una declaración publicada en *El Tiempo*, firmada por más de treinta organizaciones de mujeres, que solicitaron enviar a la Comisión V de la Constituyente cartas de apoyo a la propuesta de “Derechos de la mujer y la familia”. 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 explícitamente se consagren los principios de igualdad de derechos y oportunidades [...], no discriminación [...], la participación equitativa de la mujer en las instancias de decisión...³³

Se constituyó la Red Nacional Mujer y Constituyente, y antes de que pasaran dos semanas de creada, noventa grupos, de casi todas las regiones del país, habían adherido a ella (Lamus, 2006).

La lucha por la despenalización del aborto sirvió como preparación para la Asamblea Nacional Constituyente, para debatir la libre opción de la maternidad como una de derechos humanos de las mujeres y de autonomía de los jóvenes. Durante la Constituyente, esta 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 Constituyente se hiciera visible.

No hubiese ocurrido de otra forma en ese escenario sin un discurso y una organización previos, 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.

OTROS ACTORES Y OTRAS LUCHAS EN EL MISMO CAMPO

Con la segunda revolución sexual que ocurrió en la década de los 80, apareció un actor social que defendió el derecho a la homosexualidad, otro de los derechos sexuales. Con participación de hombres *gay*, principalmente, y de mujeres lesbianas, influidos por el feminismo internacional, el campo de las políticas de salud sexual y reproductiva tomó nuevos rumbos, para incluir en el debate el reconocimiento político de una opción sexual distinta a la heterosexualidad.

³³ “Sin derechos de la mujer ¡la democracia no va!”, *El Tiempo*, 28 de abril de 1990.

Los jóvenes no participaron en esta movilización; algunos lo hicieron, pero a partir de su comportamiento sexual o de su identidad de género, sin que ello significara que en la agenda política de los jóvenes se incluyera la homosexualidad (Serrano, 2010). Si bien a finales de los años 70 surgió el primer grupo homosexual del país, por iniciativa de estudiantes y profesores universitarios, sus 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 a partir de 1983 se asumió otro eje de trabajo: la lucha contra el VIH SIDA, que 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 Comunidad de Lesbianas, *Gays*, Bisexuales y Transgeneristas, LGBT.

Desde principios de los 90 se realiza en el país la Marcha por el Orgullo *Gay*, que convoca al Estado, a la sociedad y a la familia a reconocer la homosexualidad y otros comportamientos sexuales e identidades de género, con frases como las siguientes: “Madre si tú 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 de este movimiento se orientaron hacia la diversidad sexual con respaldo de múltiples organizaciones sociales y de colectivos de apoyo, entre los cuales suelen participar jóvenes.

Se ratificó la separación entre la sexualidad y la reproducción, al impulsar 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 incorporaron asuntos de equidad de género y el 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 derechos sexuales y reproductivos.

SÍNTESIS

Desde mediados de los 60, se formularon políticas de salud sexual y reproductiva para jóvenes y mujeres, con el propósito de hacer control de nacimientos, planificación familiar y luego atención materno-infantil. A mediados de los años 70, se instauró la educación sexual y quedó penalizado el aborto. Se definieron los componentes centrales de que se denominó salud sexual y reproductiva.

En 1964, se estableció 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 América del Norte, y la imposición de la planificación familiar como política central. Las mujeres defendían la autonomía de su cuerpo y los jóvenes iban en contra de la guerra y en favor de la liberación; mientras que la ONU proclamaba el papel del joven en políticas por la paz, el respeto mutuo y la comprensión entre los pueblos, los 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 protagonismos 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 estableció la educación sexual en las escuelas y colegios, y la influencia extranjera fue ejercida por otros actores, como el Banco Mundial y la OMS, que mantuvieron el respaldo al control poblacional, como medida para insertar el enfoque preventivo de la medicina y el soporte de los especialistas en sexología, tanto en la atención especializada como en la educación médica y la educación sexual. Predominó un enfoque de educación sexual moralista tradicional, asociado con los valores del Frente Nacional y del partido Conservador, en alianza con fuerzas en conflicto –la Iglesia ortodoxa, los laicos y las juventudes católicas–, conflicto en el que estos dos últimos fueron derrotados, más por temor a la reelección de Rojas que por 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 70, cuando organizaciones no gubernamentales, universidades y profesionales de diversas áreas adhirieron al enfoque y desarrollaron propuestas, pero éstas fueron excluidas por 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. A principios de los 90, el conflicto llegó al Congreso, a través de una médica senadora que defendió el enfoque moralista tradicional.

Entre 1973 y 1991, los movimientos de mujeres lograron un reconocimiento político que fue clave en la organización de la Asamblea Nacional Constituyente 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 su reconocimiento político. Los movimientos de mujeres se enfrentaron con la Iglesia y el gobierno, en alianza con los movimientos socialistas de los años 80 y algunos parlamentarios liberales. Mientras que para estos 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 80, las feministas y los movimientos de mujeres se aliaron al trabajo por la paz y de oposición a la violencia en contra de las mujeres. En ese marco, se llevaron proyectos de ley al Congreso, por parte de liberales que estaban en favor de la despenalización y legalización parcial del aborto. El gobierno siempre se opuso, con el mismo argumento de defensa del derecho fundamental a la vida del feto propuesto por la Iglesia, y mientras aquél lo asumió como delito, ésta lo tomó como pecado. Para el gobierno era suficiente la planificación familiar para las pobres, y con base en un juicio moral, negó el aborto para los estratos populares. Los laicos católicos y la derecha conservadora representados por un solo actor, el senador Carlos Corsi, usaron en su discurso sobre el aborto el nombre “genocidio” y aparecieron aliados a los estudiantes católicos.

Desde principios de los años 80 surgieron 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 90, la comunidad LGBT se organizó alrededor de la defensa por la orientación sexual y la identidad de género. No surgió vinculada a la organización juvenil, aunque muchos jóvenes participaron de ella. Y si bien la comunidad LGBT defendió los derechos sexuales y reproductivos, su efecto sobre las luchas de los jóvenes fue indirecto. La lucha por la orientación sexual o de género no fue asumida como parte de la agenda política de la juventud.

En el marco del conflicto armado y la agudización de la violencia de los años 80, muchos jóvenes de sectores populares quedaron signados por el peligro. Unos fueron vinculados a grupos guerrilleros, de narcos y de delincuentes, y fueron resignificados con la violencia, como “joven-problema”, lo que conllevó

la implantación de políticas de contención sin ninguna contemplación. Otros pasaron de sicarios a actores políticos reconocidos.

La década del 90 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 Asamblea Nacional Constituyente, su división política e ideológica conllevó un logro débil en el seno de la misma y en la defensa de sus derechos.

La oportunidad política la tomó el gobierno de turno, con el propósito de introducir la reforma del Estado. Algunos jóvenes pasaron a formar parte del emblema de gobierno como promotores del cambio y actores políticos: “Bienvenidos al futuro”, en favor del “Sí nacimos pa’semilla”. Los jóvenes de la década de la democratización se dividieron, lo cual tuvo 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, y no por una mera reforma de la misma, 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 Asamblea Nacional Constituyente.

Esta fue una coyuntura favorable para el cambio en las políticas de juventud y para el fortalecimiento de sectores marginados: indígenas, afrodescendientes y movimientos feministas. Los jóvenes quedaron excluidos y con pocos logros en lo que a las políticas de salud sexual y reproductiva se refiere; surgió una representación social sobre el joven vinculada a la innovación y al cambio, a la fuerza de transformación; pero se mantuvo aquella representación relacionada con el joven peligroso y el 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 Asamblea Nacional Constituyente, el aborto puso en aprietos a los candidatos, a los partidos políticos y a los púlpitos, a tal punto, que se rompieron algunas reglas de la tradición y se aprobó el divorcio. Las mujeres, independientemente de los partidos políticos, introdujeron dos temas de debate

en la Constituyente, movilizaron el problema social del aborto como asunto público y fortalecieron su organización social, mientras que las fuerzas políticas, incluso las de la izquierda que estaban representadas en la Asamblea, no quisieron asumir el costo político de esa lucha.

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 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 tal decisión.

Lo sexual fue un asunto crucial en esa orientación, como se mostrará a lo largo del presente capítulo, en la medida en que se va a establecer un vínculo entre salud sexual y reproductiva y juventud, que explica el persistente esquema de control sobre el joven.

El embarazo adolescente se ubicó en primer plano; la tasa de fecundidad reportada por la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS, en 1995, fue de 89 por 1.000, y la proporción de embarazos en mujeres adolescentes alcanzó el 19% de la población femenina en ese grupo de edad, en contraste con la tasa reportada para 1990, que fue de 70 por mil.¹

En otro plano, la pugna por políticas que garantizaran los derechos sexuales y reproductivos no se quedó atrás, y produjo uno de los cambios más importantes en este campo: el bloque de constitucionalidad, con implicaciones en varios niveles y en diversos países.

En el presente capítulo se explica cómo, pese al debate internacional por los derechos sexuales y reproductivos, las confrontaciones por las políticas de

¹ Profamilia, ENDS 1990, 1995. En <http://www.profamilia.org.co/encuestas/index.html> (consultada en junio de 2008).

juventud y sus consecuencias mantuvieron a los jóvenes y a las mujeres atrapados en la lógica preventivista.

REFORMA DEL ESTADO

La reforma del Estado instaurada por Gaviria materializó las ideas neoliberales en el contexto de un mundo globalizado. Tales ideas se habían propuesto desde los años 70, durante la segunda fase de la globalización (Parodi, 2005; Wallerstein, 1974), pero fue la adherencia del gobierno colombiano al Consenso de Washington, en los 90, 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 (1970-1974) se había iniciado el proceso de desmonte del modelo de industrialización por sustitución de importaciones—usualmente 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 ocurrió a mediados de los 80, por considerar que había sido un error desde una perspectiva histórica y económica, pues 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); dicho agotamiento también fue producto del rechazo a las propuestas proteccionistas de Keynes y del Estado intervencionista. Las críticas se centraban en el carácter clientelista y patrimonialista de las políticas y en las medidas de bienestar respaldadas por los estados.

En la Colombia de los 90, durante el gobierno Gaviria, se adoptaron las políticas de ajuste estructural provenientes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, mediante el Consenso de Washington (Hernández *et al.*, 2008), para dar paso al conjunto de reformas. El sector financiero, que venía expandiéndose desde finales de los 60—con la ruptura de los pactos de Breton Woods (Hobsbawm, 1995)—, en esta fase, predominó sobre los demás sectores.

La reforma incluyó la apertura económica, la flexibilización laboral, la restricción al gasto público social, y por consiguiente, cambios en las políticas sociales. Éstas tendrían en adelante dos características esenciales: (1) Respecto de la población más pobre, el Estado pasó de subsidiar la oferta a subsidiar la demanda, para favorecer la inserción de esa población al mercado (Hernández *et al.*, 2002: 323-333); y (2) el esquema de control de los problemas tendría un enfoque eminentemente preventivista, para contener los impactos sociales de la reforma, y en él, la salud sexual y reproductiva de los jóvenes tendría un papel esencial, como se verá más adelante.

La reforma estatal ocurrió en un momento clave, de debates y acuerdos por la nueva Constitución Política. De hecho, la antesala de la Asamblea Nacional Constituyente fue la oportunidad política por donde ingresó el articulado de dicha reforma. En lo referido a la política exterior, ella buscó la integración de los países de la región latinoamericana alrededor del libre comercio; y en la política interior, impulsó la incorporación de los pobres al mercado.

La acción estatal fue reducida al tiempo que se introducían los principios de las teorías neoclásicas y neoinstitucionales como fundamento del avance de las nuevas condiciones sociopolíticas y económicas del Estado. La estrategia consistió en dividir los derechos humanos de los bienes y servicios, a partir de los criterios de la economía, lo cual afectó profundamente las nociones de bienestar, protección social, ciudadanía y política social.

Para los actores del Banco Mundial 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 económicos, en tanto no facilitaba la iniciativa privada. Ellos ya habían formulado críticas a las políticas sociales relativas a los “subsidios cruzados” derivados del subsidio a la oferta, que correspondían a los servicios gratuitos que recibía la gente que no los podía pagar. De allí que argumentaran que lo más “equitativo” era 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 Mario Hernández ha llamado “el título de pobre”. Así se cerró la alternativa de un sistema de protección social de carácter universal. Entre los pobres se generaron diferencias y jerarquías, de acuerdo con la clasificación e identificación de quien pudiera pagar las “cuotas de recuperación” en los servicios públicos, incluidos salud y educación.

Con estas medidas, Gaviria pretendía superar las fallas del Estado y del modelo de mercado, y lograr que la economía llevara 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 Banco Mundial de 1987. Éste planteaba la diferenciación de los bienes y servicios entre privados y públicos, con fundamento en la teoría de la elección racional, que proponía dejar los servicios privados a cargo del mercado y los públicos a cargo del Estado. Dicha teoría consideraba el servicio privado como ese por el cual el individuo está dispuesto a pagar, no sólo por sus atributos frente a la satisfacción de sus expectativas y deseos, sino también por su carácter finito;

el servicio público, en cambio, posee unas características que hacen imposible que sea distribuido de manera individual, razón que dificulta su mercadeo.

Las políticas de juventud respondieron al criterio de focalización de poblaciones estratégicas; y las de salud sexual y reproductiva, a la lógica preventivista, al contener en sí mismas asuntos de crucial importancia para los jóvenes. La defensa de los derechos por parte de los movimientos sociales y de mujeres se expresó con contundencia a mediados de los 90 y generó una transformación clave para las políticas de salud sexual y reproductiva en otra dirección política: la socialdemócrata.

Primera estrategia de gobierno: poblaciones prioritarias

La primera estrategia del gobierno de Gaviria fue definir poblaciones prioritarias para sus políticas, en sintonía con uno de los objetivos del Plan de Desarrollo, cual era proteger a los grupos más vulnerables, esto es, a jóvenes, mujeres y ancianos, por supuesto, en una lógica neoliberal. Con ello materializaba el criterio de eficiencia y de equidad en la perspectiva del Banco Mundial, que consideraba que el déficit fiscal explicaba la insuficiencia de recursos públicos y la imposibilidad de aumentar la inversión social.

En este sentido, en la dinámica de la contienda política, la focalización en jóvenes y mujeres por parte de las instituciones estatales, significó una concesión del gobierno con tres efectos inmediatos:

- La formulación de la primera política dirigida específicamente a esas poblaciones, con sus respectivas acciones estratégicas, y la creación de una Consejería en la Presidencia de la República encargada de desplegar dichos lineamientos.
- La legitimación de la reforma estatal y la construcción de un ambiente político favorable a la misma.
- La exclusión –en las políticas gubernamentales– de otras poblaciones igualmente vulnerables, mientras que en el imaginario popular el lema gubernamental “Bienvenidos al futuro” parecía estar dirigido sólo a los jóvenes y las mujeres.

Las poblaciones ahora consideradas prioritarias habían reclamado el reconocimiento de su ciudadanía en la Asamblea Nacional Constituyente, en el propósito de hacer valer su papel político, pero fueron cooptadas 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. Tales cambios produjeron una inflexión en las políticas. La representación social del joven se asoció a la idea de adolescencia y minusvalía, de inmadurez, y transición de un estado de dependencia –especialmente económica– a otro de productividad y éxito.

Hacia el predominio de un enfoque

El gobierno impulsó un conjunto de acciones dirigidas a controlar y contener a las poblaciones prioritarias a través de la prevención de los problemas que ocasionaría la implantación del paquete de reformas. Actuaba con base en los principios centrales de la Constitución, pero buscando orientar y aconsejar el cambio de comportamiento de los jóvenes y de las mujeres en favor del desarrollo de las políticas neoliberales.

En otras palabras, la nueva fórmula de organización estatal –el Estado mínimo– conjugó la democracia participativa, los derechos y la descentralización como núcleo de la implementación del nuevo enfoque del preventivismo.

En lo referido a la democracia participativa, las políticas para jóvenes impulsaron acciones de control y fomento de su participación formal, mediante programas tendientes a organizar consejos, casas y oficinas de juventud en varios departamentos y ciudades colombianas.

En lo relativo a los derechos, la protección y formación integral fueron anunciadas 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, en su artículo 45, definió 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”. Pero la mentada participación dejó por fuera al joven como sujeto de derechos, pues en la práctica extendió la doctrina de protección integral dirigida a niños, desde los años 70, sobre el joven, equiparándolo con el adolescente, e identificándolo como objeto de deberes.

Más aún, pese a que desde el 1996 la Organización Iberoamericana de la Juventud, OIJ, había presionado al gobierno colombiano para la firma de la Convención de Derechos del Joven, no había obtenido por parte de éste ninguna respuesta.

Por último, en lo relacionado con la descentralización, la CJMF lideró el esfuerzo de movilizar recursos de distintas instituciones gubernamentales para

procurar la definición conjunta de políticas por parte de los niveles nacional, regional y local. Sin embargo, nunca se llegó a entregar poder al ámbito local, por lo que tal esfuerzo sólo redundó en desconcentrar las responsabilidades del Estado.

Un nuevo actor: la Consejería Presidencial

Los jóvenes y las mujeres se ubicaron en el centro de la estrategia de la CJMF con la idea de convertir a estos sectores en una población prioritaria y de orientar el enfoque preventivista con “perspectiva poblacional”. Así se articulaban los planteamientos del nuevo modelo de desarrollo: los principios constitucionales y los neoliberales.

La CJMF fue encargada inicialmente a Juan Lozano Ramírez², otrora secretario privado de Luis Carlos Galán. También contó con el apoyo decidido de Ana Milena Muñoz de Gaviria, la primera dama de la Nación, quien –al estilo de la esposa tradicional– se hacía cargo del cuidado de “los muchachos”. Ella convidó a expertos en el tema de juventud, a amigos y a conocidos a una serie de encuentros, para que aconsejaran el norte de la política, en la línea preventivista. Tras el nombramiento del consejero presidencial y de su equipo, la propuesta echó a andar, con el énfasis de crear condiciones para promover la participación formal de la juventud.

La CJMF también se nutrió de la coyuntura y de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, que dio vuelo a sus propuestas. Así lo muestra el discurso del presidente Gaviria, en la inauguración del Seminario-Taller Juventud y Constitución de 1991 (sobre el cual hicimos referencia en el Capítulo II), cuando prometió crear un Instituto de Juventud, como el de España:

...la Asamblea Nacional Constituyente, 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

²Juan Lozano volvió a ser alto consejero presidencial en 2004, durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), y asumió la cartera del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el segundo gobierno de Uribe (2006-2010), hasta marzo de 2009, cuando renunció para lanzarse como candidato al Senado de la República. Aspira a ser alcalde de Bogotá en el periodo que inicia en 2011.

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, Viva la Ciudadanía y UNDCP, 1993: 11-12)

Paulatinamente, a comienzos de los 90, en Colombia, las políticas sociales dejaron de ser sectoriales para ser poblacionales. El primer ejemplo de esta tendencia fue la política de juventud. El programa presidencial “Promover” fue creado para dar aplicabilidad al modelo de políticas poblacionales, con financiación de los organismos de cooperación internacional del sistema de Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, UNDCP, UNFPA) y de la Comunidad Económica Europea (Presidencia de la República, 1994a); su objetivo era fomentar la perspectiva poblacional y modernizar la política social, con la juventud como motor del cambio.

Si bien la CJMF tenía el papel de hacer realidad la propuesta del nuevo modelo de desarrollo sobre las poblaciones estratégicas, acogiendo las distintas dimensiones de la vida de las juventudes y de las mujeres sin distinción de posición social, esta decisión gubernamental ocasionó profundos cambios sobre las condiciones de vida de muchos jóvenes.

El grupo de profesionales encargados de definir las bases para la formulación de la política de juventud –en la CJMF– estableció los lineamientos del primer Conpes sobre juventud, que habría de aprobarse en 1992. Uno de los discursos centrales del proceso era el de los derechos. El director del Programa de Jóvenes de la CJMF 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 sólo teníamos 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)³

El momento se vio reflejado en las series de televisión “Los Victorinos” y “Cuando quiero llorar no lloro”, de RTI. La primera trató sobre tres jóvenes que nacieron el mismo día, cuyas vidas se vincularon, pese a las diferencias sociales

³ Sociólogo e investigador social; funcionario del Departamento de Planeación Nacional durante el gobierno de César Gaviria; director del Programa de Jóvenes de la CJMF; asesor del programa presidencial “Colombia joven”.

entre sus familias, todo esto, en el contexto de un país sujeto al narcotráfico, a la mafia, a la droga y a la pobreza generalizada (RTI, ca. 1992).

EL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, CONPES, DE 1992

La discusión en torno de la formulación de las políticas de gobierno dirigidas a los jóvenes y las mujeres, en la administración Gaviria, se dio en medio de una correlación de fuerzas que paulatinamente fue orientándose hacia el foco central predominante en la política del gobierno: el nuevo modelo de desarrollo. En la correlación aparecieron, en un plano, la instauración del neoliberalismo, y en otro, la pauta de la democracia participativa de la Constitución Política.

Esta correlación venía presentándose desde la Asamblea Nacional Constituyente y era expresión de las posturas enfrentadas: el proyecto socialdemócrata y los instrumentos neoliberales de la reforma del Estado que promovía la tecnocracia gavirista. Entre los instrumentos neoliberales se incluyeron la autonomía del Banco de la República y su política monetaria, la liberación del mercado del dólar y la política arancelaria aperturista.

Al mismo tiempo, en el plano internacional participaron actores en dos corrientes distintas: unos, vinculados al orden intergubernamental, que presionaron por la ratificación de los derechos del niño, del adolescente y del joven; y otros, que impulsaron las reformas de ajuste estructural, en sintonía con la propuesta del gobierno. El debate excluyó paulatinamente los derechos de los jóvenes, a pesar de que estos se venían discutiendo con la Organización Iberoamericana de Juventud, OIJ, a propósito de la adopción de la Convención de los Derechos de los Jóvenes por parte del Estado colombiano. Y a pesar de la persistencia con que la OIJ⁴ impulsó tal acuerdo desde 1987, Colombia sólo hizo presencia en las conferencias intergubernamentales sobre políticas de juventud organizadas por el organismo internacional para consolidar una instancia de orientación de las políticas de juventud en la esfera de los estados iberoamericanos (Medina, M., 2008).

En 1992, el Estado firmó el acuerdo de la Organización de Estados Iberoamericanos, OEI, sobre políticas globales de inserción social de la juventud, en educación, ciencia y cultura (OIJ, Ministerio de Educación de Uruguay y OEI, 1994), acuerdo que dialogaba muy bien con las políticas neoliberales sobre capital

⁴“Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes”, en *Organización Iberoamericana de Juventud, OIJ*, <http://www.oij.org>, <http://convencion.oij.org/CIDJpdf.pdf> (consultada en septiembre de 2009).

humano del gobierno, en contravía con los derechos de los jóvenes. Los derechos del niño⁵ 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.

El debate generado por las contradicciones entre los postulados constitucionales y las reformas en marcha, aportó dos estrategias a las políticas de juventud: la protección del Estado a los jóvenes y la igualdad de oportunidades para su inserción democrática en el mercado. Aunque el discurso del gobierno privilegiaba la primera, en los hechos optó por la segunda mediante el control del menor deficiente, según lo planteado en el Código del Menor (Ley 2737 de 1989) respecto del joven delincuente y del joven de la calle (Presidencia de la República, 1989; Presidencia de la República, 1991). Para entonces, se había revivido el viejo temor de los años 50, por 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 se había perpetuado 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 para promover el desarrollo social; en el otro extremo estaba la doctrina de la situación irregular, que buscaba prevenir las conductas delictivas infundiendo temor a la sanción del sistema judicial (Fundación para la Educación Superior, 1994). Se enfrentaron entonces los dos enfoques —el de la promoción de los derechos y el de la prevención— y predominó la visión tradicional y hegemónica del joven peligroso vinculada al enfoque preventivo, caracterizado 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 una y otra fue 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 el ambiente globalizado, pues las reformas estructurales del gobierno así lo requerían. En este contexto, el gobierno tomó los enfoques sobre el joven y sobre el preventivismo como núcleo de la primera política de juventud, por lo cual ésta tendría dos planos: uno sectorial y otro poblacional.

⁵ Incluían a las personas ubicadas en el grupo de menores de 18 años.

Las políticas que se definirían en adelante ataron dos asuntos centrales: lo joven y una forma de control preventivo, enfoque cuya instauración determinó que las políticas de juventud se centraran en la salud sexual y reproductiva.

La política sectorial

El debate adelantado por la CJMF en torno de la definición del Conpes 2626, denominado “Política social para los jóvenes y las mujeres”, intentaba hacer de la política de juventud el primer modelo de política poblacional a seguir en el marco de la política social. Así, lo que se presentó al Conpes fue una propuesta de política fundamentada en los compromisos financieros de varias instituciones nacionales e internacionales, preinscritas en el Banco de Proyectos de Inversión del Departamento Nacional de Planeación, DNP.

Entre los 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 Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (*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 del “desarrollo humano” como eje de la política social. La discusión se dio entonces entre las categorías de “desarrollo humano” y “capital humano”.

El desarrollo humano, según el PNUD, se basaba en la ampliación de las oportunidades del ser humano, de acuerdo con la teoría de las capacidades de Amartya Sen (Premio Nobel de Economía, en 1998), según la cual el desarrollo humano reúne 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 buscaba fomentar al menos tres capacidades claves para evitar que muchas otras alternativas continuaran siendo inaccesibles para los ciudadanos: la capacidad de ejercer la libertad política, económica, social; la capacidad de ser productivo y respetarse a sí mismo, y la capacidad de apelar a las garantías constitucionales para el respeto de los derechos humanos. Éstas se traducirían en acciones concretas de las políticas que apuntaban a lograr (1) el disfrute de una vida prolongada y saludable, (2) la adquisición de conocimientos, y (3) el acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno (PNUD, 1998).

Para el Banco Mundial, 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, que debía orientar sus esfuerzos a proporcionar dichos servicios de forma indirecta. Tal definición de desarrollo humano facilitaba la conversión de los derechos en servicios, con estrategias de incorporación de la población joven al mercado, por medio de los subsidios a la demanda.

La perspectiva del capital humano, por su parte, se dirigía a mejorar el ingreso, de forma directa, en el mediano y largo plazos (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 y cumplir así la meta de progreso humano (Promover, ca. 1992). En otras palabras, el joven estudiante representaba socialmente un capital humano, en la medida en que la educación que recibía era considerada como una inversión permanente, con altas tasas de rentabilidad y retorno, y escaso gasto para el Estado. Es fácil entender entonces por qué en el joven estudiante constituía el núcleo de la política del Conpes sobre jóvenes y mujeres.

Pese a que ninguno de tales enfoques resolvía la inequidad y la exclusión, pero ambos dialogaban bien con la idea del modelo de desarrollo a instalar, se adoptó por el de desarrollo humano para la reforma de la salud, y por el de capital humano, para el campo de la educación. Con estos enfoques se habría de fomentar el subsidio a la demanda, la prestación de servicios y la moratoria social (licencia para posponer el ingreso al mercado laboral) en beneficio de algunos jóvenes, pero no de la mayoría, para la que la precariedad laboral continuaría una constante en la vida.

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

Se consolidó un equipo, que asumió el reto de definir la política en medio de tensiones y contradicciones. Bajo la dirección de Ricardo Daza, la Consejería 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 recreación, como se venía haciendo desde los años 60. Se pensó por eso en articular los distintos sectores sociales en torno de 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, cuyo objetivo formal era animar la participación de organizaciones juveniles en varias áreas, aunque el real –como era públicamente conocido por todos– residía en el control del uso de las drogas.

En 1993, se produjo la reforma en salud que separó los dos regímenes e incorporó estructuralmente el subsidio a la demanda en las políticas sociales. En las políticas de salud de juventud, operó el criterio de la restricción de la edad, pues se estableció el límite de los 18 años para que el joven recibiera servicios de salud en calidad de beneficiario, como parte de una familia, beneficio que se extendía hasta los 25 años, en el caso de que el joven fuera económicamente dependiente de su familia y tuviera cómo comprobarlo. En cualquier caso, el mecanismo de transición era la familia (la familia de la que procedía el joven o la que él o ella formaban con su pareja), para pasar del subsidio al pago directo.

La apertura económica exigía, por una parte, un aseguramiento individual en salud, y por otra, la flexibilización del mercado laboral, y esto favoreció que se incursionara 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 convirtió en el actor social más flexibilizado, entre todos los grupos poblacionales afectados, pues la creciente privatización de la salud y la educación lo condenaron a una situación de exclusión severa. Este nuevo esquema de salud sólo brindó una alternativa para el joven: demostró su capacidad de pago en el acceso a los nuevos servicios de salud.

En política de empleo, también se asumió la propuesta neoliberal, y la flexibilización conllevó a la precarización de las condiciones de vida de los jóvenes. Con capacidad de aumentar su capital humano mediante la educación, ellos entrarían en una moratoria social incierta y sujeta a la oferta laboral y a la flexibilidad del sector; pero quienes no tenían capacidad de acceder al sistema educativo, quedaban en una condición de exclusión social todavía más grave.

Sin acceso a los nuevos servicios y sin reconocimiento de sus derechos, las políticas sectoriales para los jóvenes excluían 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 su identidad, a nivel nacional y global, como “promesa de futuro” o como “actor del desarrollo”, se ajustarían a las nuevas pautas de integración social para la

juventud, si lo permitía la inserción laboral, problema que en adelante marcaría el proyecto de vida de los jóvenes.

Guerra integral y seguridad ciudadana, el contexto de la política sectorial: En el debate por las políticas de 1992, algunos jóvenes participaron con protagonismo público en las instancias institucionales, mientras que otros participaban desde esa identidad que planteaba riesgo para el orden público. En otras palabras, el joven de los 80, vinculado a la violencia, al sicariato y a los narcos, sostuvo el mismo reclamo del joven que a principios de los 90 pedía reconocimiento social y no violencia.

La nueva política gubernamental se sustentaba en un imaginario sobre los jóvenes asociado simultáneamente al peligro-violencia y al cambio-renovación, que contribuían a mantener el estigma sobre esta población.

En tal sentido, la guerra integral contra “la subversión” anunciada por el presidente Gaviria incluía a aquellos jóvenes considerados peligrosos, básicamente por un comportamiento de riesgo caracterizado desde los años 60. Al aceptarse que los jóvenes aparecían vinculados con los circuitos de violencia, se facultaba al gobierno de Gaviria para impulsar políticas más orientadas a contener y 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, hasta entonces utilizado para definir un conjunto de situaciones que atentaban contra la seguridad del Estado, se extendió a los ámbitos de la estabilidad institucional y de la convivencia ciudadana. La acción del Estado fue reorientada hacia la seguridad de los ciudadanos y se descuidó la seguridad de las instituciones (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1993).

Dado que el orden público en el país se había normalizado y que desde ese momento la seguridad había sido delegada en las Fuerzas Militares y de Policía, sin intervención del poder Ejecutivo, se puso en marcha la política de la seguridad ciudadana, que caía como anillo al dedo a la descentralización administrativa y territorial. Con ella, se responsabilizó a los alcaldes y gobernadores por la seguridad regional. Sin embargo, la agudización del conflicto, ante la incapacidad del sistema político nacional y regional para enfrentarlo, reorientó la seguridad ciudadana hacia una política central de defensa en medio de la guerra integral, lo que se convirtió en un pilar de legitimación de la acción Estado (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1993).

Este aspecto habría de tenerse en cuenta en la definición de la política central del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, de seguridad democrática, que retomó

también elementos de la doctrina de seguridad nacional que se consideró finalizada con el gobierno de Julio César Turbay Ayala, en el ocaso los años 70 y el comienzo de los 80 (Galindo, 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.

El conflicto entre los jóvenes y el gobierno por los derechos

Hubo un tema que suscitó gran debate entre polos opuestos al interior de los partidos políticos, las Fuerzas Militares y los actores del gobierno involucrados en la formulación de las políticas de juventud, sobre el cual se llegó a un acuerdo con los jóvenes que quedó plasmado en la Constitución Política: el derecho a la objeción de conciencia. Sin embargo, el gobierno también vulneró ese acuerdo.

Pero antes de avanzar, es necesario retroceder en el tiempo y conocer los antecedentes de tal situación.

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. En consonancia con este hecho, poco más de un año después, en agosto de 1988, César Gaviria –entonces ministro de Gobierno de la administración Barco– presentó al Congreso de la República una propuesta sobre la libertad de conciencia, de religión y de cultos, incluida la garantía de la objeción de conciencia⁶, como parte del proyecto de reforma constitucional que el gobierno impulsaba y que el Congreso hundió.

En el siguiente debate nacional, el Colectivo de Objetores de Conciencia llevó el tema al escenario de la Asamblea Nacional Constituyente (Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, Viva la Ciudadanía y UNDCP, 1993: 92-94), pero la cúpula militar se opuso a la realización misma del debate.

⁶ En Colombia, los antecedentes de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio se remontan al primer Congreso Obrero, el 1o. de mayo de 1924, cuando se acogió la protesta de Carlota Rúa, dirigente del sindicato obrero de La Dorada. El impulso para la creación del Colectivo de Objetores de Conciencia se dio en 1990, con el respaldo de la Iglesia Menonita de Colombia, de sacerdotes del Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep, de profesores universitarios y organizaciones no gubernamentales. En el mismo año, se realizó un primer foro sobre el tema con la participación de militares, exguerrilleros, organizaciones de jóvenes y de mujeres, partidos políticos e Iglesia, cuyos resultados se llevaron a la Asamblea Nacional Constituyente (Restrepo, 2007).

Además, los des-movilizados del M-19 no avalaron la propuesta, para no confrontar a los militares (Restrepo, 2007).

Aún así, la Constitución Política de 1991 ratificó el deber de prestar el servicio militar obligatorio y el derecho de objetarlo, en uso de la libertad de conciencia, por razones de orden religioso, político, humanitario, ético y filosófico.

Sin embargo, al año siguiente, la confrontación con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar sirvió al gobierno de Gaviria como parapeto para aseverar la imposibilidad de hacer concesiones que vulneraran el derecho a la paz y retroceder en la medida, pues la objeción de conciencia podría tener valor político para el Presidente en una eventual negociación con los insurgentes.

Se prohibió la intervención de los jóvenes en el debate; la paz adquirió una doble acepción: como derecho y como resultado de un diálogo entre las partes en conflicto. El gobierno asumió como prerequisite de la objeción de conciencia una política por la paz y la concreción de la justicia social, y exigió reglamentarla. Las Juventudes Liberales⁷ alegaron que no se requería ninguna reglamentación para el ejercicio de la libertad de conciencia, pues ésta ya era un derecho consagrado por la Constitución del 91.

La tensión política existente en esa coyuntura permitió al gobierno afirmar la objeción de conciencia de forma condicional, esto es, restringiendo la posibilidad de objetar el servicio militar obligatorio en situaciones en las que estuviera amenazada la soberanía nacional o la integridad de las instituciones. Cabe recordar que el gobierno había declarado la guerra integral a la subversión y que con esa restricción privilegiaba la coyuntura política sobre los planteamientos constitucionales.

El papel político del joven en el contexto de la guerra integral sentó un precedente que se haría público tres años después, en 1994, cuando Luis Gabriel Caldas León, bachiller del INEM Santiago Pérez, del Tunal, se declaró objetor de conciencia y denunció que mientras los adultos planeaban la guerra, los jóvenes debían llevarla a cabo, para concluir de manera terminante: “Tenemos el derecho a negarnos a operarla.”

Los tribunales fallaron en su contra y le exigieron su inmediata incorporación a la Policía, pero él se negó, por lo cual se le instauró un proceso penal militar por el delito de desertión. El joven ratificó su posición y la Policía no

⁷ Darío Luis Dangond Moisés, coordinador del Programa de Pedagogía Constitucional de las Juventudes Liberales (Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia, Viva la Ciudadanía y UNDCP, 1993).

pudo violentarlo. La Red Juvenil de Medellín lo apoyó, y Luis Gabriel Caldas representó su causa en el noveno Encuentro Internacional de Objetores de Conciencia, ICOM 94, celebrado en Colombia ese mismo año. En dicho evento, el tema fue posicionado en el país y la Defensoría del Pueblo asumió su papel frente a los jóvenes.

La no-violencia hizo su aparición públicamente como propuesta del Colectivo de Jóvenes Objetores de Conciencia, en el proceso de consulta nacional sobre la política nacional de juventud que culminó en 1997. Y si bien el tema tuvo repercusión nacional, al debatirse en el Congreso de la República, las Fuerzas Militares lograron impedir que la objeción de conciencia fuese parte integral de la Ley de Juventud (Restrepo, 2007).

Desde mediados de los 90, en la discusión sobre el rol del menor y del joven en las alternativas para la paz y la convivencia, la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, la Comisión Colombiana de Juristas y la Defensoría del Pueblo venían denunciando el alto porcentaje de víctimas de la violencia política que eran menores de edad. Y aun cuando el gobierno se acogió a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, 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, 1997).

El Colectivo de Jóvenes Objetores de Conciencia defendió el propósito de la no-violencia (Restrepo, 2007). Para ello, tomaron las ideas de Hannah Arendt, quien proponía ir más allá de la simple oposición a la guerra o a la violencia, y establecer un compromiso entre el Estado y el ciudadano que impidiera el abuso de poder por parte del Estado (Arendt, 2005). El postulado ético de esta filosofía que convocaba a los jóvenes es la terminación de la violencia, como forma de asegurar la paz como fruto de la justicia social, sin que ello signifique evitar el conflicto sobre el cual se construyen 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.

La inflexión de las políticas de juventud se caracterizó en términos sociales y políticos por la confluencia de 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 80. Colombia fue uno de los primeros países de la región andina en incorporar reformas en diversos ámbitos, y lo hizo con celeridad.

Las políticas de juventud fueron una manifestación concreta de esas reformas en cuatro ámbitos especialmente: (1) La apertura económica, (2) la flexibilización y desregulación laboral, (3) la consiguiente incorporación de la población en los sistemas de seguridad social a través de la transformación progresiva del subsidio a la oferta al subsidio a la demanda, y (4) 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 no sólo se excluyó el enfoque de derechos, sino también a los actores que lo defendían.

La política poblacional

La CJMF impulsó directamente la política poblacional, como ya se mencionó, en la lógica de hacer del joven un actor estratégico del desarrollo humano y un capital humano en sí mismo. En este marco, fueron debatidos cuatro programas, cuyas estrategias estaban orientadas a concretar el enfoque preventivista: (1) Los consejos municipales de juventud; (2) las casas de juventud; (3) educación y turismo; y (4) emprendimiento.

Los consejos y oficinas municipales de juventud: Tanto los consejos municipales de juventud como las oficinas de juventud fueron espacios dirigidos a controlar al joven y a estimular su participación política. El Consejo de Juventud lo conformaba un total de cinco a quince jóvenes elegidos por voto popular y directo de sus pares. Ya durante la administración de Ernesto Samper estos consejos formaban parte esencial del Sistema de Juventud, y en la de Andrés Pastrana se reglamentó su organización y funcionamiento.

El 60% de los consejos estaba integrado por jóvenes elegidos de listas presentadas directamente por jóvenes independientes, según rezaba el decreto de su reglamentación; sin embargo, en la práctica se aplicó el criterio de vinculación de los jóvenes a través de los partidos políticos, y el 40% restante de los consejos de juventud estaba formado por candidatos postulados por organizaciones juveniles. Se les adicionó un representante por las minorías juveniles organizadas, campesinas, indígenas, afrocolombianas y raizales de San Andrés y Providencia,

siempre y cuando tuvieran estatutos aprobados por sus miembros (Presidencia de la República, 2000a).

No obstante, se definió al alcalde municipal o distrital como única autoridad institucional, tanto para los jóvenes independientes como para las minorías y las organizaciones juveniles, y era ese funcionario quien establecía el esquema de participación de las minorías. Se ratificaron así la nula independencia de los consejos de juventud y sus parámetros de control.

Con la misma lógica, las oficinas de juventud fueron integradas a 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 y Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, 1994; Galán, 2000: 58). Para 2007, el programa presidencial “Colombia joven” presentó un balance de la política, en el cual sólo destacó el desarrollo de los consejos municipales de la juventud en 75% de los departamentos, y de los consejos departamentales en otros cinco, pero sobre las oficinas de juventud no hizo evaluación alguna.

En el marco de la Constitución, se buscaba ampliar la concepción de ciudadanía con la intervención de los jóvenes en la conducción de los asuntos de sus comunidades, para complementar el modelo tradicional de participación formal que funcionaba. Para la política de juventud, la CJMF mantuvo la formalidad de la participación del joven y exigió una organización previa. Se esperaba de dicha participación que 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 este 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, Viva la Ciudadanía y UNDCP, 1993: 31-47).

Ante este tipo de participación política, los jóvenes manifestaron su desencanto, pues no recibían respuestas eficaces a sus demandas, tal como ocurrió con la Asamblea Nacional Constituyente, y se sentían manipulados por la institucionalidad ubicada en la Presidencia: la CJMF. El gobierno supuso equivocadamente que el desencanto del joven obedecía a desinterés e individualismo, lo

cual se consideraba “característico de la juventud y que le impide desempeñar un buen papel”. El representante de la Juventud Trabajadora, Álvaro Córdoba Obando⁸, lo decía claramente:

...los grandes periodos 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 rechazo a las instituciones y a lo establecido. (Ibid.: 49).

Así mismo, en la Asamblea Nacional Constituyente, los jóvenes lucharon –más que por una respuesta administrativa o institucional– por canales efectivos de participación política, con el fin de 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 (ibid. : 59).

Aun cuando la participación de los jóvenes en la formulación de las políticas fue un asunto trascendental después de la Asamblea Nacional Constituyente (Sánchez, 2008), se mantuvo la abierta contradicción de tales políticas 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, pero sin resolver el problema público que había dado origen a la participación política del joven: su ciudadanía.

Las casas de juventud. Este programa fue creado 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 y Promover, 1992).

No obstante, en sus orígenes, en la década de los 70, las casas de juventud habían perseguido otros fines, al ampliarse la formación pastoral de los jóvenes con una perspectiva de educación popular, de deporte y de teología de la liberación, con el respaldo de laicos, sacerdotes y profesores. En los 80, se fortalecieron estas casas, especialmente debido a los contextos de violencia; para la Corporación

⁸ 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.

Región, eran una especie de refugio u hogar para jóvenes de sectores populares amenazados por los actores armados (Márquez y Ospina, 1999). Paulatinamente, se vincularon a las casas organizaciones no gubernamentales y entidades estatales, como el ICBF, el SENA y el DABS, entre otras; y fue en los 90 cuando se institucionalizaron como elemento central de la política de contención de juventud (ibid., 1999; Quintero, Arango, Hoyos y Escobar, 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 implantación de las políticas. Por ello, se convirtieron 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, 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. 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 y Ospina, 1999).

En todo el país se organizaron 56 casas distribuidas en 17 municipios grandes. Éstas 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. Por tal razón, también fueron terreno de disputa entre varios actores por el control del joven. En el Cuadro 5, se destacan los actores permanentemente vinculados con las casas, de acuerdo con su acción política.

Las casas de juventud involucraron a varios actores e integraron entre sus acciones diversas áreas de la política con la idea preventivista. Por eso, en los años 90 fueron una de las estrategias de la política de juventud que resistió los cambios de los sucesivos gobiernos, desde César Gaviria hasta Uribe Vélez; y en cada administración mantuvieron las mismas estrategias: el fomento de la participación formal, la formación en temas específicos, la prevención de malos hábitos, y especialmente el control y contención de jóvenes problemáticos o en riesgo (MEN y Viceministerio de la Juventud, 2000).

CUADRO 5. ACTORES Y ACCIONES DE LAS CASAS DE JUVENTUD

ACTORES	ACCIONES CENTRALES
Instituciones gubernamentales	Formulación de política, y fomento de cooperación internacional
Organismos no gubernamentales	Apoyo financiero y técnico
Universidades públicas y privadas	Programas de investigación y extensión
Iglesia	Pastoral juvenil
Empresarios	Innovación y emprendimiento
Redes y organizaciones juveniles	Gestión y desarrollo de proyectos, implantación de políticas
Consejos de Juventud	Desarrollo de acciones estratégicas en la política de juventud

Fuente: Cuadro elaborado con base en el *Manual operativo y de gestión para las casas de juventud* (Arias, 2002)

Según André Vernot, asesor experto del ICBF, en los primeros años de la década del 90, las casas de juventud eran indispensables para 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 enfrentadas, mencionó la percepción de algunos actores sociales: “Esos espacios eran nido de todo” (Márquez *et al.*, 1999: 107). Después de más de dos décadas, las casas persisten, como ámbito de legitimación de las políticas gubernamentales 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 las casas de juventud, y éstas permitieron que el enfoque sanitario tradicional entrara a jugar un papel fundamental a la hora de definir las formas de control y de manejo de los denominados “males mayores de la sociedad” ocasionados por los jóvenes (Viera, 2008).

Por esto, las casas de juventud cumplieron un papel de mediación entre las instituciones sociales encargadas de proteger y controlar el desarrollo del joven y las comunidades. En este sentido, sus acciones unificaron las tres áreas principales de trabajo con la juventud con el enfoque de intervención del riesgo como entes

de control que más adelante buscarían integrarse al 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, 2002).

De allí que el área de formación y desarrollo cultural se fundamentara en distintas dimensiones de la vida del joven: lo corpóreo afectivo, lo cognoscitivo, lo lingüístico, lo comunicativo, lo ético-moral y lo 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 predominó en los programas de prevención de uso de psicoactivos, de violencia y de comportamiento sexual de riesgo.

Prevención del consumo de sustancias psicoactivas, 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, fue motivo de gran preocupación (y sigue siéndolo).

El MEN debatió una propuesta de prevención del consumo de sustancias psicoactivas, cuya meta esencial era minimizar las cifras de consumo y mitigar los registros de las encuestas del Ministerio de Salud (Quintero, ca. 2000); pero en su diseño, el Ministerio 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 tarea de las organizaciones juveniles. El segundo fue el adoptado como eje principal de la estrategia (Parra, 2008) y se llevaría al Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986) como asunto nuclear (Parra, 2002).

En el Año Internacional de la Juventud (1985), la presión ante la posible expansión del narcotráfico y del 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, el Ministerio de Salud, el ICBF, Colcultura, Coldeportes y la Presidencia de la República.

Aunque un grupo de profesores del MEN, entre ellos, el profesor Luis Ángel Parra⁹, había defendido la iniciativa de promoción juvenil, predominó el enfoque de la prevención.

A finales de los años 90, durante la administración de Andrés Pastrana, el programa “Rumbos” se definió como propuesta presidencial para la prevención integral del consumo de drogas, mediante el Decreto 1943 de 1999, mientras era transformada la Dirección Nacional de Estupefacientes para que se hiciera cargo de aquellos jóvenes que, además de ser adictos a la droga, hubiesen cometido delitos, según el enfoque de prevención señalado.

La noción de promoción juvenil fue rechazada por las Naciones Unidas, entre otras razones, debido a la inclusión del niño y a la exclusión del joven desescolarizado. Por su parte, los rectores de los colegios tampoco vieron con 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 dos visiones: una restringida, según la cual los cambios en el comportamiento dis-

⁹ Psicólogo, maestro universitario de la Universidad Pedagógica Nacional; ponente y coordinador nacional del programa “Promoción juvenil y prevención integral” del MEN, desde 1984 hasta 1995, y del programa presidencial “Rumbos”, desde 1998 hasta 2002. Respaldo el grupo por la construcción de una cultura de la prevención integral en el MEN, y en la Universidad Pedagógica trabaja en los programas de bienestar y desarrollo humano.

minuyen los riesgos de enfermedad asociados a las conductas; y otra más amplia, que plantea la promoción como la transformación de las condiciones y medios que sustentan la 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 hacia la versión preventivista, que era más reducida. Hubo un predominio del enfoque sanitario en las políticas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas, aunque desde los años 80 se ha mantenido al 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 frente 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 *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 sustancias psicoactivas en jóvenes se activaron en medio de la apertura económica del país, tras el 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 se 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. Ella no se pudo aplicar plenamente, pues las medidas proteccionistas permanecieron en la creación de bloques selectos de comercio, como Mercosur.

En el 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 la producción de cocaína, marihuana y amapola desde principios de la década del 90, problemas que crecieron paralelos a 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 era una realidad la inserción de los narcos a la economía nacional e internacional y la creciente inversión de recursos en la droga.

Emprendimientos. Este programa pretendió introducir al joven a la vida económica, para integrarlo a la sociedad. 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, la Mujer y la Familia, 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; y de creación de fondos de crédito y tiendas escolares, con el fin de mejorar los ingresos (ibid.).

Jaime Andrés Gómez, asesor de “Colombia joven”, señala que los jóvenes no podían responder al programa aunque quisieran, por la 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. Gómez considera que la mayoría de emprendimientos, incluso los de sectores más altos, estaban arruinados (Gómez, 2007a).

Con esta política, se trataba de hacer del joven un instrumento de la productividad, sin reconocerlo como sujeto, con la pretensión de capacitar mano de obra barata. Esto, sin reconocer su derecho a la educación o al trabajo en condiciones dignas, con el sólo propósito de responder a las necesidades de la empresa y del mercado. Esta política, 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 la administración Pastrana era el creciente desempleo juvenil,

en medio de una de las peores agudizaciones de las condiciones del conflicto armado del país (Quintero, 2007).

Los jóvenes convocados por el gobierno para la formulación de las políticas de juventud insistieron en vincular la educación al mundo laboral, pues buscaban 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 bogotanos, pese a haber sido los de más alto nivel de escolaridad en el país, tuvieron las mismas dificultades que los jóvenes del resto de Colombia para insertarse de manera positiva al mercado laboral y continuar su formación, más allá de la educación media. Este problema estuvo condicionado principalmente por la capacidad socioeconómica de las familias y su capital social, y por la exclusión del mercado laboral a la que se vieron sometidos, principalmente, debido a la falta de calificación y de experiencia.

Entre 1990 y 2000, pese al importante aumento de aspirantes a la universidad, sólo 21% pudo ingresar a la 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 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, de 18 a 22 años, predominaron los bachilleres sin formación superior (66%); y en el grupo de 23 a 26 años, estuvo activo 87%, del cual 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, que presentó las tasas más altas de logros educativos. De ese grupo, las mujeres fueron las más afectadas. En conclusión, el desempleo juvenil no se contrarrestó por el mero hecho de portar una credencial educativa media o superior.

Así mismo, entre 1990 y 2002, se pudo constatar que, de los jóvenes activos, 53% lo estuvo sólo en actividades informales. La precariedad del empleo juvenil afectó a más de la mitad de la población joven, dejándola sin seguridad social, sin educación más allá de la secundaria, y con mínimas posibilidades de formación o capacitación dentro del empleo informal. No hay que 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 aun cuando intentaban recoger las demandas de los jóvenes y de los grupos poblacionales específicos, no pudieron sostener sus reivindicaciones. 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 Ricardo Daza, director del programa de juventud de la CJMF, las políticas fueron implantadas bajo el criterio de facilidad de acceso a los jóvenes por la vía institucional. Por ello, sólo se llegó 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, H., 2008), como planteó el representante de la Red de Jóvenes del Magdalena Medio.

Los jóvenes se vieron involucrados en difíciles situaciones de violencia del país, con pocas alternativas, sujetos al servicio militar obligatorio y sin opciones laborales efectivas. Para Angélica Vásquez, representante de la Red de Jóvenes de Sibaté (Cundinamarca), uno de los principales problemas fue la participación en 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 salud sexual y reproductiva, ésta no ocupaba un lugar importante entre sus preocupaciones: “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, 2008).

Aunque el equipo de la Consejería reconocía una dimensión de la complejidad de la problemática de la juventud¹⁰, las acciones impulsadas a nivel

¹⁰ En educación, una vez los jóvenes llegaban a 4º bachillerato, eran expulsados del sistema educativo. Esto disminuía el porcentaje de población que lograba ingresar a la educación superior y también el de la

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, al comenzar la gestión de Ernesto Samper Pizano, se retomó la idea de la participación juvenil 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.

Empezó a prepararse un cambio fundamental en la institucionalidad para la juventud, aunque se mantuvo la continuidad de la política de juventud iniciada por Gaviria. Ese cambio estaría dado por el paso de una Consejería Presidencial de poblaciones (Juventud, Mujer y Familia), a un Viceministerio de Juventud inscrito en el Ministerio de Educación Nacional, para dar énfasis al núcleo de la política: lo educativo y preventivo en el manejo del tema.

DE LA PRESIDENCIA AL VICEMINISTERIO DE JUVENTUD BAJO EL MISMO ENFOQUE PREVENTIVISTA

El nuevo actor cobró vida tras la aprobación del segundo Conpes de política de juventud, el No. 2794 de junio de 1995.

El gobierno de Gaviria había avanzado en la formulación de la Ley General de Educación, la 115 de 1994, con la cual pretendió definir el futuro de la juventud a través de la educación y su magno efecto, la vinculación al mercado de trabajo. La nueva administración, de Ernesto Samper, buscó consolidar estas políticas sobre la educación para la producción y el desarrollo económico. Y su primera estrategia fue la creación del Viceministerio de Juventud adscrito al Ministerio de Educación Nacional, MEN, mediante el Decreto 1953 del 8 de agosto de 1994 (Presidencia de la República, 1994b).

población que accedía al empleo. Los mayores de 18 años se consideraban una población dispersa, movilizada 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, 61.7% de los jóvenes manifestó preferencia por unas pocas universidades públicas. Del total, sólo 21% ingresó a la universidad pública (Bonilla, ca. 2004).

Este Viceministerio representó el vínculo entre lo social y lo político en el Plan de Desarrollo “El salto social”, pues definió 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 incierto) y como actor del desarrollo.

Para lograr la meta de crecimiento económico prometida por el gobierno, se acudió a la “teoría endógena de crecimiento”, adscrita a la economía neoclásica, que proponía estimular el desarrollo del capital humano. Según dicha teoría, el tipo de capital en el cual se invierte es determinante para el logro de una inversión rentable. Para los expertos del gobierno Samper, la inversión rentable era el capital humano, propuesta que si bien ya estaba planteada, ellos querían profundizar: consideraban que esta inversión, al especializarse, supondría transferencias de tecnología y utilidades permanentes para el crecimiento de la economía. Esto implicaba una educación cada vez más especializada.

Pero el Plan de Desarrollo “El salto social”, no se quedó sólo con la bandera de promover el capital humano; también planteó la inversión en “capital social”, con la idea de hacer una política intermedia entre el neoliberalismo y el socialismo. Esta es la otra cara de la moneda de la política de Samper. El capital social se entendió como el patrimonio representado por el capital individual y el colectivo, esto es, conformado por bienes públicos y privados que 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.

Dicha noción se hizo indispensable a la hora de resolver problemas asociados con el empleo y la educación. Valga aclarar que se entendió el capital social de una manera particular, pues más allá de las redes sociales y de confianza que debía generar, planteaba la división de los bienes económicos en públicos y privados, pero no explicaba con claridad en qué consistían tales bienes o cuál era su relación con el Estado.

Desde el Plan de Desarrollo del gobierno Samper se concretó la política del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo 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 y DNP, 1995). Éste también fue el sustento de la política de crédito educativo, como estrategia para pasar del subsidio a la oferta (presupuestos para universidades públicas) al subsidio a la demanda (crédito blando

para pobres) con el apoyo de instituciones (públicas y privadas) que competían entre sí.

Con la educación y el empleo como núcleos centrales de la política de Samper, se creó el Viceministerio de Juventud adscrito al MEN. Éste fue reestructurado siendo ministro Arturo Sarabia Better, y al lado del nuevo Viceministerio, se creó otro de Formación Básica y dos secretarías: una Técnica y otra General.

Entre las funciones principales del Viceministerio de Juventud se destacaron la coordinación y la ejecución de las políticas de juventud. Ello implicó 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 incorporaron casi todos los componentes del primer Conpes en una sola instancia institucional, que eran demasiados para una sola dependencia del MEN.

La dirección del Viceministerio la ejercieron principalmente funcionarios de filiación liberal: Adelina Covo de Guerrero¹¹, Yuri Chillán¹², Alex Lopera¹³, Miguel Enrique Raad H.¹⁴ y Juan Manuel Galán Pachón.¹⁵ Este último asumió el Viceministerio en 1998, y se quedó para asistir a la creación del programa presidencial “Colombia joven”, en 2000, instancia institucional que reemplazó al Viceministerio.

Durante el primer periodo de vida del Viceministerio, su gestión se concentró en estrategias preventivas para jóvenes en riesgo de afección de su salud sexual y reproductiva, a través de programas educativos, como se analizará más adelante (Red de Solidaridad Social *et al.*, 1998). En este sentido, el papel

¹¹ De origen cartagenero, salió del Viceministerio para la dirección del ICBF, tal como ella le había propuesto al presidente Samper.

¹² Representante del gobierno colombiano en la OIJ durante el periodo 1998-2004, pese a que nunca se firmó el Convenio por los Derechos de Jóvenes impulsado por esta organización internacional. Actualmente, es funcionario de la Alcaldía Mayor bajo la dirección de Samuel Moreno Rojas.

¹³ Exasesor de Paz de Antioquia, fue detenido en un retén militar en el que resultó muerto cuando gestionaba la liberación de un secuestrado de las FARC y llevaba consigo una considerable suma de dinero. Por su muerte y la de sus dos acompañantes, 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.

¹⁴ El único de los viceministros de Juventud de filiación conservadora; fue luego gobernador del Departamento de Bolívar.

¹⁵ Hijo del excandidato presidencial asesinado Luis Carlos Galán Sarmiento. Actualmente es senador de la República por el partido Liberal.

del Viceministerio consistió fundamentalmente en impulsar la educación para la prevención y el control de problemas de los jóvenes.

Por ejemplo, una de las principales estrategias educativas (impulsada en convenio con Enrique Peñalosa, Alcalde Mayor de Bogotá por el partido Liberal), fue la serie de televisión “Francisco el matemático”, que buscaba orientar las conductas de los jóvenes escolares en temas recurrentes como drogadicción, sexualidad y pandillismo (Martínez, Vivanco y Paba, 1999-2002).

Cenpro TV también realizó la serie “De pies a cabeza”, dirigida a los jóvenes de clase media y media baja, por el tipo de joven que privilegiaba sus escenas. Este programa planteó, por primera vez en la televisión –con fines instructivos y educativos–, el tema de la sexualidad en la adolescencia. A diferencia de otros programas, aquí el joven era presentado como un sujeto con capacidad de tomar decisiones correctas, claro está, siempre con el apoyo de los adultos (Uribe, 1994-1997). Así, en varios medios masivos de comunicación, la cuestión de la responsabilidad individual empezó a tomar fuerza en lo relativo al manejo de la sexualidad, y el embarazo adolescente empezó a aparecer vinculado a la irresponsabilidad, en especial, de la mujer.

Segundo Conpes de juventud (1995)

El documento Conpes 2794, aprobado el 28 de junio de 1995, sintetiza la segunda política de gobierno dirigida a la juventud. Concretó en los jóvenes las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo de Samper “El salto social”: educación, empleo y acceso a servicios sociales.

En este periodo, el gasto destinado a programas para la juventud estaba en pleno crecimiento, mientras que la tendencia del gasto en las políticas orientadas a mejorar la calidad de vida de la juventud (con excepción del gasto en educación) era al descenso. De hecho, de acuerdo con la evaluación de las políticas y los recursos financieros invertidos en estas políticas, se podrían identificar tres fases: una de promoción (1990-1993), la segunda, de auge (1994-1998), y la tercera, de declive (1999-2003) (Sarmiento, 2002).

En el Conpes 2794 se destacó el reconocimiento del joven como sujeto de derechos y deberes, quizás porque en vez de propender por los temas políticos, fomentó la participación económica de este grupo. La política buscaba estimular la educación para el trabajo, en especial, para jóvenes campesinos y rurales. En esta lógica, ubicó a la juventud que no trabajaba ni estudiaba como problema central, por representar un “potencial generador de fenómenos de descomposición

social”, según diagnóstico del Departamento Nacional de Planeación, DNP; en la misma categoría entraban las mujeres, como fuente de problemas primordialmente relacionados con su función reproductiva, en particular, los embarazos de adolescentes y sus complicaciones, y el aborto.

Ello explica por qué incluyó, entre sus estrategias, la educación para el trabajo, la educación sexual (mediante el Proyecto Nacional de Educación Sexual, PRNES, que venía del gobierno de Gaviria) y el trabajo (mediante estímulos para el ingreso al mercado laboral).

En salud, el joven no fue prioridad; más bien se lo destacó como beneficiario de la seguridad social por cuenta de la familia o del subsidio a la demanda del Estado. Su participación se planteó como una estrategia, en la misma lógica del anterior Conpes de 1992, es decir, como 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 se convirtiera en programa presidencial, para institucionalizar las estrategias formuladas en el Conpes de 1995, que apuntaba a agilizar el crecimiento del capital humano, y de esa manera, controlar la violencia y las conductas peligrosas y de riesgo. En esta perspectiva, seguiría el manejo y control de la educación sexual.

El Conpes de Juventud de 1995 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 ésta, a una inversión de 85% de los recursos disponibles en programas de educación para el trabajo. En todo el periodo correspondiente al Viceministerio de Juventud, entre 1994 y 1998, aumentaron en 114%, los recursos procedentes de otros sectores distintos al de educación, específicamente, debido a los aportes del ICBF y el SENA.

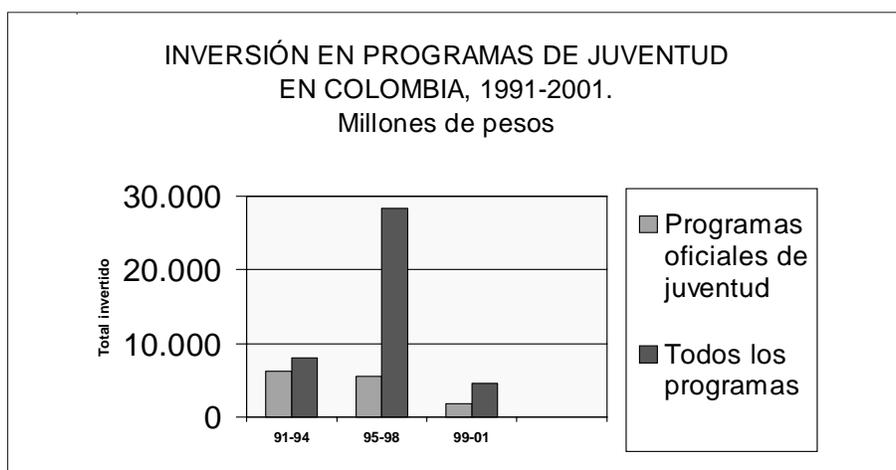
El SENA invirtió fundamentalmente en el programa para el mejoramiento de formación profesional y capacitación de jóvenes, y el ICBF, en el programa de asistencia integral a través de clubes juveniles. Al contrastar los niveles de inversión de la CJMF y del programa “Colombia joven”, entre 1991 y 1994, la inversión en programas juveniles fue menor en el periodo de 1999 a 2001, correspondiente al programa “Colombia joven”.

Durante todo el periodo 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). Sin embargo, su distribución no fue equitativa. El 20% de la población de mayores ingresos recibió la mayor parte de los subsidios destinados a financiar la educación superior, que pasaron de 44,8%, en 1992, a 49,37%, en el año 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 disminuyeron las inequidades, pues la política respaldó la lógica de formación de capital humano y de prevención. Y si bien la lógica preventivista de las políticas de juventud ha sido cuestionada por varios actores, la tendencia ha sido la de profundizar ese predominio.

GRÁFICA 1. INVERSIÓN EN PROGRAMAS DE JUVENTUD (1991-2001)



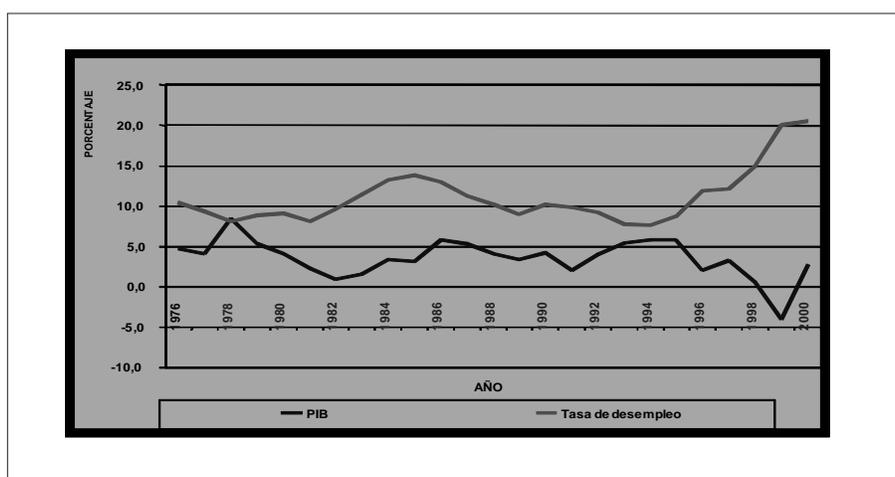
Fuente: DNP. Cálculos del economista Julio C. Puentes (Puentes, 2002)¹⁶, con base en las cuentas de presupuesto de inversión de la Nación desde 1990 hasta 2002, suministradas por la Subdirección de Programación y Seguimiento Presupuestal del Sector Central, SPSC, de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, DIFP, del Departamento Nacional de Planeación.

Desde 1992, el porcentaje de desempleo juvenil ha aumentado, superando el promedio latinoamericano de 10%. Los grupos más afectados son las jóvenes

¹⁶ 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, por la Universidad Nacional de Colombia.

entre 15 y 19 años, seguidas por las mujeres entre 20 y 24 años de edad. La política de contención del embarazo adolescente se asocia con esta situación. La Gráfica 2 muestra cómo el desempleo juvenil va en aumento desde mediados de los 90, mientras que la tasa de crecimiento del PIB va en descenso.

GRÁFICA 2. TASAS DE DESEMPLEO JUVENIL (1976-2000)



Fuente: Cálculos DANE (Coronel, 2005)

Desde 1992, el grupo de mujeres de 15 a 19 años se asocia con las realidades de primaria y secundaria incompletas, o de estudiantes en busca de empleo, para financiar sus estudios y contribuir al ingreso familiar. En este grupo de edad, muchas mujeres ya tenían hijos y vivían en casa de sus padres, donde se les exigía contribuir al ingreso familiar. También era frecuente que se delegara en ellas el trabajo doméstico sin remuneración alguna. El desempleo, para las jóvenes de este grupo, pasó de 26,51%, en 1991, a 42,3, en 1998, con lo cual aumentaron las tasas de desempleo en 15,8% puntos porcentuales. No debe olvidarse que el solo aumento del desempleo de este grupo de edad era igual a la tasa de desempleo del total nacional para ese año.

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 de una tasa de 17,4%, en 1991, a 24,7%, en 1998. En este grupo de edad se ubicaban usualmente mujeres cabeza de familia que respondían por sus hogares, y al mismo tiempo, pagaban sus estudios secundarios y/o superiores. Debe anotarse, sin embargo, que el mercado de trabajo tendía a absorber sólo a algunas en los dos

extremos: o a las más educadas, o a las mujeres de menor educación, igual que ocurría con los hombres.

En el desempleo masculino juvenil, los datos registraron un leve descenso para el grupo de 12 a 14 años, al pasar de 19,7%, en 1991, a 13,7%, en 1998. A diferencia de éste, en el grupo entre los 15 a 19 años de edad, se registró una tendencia al aumento del desempleo, entre 1991 y 1998: de 21,0% a 33,1%. En el grupo de los 20 a 29 años, el desempleo también creció: pasó de 10,4% a 17,5% (OPS-OMS Colombia, 2000).

El costo del alto desempleo juvenil lo asumieron las familias. La mitad de desempleados jóvenes eran hijos o hijas solteros. 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 entre los de primaria, uno de cada seis.

Los datos anteriores muestran que se delegó en las familias el gasto correspondiente a las políticas sociales de juventud; y que sobre los más pobres se perpetuó una fuerte estigmatización, pues aparecieron como jóvenes vinculados a la delincuencia, a las drogas o al comportamiento sexual riesgoso, y fueron socialmente excluidos.

El predominio de lo educativo

La nueva Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) planteó grandes cambios sobre la educación básica y media, que buscaban adaptarlas a las nuevas condiciones sociales y económicas requeridas por 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.

Sobre la educación superior, las modificaciones se hicieron aparte, mediante la Ley 30 de 1992, con base en los debates de la Constituyente. En ésta, uno de los criterios defendidos por los estudiantes había sido la autonomía política.

Los cambios en la educación básica y media de la Ley 115 afectaron la concepción de la educación, en lo referente a la formación integral, que incluyó educación moral y religiosa, y a la relación entre educador y el educando dentro del nuevo sistema educativo, aspectos relacionados con la idea del joven y de su educación en salud sexual y reproductiva.

El debate de la Ley 115 señaló muy bien la nueva visión de la educación, así como la incorporación de las teorías neoclásicas y la lógica del mercado como

componentes claves de la apertura y del neoliberalismo, y la educación sexual estuvo en el centro de su implantación.

El núcleo del debate estuvo en la baja cobertura y la baja calidad de la educación, aunque también se hizo énfasis en la responsabilidad de los padres de familia de garantizar el ingreso de sus hijos a la educación, asunto que terminaría definiendo el destino de la ley.

Entre los actores sociopolíticos involucrados, estuvieron los ponentes, en alianza con la Federación Colombiana de Educadores, Fecode, y estamentos públicos y privados del sector educativo y de la Iglesia.

Respecto de la educación, se enfatizó en el tema de la calidad y de introducirla en todos estos nuevos escenarios del recién creado Viceministerio. En cuanto a la formación integral, se rechazó la mera instrucción de la mano de obra, aun cuando al final esto fue lo que se implantó. Lo integral se plasmó como formación en ética, en moral y en libertad religiosa. Desde allí se incursionó de manera explícita en la educación sexual, sin debatir si se trataría de una cátedra específica o de un proyecto de mayor alcance (López y Acosta, 1992).

Igualmente, se enunciaron las fuentes de financiación del sistema educativo, según el avance de la descentralización fiscal, con énfasis en la concurrencia de la Nación, los departamentos y los municipios, que –según los ponentes– se basaba en los principios constitucionales sobre el gasto público social. Sin embargo, tal esquema conduciría a la autofinanciación, en los casos en que no se recibieran las transferencias de recursos de la Nación.

Esta ley se promulgó tras dos debates en la Cámara de Representantes y dos más en el Senado de la República, llevados a cabo entre 1992 y 1994, bajo la dirección de los ministros de Educación Carlos Holmes Trujillo García (al principio del trámite en la Cámara) y de Maruja Pachón de Villamizar (al finalizar el trámite, en el Senado), ambos miembros del partido Liberal. Durante estos dos años hubo supresiones y adiciones al proyecto de ley.

Entre las adiciones realizadas en el seno de la Comisión I, responsable del primer debate del proyecto¹⁷, se incluyeron propuestas de diversa procedencia. Hubo algunas que venían de la Asamblea Nacional Constituyente, en particular, el proyecto de ley 01 de 1991, para la adopción y reglamentación de la educación sexual, sobre el cual se profundizará más adelante.

¹⁷ La constitución de la Comisión –presidida por el doctor Julio Bahamón Vanegas, del partido Conservador– fue variada y con representación de todos los partidos políticos, incluida la AD M-19.

Otra provino del senador Carlos Corsi, en representación de Laicos por Colombia, sector bastante ortodoxo del catolicismo; otra más, de la representante Yolima Espinosa, del partido Liberal; y una tercera, del senador conservador Jaime Arias Ramírez¹⁸, basada en los planteamientos neoliberales del DNP y del Ministerio de Hacienda.

El debate que suscitó la propuesta del senador Corsi obligó a la Comisión VI de la Cámara de Representantes a pedir a Noemí Sanín de Rubio, ministra de Relaciones Exteriores, una aclaración sobre el papel de la educación religiosa en el proyecto 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 que se aprobó un texto de acuerdo con el Concordato, tanto por parte de la ministra de Relaciones Exteriores como del ministro de Educación. Se impuso así, en la ley, la educación religiosa.

Tanto la propuesta de Corsi como la 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, para dar participación a representantes de las instituciones privadas en las juntas y consejos de educación, con el propósito de instaurar –en los planteles educativos– la libertad de empresa.

La otra adición al texto aprobada en primer debate fue sobre la educación sexual. Se tomó como base el proyecto de ley presentado por Yolima Espinosa, médica y representante del Valle del Cauca. Ella propuso incluir a la familia en el proceso educativo, y que la educación sexual fuese obligatoria y parte integral del currículo. Se fundamentó en una idea higiénica de la educación sexual, con apoyo en preceptos morales, y en la prevención de daños mayores mediante cambio de conductas (Espinosa, 1991).

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. (Ibid.)

¹⁸ Médico, afiliado al partido Conservador, exministro de Salud del gobierno de Belisario Betancur, y fuerte participante del debate sobre la reforma de salud, en favor de un modelo de aseguramiento parecido al chileno, que finalmente se implantó. Posteriormente, fue presidente del Instituto de Seguros Sociales, ISS.

También hubo otras adiciones menores hechas por distintas comunidades, en el marco de los foros convocados por los representantes Pedro Vicente López Nieto¹⁹ y Gabriel Acosta Bendek²⁰, con el objeto de discutir el proyecto de ley. Con ello, buscaban generar participación social en torno de su trámite y aminorar la resistencia que enfrentaba.

Con tales adiciones, el texto aprobado en la Cámara de Representantes confirmaba el papel de la educación en la formación del capital humano, que junto con la educación moral y religiosa garantizaría 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. En su base están las teorías de educación y desarrollo socioeconómico de los economistas John Kenneth Galbraith²¹ y Gary S. Becker²², Premio Nobel de Economía en 1992 y autor de la teoría del capital humano.

Al final del debate en la Cámara de Representantes, se asumió la educación sexual como componente de la educación formal, sin mayores reparos. La Ley General de Educación adoptó como obligatoria la educación sexual, aunque no 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.

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, 2008) y a los distintos esfuerzos e iniciativas desarrolladas por otros actores, como se señalará más adelante; predominó el moralismo.

¹⁹ Liberal boyacense, representante a la Cámara y presidente de la Comisión II Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, entre 1991 y 1992.

²⁰ Senador liberal de la Comisión VI de la Cámara de Representantes, encargada de comunicaciones, tecnología y educación. Exrector y cofundador de la Universidad Metropolitana de Barranquilla; posteriormente, se vinculó al partido Convergencia Ciudadana y fue elegido senador para el periodo 2006-2010.

²¹ Economista norteamericano de origen canadiense. Profesor de la Universidad de Harvard en los años 60. Su obra se basó en las consecuencias de la política económica en la sociedad.

²² 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.

Ya en el Senado, se ratificó la idea del papel de la educación en el desarrollo económico y en la prevención de problemas mayores, según la máxima de “educad al niño y no tendréis que castigar al hombre” (Dajer y Hernández, 1993). Pero debido a los cambios y adiciones que había sufrido, el proyecto fue cuestionado. Se intentó construir una ley estatutaria.²³ Para ese momento, el ministro de Educación fue relevado por Maruja Pachón, y se produjo un paro del magisterio en contra de la concurrencia fiscal y el estatuto profesoral.

El debate dio lugar a un foro nacional, después del cual se decidió dividir el proyecto en dos partes: una, referida a la regulación del derecho a la educación, que se presentaría como propuesta de ley estatutaria; y la otra, referida al servicio público de la educación, que se tramitaría como 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 consistía en 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 y Syrquin, 1986).

Juan Luis Londoño²⁴ 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, la rigidez de la normatividad laboral 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 cual Londoño también participó desde el DNP. El núcleo fundamental del desarrollo socioeconómico –y por tanto, del empleo– sería la educación. Se asumió que a mayor capacitación, mejor trabajo y

²³ Una ley estatutaria es la que desarrolla temas esenciales de la Constitución, como la administración de justicia y las reformas de los derechos fundamentales. Las leyes estatutarias se tramitan en una sola legislatura (un año) mientras que las ordinarias pueden tramitarse en un periodo más prolongado; y para su aprobación, aquéllas son leyes que requieren de mayorías absolutas, mientras que las ordinarias requieren una mayoría simple, es decir, la mitad más uno. Por eso, las estatutarias son leyes que exigen un mayor consenso.

²⁴ Economista, para la época, responsable del área social del DNP, y después, ministro de Salud y de Protección Social. Como tal, 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 2003.

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. Este enfoque de demanda se usó para la organización de los servicios públicos desde los años 90 (educación, salud, vivienda, empleo, etc.). También fue 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 y 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 con su capacidad de pago (Dajer y Hernández, 1993).

Con este debate, el mandato constitucional de garantizar el derecho a la educación se resolvió de manera muy parecida al tema de la salud: un servicio público a cargo del Estado, que podrían 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, que se realizaría, no mediante una asignatura específica, sino de manera transversal, sin saber exactamente dónde o a cargo de qué área (ibid.). 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 lo establecido por la Constitución, el padre de familia tendría la libertad de optar por esta educación. Se formuló una política de educación más orientada 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 (ibid.). No se definió el papel del Estado. En este marco, la educación sexual sería más un instrumento de regulación y normalización del joven, muy vinculada a la higiene (prevención) y a la moral. Familia y tradición fue lo que predominó, al estilo del enfoque moralista tradicional en educación sexual.

Cenpro TV y la Fundación Social presentaron, entre mediados de los años 80 y finales de los 90, varios seriados de televisión, cuya pretensión era 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. Después, Colombiana de Televisión retomó los temas de educación tradicional para jóvenes en “Padres e hijos”, serie que duró 15 años, hasta 2008 (Colombiana de Televisión, de Zubiría y Aponte, 1993-2008).

El 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 el desarrollo humano. En este 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.

El moralismo en movimiento

Antes de que se promulgara la Ley General de Educación, se formularon dos políticas de educación sexual, durante el gobierno Gaviria. Después de un largo periodo de debate sobre la educación sexual en el país, al empezar la década del 90, se definieron dos propuestas de política: una ampliaba a la otra. Muchos fueron los intentos por incluir la educación sexual en la educación formal, pero todos resultaron 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 que el Estado y la escuela no asumían su responsabilidad en la educación sexual, el gobierno Gaviria impulsó, con algunas organizaciones no gubernamentales, 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, en especial, la televisión, incidieron en el mantenimiento de las tradiciones en el tema (González, 2001).

La segunda propuesta surgió como respuesta a una acción de tutela, que hacía obligatoria la educación sexual en todas las instituciones escolares del país, y que exigía la readecuación del PNES, para dar lugar al Proyecto Nacional de Educación Sexual, PPNES, ya mencionado en el apartado anterior.

En 1991, la CJMF lanzó al PNES como elemento central de las políticas de juventud. Este Plan era una iniciativa intersectorial e intentaba concretar la perspectiva poblacional. Entre sus proponentes estuvieron el MEN, el Ministerio de Salud, el ICBF, la Fundación Antonio Restrepo Barco y el Comité Regional de Educación Sexual para América Latina y el Caribe, Cresalc²⁵, una de las organizaciones no gubernamentales que había participado activamente en la formulación de la política de educación sexual desde mediados de los años 80.

Entre ellos acordaron una ruta única para la educación sexual, que contó también con el respaldo de la alianza establecida entre el gobierno y varias agencias internacionales, a partir del enfoque tradicional moralista (Fundación Antonio Restrepo Barco y Cresalc, 1993) Tal alianza facilitó recursos financieros y asesoría desde la cooperación técnica internacional, para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, tanto en el tema de juventud como en el de mujer²⁶ (Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, 1994).

El Fondo de Población de Naciones Unidas, FNUAP, fue protagónico en la formulación del PNES, igual que los expertos en juventud, en educación y en sexualidad vinculados al MEN y a las diversas organizaciones no gubernamentales. Retomaron la perspectiva de promoción juvenil y de prevención integral que se venía debatiendo en las políticas antidrogas para juventud, desde la década anterior, pero el peso de la perspectiva preventivista fue mayor.

²⁵ Desde 1989, Cresalc 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.

²⁶ Los aportes de cooperación técnica para el área de Mujer provinieron también de agencias del Sistema de Naciones Unidas –PNUD, UNICEF, UNIFEM– el BID y la GTZ (Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, 1994).

Así mismo, 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 la convivencia solidaria y tolerante, y la igualdad entre géneros (González, 2001). Sin embargo, 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, la Mujer y la Familia, 1994: 17).

Para la formulación del PNES, se partió de un diagnóstico sobre la situación de la sexualidad, en el cual ésta se manifestaba como una problemática crítica. Se trataba de mostrar las situaciones generadas por las denominadas “conductas riesgosas” como problema social. El Plan fue dividido en dos áreas: una, relacionada con las poblaciones claves de jóvenes y mujeres; y la otra, con lo que las instituciones hacían respecto del tema. En la primera, ubicaron 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. También apareció el aborto, 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 los sectores desprotegidos.

Respecto del diagnóstico institucional, se destacó el papel de las instituciones proponentes, pero no se incluyó el trabajo de las entidades públicas encargadas de atender estas problemáticas; de ellas, sólo se mostró su capacidad de aportar al Plan mediante acciones de capacitación. Tampoco se tomaron en cuenta los esfuerzos e iniciativas de otros actores, ni el censo nacional, ni los estudios de población que venía realizando Ascofame desde la década del 60, ni los informes de las organizaciones no gubernamentales²⁷, ni los lineamientos de seminarios y de entidades internacionales especializadas en el problema poblacional (Bonilla, 1994), ni los datos aportados por Profamilia, que para ese año de 1990 publicaba

²⁷ Otra organización no gubernamental muy activa en esa época fue la Asociación Salud con Prevención, ASCP, que 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 salud sexual y reproductiva de los adolescentes. En 1988, organizó el primer Seminario; en 1993, el segundo, y recogió los riesgos, logros y oportunidades en sexualidad y salud reproductiva. De ahí se derivaron dos encuentros juveniles: el primero trabajó el tema de amor y sexualidad, y contó con la participación de 160 jóvenes; el segundo, trató la problemática de juventud y SIDA, y en él participaron 200 jóvenes (Asociación Salud con Prevención, ca. 1995).

la Encuesta Nacional de Prevalencia y Demografía en Salud, ENPDS²⁸, y se destacaba nuevamente como institución líder en el tema.

La crisis en la sexualidad destacada en el Plan era percibida de manera diferente por otros actores. En efecto, varios estudios señalaron los cambios que venían sufriendo la sexualidad y las relaciones entre los jóvenes desde tiempo atrás. Por ejemplo, los estudios de las organizaciones no gubernamentales y de Profamilia daban cuenta del embarazo en mujeres jóvenes desde tiempos remotos, sin calificarlo como “problema” o como “síntoma” de una crisis. Antes bien, lo consideraban deseable, pues lo asociaban frecuentemente con un cambio positivo en las familias que podía traerles nuevas posibilidades de apoyo económico.

Era frecuente que las organizaciones no gubernamentales y las entidades especializadas, al referirse al embarazo precoz, describieran la conducta de los adolescentes en sus relaciones sexuales, en el uso de métodos anticonceptivos y en los cuidados médicos:

...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 diez 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 diez 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 eran precarios el nivel de educación y las redes socioeconómicas de apoyo. La incidencia de aborto en la adolescencia fue difícil de calcular, dadas las condiciones de ilegalidad, y por tanto, de clandestinidad en que se practicaba en Colombia. Sin embargo, se calculó una cifra de 443 por 1.000 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 que 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

²⁸ 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 doctor 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, como el Instituto John Snow, el UNFPA y la IPPF de Londres.

infección, incluido el VIH-SIDA (Asociación Salud con Prevención, ca. 1995; ICBE, 1995).

No obstante, desde que se asumió la “crisis en la sexualidad” como problema público, se visibilizó al joven y al adolescente, que fueron ubicados –junto a las mujeres– en el centro de la intervención política (Asociación Salud con Prevención, ca. 1995). Esta crisis dio pie a que se planteara como salida certera al problema de la sexualidad un PNES de carácter intersectorial, con énfasis en salud reproductiva y sustentado en los principios de la participación, la organización, la democratización, la descentralización, la modernización y el apoyo de las organizaciones no gubernamentales, tal como aparecía en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Gaviria y en su política de juventud.

La lógica del PNES manifestaba claramente su articulación con el Plan de Desarrollo en pos de un nuevo modelo de desarrollo socioeconómico. La crisis en la sexualidad que le daba sustento mostraba esa misma lógica, pues su idea central era el comportamiento de riesgo de los jóvenes y las mujeres, lo cual exigía la formulación de una política de carácter preventivista, cuyo centro fuera la educación.

Sin embargo, el PNES fue muy limitado, al no tener en cuenta asuntos considerados fundamentales, como los referidos por sus críticos. Los académicos, por ejemplo, cuestionaron su precaria incorporación del conocimiento científico disponible sobre la sexología, así como su énfasis excesivo en el trabajo de las organizaciones no gubernamentales, con desconocimiento de las universidades que habían formulado propuestas en el tema, como la Universidad de Caldas, y de expertos como los que venían impulsando el debate sobre la educación sexual en los colegios.

También se cuestionó el mínimo reconocimiento a la educación en valores humanistas, el rechazo de aspectos centrales como el erotismo, el afecto o el deseo (Useche y Alzate, 1993), así como su escasa propuesta de acción intersectorial, pese a que ésta era uno de sus criterios de presentación. Para algunos especialistas, el factor decisivo del débil desarrollo del PNES fue el escaso respaldo institucional que obtuvo, especialmente del sector educativo (González, 2001), y la nula voluntad política que manifestó el gobierno en impulsarlo:

...el MEN 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, 1994)

No se debe 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 éste 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 temas claves, como la equidad o la calidad.

La Conferencia Mundial de Educación para Todos, realizada en Tailandia en 1990, fue un ejemplo. Allí se propuso un aprendizaje para la equidad y la calidad. En 1994, la Federación Latinoamericana de Sociedades de Sexología y Educación Sexual, Flases, de la cual hacía parte la Sociedad Colombiana de Sexología, en el seminario realizado en Cuba, sobre educación sexual y salud reproductiva, se sumó a los lineamientos de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo, y resaltó la importancia de una educación sexual basada en los derechos; una educación sexual 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 derechos sexuales y reproductivos”, como plantearon la profesora Nelsy Bonilla y los investigadores Helí Alzate y Bernardo Useche (Bonilla, 1994).

Las diferencias entre el enfoque de derechos sexuales y reproductivos y el de prevención de enfermedades de transmisión sexual 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 había abierto recientemente una clínica especializada en la atención de jóvenes, con lo cual planteó la importancia de tener en cuenta sus diferencias, especialmente en la sexualidad (Márquez, Rodríguez y Cepeda, 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 de 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 esta profesora, era parte de su trabajo explicar a los estudiantes –a partir de sus preguntas– los misterios de la reproducción humana; pero ello fue interpretado –por algunos padres de familia y profesores– como una conducta inadecuada e indigna. La Junta Seccional de Escalafón Docente del departamento de Boyacá, mediante Resolución No. 06151 del 28 de mayo 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, como parte de un solo proceso. En una, la profesora fue acusada por el Alcalde de la localidad de Ventaquemada por golpear a un niño; en la otra, 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”.

De 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”. Por su parte, 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”. 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 –en contra de la decisión del juez de Instrucción Criminal– alegó independencia de los dos tipos de investigación, la penal y la disciplinaria, y por 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, pero la Junta confirmó la decisión mediante la Resolución No. 0075 del 28 de agosto 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, cada uno de los cuales tocó 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; ello puso a la profesora en situación de riesgo disciplinar, a menos que ella misma –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, la familia y la sociedad. El fundamento era el proceso de crecimiento de los niños y la función misma de la educación sexual: el libre desarrollo de la personalidad y la prevención de las enfermedades de transmisión sexual, los embarazos indeseados y el 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 las definiciones de homosexualismo y de aberración sexual, conductas de las que se acusaba a la profesora. Sin embargo, los mandatos de la Corte no incluyeron una alternativa a la negativa de la restitución del derecho al trabajo: (1) 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. (2) Se solicitó al MEN reabrir la investigación disciplinaria, con el fin de rectificar el fallo en una audiencia con la parte agraviada y así lograr la revocatoria de la destitución de la profesora. (3) Se pidió al MEN que en doce meses ordenara el inicio de la educación sexual en los diferentes centros educativos del país. (4) Se envió comunicación al mencionado Tribunal Superior de Tunja (Corte Constitucional, 1992b).

Con esta decisión de la Corte, se obligó al MEN a elaborar una propuesta de educación sexual que readecuara la existente, lo que dio lugar al Proyecto Nacional de Educación Sexual, 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, 1994).

De esa manera, en medio del “peloteo” entre instancias del 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 esta 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. Por fuera de estas condiciones, la sexualidad era considerada un pecado y se asociaba con la prostitución. El meollo central de la tutela mostró al país el fuerte arraigo de los preceptos moralistas en la sexualidad de la población y la incapacidad de abrir un 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 70 se había mantenido el discurso moralista (Useche, 1994). El nuevo PNEC 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, menos aun, ante una problemática de tanta sensibilidad sobre el control de la vida cotidiana de la población, con gran implicación política.

Otra pugna entre los dos enfoques

Para acatar el fallo de la Corte, el MEN convocó una consulta de expertos a nivel nacional, en la ciudad de Bogotá, entre los días 17 y 18 de junio de 1993. Asistió más de un centenar de especialistas en sexualidad y educación sexual, junto con

representantes de 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 del 2 de julio de 1993, en la cual se establecieron –con fundamento en los planteamientos constitucionales– las bases del nuevo PRNES.

Para esta Resolución se tomaron los siguientes deberes y derechos planteados por la Constitución de 1991: 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 periodo de gestación, parto y posparto, derechos de los niños a un desarrollo armónico e integral, y a una formación integral, derechos a servicios de promoción, protección y recuperación de la salud (Pachón, 1993). El cambio hacia una educación sexual con enfoque de derechos parecía ser estructural.

Sobre los jóvenes, una de las poblaciones clave, no se tomó ningún planteamiento constitucional, ni como sujetos de protección por parte del Estado y de la sociedad, ni como actores del desarrollo o 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 precedente. Las diferencias empezaron por las responsabilidades específicas del MEN: habría formación de docentes y evaluación permanente del proyecto (ibid., 1993). Este tema se había debatido previamente con los académicos y expertos para el PNES, sin que se hubiera logrado ningún avance. Se propuso también participación de los padres de familia y de los profesores, como habían hecho antes los investigadores en la prueba piloto del PNES, con base en principios pedagógicos y sustentos humanísticos (González, 2008).

Sin embargo, no se consultó a los jóvenes ni a los estudiantes. Por el contrario, se exigió su carácter obligatorio e interdisciplinario, pues estaba claro que había varias escuelas y problemas en educación sexual que requerían atención. En especial, se impulsó el trabajo desde la medicina, la psicología y las especialidades en sexología y obstetricia, de acuerdo con el grupo encargado de elaborar la propuesta. Se explicitó la necesidad de incluirlo en el proyecto educativo institucional, PEI, aunque la Ley General de Educación sancionada en febrero de

1994 –como ya se mencionó– había retrocedido, al limitarse a una mención general sobre la obligatoriedad de la educación sexual.

Se trataba de que la educación sexual se realizara de manera transversal y 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 abiertos durante el proceso de la formulación de la Ley General, por parte de los senadores que representaban a Laicos por Colombia y de la médica Espinosa, no pretendían un cambio en ese sentido; al contrario, la Ley de Educación fundamentaba las ideas de joven y de educación sexual que serían desarrolladas de allí en adelante y que consistían en 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 y Acosta, 1992)

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

Después de emitida la Resolución de 1993, la ministra conformó su equipo de profesionales, externo al MEN, con la tarea de sacar adelante el PRNES. Para diciembre de 1993, ya se había presentado una propuesta y ésta había sido debatida 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: (1) Diseño de los programas institucionales de educación sexual; (2) metodologías; (3) participación de los padres de familia; (4) ética de la educación sexual; (5) instrucciones para la realización de los proyectos pedagógicos regionales e institucionales; y, (6) materiales didácticos y pedagógicos de educación sexual (González, 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 no consistió tanto en cambiar el enfoque de la educación sexual hacia un enfoque de derechos, como en 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 implantación a las nuevas condiciones del país.

El debate se dio entre los enfoques tradicionales; el PRNES se aproximó al humanista, mientras que la CJMF y el Viceministerio de Juventud defendieron 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, que 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 motivada por el sentimiento amoroso, “él” no necesitaba dicho sentimiento para tener relaciones. En ellas, el amor facilitaba la relación sexual, y muchas veces limitaba la búsqueda del placer, pues se pensaba que dentro de la relación de pareja pedir al novio comportamientos que pudieran considerarse fuera de “lo normal”, podía generar desconfianza y deteriorar la relación.

Se planteaba que durante la adolescencia también se definía la identidad sexual y de género, se adquirían nuevos roles y se experimentaban nuevas relaciones interpersonales que contribuían a la definición de la orientación sexual. Pero mientras el adolescente requería una educación sexual basada en los derechos, el respeto y el logro de la autonomía y de conciencia para el manejo de su cuerpo y de sus decisiones (Useche, 1994), este mismo adolescente –desde el enfoque moralista– era débil. Debía por tanto abstenerse, para evitar caer en el pecado.

Por tanto, la educación estaba fuertemente orientada a evitar daños o enfermedades, negaba la realidad de los cambios bio-psico-sociales de la adolescencia y obligaba a la abstinencia, desde una postura moral. El ascenso en el porcentaje de abortos en mujeres jóvenes, por causa de embarazos indeseados y otras, reflejaba un problema social no resuelto. Este debate no se dio por las directrices ministeriales; más bien 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, en la Resolución 3353 de 1993, su realización y materialización estuvieron ausentes.

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– incluir la perspectiva de las diversas escuelas en el debate, desde la psicológica y la antropológica hasta la biológica y la médica en la sexología, sin descartar ninguna, y a partir de ahí se construyó el PRNES.

Su planteamiento central fue el reconocimiento de la función erótica, afectiva y placentera de la sexualidad, de acuerdo con los aportes del francés Gérard Zwang en la sexología. Para este momento, más que un debate amplio sobre el enfoque, al parecer, se dio un acuerdo ecléctico y pragmático. Se trataba de mejorar lo pedagógico e impulsar una apuesta ética.

La Coordinación Nacional del proyecto quedó a cargo del doctor 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, 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.

Al parecer, el PRNES no tenía como propósito central –como antes había sucedido con el Plan– prevenir el embarazo adolescente o las enfermedades de transmisión sexual. El Proyecto sí pretendía, de acuerdo con 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 la etapa preescolar: la autonomía, la convivencia, la autoestima y la salud, pero ninguno de estos se trabajó desde el enfoque de derechos.

El PRNES desarrolló también doce énfasis que se trabajarían de acuerdo con la edad y el grado del estudiante: identidad, reconocimiento, tolerancia, reci-

prociudad, vida, ternura, diálogo, cambio, amor-sexo, responsabilidad, conciencia crítica y creatividad²⁹ (Ministerio de Educación Nacional, 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)

El proyecto se puso en práctica alrededor de tres componentes. El primero, dedicado a lo pedagógico, formó docentes en todo el país y promovió la realización de especializaciones en educación sexual en instituciones de educación superior, de carácter público y privado. El segundo estaba dirigido a la comunicación, y el tercero, a la investigación. En este último se diseñó la evaluación del proyecto a nivel nacional y se elaboró la línea de base del mismo.

También se realizaron dos estados del arte: uno sobre los proyectos escolares de educación sexual (Prada, 1997), y otro acerca de la evaluación de los procesos pedagógicos del proyecto en las instituciones escolares (Isaza *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 y al control de las prácticas y vivencias de los adolescentes. No se encontraron estudios sobre las diferencias de la sexualidad entre las etnias, clases sociales y géneros. Los trabajos también señalaron el predominio de una moral higiénica en la manera de entender la sexualidad desde el conocimiento biomédico.

Las “problemáticas” planteadas en ese momento fueron enfrentadas 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 sucedió con los fascículos de *El libro de la sexualidad* publicados por *El Tiempo* desde agosto de 1995. Sin embargo, no hubo cuestionamientos sobre el predominio

²⁹ Como parte del componente de comunicación del proyecto de educación sexual, se realizó una publicación denominada *Cuadernos de sexualidad*, que incluyó doce cuadernillos (uno por cada énfasis), cuatro videos, dos casetes de música (con veinte canciones para educación en preescolar, primaria y secundaria), cuatro separatas informativas, en las que se presentaron los lineamientos de los proyectos pedagógicos de educación sexual. Así mismo, por medio del diario *El Tiempo*, el proyecto publicitó un material didáctico a partir de agosto de 1995.

preventivista en las políticas de jóvenes, ni sobre las diferencias en el ejercicio de la sexualidad por sectores, posiciones sociales o género.

Tanto en la formulación como la implantación del PRNES se vivieron tropiezos y dificultades de orden administrativo y político, en la coordinación intrasectorial e intersectorial, y en el trabajo de cooperación técnica y financiera con las agencias internacionales. Hubo gran desinterés del gobierno, del MEN y 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 para rechazar *El libro de la sexualidad*. 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 de la República– constancia de rechazo de su contenido y del poder ejercido por el MEN al avalarlo, cuestionando de paso a todos los actores involucrados: al *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”. El senador aceptó públicamente, en el mismo diario, haber pedido la salida del coordinador nacional del Proyecto, doctor Pedro Guerrero, por su “visión hedonista del sexo”, que lanzó “al gobierno a una revolución sexual”. En la misma oportunidad, exhortó a la ciudadanía a protestar en contra del MEN.³⁰

Entre los sexólogos y especialistas del tema, las opiniones fueron totalmente opuestas a las de los moralistas. Rechazaron los argumentos del senador Corsi y de algunos sacerdotes porque polarizaban el debate de una manera que hacía 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*.

³⁰ “Sectores conservadores en contra de fascículos de *El Tiempo*. Nuevas sombras sobre educación sexual del país”, *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1995.

En la Iglesia, por otra parte, varios prelados se distanciaron 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 doctor Guerrero, coordinador del proyecto, 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, que para ese momento era María Emma Mejía. Ambas se negaron a dar explicaciones, según las afirmaciones de *El Tiempo*.^{31, 32}

La presión ejercida por los moralistas al gobierno propició una reunión en la Casa de Nariño. Según la viceministra de Juventud y la ministra de Educación, ésta se había originado por invitación de la primera dama, para escuchar las opiniones de algunos prelados sobre el proyecto de educación sexual; el obispo Melguizo, capellán de Palacio, por su parte, 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 doctor Guerrero.³³

Una semana después, en el mismo diario, apareció la posición de la representante a la Cámara Yolima Espinosa Vera, quien propusiera el proyecto de ley ya mencionado, para reglamentar la educación sexual dentro de la educación formal en Colombia, durante el debate de la Ley General de Educación. La representante liberal presentó su irrestricto apoyo al *Libro de la sexualidad*, con el siguiente argumento:

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.³⁴

³¹ “Habla el Ministerio”, *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1995.

³² “Mineducación se retira de *El Libro de la sexualidad*”, *El Tiempo*, 11 de octubre de 1995.

³³ “Habla el Ministerio”, *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1995.

³⁴ “El *Libro de la Sexualidad*”, *El Tiempo*, 11 de octubre de 1995.

Para ella, la postura tradicional moralista había socializado la sexualidad con valores de negación, miedo, silencio, mitos y tabúes, que habían agudizado la problemática, en vez de resolverla. Una semana más tarde, se publicó una decisión totalmente opuesta por parte del MEN: el retiro de *El libro de la sexualidad*. Ésta fue sustentada en *El Tiempo* con base en los contenidos del libro y en su no correspondencia con la filosofía del proyecto político del gobierno, pues según la ministra María Emma Mejía –en su nota a Hernando Santos, director del periódico–, el valor de *El libro de la sexualidad* era netamente científico, pero su manejo de los valores era plenamente criticable: “El libro no respondía a la promoción de la autonomía y la autoestima, baluartes del proyecto del gobierno.”

Para completar la artimaña, la ministra añadió que la “ausencia de aspectos pedagógicos y didácticos en el libro podría provocar un malentendido en la comunidad educativa”, razón de más para retirarlo de circulación. Con esto, se lavó las manos y ratificó la postura del gobierno de apoyo al moralismo.

Cabe resaltar que esta publicación había pasado por varios filtros antes de llegar a su destino final: autores, sexólogos expertos de la Universidad Complutense de Madrid, editores, especialistas colombianos, el Viceministerio de Juventud y otras instancias del MEN, los redactores y lectores de *El Tiempo*. Diversas voces de académicos, profesionales, especialistas, representantes de organizaciones no gubernamentales y entidades especializadas, como la Asociación Colombiana para el Estudio de la Población, ACEP, publicaron su respaldo a *El libro de la sexualidad* y al PRNES, a través de *El Tiempo*.³⁵

Por otra parte, llama la atención que tres meses antes, en julio de 1995, cuando estaba en boga el PRNES, Adelina Covo, la viceministra de Juventud, responsable máxima de este Proyecto de Educación Sexual en el MEN, destacara –como uno de sus atributos– el lenguaje sencillo y veraz que empleaba, sin que por ello perdiera su valor científico, más teniendo en cuenta que se tocaban valores tan polémicos; además, resaltaba la calidad del trabajo del Viceministerio. En cambio, en el momento del conflicto con la Iglesia y los otros actores, la misma funcionaria no exigió ninguna aclaración ni presentó su opinión sobre el PRNES.

El Tiempo publicó el drástico giro en la posición del Ministerio, que había obedecido a la presión de los sectores conservadores. Tanto la presión permanente del senador Corsi –con sus declaraciones a los medios de comunicación, su amenaza

³⁵ “Voces a favor”, *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1995.

de movilización y su boicot al dramatizado “Pecado santo”³⁶—, como el despido del doctor Guerrero y la presentación de las cartas de la viceministra y de la ministra de Educación, lograron su cometido.

El contexto político era propicio para que la situación se resolviera en favor del escenario más negativo para el PRNES. El Proceso 8.000, 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 representativas del país, favoreció el resultado para los sectores conservadores.

La presión que empezó con el rechazo a la publicación de *El libro de la sexualidad*, culminó en la cúpula presidencial, con la concesión por parte del gobierno de retirar dicha obra de circulación, a cambio del apoyo político de los cristianos en el Congreso, como lo ratificó la periodista María Elvira Samper, al afirmar que era evidente —en medio de un proceso como el 8.000— hacer concesiones a la postura moralista, tras lo cual señaló el impacto de esta concesión política en un problema que no era moral sino de salud pública.

Para ella, la decisión gubernamental había tenido un enorme costo para el país, para los adolescentes y jóvenes, y —añadió— para las mujeres, que no encontrarían otra alternativa distinta al aborto clandestino, por la ausencia de una política nacional de educación sexual (Samper, 2007).

Instituciones que compartían el enfoque tradicional sobre la educación sexual, tales como Universidad 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 *El Tiempo* con argumentos que censuraban moralmente la sexualidad fuera del matrimonio o el uso de métodos anticonceptivos, por ser artificiales, y por ende, nocivos para la salud de la mujer.

En el mismo sentido, el Episcopado colombiano realizó —en alianza con la Policía nacional, con religiosos y miembros del movimiento Provida— un proyecto audiovisual denominado “Cultura preciosa”, dirigido a jóvenes, con el propósito de difundir los valores tradicionales sobre sexualidad, en el cual describía al joven como víctima de los medios de comunicación y de la industria farmacéutica. Su

³⁶ Serie de televisión emitida en 1995, durante la Alcaldía de Antanas Mockus, dirigida por Jorge Alfí Triana. El tema central era la sexualidad y las relaciones sexuales desde una aproximación liberal.

discurso confrontó las viejas ideas neomalthusianas del control poblacional, que buscaban evitar la extensión de la pobreza y se justificaban tras una supuesta protección de los pobres, los marginados y los jóvenes; pero al asumir ese rol protector, subvaloraban la capacidad y la autonomía de los jóvenes.

El fin del PRNES se decidió en el gobierno del conservador Andrés Pastrana (1998-2002). Fue desmantelado el equipo técnico nacional del MEN, como había ocurrido con el doctor Pedro Guerrero. Sus integrantes fueron reemplazados por personas pertenecientes al Opus Dei, quienes redireccionaron el proyecto hacia un modelo sexual moralista y represivo, totalmente opuesto a su versión original (González, 2008).

El cambio del PRNES, de un Viceministerio a un programa presidencial, estuvo bajo el cargo del actual senador liberal Juan Manuel Galán.³⁷

En otras palabras, el Proyecto volvía a ser un programa presidencial, como lo había sido durante el gobierno de César Gaviria. La decisión trajo ventajas al Presidente en el manejo político del mismo, pero limitó todo el margen de acción del Proyecto, pues si bien una CJMF era más manejable para el Presidente, esta condición le restaba institucionalidad al Proyecto, y por tanto, eficacia.

La lucha y oposición política entre los moralistas y los liberales acabó con el PRNES, pese a que éste se había planteado como parte de la Ley General de Educación y de haber respondido desde sus inicios a los lineamientos de la Carta constitucional. Con este antecedente, el país dejó de impartir educación sexual en las instituciones escolares; pero ello no ocurrió exclusivamente en razón de la oposición de los moralistas y los liberales.

La correlación de fuerzas puso en el escenario, además de la profunda tradición cristiana del país, a otras religiones minoritarias –evangélicos, cristianos, testigos de Jehová, protestantes, etc.–, quienes compartieron la misma posición tradicional frente a la sexualidad.

Además, la coyuntura política de la crisis del gobierno de Samper Pizano tuvo consecuencias en muchos terrenos. Éste fue uno de ellos. Cabe resaltar también que la derechización del país comenzó con Pastrana, pero habría de profundizarse, como se explicará en el siguiente capítulo.

³⁷ No es 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.

POR LOS DERECHOS: NUEVO IMPULSO DEL MOVIMIENTO DE MUJERES

Promulgada la Constitución del 91, las mujeres asumieron el debate público sobre el aborto, de cara a la incapacidad de los poderes políticos de enfrentarlo, ampliamente demostrada durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente. El móvil central fue la posibilidad de hacer realidad los derechos sexuales y reproductivos y la laicidad del Estado. Sin embargo, el debate sobre la despenalización del aborto habría de tomar otro rumbo.

De un lado, parlamentarias y feministas habían introducido el tema de la libre opción frente a la maternidad, con base en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, (Cedaw, por sus siglas en inglés), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, suscrita en 1980, por 112 países, que Colombia había aprobado como Ley de la República, en 1981.

Aún así, su aplicación en el país apenas comenzaba, y así lo demostró el debate sobre la despenalización del aborto por motivos de violencia en contra de la mujer. En nuestro medio, todavía no se permitía que la mujer decidiera libremente su maternidad ni se aceptaba su autonomía procreativa. Sólo en casos extremos, y mediante autorización expresa de un juez, la mujer podía decidir sobre el curso de su embarazo.

El movimiento de mujeres y de feministas se vio fortalecido, especialmente en cuanto a su proyección política, por influencia de la lucha contra la discriminación de la homosexualidad, que tuvo lugar a finales de los años 80, durante la segunda revolución sexual. Este impulso amplió la base social y política de los movimientos feministas, cuya discusión en procura de la despenalización del aborto se alimentó, entre 1992 y 1996, de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, en la esfera nacional, y de la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, en la esfera internacional. Tales son los temas a tratar en el presente apartado.

Las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente dieron lugar a una coyuntura que revitalizó a las diversas organizaciones sociales y movimientos populares frente a distintas problemáticas socioeconómicas, regionales, étnicas y de género (Viveros, 1997). No sólo se amplió la base social de tales organizaciones; también su trabajo político se hizo más sólido. De una parte, se configuró la Red Nacional de Mujeres, desde la cual se discutieron los problemas que afectaban a la mujer. De otra, mujeres feministas y de filiación política diversa (liberales, conservadoras, comunistas y socialistas) presentaron sus propuestas cobijadas por

el lema “sin los derechos de las mujeres la democracia no va” (ibid., 1997); y demandaron la consagración de la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres, así como la prohibición de discriminación por sexo y opción sexual, algo muy distinto de 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 por los movimientos de mujeres. Y la Constitución Política de 1991 dio nuevo impulso al debate del aborto, al promulgar un conjunto de derechos relacionados con la construcción de una sociedad más democrática y participativa, esto es, derechos fundamentales de ciudadanía. Los derechos a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la salud reproductiva abrieron la posibilidad de vivir la sexualidad de otras maneras y de luchar por la igualdad de oportunidades para las mujeres. Esto allanó el terreno para el ejercicio de la ciudadanía reproductiva.

Sin embargo, como el gobierno se oponía al aborto con la misma fuerza que la Iglesia, no brindó respaldo ni protección efectiva al derecho de las parejas de decidir libremente el número de hijos a tener o su espaciamiento. Para la Iglesia, el aborto era (como sigue siendo) un pecado que merecía castigo, pues atenta contra el derecho a la vida del feto, que empieza desde la concepción (Hurst, 2004), y para el gobierno, era un delito (*Revista Semana*, 1993), lo cual no significaba que controlara la creciente oferta de clínicas en las que se realizaban abortos clandestinos. Los periódicos de circulación nacional y regional diariamente publicaban sus ofertas, a pesar de las críticas y debates públicos sobre esta actividad y sus efectos –como problema de salud pública–, que venían haciendo las mujeres desde los años 70.

En 1993, el debate fue retomado en el Congreso. Ana Pechthalt, representante a la Cámara por el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, del partido Liberal, presentó el proyecto de ley 218 de 1993. Lo orientó a defender y proteger los derechos de la mujer y a despenalizar la interrupción voluntaria del periodo de gestación, sólo para la mujer mayor de 18 años. Retomó la libre opción de la maternidad como derecho y definió el aborto como un medio que no buscaba el control de los nacimientos sino el ejercicio de tal derecho. Según su propuesta, el aborto se podría realizar antes de cumplirse noventa días de gestación, y sólo en caso de peligro para la salud física o psíquica de la mujer o del concebido, o cuando las condiciones socioeconómicas de la mujer, su familia o su pareja lo justificaran. El proyecto también preveía el derecho a la objeción de conciencia por parte del personal de salud.

En la exposición de motivos, se presentaron tres fundamentos: la Constitución del 91, la Cedaw y el Código Penal de 1980. Con la Constitución, Pechthalt defendió los valores y principios de la vida y los derechos de la mujer: convivencia, trabajo, justicia, libertad y paz, que desempeñaban un papel fundamental en la justificación de la ley, pues las principales causas del aborto eran la violencia, la escasa y mala educación sexual y las fallas de los métodos de anti-concepción. Al mismo tiempo, se valió de los lineamientos de la Cedaw para destacar la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres y la necesidad de poner en funcionamiento la libertad de la pareja para decidir el número de hijos y su espaciamiento. Finalmente, con base en el Código Penal, debatió la noción de vida humana, tan discutida con la Iglesia, y propuso revisar el aborto sin penalizarlo y sin asumirlo como pecado.

Si la Iglesia no ha podido definir el inicio de la vida en un momento único (ya que antes se determinaba por el sexo, ochenta 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 antes de que fuera sometido a debate.

Rápidamente, el partido Conservador presentó el proyecto de ley 321 de 1993, con el fin de defender la protección del concebido no nacido. El senador Fernando Mendoza Ardila, designado ponente, pidió 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 adquiriría capacidades propias desde el momento de unión entre el óvulo y el espermatozoide. El valor de la vida y los derechos de la madre no eran importantes para él, frente a los del no nacido, que daban razones suficientes para exigir a la sociedad en pleno “negar dar a la madre la ‘licencia para matar’ [...] el aborto es un homicidio agravado”; por tanto, se requería la intervención del Estado para garantizar la protección de la vida del no nacido, independientemente del consentimiento de la madre.

Además de discriminar a la mujer y negar sus derechos, el senador Mendoza pidió que se legislara respecto de su cuerpo y sus decisiones sobre la maternidad sin su participación; también que se penalizara la conducta de la mujer, del médico o personal tratante y del funcionario administrativo implicado. Para él, más que una víctima de la violencia, la mujer era su causante, pues “la permisividad es la

causa de la violencia que azota al país”, y sólo con “el cumplimiento de la normatividad existente se resuelve” (Mendoza, 1993). El trámite de este proyecto de ley tampoco prosperó.

Entre 1993 y 1995, mientras que el Congreso de la República hundía dos proyectos de ley sobre el aborto, el mundo definía el problema más importante en materia de los derechos sexuales y reproductivos. Los movimientos de mujeres, de jóvenes y feministas se sumaron a la ratificación de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos, declarados así desde 1993, en Viena. Éste fue el inicio de un gran cambio en otro plano, que afectaría necesariamente la orientación de la política de salud sexual y reproductiva, y también el destino de la lucha por el aborto.

Posición socialdemócrata sobre la salud sexual y reproductiva

El protagonismo de los actores intergubernamentales, durante la década del 90, permitió la promoción de los derechos sexuales y reproductivos 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, los agentes y movimientos sociales se dieron cita en tres conferencias mundiales sucesivas, con el propósito de defender la apuesta universal de los derechos humanos. El bloque de constitucionalidad fue la expresión más contundente de la posición socialdemócrata sobre los derechos sexuales y reproductivos. En el país, el debate se dio entre esta postura y la posición neoliberal, que buscaba prevenir los problemas mediante una lógica mercantil.

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”, que consagró estos derechos como norma universal, independiente de las normas vigentes en cada uno de los estados nacionales individuales. 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 afirmó que las mujeres deben gozar de salud física y mental a lo largo de todo su ciclo vital, reafirmó sus derechos de acceso a la educación en condiciones de igualdad en todos los niveles y de 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 la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, CIPD, en El Cairo, 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 los mismos, 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. Incluyó también el derecho a adoptar decisiones relativas a la sexualidad y la reproducción, sin discriminación ni coacciones de violencia (Díaz, Cabral y Santos, 2004).

Esta Conferencia promovió la equidad y la igualdad de los sexos y los derechos de la mujer, con base en los lineamientos de la Cedaw, sobre la cual la Organización Mundial de la Salud, OMS, ratificó la definición de salud sexual y reproductiva.

En El Cairo, la sexualidad y las relaciones de género también se vieron como parte de los derechos sexuales y reproductivos:

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. (UNFPA, 1998)

Menos de un año después, en 1995, se realizó la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer³⁸, en Beijing, la más significativa de las reuniones internacionales celebradas en la última década. En ella se reafirmó y fortaleció el consenso logrado en El Cairo y se exhortó además a la protección de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, más allá de la demografía mundial, para generar las acciones y políticas en favor del bienestar de la mujer (ibid., 1998).

³⁸ Entre 1975 y 1985, se celebraron cuatro conferencias internacionales de la mujer, desarrolladas en torno de tres ejes: igualdad, desarrollo y paz. Su realización permitió que la cuestión de la igualdad entre mujeres y hombres ocupara un lugar importante en la agenda mundial. La primera conferencia se realizó en México, en 1975, y coincidió con la celebración del Año Internacional de la Mujer; la segunda, en Copenhague, en 1980; la tercera, en Nairobi, en 1985; y la cuarta fue la de Beijing.

Estas tres conferencias cambiaron el destino de miles de jóvenes y mujeres en varios continentes. Los derechos sexuales y reproductivos 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.

Sin embargo, la respuesta del Estado colombiano y de algunos actores sociopolíticos involucrados en la disputa fue de desconocimiento de los compromisos adquiridos internacionalmente; quienes respaldaban la postura eclesial tradicional mantuvieron su postura, y algunos, en vez de confrontar el mandato internacional, 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 volvieron a respaldar el Concordato. El poder judicial –como parte de la estructura del Estado– se movió en la misma dirección de la Iglesia.

Por su parte, los jóvenes y movimientos de mujeres optaron por continuar impulsando la adopción del mandato de Beijing y ampliando su acción política.

Mientras tanto, el aborto clandestino seguía siendo la única opción para muchas mujeres, quienes pagaban por él un costo demasiado alto: la ilegalidad y el riesgo de morir (Córdoba, 1990).

La Iglesia rechazó los resultados de estas conferencias, pero no a través del debate abierto, sino exigiendo respeto por los valores cristianos y por la institución eclesial, así como la censura de algunos de sus conceptos, como “parejas”, “derechos sexuales y reproductivos” o “educación sexual” (Center for Reproductive Rights, 2000). En realidad, nada de lo acontecido logró afectar la postura eclesial: ya en su mensaje a la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, el papa Juan Pablo II reconocía las responsabilidades del hombre como padre, pero destacaba el papel de la mujer en la defensa de su dignidad femenina y de la maternidad. En otras palabras, en representación del patriarcado eclesial, el Papa pedía, más que respeto a los derechos de la mujer, respeto a su maternidad.

Cabe recordar que la Iglesia Católica, en tanto no es miembro, carece de estatus que le permita ejercer una autoridad gubernamental, como la de cualquier Estado, al interior de la ONU. Es tan sólo un observador permanente, a pesar de su condición de Iglesia universal. Durante las conferencias, la Santa Sede propició alianzas con los representantes de gobiernos conservadores y de organizaciones de extrema derecha, para obstruir los consensos en la formulación de las políticas de salud sexual y reproductiva, sobre la base del valor social de la mujer como madre, por encima de su valor como ciudadana o como servidora pública (Kissling, 1996: 5).

Al parecer, la Iglesia Católica quería obstaculizar el ejercicio de los derechos de las mujeres, pues hizo caso omiso de las normas de Naciones Unidas para el debate y promoción de políticas dirigidas a personas de distintas religiones o sin religión, y actuó como si los otros fueran miembros de su estructura eclesial. Su postura durante y después de las conferencias fue de desconocimiento de los derechos en debate, aunque su representatividad no le permitiera tomar decisiones por las mayorías.

Las pretensiones de la jerarquía católica han sido fuertemente cuestionadas frente al poco interés que ella ha mostrado en materia de derechos. Por ejemplo, la Santa Sede nunca ratificó el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ni la Cedaw.

Valga aclarar que tal posición no es compartida por los católicos más progresistas. Entre estos, se destaca el movimiento de Católicas por el Derecho a Decidir, CDD, que se opuso frontalmente a la jerarquía eclesial rechazando su apropiación de la conciencia de los fieles, especialmente de las mujeres, y su manipulación. En oposición a tal abordaje, esta organización propuso el derecho a decidir libremente a partir de la conciencia individual. De allí su nombre.

En Colombia, CDD, igual que la Red Latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir, se han conformado con mujeres católicas de diferentes sectores sociales, incluidas profesionales, campesinas, indígenas, afrocolombianas, LGBT, jóvenes y feministas. Desde sus inicios, se articularon 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.

El papel de CDD en el debate nacional, regional e internacional del aborto y de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres ha sido clave y muy activo. Desde las conferencias internacionales, se ha enfrentado al Vaticano con argumentos teológicos e históricos, y con numerosas publicaciones –entre ellas, *Conciencia latinoamericana*–, a través de las cuales difunden sus reflexiones ético-religiosas sobre la salud sexual y reproductiva, la defensa del laicismo, la culpabilización que la Iglesia infunde respecto de la sexualidad, y la moral católica más tradicional.³⁹ Su principal fortaleza reside en la defensa de una opción ética y moral basada en la libertad de conciencia, por encima de cualquier creencia o

³⁹ *Católicas por el Derecho a Decidir-Colombia*, <http://www.cddcolombia.org> (consultada el 7 de enero de 2010).

credo (Mazo⁴⁰, 2008; idem, 2009). Su respaldo a la organización y al movimiento de mujeres, sin distingo de religión, clase o filiación política, le han valido logros y realizaciones en la difusión de sus valores.

En Colombia, después de las conferencias de mediados de los 90, en el Congreso de la República se debatió sobre el cumplimiento de los compromisos con los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, pero fue necesario esperar más de una década para hacerlo realidad. Entre tanto, la expresión de otros poderes no se hizo patente. Las altas cortes tuvieron que responder a la enorme cantidad de tutelas interpuestas por ciudadanos en defensa de sus derechos sexuales y reproductivos, en su mayoría, demandas relativas a la interrupción voluntaria del embarazo, que desde 1992 señalaban la inconstitucionalidad del Código Penal de 1980.

La Sentencia C-133 de 1994 es muy representativa del “conflicto socio-político” que se estaba dando en torno de la penalización del aborto: en ella, la Corte Constitucional respondió a la demanda de inconstitucionalidad del artículo 343⁴¹ del anterior Código Penal (Decreto 100 de 1980), que tipificaba el delito del aborto, declarándolo constitucional. Reconoció la primacía e inviolabilidad del derecho a la vida, lo que excluía, en principio, el aborto, y autorizaba al legislador a penalizarlo.

En el debate, el defensor del Pueblo proclamó el derecho a la vida del *nasciturus*⁴², por considerarlo una persona, y por tanto, un bien jurídico, con base en un argumento “científico”: si Alfred Kastler, Premio Nobel de Física, aseguraba que el feto era un ser completo con un código genético irreplicable, había que creerle, afirmaba el funcionario (Corte Constitucional, 1994a: 6-7).

El ministro de Justicia Andrés González Díaz⁴³, por su parte, se hizo representar por Raúl Alejandro Críales Martínez, quien también defendió el

⁴⁰ Maestra en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia; miembro de CDD Colombia.

⁴¹ Estipula que la mujer que causare su aborto o permitiere que otro se lo cause, incurrirá en prisión de uno a tres años; y que a la misma sanción estará sujeto quien, con el consentimiento de la mujer, realice dicho aborto.

⁴² 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 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, 2004).

⁴³ Miembro del partido Liberal; fungió como gobernador de Cundinamarca antes de aceptar el ministerio de Justicia en el gobierno de César Gaviria. En la actualidad ejerce otra vez como gobernador de Cundinamarca.

derecho del feto y respaldó la noción de protección integral como obligación del Estado, pero sólo sobre el feto. Y el Procurador General de la Nación desmintió al demandante argumentando que si la Asamblea Nacional Constituyente no había aceptado el aborto, él no veía por qué cambiar en ese momento.

Al final, la decisión de la Corte Constitucional se basó en artículos constitucionales y en un concepto de la genética moderna, de expertos extranjeros, según el cual la vida inicia desde la concepción, para defender el derecho a la vida del *nasciturus* y rechazar la acusación de que se estaban vulnerando los derechos de la pareja o las libertades de conciencia y culto. Aun cuando el *nasciturus* no era persona para los magistrados de la alta Corte, sí era titular de derechos.

Con ello, ratificaron la penalización del aborto y plantearon que la pareja gozaría de libertad para decidir sólo hasta antes de producirse la concepción. Crearon así una jerarquía entre la libertad de culto y de conciencia y el derecho a la vida, en la cual primaba este último.

En síntesis, con la Sentencia C-133 de 1994, la Corte Constitucional se lavó las manos, y anotó que “la incidencia de ideas, creencias y convicciones morales en el problema del aborto” [...] demandaba hacer “abstracción de todo elemento o patrón de interpretación que no sea el estrictamente jurídico”. Tomó en su defensa la neutralidad valorativa y negó su postura política, lo cual significó un rechazo frontal al reconocimiento de los derechos de las mujeres. Finalmente, declaró exequible el Código Penal colombiano, en su artículo 343, con respaldo de los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Hernando Herrera Vergara, José Gregorio Hernández Galindo, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

Pero el debate al interior del tribunal no fue monolítico. Tres de sus magistrados hicieron salvamento de voto: Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. Argumentaron que la equiparación del no nacido a la persona humana, para hacerlo sujeto o titular de derechos fundamentales, era una tesis sin fundamento constitucional. En la opinión de dichos magistrados, al no diferenciar la protección a la vida del derecho fundamental a la vida consagrado en la Constitución, la Corte invertía la norma constitucional para referirse al *nasciturus*, pues sólo puede ser titular del derecho fundamental a la vida la persona humana nacida, sin que ello niegue la protección estatal del que está por nacer. Por consiguiente –añadían– el Estado no debía restringir los derechos fundamentales de las personas creando nuevos sujetos de derecho, ni restringir derechos fundamentales de la mujer embarazada (Corte Constitucional, 1994a) como los de libertad de conciencia, religión y autonomía procreativa (Arango, ca. 2005).

Estos magistrados invocaron la realidad colombiana en apoyo de sus tesis, y entre otros datos incluyeron la cifra de 300 mil abortos que se estaban registrando en el país por año, a mediados de los años 90 (Córdoba, 1990).

Los magistrados que salvaron su voto frente a la Sentencia C-133 consideraron que el error más grave de la Corte era intentar cambiar la Constitución, y con esto afectar la vida de las mujeres. Defender la constitucionalidad del artículo 343 del Código Penal vigente entonces, con base en su mera 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). Por consiguiente –argumentaron– la Corte Constitucional no podía, *motu proprio*, crear una competencia en derechos.

En síntesis, el debate reflejó que los magistrados del alto tribunal tenían dos posiciones sobre el Estado. La una planteaba que el Estado estaba investido de legitimidad constitucional para proteger el valor intrínseco de la vida humana, sin aceptar restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales. La otra sostenía que el Estado podía ir más allá, y exigir a sus ciudadanos obediencia a reglas y prácticas basadas en una determinada concepción de la vida particularmente relacionada con su valor sagrado. Mientras que la primera postura reconocía la existencia de un espacio de libertad para tomar decisiones morales con base en el respeto de las personas y su responsabilidad individual, la segunda negaba esa posibilidad y demandaba un comportamiento que podía llegar a forzar al ciudadano a actuar en contra de sus propias convicciones morales.

Este debate también puso el foco sobre la discriminación en contra de la mujer en la que incurrió la Corte al no proteger su autonomía reproductiva.⁴⁴ Lo esencial para la Corte no era determinar si el *nasciturus* era persona o no, sino establecer los límites del Estado para 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.

⁴⁴ Los magistrados echaron mano del “concepto médico” predominante en países donde se cuestionaba la autonomía reproductiva de la mujer. Señalaron la anticoncepción como una medida aplicable sólo en el primer trimestre del embarazo. Explicaron que en algunos casos también se aceptaba el aborto en el segundo trimestre, pero sólo cuando era necesario evitar sufrimiento del feto, con lo cual prevalecía el derecho a la vida del feto sobre la autonomía procreativa de la mujer; y que en el tercer trimestre sólo se aplicaba en casos de enfermedad o de peligro para la vida de la madre (Corte Constitucional, 1994a).

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 de ellos, 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 su estrategia, la constitucionalidad condicionada a la política pública: sus exponentes formularon alternativas a la penalización absoluta del aborto y plantearon que se trataba de aplicar la Constitución para orientar las normas y el cumplimiento de la ley.

Al examinar el uso de los recursos en ese repertorio, es claro que 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 el repertorio de 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, lo cual significa un desconocimiento de los derechos de la mujer. La censura partía de verdades absolutas sobre la vida de las mujeres y el desconocimiento de la diferencia que para las mujeres hay entre ser madre o dar la vida.

Sobre las políticas de salud sexual y reproductiva, 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 ser penalizadas, antes que asumir las consecuencias de un embarazo no deseado (González, 2005).

Los magistrados que asumieron la posición minoritaria plantearon en el 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”. Igual que lo planteado por diversos investigadores respecto del aumento de la ilegalidad, debido al predominio de la moral eclesial en el problema del aborto (ibid.; Viveros, 1997), los magistrados que salvaron su voto reconocieron una realidad evidente:

...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 ratificó el predominio de la doctrina católica sobre la mujer, sólo que en esta oportunidad a través del discurso de los magistrados de la Corte Constitucional. Para los magistrados de la mayoría, el fundamento de ser mujer estaba en la maternidad y en ser madre de familia, con base en la doctrina cristiana, en la que la autonomía del ser humano es limitada. 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. Y no sobra añadir que el patriarcado defendido por la cultura católica no sólo ha buscado controlar a las mujeres, sino también limitar todo debate y diálogo sobre problemas como el aborto, como lo plantean otros estudios (Kissling, 1996).

Si bien este debate cuestionó la gobernabilidad y legitimidad del Estado en la defensa de los derechos humanos, con base en el Estado social de derecho, en su conclusión predominó la postura de la mayoría de los magistrados de la Corte Constitucional. En definitiva, hay que reconocer el predominio de la cultura católica en Colombia, a pesar de los cambios expresados en la Asamblea Nacional Constituyente, que se plasmaron en la nueva Constitución Política de la República; y esto tiene que ver con lo que ha sido el progresivo desmonte del Estado social de derecho y del Estado laico a través de las numerosas reformas constitucionales producidas desde 1991 hasta hoy.

Otro intento de las mujeres por la equidad de género

Con el aumento del embarazo adolescente, desde 1990, de los abortos clandestinos y de la resistencia a la despenalización del aborto por parte del Estado, se intentó nuevamente generar el debate sobre el aborto en el Congreso de la República. En varios países de América Latina, tal discusión situó a 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 derechos sexuales y reproductivos, derivados de los acuerdos y compromisos internacionales, como ya se mencionó. Y en ese año, la senadora liberal Piedad Córdoba Ruiz⁴⁵ llevó por primera vez el problema de la inequidad de género al

⁴⁵ Desde el inicio de su labor como senadora, Córdoba ha trabajado por los derechos de la mujer, las minorías étnicas y sexuales, y los derechos humanos. Ha gestionado proyectos de ley en beneficio de la participación democrática, de las madres comunitarias, de las mujeres cabeza de hogar, de la comunidad afrocolombiana, de los *gays*, lesbianas, bisexuales y transgeneristas, y en contra de la violencia intrafamiliar.

Senado de la República, con un proyecto que intentaba avanzar en la definición de políticas de salud reproductiva. En sus motivaciones, destacó una larga lista de antecedentes de rechazo a la despenalización y propuso superar los obstáculos que planteaba el gobierno, a la luz de la experiencia de otros estados latinoamericanos y los compromisos adquiridos en la esfera internacional, en un marco de reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos.

La senadora Córdoba puso especial énfasis en los derechos de las mujeres como alternativa para enfrentar la inequidad y la violencia de género. Reclamó al Estado colombiano por su indiferencia frente a las condiciones impuestas a las mujeres para la reproducción y por las deplorables condiciones de pobreza a las que se las sometía (Córdoba, 1995). El proyecto pretendía convertir la despenalización de aborto en ley de la República, como una medida efectiva para disminuir las brechas de inequidad entre los géneros, desde la salud sexual y reproductiva.

A pesar de los argumentos que justificaban la iniciativa y de la importancia del problema que ponía en discusión, en el Congreso de la República, el proyecto de ley propuesto por Piedad Córdoba, en 1995, también fue hundido sin mediar 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 en la protección de las mujeres, especialmente las que se ven abocadas al aborto clandestino.

SÍNTESIS

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.

Con el Consenso de Washington se suscribieron las reformas estructurales impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que en Colombia enmarcaron la reforma de Estado y el cambio en las políticas sociales, al inicio del gobierno de César Gaviria. Con una lógica de subsidio a la demanda con focalización, inserción al mercado por la vía neoliberal, y con disminución

Es considerada una de las mujeres más representativas del movimiento latinoamericano feminista. Forma parte del grupo interparlamentario poblacional, por medio del cual se impulsan políticas públicas en salud sexual y reproductiva. En 1995, era líder del Movimiento Poder Ciudadano Siglo XXI, del ala izquierda del partido Liberal.

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 lanzando al escenario a un nuevo actor: la Consejería Presidencial de Juventud, Mujer y Familia, 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, las casas y oficinas de juventud de varios departamentos y ciudades colombianas, así como los emprendimientos y programas de prevención de drogadicción, fueron el vehículo de expansión de esta política, que redujo los acuerdos constitucionales a su mínima expresión, expulsó a los actores defensores de los derechos y desplegó el preventivismo con base en un imaginario sobre el joven peligroso que se traía desde los años 60 y el viejo temor al aumento del gaminismo de los años 20; ello, agudizado por el problema del sicariato juvenil de los años 80.

El control y contención del comportamiento del joven que predominó en la política, se sustentó en una idea tradicional de la institución estatal, paternalista y asistencialista; y no hay que olvidar un aspecto crucial de la contienda: un movimiento estudiantil debilitado y disperso, marginal y desorganizado frente a la objeción de conciencia. La presión de los actores internacionales funcionó 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 hacia la poblacional, con un aspecto común: el joven fue exaltado mediante una identidad política de cambio e innovación.

En salud sexual y reproductiva, se debatieron los enfoques tradicionales de educación sexual y predominó el moralista, debido a la lógica de la Ley General de Educación de 1994 y a su buena articulación con el preventivismo, en medio de valores patriarcales arraigados.

Fue sintomático el cambio de la Consejería Presidencial de Juventud, Mujer y Familia a un Viceministerio de Juventud de corta vida (sólo cuatro años); planteó la fuerza del preventivismo para la expansión del capital humano desde el sector educativo, con base en una vieja idea asociada a la facilidad de ubicación de poblaciones cautivas en la escuela; pero fundamentalmente obedeció a los problemas de gobernabilidad del presidente Samper en medio del Proceso 8000.

La educación sexual mantuvo su esencia y el predominio moralista, mientras que la autonomía de los jóvenes quedó relegada a los documentos de académicos y expertos en el tema. Tampoco se debatió el embarazo adolescente, la sexualidad en la adolescencia o el ejercicio de la sexualidad de los jóvenes como un problema público, excepto por la acción de tutela interpuesta por una maestra de escuela a quien se vulneraron sus derechos porque intentó educar a sus estudiantes 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, que 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 que generara descomposición social. Se hizo alianza con el Departamento Nacional de Planeación para definir políticas con un fuerte énfasis en el preventivismo. Sin embargo, aumentó el desempleo en las mujeres de 14 años en adelante. De allí, el énfasis en el control del embarazo, pero ahora con sanción moral igual que en el caso del 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 drogas y en la delincuencia. Esta asociación con el vago y el gamín perduró –al producirse un cambio en el papel social del joven y su potencialidad– junto a la asociación de joven con capacidad de cambio y renovación, pero también inexperto, que ganó identidad política en su condición de 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 distingo de ninguna clase, para introducir la libre opción de la maternidad, con apoyo de parlamentarias liberales y feministas. En la coyuntura de la Constituyente impulsaron el debate por la despenalización del aborto, la defensa de su autonomía y los derechos sexuales y reproductivos; pelearon la igualdad de

derechos y oportunidades para hombres y mujeres y la prohibición de discriminación por sexo y opción sexual.

Gobierno e Iglesia se opusieron, por considerar al aborto un delito y un pecado. Sin embargo, la contienda mantuvo la orientación socialdemócrata y se logró –entre 1993 y 1995– el bloque de constitucionalidad por los derechos sexuales y reproductivos, con tres conferencias mundiales que defendieron la apuesta universal de los derechos humanos: la Conferencia Mundial de Derechos de Viena, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, de El Cairo, y la Cuarta Conferencia sobre la Mujer de Beijing, que reafirmó y fortaleció el consenso de El Cairo y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

La dinámica generada por tales eventos enfrentó la oposición de los conservadores y de la extrema derecha, que se propusieron obstruir los consensos y acuerdos de las conferencias internacionales.

La Iglesia ha obstaculizado los derechos de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos en general. Y la Santa Sede, si bien tiene la potestad para hacerlo, no ha ratificado el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ni la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Entre los católicos progresistas, cabe destacar el movimiento de Católicas por el Derecho a Decidir, CDD, que dio apoyo a la despenalización del aborto.

El debate sobre el aborto en las altas cortes no fue monolítico. Con motivo de la Sentencia C-133 de 1994 sobre la inconstitucionalidad del Código Penal, se peleó el derecho a la vida del *nasciturus* frente a la libertad de conciencia y al derecho a la autonomía procreativa. Se cuestionó la neutralidad valorativa con que la mayoría de magistrados de la Corte Constitucional pretendió obviar el debate político, pese a que su decisión cambiaba la Constitución y con esto la vida de las mujeres.

Así se puso la decisión del legislador por encima de la Constitución. El Estado se cambió, de Estado social de derecho, a Estado autoritario, al imponer a la mujer un comportamiento en contra de sus convicciones morales, a pesar de que algunos magistrados advirtieron sobre la ineficacia penal ante la práctica del aborto y señalaron su implicación en el deterioro de la legalidad y de la legitimidad del Estado.

Aun así, predominó la cultura católica, lo que favoreció el desmonte del Estado social de derecho y del Estado laico a través de las muchas reformas constitucionales producidas desde 1991 hasta hoy. Se naturalizó la ilegitimidad estatal.

En el Congreso de la República, la senadora liberal Piedad Córdoba debatió sobre la equidad de género, en 1995, defendiendo los compromisos del bloque de constitucionalidad y los derechos sexuales y reproductivos. Pese a que era la primera vez que este problema llegaba al Senado, en relación con las políticas de salud reproductiva, la iniciativa de Córdoba fue archivada.

CAPÍTULO IV

CONSOLIDACIÓN DEL PREVENTIVISMO: POLÍTICA DE ESTADO (1997-2001)

En este capítulo se presenta la configuración de la política de juventud del Estado que consolidó el preventivismo y la articulación entre el control y la salud sexual y reproductiva de los jóvenes. Las confrontaciones se enmarcaron en el debate por la gobernabilidad y legitimidad del presidente Samper, de cara al Proceso 8.000. Paulatinamente, el movimiento estudiantil se debilitó y en el curso de la formulación de esta política quedó excluido del debate.

Pese a que el control del embarazo adolescente apareció en primer plano¹, en sintonía con la lógica preventivista, pero sin reconocer la realidad del aborto² o de los derechos sexuales y reproductivos, en la Corte Constitucional se produjo un cambio que privilegió 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 dos mujeres de 19 años, en estado de embarazo, abortaba. La polémica por la educación sexual pasó por el desmonte y desconocimiento del Programa de Educación Sexual. Esto, en medio de una contienda que aumentó el control sobre la misma desde el poder despótico del Estado y específicamente del partido Conservador.

¹ Profamilia seguía reportando el aumento del embarazo en mujeres adolescentes; para 2005, la ENDS reportó una tasa de fecundidad era de 90 por mil y el embarazo adolescente alcanzó una proporción de 21% (Profamilia, 2000 y 2005).

² Para el año 2002, por cada nacimiento había cuatro abortos; por cada aborto complicado había siete u ocho embarazos; y en total, 16% de las muertes maternas eran por aborto inducido. El aborto inseguro era la tercera causa de mortalidad materna. En 2005, las muertes maternas aumentaron: de las 478 muertes por diferentes causas, 77 fueron ocasionadas por abortos inseguros. Además, sólo uno de cada cuatro abortos inseguros llegaba a un hospital. Se estimó que 60% del total de los abortos que ingresaban a los servicios eran inducidos (Rodríguez, ca. 2006).

POLÍTICA ESTATAL PARA JÓVENES (JULIO DE 1997)

Mientras que en 1992 se formuló una política de gobierno para jóvenes, en la segunda mitad de esta década se pretendió formular una política que reglamentara el mandato constitucional de 1991. Tal iniciativa surgió durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), en medio de una de las mayores crisis sociales y políticas que ha vivido el país, dada por la sinergia entre la clase política y el narcotráfico. Andrés Pastrana, del partido Conservador, el candidato derrotado, denunció la financiación parcial de la campaña del presidente electo, Ernesto Samper, por parte del narcotráfico. Con ello, dio inicio el Proceso 8.000, que aún no concluye del todo.

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 de 1991 se desvirtuó con las elecciones parlamentarias de 1994. El movimiento AD M-19, que había logrado 22 curules en la Asamblea Nacional Constituyente, obtuvo sólo dos en esa coyuntura electoral. Los liberales ganaron las elecciones presidenciales con un margen de 157.000 votos, en medio de una alta abstención; sólo votó 67,63% del total de los posibles votantes (Murillo y Mejía, 1998). En el Senado y en la Cámara de Representantes, los liberales se mantuvieron como mayoría.

En este marco, la contienda política definió la formulación de la primera política estatal dirigida a los jóvenes, en la mitad del periodo del presidente Samper. Ella estuvo antecedida por una confrontación entre congresistas de diferentes partidos políticos en torno de proyectos que confluían en la Ley de la Juventud, que inició pocos meses después de la promulgación de la Constitución del 91 y que habría de prolongarse por varios años.

La primera de tales iniciativas, presentada en 1992, planteó la visión y participación de los jóvenes de la Asamblea Nacional Constituyente. Luego vinieron otras cuatro, en menos de dos años, que surtieron un breve trámite legislativo, y sólo tras el cambio en la institucionalidad de juventud creada durante el gobierno saliente de César Gaviria fue aprobada la Ley 375 de 1997 o Ley de la Juventud.

En esta sección se presentan las confrontaciones entre los distintos actores que dieron lugar a esta ley.

Dos procesos convergieron en la formulación de la política de juventud de 1997:

- 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.
- La configuración estratégica del Viceministerio de la Juventud, dependiente del Ministerio de Educación Nacional, como institucionalidad específica para los asuntos de juventud, con reconocimiento y respaldo del jefe de Estado. Si antes la política había dependido de la Presidencia, ahora sería el resultado de la gobernabilidad de Samper.

El parapeto de lo social

Los debates por la aprobación de esta ley duraron casi cinco años, entre 1992 y 1997. Corrieron paralelos con las discusiones de los Conpes de 1992 y 1995. Mientras que el gobierno estudiaba el Conpes, el Congreso intentaba concretar un mandato constitucional para la juventud, pero la tensión se mantenía, con el predominio del preventivismo, que venía desde finales de los 80. Aquí presentaremos el primer intento de romper ese predominio en la política de juventud. Esto incluye los debates de los proyectos de ley de juventud en la Cámara de Representantes y en el Senado, hasta la aprobación del texto final, en mayo de 1997.

Sobre los primeros intentos de articular una ley de juventud se sabe muy poco. En los archivos no hay rastros significativos del proceso. Sólo aparecen referencias de la presentación que hizo Jaime Andrés Gómez, filósofo y literato antioqueño, exconsejero escolar y asesor de la GTZ en políticas de juventud, en el marco del Encuentro Nacional “Balance de diez años de la Ley de la Juventud en Colombia”, que se realizó en Medellín, del 4 al 6 de julio de 2007, con respaldo de la OPS, la GTZ, la Gobernación de Antioquia y Unicef, para aportar al debate legislativo acerca de la política de juventud.

En lo que aparece como un balance negativo de la Ley de la Juventud, Gómez expuso algunos de sus antecedentes, desde 1990, con el Movimiento por la Séptima Papeleta y el proceso constituyente de 1991. Al parecer, estas dinámicas animaron la primera propuesta de una ley de juventud, cual fue el proyecto de ley 156 de 1992, que presentó el representante liberal Camilo Sánchez y que fue archivado.

Más adelante, el impulso de los estudiantes llegó hasta el Congreso, con el proyecto de ley 146 de 1993, que insistía en recuperar los debates y planteamientos sobre la juventud dados en el seno de la Constituyente, relativos a los derechos de

la protección y formación integral, y a la promoción de organizaciones juveniles sin detrimento de su autonomía, por parte del Estado. En este caso, tras la asignación de ponentes para el primer debate, en la Comisión I del Senado, la iniciativa también fue archivada (Gómez, 2007b: 15-17).

En ese mismo año, fue presentada al Senado una tercera propuesta, por parte de la senadora liberal Piedad Córdoba, mediante el proyecto 186 de 1993, que corrió con la misma suerte de los anteriores. Su propósito era hacer realidad los derechos de los jóvenes, y los fundamentos de la propuesta eran similares a los de los proyectos precedentes: la participación y la autonomía del joven.

El cuarto intento fue el proyecto 342 de 1993, iniciativa del senador Andrés Pastrana Arango, miembro del partido Conservador, que en ese momento estaba en la oposición al gobierno. También fue archivado, aunque sus lineamientos se orientaban al fomento del joven como actor estratégico del desarrollo. Su orientación central apuntaba a facilitar la inserción económica del joven y a impulsar una política educativa en ciencia y cultura.

Con esta propuesta, se diferenciaron bien las posturas predominantes frente al joven: una, de tendencia liberal y de izquierda, lo veía como sujeto de derechos; y la otra, conservadora, lo veía como individuo sujeto al poder socioeconómico.

En 1994, ya con Ernesto Samper en el gobierno, fueron discutidos dos proyectos más, pero en este momento la correlación de fuerzas cambió: la izquierda siguió defendiendo los derechos, pero las liberales abrazaron la perspectiva del joven como actor del desarrollo.

El senador Hernán Motta Motta³, del partido Comunista Colombiano, presentó el proyecto 65 de 1994, para crear los consejos de juventud, a nivel nacional, departamental y municipal, y establecer mecanismos de participación política, económica, social y cultural para los jóvenes del país.

El senador liberal Armando Estrada Villa⁴ presentó, a su vez, el proyecto de ley 104 de 1994, o Ley Nacional del Estudiante y de la Juventud. Sus ideas eran similares a las del proyecto presentado por Pastrana: insertar al joven al sistema educativo como una vía hacia el desarrollo económico del país. En el curso de este debate, en la Cámara de Representantes, el representante Barlahán Henao Hoyos, del partido Conservador, en su condición de ponente, propuso el apla-

³ Según el periódico *Voz*, medio oficial del Partido Comunista, el senador Motta debió exiliarse en 1993 porque se sintió amenazado de muerte por las fuerzas militares (Bogotá, 19 de agosto a 11 de septiembre de 1998).

⁴ Fue después ministro del Interior del gobierno conservador de Andrés Pastrana.

zamiento de los proyectos de Motta y de Estrada, por acumulación, buscando enfriar el debate y argumentando la “necesidad” de obtener “recursos para su viabilidad, operatividad y adecuamiento normativo”. El aplazamiento solicitado por Hoyos no fue aceptado, pero la votación quedó pendiente para la siguiente legislatura (Estrada y Motta, 1996a).

La postura del Viceministerio, en el debate del Congreso, se enmarcó en un proceso que requiere análisis. Con el Viceministerio, que constituía la nueva institucionalidad de juventud creada por Samper, se pretendía que la propuesta de política de juventud retomara el discurso “social” abandonado por el gobierno de Gaviria. Así lo anunció el Plan Nacional de Desarrollo “El salto social” (Presidencia de la República y DNP, 1995). Sin embargo, en los hechos, la política de Samper dio continuidad a las realizaciones de sus predecesores.

Los actores internacionales, por su parte, continuaron con sus acciones de cooperación, en especial, los organismos de Naciones Unidas, la OPS, el Banco Mundial, la Youth Foundation y la GTZ. Nuevas alianzas dieron continuidad a los programas y se impulsó el debate alrededor de la política de educación requerida para insertar al joven latinoamericano a las nuevas realidades de 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, para ratificar la Convención de Derechos del Joven; y en 1994 institucionalizó la cooperación internacional para consolidar su liderazgo en la orientación de la política de juventud en Iberoamérica.

En Colombia, el debate estaba centrado en la política de educación dirigida al fomento del capital humano, y en este ambiente no se firmó la Convención por los Derechos del Joven. En cambio, se promovió la discusión sobre la política de juventud, con el documento “Criterios de política del Viceministerio de Juventud”. Sin embargo, la situación en el MEN no era favorable: el presupuesto era escaso y los esfuerzos por vincular al empresariado al diseño y respaldo de la política de jóvenes no habían fructificado. El “salto social” de Samper estaba a prueba.

De otra parte, la reubicación institucional de la política de juventud no favoreció su implementación, porque aun cuando el giro en la política social del presidente Samper no significaba un cambio estructural, el Viceministerio de la Juventud, para el MEN, nunca representó más que un encargo transitorio de poca trascendencia (Viera, 2008). Además, la formulación de dos políticas de Estado, una de educación y otra de juventud, requería ampliar el campo de acción y renovación institucional, pero la ubicación del tema de juventud en un solo

sector (el educativo) la redujo al tema escolar: por más que se le quisiera dar otro enfoque, no era posible desplegarla.

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. (Ibid.)

Esto afectó la política de manera directa. Los programas de educación sexual sólo pudieron desarrollarse en el ámbito escolar, y por ello, las casas de juventud se vieron restringidas al ámbito de acción de sus convenios con las alcaldías. En los hechos, la perspectiva sectorial imponía obstáculos para extender la educación sexual a las casas de juventud, aunque en el enunciado de sus principios y fundamentos ellas contarán con gran autonomía.

En esto, no pesó tanto la escasa comprensión de la perspectiva poblacional y de derechos del sector educativo como su resistencia a un cambio incierto, ya expresada durante los debates de la Ley General de Educación, de 1994, como explicamos en el Capítulo 3. También dificultó el avance de la política de juventud en esta etapa la percepción de los congresistas de que la política económica atravesaba una crisis, hecho que propiciaba el estancamiento de algunos programas.

Paradójicamente, por primera vez en la historia, la inversión en los programas de juventud aumentó de manera importante. A pesar del Proceso 8.000 y de la crisis, los programas de juventud duplicaron su inversión, cambio presupuestal que puede observarse en la gráfica titulada “Inversión en programas de juventud en Colombia”, del capítulo anterior. Sin embargo, durante el gobierno de Samper, del total del presupuesto destinado al Viceministerio de la Juventud, (que según el Conpes de 1995 ascendía a \$700.9 mil millones), sólo fue ejecutado 5,4%, cifra ligeramente superior a la del Conpes de 1992.

Esa baja ejecución contrasta con la alta participación en el presupuesto de otras entidades del gobierno, en especial, el ICBF y el SENA. Esta última, con su programa “Mejoramiento de formación profesional y capacitación de jóvenes”, fue responsable de 84% del gasto total. La política de fomento de capital humano era la prioridad.

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

Con todo y el incremento presupuestal, el Viceministerio nunca significó un espacio de desarrollo de políticas públicas de juventud. Al contrario, sus

responsables sólo lo consideraron una tribuna política y un ámbito de relación con otras fuerzas políticas (Viera, 2008).

La primera funcionaria al frente de este Viceministerio fue Adelina Covo de Guerrero, entre 1994 y 1996; era de corriente liberal y había acordado con el presidente Samper asumir el cargo e impulsar la gestión del programa “Tarjeta joven”. Para ella, el problema consistía en que la mayoría de los involucrados en los programas sociales concedían poca importancia a los temas de juventud, y en las dificultades del manejo del presupuesto desde su 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 lfos de presupuesto. (Covo, 2008)

Al concluir su gestión en el Viceministerio, Covo Guerrero pasó a la dirección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, como era su deseo.

El siguiente viceministro fue Alex Lopera, de filiación liberal, quien participó en los debates iniciales de la Ley de la Juventud; después fue asesor de paz de la Gobernación de Antioquia, y en 1999 fue asesinado.⁵

Lo sucedió el liberal Yuri Chillán Reyes, pero por poco tiempo, pues se vinculó a la OIJ como secretario general (hoy es secretario general de la Alcaldía Mayor de Bogotá). Para él, la clave era mantener la visión del joven en “alto riesgo”, lo que privilegiaba los programas de prevención (Chillán, 1997). En esa lógica, respaldó el uso del condón para los jóvenes.

La gestión de todos estos viceministros expresó consistentemente la postura del gobierno de Samper, de implantación de políticas de juventud en el sector educativo. La excepción fue el viceministro que reemplazó a Chillán: Miguel Raad Hernández, líder del Movimiento Demócrata Independiente, de filiación conservadora, quien después fue gobernador de Bolívar. Él representó la cuota política de la oposición al gobierno, en el momento en que se agudizaba su crisis de legitimidad, cuyos efectos se sintieron en los programas de educación sexual principalmente.

⁵ Según *El Tiempo*, cuatro militares serían enjuiciados por la muerte de Álex Lopera (*El Tiempo*, 13 de octubre de 1999). Según lo expuesto ante la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en la denuncia del asesinato, la actuación de Lopera, al acompañar a un familiar a entregar el dinero de rescate de secuestro, contrariaba los intereses del Ejército Nacional.

La consolidación del preventivismo

Inicialmente, el Viceministerio de la Juventud planteó un documento clave sobre los criterios que debían contener sus programas. Con esta base se esbozaron las pautas de desarrollo institucional en el tema, así como los principios y estrategias de la política de jóvenes. Estos se fundamentaban en la Constitución del 91, el reconocimiento del joven como sujeto de derechos y deberes frente al Estado, y una perspectiva poblacional para el desarrollo humano integral que no debía circunscribirse a ningún sector particular.

El documento del Viceministerio destacó dos visiones distintas sobre la juventud: una asimilaba al joven a lo múltiple y diverso; la otra, a las fuerzas para el desarrollo del país. La primera privilegiaba su “capacidad vital” y “creatividad”, según los planteamientos de algunas investigaciones sobre movilización de jóvenes⁶; la juventud era descrita como una “etapa del ciclo vital”, de carácter “heterogéneo”, que ofrecía multiplicidad de vínculos sociales.

La segunda visión destacaba al joven por su valor demográfico e incidencia en “la modernización socioeconómica para la construcción de la democracia y la paz” (Viceministerio de la Juventud, ca. 1995), elementos con los cuales la juventud podría cumplir el reto de “integración económica y cultural en marcha”. Planteaba que el joven que ingresara a la política, más que un sujeto de derechos, era un actor estratégico para el desarrollo y el cambio. La pregunta que surgía era ¿para cuál desarrollo?

Entre los objetivos de la política, también se mantuvieron las dos posturas: un énfasis en inclusión social y la participación, y otro, en prevención. Se buscaba generar oportunidades de desarrollo para incorporar a la juventud a la sociedad, facilitar su participación en acciones de renovación institucional y en programas de convivencia o solución no violenta de los conflictos, promover su participación mediante canales adecuados de organización y propiciar la aceptación de la juventud como una etapa positiva y no como una situación de riesgo y deficiencia.

En la primera postura, se pretendía involucrar al joven en acciones de convivencia y facilitar su participación como derecho. En la postura preventivista, se pretendía coordinar, entre el Estado y los organismos privados, las acciones educativas para intervenir los principales problemas de la juventud (violencia,

⁶ Wilches, Gloria; Salazar Alba. “Movilización de 8 millones de jóvenes”, Bogotá, enero de 1989 (Viceministerio de la Juventud, ca. 1995).

prostitución, alcoholismo, SIDA y farmacodependencia). En esta postura, volvía a emerger la visión del joven-problema y en riesgo.

En la exposición de criterios también apareció la división de posturas. La integralidad, la intersectorialidad, la diversidad y la equidad entre géneros iban de la mano de los derechos; y la especificidad y la prevención, de los servicios. Las estrategias continuaron en la misma lógica. Para los servicios, se trataba de prestar una atención prioritaria dirigida a la superación de la pobreza. Tal 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 la intención subyacente era más consultiva y de adaptación a los cambios, que de participación.

En cuanto a la financiación de la política, el documento planteó que se haría con los aportes del presupuesto nacional y la cofinanciación de las entidades territoriales; para su implantación propuso el fortalecimiento de la autogestión y la autosostenibilidad. Además de aparecer la pobreza como un problema eminentemente económico, se estimulaba la autogestión como forma de intervenirlo.

En cada uno de los programas específicos de juventud se destacaron las dos posturas existentes. Como era de esperarse, se proclamaron objetivos de educación, justicia, derechos humanos, participación, vinculación a la vida económica, información, recreación y cultura, deporte y salud. Sin embargo –como se mostrará en las próximas páginas–, el documento de criterios de políticas continuó planteando la transformación de la vida de los jóvenes, fundamentalmente a través de acciones de salud y educación.

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 organizaciones no gubernamentales.

Los medios de comunicación ocuparon un lugar privilegiado en el esbozo de la política, pues se esperaba que promovieran valores y pautas de conducta esenciales para la inserción social del joven, y que fortalecieran los medios de expresión juvenil como 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 educación en prevención de conductas de riesgo: En el tema de la salud para los jóvenes, el debate fue escaso. Se partió de la información existente y certificada por las estadísticas de la morbilidad, que justificaba las

acciones orientadas a la educación para la salud, educación para el manejo de la sexualidad y adopción de hábitos de vida saludables. De esa forma, se planteaba trabajar en conjunto con el sector salud para hacer educación sexual.

Desde tal óptica, la población juvenil no requería de servicios de salud específicos, pues la prevención de conductas de riesgo era un problema educativo. Así, las adolescentes aparecieron como un grupo prioritario al cual dirigir las acciones de prevención en educación sexual, consejería y programas de planificación familiar. En cuanto a 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.

En suma, en el documento del Viceministerio al cual nos hemos referido, los criterios de políticas de salud para los jóvenes definían ésta como un servicio, al convertirla en un programa educativo de carácter preventivista. El documento nada comentaba sobre la salud y la seguridad social de los jóvenes, un tema que estaba en debate a propósito de la Ley 100 de 1993, pero en otro escenario y con otros actores.

Como actor estratégico para el desarrollo, el joven ingresaría al sistema de salud en su condición de menor o de hijo de familia, es decir, clasificado de acuerdo con su capacidad de pago. Por ser menores de 25 años de edad y económicamente dependientes podrían disfrutar de los beneficios de la familia. Por consiguiente, el problema de la salud de los jóvenes se delegó a su familia de origen.

Por otra parte, 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; y los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban, paradójicamente, quedarían más desprotegidos, sin salud ni acceso a las estrategias de prevención.

Sobre las políticas de reclutamiento del servicio militar, el documento no planteó nada.

Para la formulación e implementación de estas políticas, la institucionalidad del Viceministerio de la Juventud sería la 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. Sin embargo,

el asunto no era sólo técnico. El núcleo estaba en el conflicto entre los actores involucrados. Además, con el cambio de viceministro, al ser nombrado Raad Hernández, el debate tomó otro rumbo: se aceleró y 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 oposición en ámbitos políticos de aparente debilidad. De una parte –como ya se mencionó– admitió una cuota de poder del partido Conservador en el Viceministerio de la Juventud, al vincular a Miguel Raad Hernández, de Cartagena, con fuerza y arraigo en toda la costa atlántica, por el trabajo realizado por Juan Raad Nassar en los años 60.

Raad llegó en el momento de los debates sobre la política en el Congreso de la República. Empezó el desmonte de algunos programas del Viceministerio, como el Programa Nacional de Educación Sexual, P_{PNES}, para apoyar otros enfoques en educación sexual (González, 2008) e incluso respaldar una ideología opuesta (Viera, 2008). El cambio del comportamiento del joven-problema y los esquemas de control, núcleo del enfoque preventivista, se tomaron el Viceministerio. Paulatinamente, la idea de una política de juventud fundamentada en los derechos perdió soporte. En este marco, fue aprobada la política de juventud mediante la Ley 375 de 1997.

El viceministro Raad tuvo dos posiciones en el debate: una como miembro 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. El proceso de formulación de la Ley de la Juventud lo deja ver con claridad.

En este proceso –ya se dijo–, los proyectos de ley 65 y 104, ambos de 1994, habían quedado para trámite en la siguiente legislatura, pero en ese aplazamiento fueron modificados y convertidos en los proyectos 120 de 1996, Cámara, y 27 de 1996, Senado. Cada uno fue debatido de manera separada, para después ser acumulados bajo el nombre de “Ley de la Juventud”.

En el trámite de este proyecto de ley, en la Cámara de Representantes, el ponente para los dos debates fue el representante José Rafael Ricaurte Armesto. En el Senado, los ponentes fueron los senadores Álvaro Vanegas Montoya⁷, del

⁷ Senador liberal exconcejal del municipio de Envigado.

partido Liberal, y Carlos Corsi, del partido Conservador, quien actuó en representación del Movimiento Laicos por Colombia.

En la Cámara de Representantes, Ricaurte hizo contacto con diversos actores interesados en el trámite del proyecto de ley, entre ellos, funcionarios del Viceministerio de Juventud, miembros del Comité de Enlace y Seguimiento, el representante Barlahán Henao, los senadores ponentes y algunos jóvenes.

Para 1996, varias organizaciones juveniles habían organizado foros y encuentros para debatir la iniciativa, entre otros, el Foro Nacional de Estudiantes de Derecho, el Foro Nacional de la Juventud Rural, el Foro Juvenil del Eje Cafetero, los foros departamentales y locales de jóvenes de Norte de Santander, Tolima, Huila, Arauca, Distrito Especial de Bogotá, Ciudad Bolívar (organizado por la Juventud Trabajadora Colombiana), San Cristóbal Sur y Fusagasuga, los foros de estudiantes de las universidades Javeriana y Jorge Tadeo Lozano, y los foros de municipios del Valle organizados por la Gerencia Social del departamento.

De estos eventos se llevaron ponencias y relatorías al Foro Nacional realizado en Bogotá, en el cual se aprobó un documento para presentar al debate, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, de los proyectos 65 y 104 de 1994, antes de que fueran convertidos en los proyectos 120 y 097 de 1996, respectivamente (Estrada y Motta, 1996b; Ricaurte, 1996a).

El Foro Nacional tuvo lugar en abril de 1996. Ahí se conformó un Comité de Enlace y Seguimiento⁸, a pesar de la existencia del documento aprobado y de las diversas ponencias y relatorías de los eventos realizados por los jóvenes. El Comité quedó integrado por trece jóvenes provenientes de organizaciones juveniles de carácter social, organizaciones no gubernamentales y organismos de control, responsables de ejercer la veeduría sobre el trámite del proyecto y concertar sus contenidos con el Viceministerio y los legisladores.

En la opinión de los jóvenes, las propuestas habían cambiado en su esencia, razón por la cual estaban prevenidos frente a los ponentes del proyecto de ley. En varios foros, manifestaron su desconfianza y falta de credibilidad en el proceso legal, tras cinco años de desaciertos, 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)

⁸ A la reunión con el ponente asistieron los jóvenes Gonzalo Pinzón Pinzón, Nelly Estupiñán, Giovanni Arias, Carlos R, Chavarro y Jesús Suaza del Comité.

Pero el proceso de formulación de la ley apenas empezaba y los ponentes sólo recogieron una parte de la discusión de los jóvenes y de las organizaciones juveniles, de las ponencias, conclusiones y relatorías de los eventos realizados, para incorporarlos en la exposición de motivos y en la parte propositiva de la iniciativa. Por eso, los títulos del proyecto de ley presentado por los ponentes contrastan con los contenidos debatidos, según muestra el Cuadro 6.

CUADRO 6. CONTRASTE ENTRE PONENCIAS Y ASUNTOS DEBATIDOS DEL PROYECTO DE LEY DE LA JUVENTUD

TÍTULOS PRESENTADOS POR LOS PONENTES	ASUNTOS DEBATIDOS CON PARTICIPACIÓN DE JÓVENES
<p><i>Fundamentación y principios de la ley</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>Ampliación del intervalo de edad</p> <p>Espacios de deporte, recreación y uso creativo del tiempo libre y cultura</p> <p>Objeción de conciencia</p>
<p><i>Participación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Creación de veedurías juveniles - Construcción democrática de las políticas - Prestación del servicio social alternativo - Financiación estatal de la participación juvenil 	<p>Conformación y funcionamiento de los consejos de juventud con participación real del joven</p>
<p><i>Institucionalidad y políticas públicas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Presupuestos administrativos con amplias partidas fijas - Labor de consultoría de jóvenes - Participación en personerías y defensorías del Pueblo - Elevación del Viceministerio de la Juventud a Ministerio - Representantes estudiantiles institucionales 	<p>Participación de los jóvenes en las comisiones y en las fases de seguimiento</p>
<p><i>Promoción social y organización juvenil</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>Creación de centros de información para la juventud</p> <p>Bienestar y acciones en salud y seguridad social</p> <p>Defensa y respaldo de los derechos de los jóvenes</p>

Fuente: Estrada y Motta, 1996a; Ricaurte, 1996a

Los ponentes consideraban que los jóvenes demostraban enorme liderazgo y claridad. Sin embargo, sólo debatieron algunos de los problemas presentados por ellos, referidos a la escasa participación y la vulnerabilidad de los más pobres, y privilegiaron otros: “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”.

Para los jóvenes, más que la pobreza, lo central era la falta de oportunidades y de opciones de trabajo y de educación. En la escuela, encontraban escasas posibilidades de expresión y de desarrollo cultural o de formación para poder ingresar a lo laboral. Para ellos, la violencia no era un problema nuevo, y además los afectaba de maneras diversas. Frente al conflicto armado, esperaban la aprobación de la objeción de conciencia.

No obstante, la problemática social que dio origen a la política de juventud ubicó en su centro la pobreza, la violencia y el cambio de dos instituciones de control: la familia y la escuela. Nuevamente fue justificada la respuesta institucional, y ratificado el interés en la participación de los jóvenes a través de foros, como estrategia clave.

Al parecer, el Comité de Enlace y Seguimiento pretendió mantener sus apuestas sobre el contenido del proyecto de ley hasta que surtiera su último debate. En presencia de este Comité, el representante Ricaurte habló con varios actores, para conciliar posiciones antes del debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Era una estrategia más para acercar a las organizaciones juveniles (Ricaurte, 1996a).

Tras su aprobación en la Cámara de Representantes, del proyecto de la ley de juventud fue dividido en siete capítulos: (1) Principios y fundamentos de la ley. (2) Derechos y deberes de la juventud. (3) Políticas para la participación de la juventud. (4) Ejecución de las políticas de juventud. (5) Políticas para la promoción social de los jóvenes. (6) Políticas para la cultura y la formación integral de la juventud. (7) Financiación de la ley (ibid.). Luego fueron añadidos “Derechos y deberes”, y “Políticas para la cultura y la formación integral y la financiación”.

De ahí que en su contenido la iniciativa manejara dos discursos paralelos: uno expresaba la principal demanda de los jóvenes, cual era la defensa de sus derechos constitucionales; el otro planteaba que el joven debía integrarse socialmente para poder ser reconocido como actor de su propio desarrollo y del de su país. Así se sustentó la política de participación: joven que participara se integraría a la sociedad, o mejor aún, se institucionalizaría: tal 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 era considerado como muy liberal. En el debate de los derechos sólo fueron incluidos los de la protección al trabajo de los jóvenes, educación y desarrollo de la personalidad, en consistencia con los énfasis esenciales de educación y trabajo planteados por el documento del Viceministerio sobre criterios de política.

No fueron incluidos los temas de objeción de conciencia, ni de libertad religiosa, como habían propuesto permanentemente los jóvenes desde la Asamblea Nacional Constituyente; tampoco el respeto de sus derechos fundamentales por parte de las autoridades, ni el respeto a su derecho a participar como ciudadanos. En términos de justicia, la demanda de respetar al joven como sujeto de derechos quedó por fuera.

Como mecanismos para la ejecución de la política, destacaron la interinstitucionalidad, bajo la coordinación del Viceministerio, y las redes de participación juvenil. Es decir, la política también debía ser implementada por jóvenes, pero sólo por aquellos que de manera individual o colectiva formaran parte de las redes de participación.

En síntesis, en los primeros cuatro capítulos del proyecto de ley (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), predominó la exclusión del enfoque de derechos y la consolidación del enfoque preventivista, con mecanismos predefinidos sobre el tipo de joven requerido para lograr la inserción social esperada, uno social y políticamente aceptable: un joven actor del desarrollo y colaborador.

Jóvenes, sólo educación en salud

En el Capítulo 5 del proyecto de ley de la Juventud, referido a las “Políticas para la promoción social de los jóvenes”, la salud fue definida como una de las siete estrategias encaminadas al logro de la inclusión social, económica, cultural y política de la juventud. Veamos:

1. Educación formal, no formal y extraescolar.
2. Reeducación como mecanismo de rehabilitación de todos los problemas, desde drogadicción, prostitución, delincuencia, hasta conflicto armado.
3. Sistemas de intermediación laboral, específicamente créditos, subsidios, y autoempleo o emprendimiento.
4. Mejoramiento de la integración social con el ejercicio de ciudadanía.

5. Apoyo a la pareja joven, específicamente en lo relativo a la formación familiar.
6. Acceso a bienes y servicios, mediante la “Tarjeta joven” y centros de información.
7. 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 la lógica preventivista. Esto, sin perder de vista que la salud, 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: (1) 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 (2) la atención en salud de jóvenes continuaría la lógica de la Ley 100 de 1993: ya no derecho, sino servicio, y de acceso restringido. Se excluiría al joven, de acuerdo a la capacidad de pago de su familia, o la propia, si ya se había independizado.

De allí la expresión usada en la Ley: “Salud de los adolescentes.” El cambio social de la política de Samper para la juventud transfirió al sector educativo la responsabilidad del Estado sobre la salud de los jóvenes, y la redujo al enfoque preventivista, predominante en la ley. Ésta continuó la reforma empezada por el gobierno de Gaviria en materia de política social, en especial, en lo concerniente a la salud de los jóvenes. Pero mientras aquel gobierno manejó la salud desde la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia, CJMF, sin perder el enfoque intersectorial y sin reducirla a lo educativo, el gobierno de Samper la restringió a un solo sector, y la condicionó a la capacidad del gobernante, en razón de la gestión interinstitucional que requería. En otras palabras, la ejecución de esta política heredó el problema de la gobernabilidad de Samper.

En la misma lógica, la salud sexual y reproductiva (uno de los temas de más debate en el Congreso desde finales de los 60) privilegió a la educación sexual. El problema de la salud sexual y reproductiva de los jóvenes no fue debatido en el trámite de la Ley de la Juventud, a pesar de que el Ministerio de Salud ya tenía definida la nueva normatividad que regiría la atención de los jóvenes (mediante la Ley 100 de 1993) y de los reiterados intentos de debate —en el Congreso de la

República— sobre los temas de la autonomía del cuerpo de la mujer, los derechos sexuales y reproductivos, y los derechos de los jóvenes.

Desde 1994, hubo un auge nacional e internacional de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos. Sin embargo, la discusión de la Ley de la Juventud tampoco tuvo en cuenta esta dinámica ni su efecto en la salud sexual y reproductiva de los jóvenes. Antes bien, ésta fue concebida de manera 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 lógica preventivista, la estrategia de formación integral incluiría la vieja planificación familiar, dirigida sólo a las adolescentes; y en lo concerniente a la atención en salud sexual y reproductiva, se definió no hacer nada. Esto también se debatió con los actores involucrados años antes en la formulación de la Ley 100 de 1993, pese al alarmante aumento del embarazo adolescente desde los años 90. Por consiguiente, la política sobre el embarazo en jóvenes quedaría claramente definida como una estrategia de inclusión socioeconómica.

En el Capítulo 6 del proyecto de ley de juventud, referido a las “Políticas para la cultura y la formación integral de la juventud”, éstas se tradujeron con la misma lógica de las acciones educativas, ejecutadas a través de diversas modalidades y con la intervención de distintos actores; es decir, se trató de expandir esta estrategia educativa mediante acciones culturales.

En el último capítulo, sobre financiación, entre las múltiples opciones se privilegió la autogestión juvenil, mediante líneas de crédito para los más pobres, especialmente para los campesinos, de acuerdo con la lógica general del proyecto de ley, que se basaba en los principios de la economía neoclásica, con mecanismos de subsidio y fomento del capital humano. También fueron incluidos aportes del sector público (presupuesto nacional, entidades del orden nacional y territorial y Plan de Desarrollo) y recursos de la cooperación internacional y del sector privado.

La Ley de la Juventud no planteó definiciones respecto de la posibilidad de un servicio social o militar alternativo: como el tema de la salud, aquéllos quedaron para el debate en el Congreso de la República, con otros actores.

Para los jóvenes, el articulado de la ley no tuvo en cuenta sus demandas más importantes: la promoción y defensa de sus derechos, y por tanto, su reconocimiento como sujetos de derechos. La participación de la juventud fue otro derecho que no fue reconocido, pese a tratarse de una demanda central planteada en los debates y foros.

Entre los jóvenes se presentó nuevamente una diferenciación, en lo relativo a los valores y la percepción del resultado de la política: un grupo se mostró 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, en especial, por la indiferencia manifestada ante el joven en el conflicto armado: “Vamos a seguir poniendo los muertos”, decían. Los otros, en cambio, veían con buenos ojos la educación en el servicio militar y la capacitación ambiental ofrecida por el mismo: “De todas formas nos va a tocar...” “Es una opción para los que no pueden estudiar...” “Yo voy para lo ambiental...” La discusión sobre las diversas formas de participación política también fue intensa.

En lo que sí hubo acuerdo –entre los que respaldaron la apertura de los nuevos mecanismos de convocatoria y financiación de la participación por parte del Estado y los que criticaron la manipulación de los políticos– fue en la percepción de que “nos vieron como sus niños”. En lo demás, no hubo acuerdo, y el debate se fue polarizando. Para todos resultaba clara la necesidad de continuarlo, con otras organizaciones. En cualquier caso, había mucha expectativa frente a los consejos de juventud y las posibilidades que ellos representaban (Juventudes, 2008).

En síntesis, la Ley de la Juventud sólo incluyó dos de las propuestas elaboradas por los jóvenes (participación, y cultura y deporte) y lo hizo de forma parcial. Algunos jóvenes se sintieron satisfechos con ella, y de todas maneras hay que abonarle su contribución al debate público sobre problemáticas de las juventudes, en especial, la de la objeción de conciencia.

Respecto de la participación, los jóvenes demandaban garantías del Estado, financiación y respaldo para la representación juvenil institucional, la conformación de consejos de juventud de carácter autónomo, participación plural y con equidad de género, libertad de asociación y creación de redes juveniles.

Los congresistas, por su parte, definieron la participación como “condición esencial” para el joven actor del desarrollo, de la paz y la convivencia, para su interlocución con el Estado y su expresión cultural. Los jóvenes no institucionalizados señalaban la necesidad de una participación real: “Pedimos participar como ciudadanos y nos obligaron, pero a su estilo” (ibid.).

De forma similar, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, los jóvenes se habían sentido vulnerados: “Pedimos liberación y nos dieron relativismo” (Duarte, 2008). La diferencia en esta ocasión fue el propósito de la participación: el Legislativo la definió como un deber para que el joven fuera integrado socialmente, mientras que para la juventud la participación era un derecho. Además, se limitó el alcance de la misma, pues se la redujo a la posibilidad de influir en la contienda electoral.

En cambio, en lo referido a los consejos de juventud, la ley no sólo recogió la intención de los jóvenes de formar cuerpos autónomos, sino añadió que fueran colegiados y electos por voto popular. A la manera de las democracias modernas, los consejos se asimilaron a lo que podría ser un partido político, pero con funciones de veeduría y apoyo a la ejecución de las políticas. Ellos serían esenciales para la configuración del que habría de convertirse en un actor central en la implementación de las políticas de juventud: la Comisión de Juventud.

Ésta se encargaría de articular los temas de juventud con el gobierno, esto es, de implantar la política. Así se garantizaría su realización efectiva. Los jóvenes, en su mayoría, la aprobaron, pues para ellos implicaba mantener una forma de organización social. Sin embargo, la representación de las juventudes quedó reducida a un ente. Cabe recordar que estos consejos no habían resultado del debate de la ley sino de una vieja iniciativa de las organizaciones y grupos juveniles en los barrios y localidades de Bogotá y de Medellín (Forero, 2009a).

En cuanto a cultura y deporte, el proceso sociopolítico fue similar al de participación. Los jóvenes demandaron una participación amplia en lo cultural, que incluyera lo ambiental, lo recreativo, el deporte, la música, el arte, el uso del tiempo libre, la expresión corporal e incluso las diferencias étnico-raciales. Para los congresistas, la cuestión cultural y deportiva significaba una parte de la formación integral del joven, por lo que intentaron convertirla (como habían hecho antes con la educación) en un tipo de capital humano, a través de distintas estrategias y modalidades de formación.

Entre los sujetos encargados de la formación, fueron destacados los medios de comunicación y la escuela. Para algunos jóvenes, la formación era también una forma de difusión de su cultura. Para otros, la ley no debía hacer de las diferencias un bazar. Y para algunos más, lo cultural era lo único bueno de la política (Juventudes, 2008).

Respecto de otras demandas, la Ley de la Juventud definitivamente se opuso a lo expresado por los jóvenes. El servicio militar fue una de ellas. En la ley apareció con carácter obligatorio, como resultado de acuerdos entre el Viceministerio y las Fuerzas Militares. Los debates adelantados por los jóvenes habían introducido una propuesta de servicio militar con derecho a la formación integral y a modalidades alternativas. Sin embargo, lo que estaba en juego era una de las demandas que más se había planteado desde la Asamblea Nacional Constituyente: la objeción de conciencia, que no obtuvo respuesta de las Fuerzas Armadas ni del gobierno.

En relación con la salud —ya se anotó—, la situación fue similar a la del servicio militar: opuesta a la voluntad manifiesta de los jóvenes (ibid.). Las mujeres

pedían consideraciones en el trato —específicamente, en el manejo de la intimidad— y respeto por parte de los funcionarios, pero esto no fue debatido (Ministerio de Educación Nacional y Viceministerio de la Juventud, 2000).

La salud sexual y reproductiva tampoco fue tema de debate por parte de los congresistas, a pesar de que en el país la discusión del problema del embarazo en las adolescentes estaba en un punto muy álgido. Eran numerosas las demandas contra rectores de colegios por vulneración de derechos de estudiantes embarazadas (Corte Constitucional, 1992a; Corte Constitucional, 1994b).

Profamilia había publicado dos encuestas sobre demografía y salud: una en 1990 y otra en 1995, que registraron un aumento persistente del embarazo juvenil. Estaba fresca la memoria de la Conferencia sobre la Mujer de Beijing, varios proyectos de ley habían sido presentados en el Congreso de la República, para su discusión, y estaba en furor la serie televisada “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, de Zubiría y Aponte, 1993-2008).

Además, el conflicto del MEN, en el cual se involucraron senadores y actores del debate de la Ley de la Juventud, también había alcanzado su nivel más alto y *El libro de la sexualidad* acababa de ser retirado de circulación.⁹

En este marco, nadie se atrevió a proponer, en los debates de los proyectos de ley, temas como el VIH SIDA, el embarazo precoz, el aborto o la educación sexual.

El joven de la ley: actor del desarrollo integral

El joven sobre el cual aludían los debates de la Ley de la Juventud no sólo representaba “una esperanza de cambio”, sino también era un “actor llamado a renovar la cultura y a orientar el cambio social hacia el desarrollo humano integral” (Estrada y Motta, 1996b). En esencia, el discurso presentaba a un joven caracterizado por su “compromiso con el desarrollo humano integral”.

Sin embargo, la realidad no era tan homogénea como el ideal de joven que se buscaba imponer. Por el contrario, esta población se caracterizaba por su diversidad; de ello dieron cuenta los mismos jóvenes en sus debates, y los investigadores sobre temas de juventud, tanto colombianos (Escobar *et al.*, 2004) como de otros países de América Latina (Tommasi, 1999). A los jóvenes no sólo

⁹ “MinEducación se retira de *El libro de la sexualidad*”. Bogotá: *El Tiempo*, octubre de 1995.

los separaban las diversas perspectivas, sino también las enormes desigualdades entre lo rural y lo urbano, entre las opciones sexuales y de género, y en general, las inequidades acumuladas por todos los procesos de exclusión que habían vivido.

Con el discurso sobre el joven para “el desarrollo humano integral” se enlazaron los ejes del proyecto de ley: participación, formación y promoción mediante los consejos de juventud, el uso del “tiempo libre” (esta vez como parte de la necesaria educación extraescolar), los subsidios, el autoempleo y la información disponible; todo ello, en una lógica más preventivista que promocional.

Durante el debate en el Senado, los jóvenes del Comité de Enlace y Seguimiento no llegaron a acuerdos con el senador Corsi respecto de los ejes del proyecto de ley. Lo interpellaron varias veces, sin ningún resultado. El viceministro Raad no estaba de acuerdo con la propuesta de conformar una Comisión Nacional de Juventud, quizás porque en ella le correspondería ejercer como secretario ejecutivo, en un nivel inferior al de los ministros que la integrarían.

Las fuerzas se distensionaron cuando María Emma Mejía¹⁰, la nueva ministra de Educación, propuso al senador Corsi que tomara el proyecto de ley como insumo de una primera consulta nacional juvenil para la construcción de la Ley de la Juventud¹¹ (Estrada y Motta, 1996b). La propuesta fue acogida por el ponente, quien no se cansó de proclamar la nutrida participación juvenil que había impulsado el proceso político:

...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. (ibid.)

La idea de joven, en el proyecto de ley, fue aprobada tanto en el Senado como en la Cámara sin que se propiciara un debate público con la juventud. Con excepción de los considerados verdaderamente pobres, los jóvenes fueron excluidos nuevamente.

Primer debate del proyecto de ley de juventud en la Cámara de Representantes. El ponente para el primer debate en la Cámara de Representantes fue el representante

¹⁰ Política liberal que se desempeñó primero como ministra de Educación (entre 1995 y 1996) y después de Relaciones Exteriores. Fue candidata a la Vicepresidencia de la República por el partido Liberal. En 2000 aspiró a la Alcaldía de Bogotá como independiente, aunque con apoyo del partido Liberal. Hoy es parte del izquierdista Polo Democrático Alternativo.

¹¹ Esto correspondió al segundo momento del debate, cuando los dos proyectos iniciales (presentados uno en la Cámara de Representantes y el otro en el Senado) fueron acumulados como una sola propuesta de ley.

José Rafael Ricaurte Armesto, quien propuso cambios fundamentales sobre el proyecto original. Con tales modificaciones trataba de dar a la política de juventud una institucionalidad mayor de la que tenía con el Viceministerio de la Juventud. La propuesta consistía en crear el Sistema Nacional de Juventud, SNJ, con participación de instituciones estatales, sociales y mixtas, con competencias y funciones específicas en la implementación de la política.

Entre las instituciones estatales, se incluía al alto gobierno y a algunos institutos descentralizados, instancias ejecutoras por excelencia, que conformarían el Sistema de Atención de la Juventud, SAJ, bajo la autoridad del MEN, que actuaría a través del Viceministerio de la Juventud.

Entre las instituciones mixtas, se crearía la Comisión Nacional de Juventud, CNJ, máxima instancia de concertación para la implementación de la política. Estaría conformada por el director del DNP, varios ministros, o en su defecto, sus viceministros (del Interior, de Defensa, de Salud, de Agricultura, de Educación y de Trabajo), los directores de los institutos con responsabilidades en asuntos de la juventud (ICBF, Coldeportes y Colcultura), un representante de las oficinas o secretarías de juventud, dos delegados de las corporaciones, asociaciones o fundaciones que trabajaran en favor de la juventud y catorce delegados de los consejos de juventud.

Entre las instituciones sociales, se mencionaban los consejos de juventud, que entraban a formar parte del SNJ, con normas de organización y funciones específicas. Facilitarían la participación y cercanía al gobierno y ejercerían la veeduría de la política.

Los principales cambios introducidos al proyecto de Ley de la Juventud, para su discusión en la Cámara de Representantes, fueron los siguientes:

1. La redefinición pública de los consejos de juventud como medio por el cual se institucionalizaría la participación de los jóvenes. Cristalizó así la demanda de estos de asegurar su participación como derecho.
2. La creación de la Defensoría de la Juventud, encargada de promover y proteger los derechos de los jóvenes.
3. La ampliación del rango de edad de la población catalogada como joven de los 12 hasta los 30 años. Esto implicaba que la política tuviera incidencia en 25% de la población colombiana. Se trataba de una estrategia de bono demográfico, para incluir a los jóvenes más pobres: a los indígenas, los afrocolombianos, los raizales, los indigentes y los discapacitados. Tal estrategia implicaba insertar a los jóvenes en actividades productivas, para lograr el aumento de la población económicamente activa.

4. El diseño de estrategias de ingreso de jóvenes al mercado, como subsidios y líneas de crédito campesino para la inversión específica en modelos de economía autogestionaria.
5. La reducción de la financiación de la ley. Se definieron como fuentes específicas para su implementación el impuesto a los cigarrillos nacionales y extranjeros, el impuesto al valor agregado (IVA) y aportes del Estado. Al mismo tiempo, se suprimió el aporte de otras fuentes ya definidas: entidades del orden nacional (por ejemplo, el 30% de los bienes incautados a los narcos), el Plan de Desarrollo, y transferencias del gobierno para proyectos específicos, como las iniciativas juveniles campesinas. También se propuso la eliminación del Fondo de Juventud del Viceministerio.
6. La supresión de dos artículos sobre el servicio militar y la confirmación de una única opción de servicio militar obligatorio: la formación integral, denominada así pues haría parte esencial del servicio militar, para reorientar el campo de acción de este servicio y las modalidades de servicio militar alternativo que habían sido debatidas por los jóvenes.

Y es que tras negar la participación de los jóvenes en la segunda ronda del debate público, los cambios al proyecto de ley llegaron en serie. Antes de cerrar el debate, el ponente Ricaurte propuso agilizar el nombramiento provisional de la Comisión Nacional de Juventud, con consejos de juventud organizados por el Viceministerio de la Juventud y el Ministerio del Interior.

La aprobación del texto por la Cámara de Representantes en pleno fue aplazada para el siguiente año (1997), mientras se acordaba el pliego de modificaciones con el gobierno nacional y con los ministros de Hacienda¹² y Defensa¹³, especialmente en lo referido a las fuentes de financiación de la ley y a los jóvenes vinculados al conflicto armado mediante políticas de reclutamiento, por parte de las Fuerzas Militares y de los actores insurgentes (Ricaurte, 1996a).

A principios de 1997, el representante Ricaurte Armesto presentó nuevo pliego de modificaciones al proyecto de ley. Fueron confirmadas las seis ya enunciadas e impulsada otra: la Comisión Nacional de Juventud. Además, fueron creadas delegaciones por cada Consejo Regional de Planeación, Corpes, con adjudicación de contratos para el desarrollo de los programas de juventud por competencia de la Nación, directamente del señor Presidente de la República o del funcionario en quien él delegara.

¹² José Antonio Ocampo Gaviria, del ala centro izquierda del partido Liberal.

¹³ Guillermo Alberto González Mosquera, del partido Liberal.

Con esto, las decisiones quedaron más centralizadas y se disminuyó el presupuesto, el cual quedó condicionado a la asignación del presupuesto nacional. También se incluyeron líneas de crédito campesino en las áreas de microempresas y proyectos productivos (Ricaurte, 1996a y 1997a).

Estos cambios profundizaban aún más la lógica de focalización de jóvenes pobres para estimular su inserción económica. Se volvió a reducir el rango de la edad de la población catalogada como “juventud” de 14 a 26 años.

El predominio preventivista dialogaba bien con la lógica económica implantada en el pliego de modificaciones. Entre sus implicaciones estaba la priorización de un tipo de acciones, las escolares, y de un tipo de joven: el más pobre.

Con tales modificaciones se desconocieron los derechos de los jóvenes, se abolió la obligatoriedad del Estado de protegerlos socialmente y se redujeron las fuentes de financiación de la política de la juventud. El acuerdo con los ministros de Hacienda y Defensa había cumplido su cometido: disminuir el alcance y envergadura de la Ley de la Juventud y mantener el *statu quo* de la cartera de Defensa.

La Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó las modificaciones al proyecto de ley. Para ese momento, se había declarado emergencia económica y el Proceso 8.000 estaba en auge. El gobierno del “salto social” desvirtuaba sus propósitos respecto de las políticas sociales.

Jóvenes entre la gobernabilidad y la globalización

En el final del trámite del proyecto de ley 120 de 1996, en la Cámara de Representantes, se debatieron temas de la ley que para los congresistas y para el Ejecutivo resultaban esenciales: la financiación, el servicio militar y el enlace entre Ejecutivo y Legislativo para su desarrollo legal ulterior.

Es importante mencionar que el grupo de representantes que participó más activamente en la discusión en la Plenaria de la Cámara estaba integrado por siete representantes del partido Liberal y tres del partido Conservador. De otra parte, en representación del gobierno intervinieron los ministros de Defensa y de Hacienda, ambos del partido Liberal, y representantes de las fuerzas militares.

La Presidencia de la Cámara, ejercida entonces por un miembro del partido Liberal, reabrió el debate sobre el pliego de modificaciones planteado por el ponente José Rafael Ricaurte Armesto.

Un representante liberal intervino, en nombre de los jóvenes, para proponer una reforma de la Constitución que permitiera obtener la ciudadanía a los 17

años. Ricaurte sustentó la importancia del rango de edad del proyecto (14-26 años) con dos argumentos: identificar a los jóvenes con un criterio global, para unificar la edad con el resto de países con políticas de juventud similares. El segundo argumento fue el papel que habría de cumplir la ley en el desarrollo nacional:

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 Ricaurte, “fuera del hogar” equivalía a “tiempo libre”, cuando no se está en la casa, en el seno de la familia, en el colegio, en la universidad o en el servicio militar. Lo definía como un tiempo en el 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, el sector de la sociedad que pone los muertos.

El verdadero valor de la juventud, para el representante Ricaurte, era la contribución que podía hacer al desarrollo humano integral, al futuro y a la paz. Por eso, justificaba abrir la participación en los consejos de juventud e insertarlos en la economía, como forma de prevenir conductas peligrosas.

Otro representante del partido Liberal pidió 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. Informó que tanto el ministro de Defensa como las fuerzas militares y la policía no tenían proyecto de ley sobre un servicio militar alterno. También defendió la posición del ministro de Hacienda sobre la necesidad de excluir, de la financiación, fuentes esenciales. Para este representante, los jóvenes habrían de formarse en el servicio militar y la inversión gubernamental debía orientarse a la defensa.

Ricaurte explicó los acuerdos realizados con el ministro de Defensa y con el general Bedoya¹⁴, entonces comandante de las Fuerzas Militares, pues estaba en debate otro proyecto de ley sobre la prestación del servicio militar obligatorio.

¹⁴ Harold Bedoya Pizarro fue militar de carrera y después de su retiro incursionó en la política. Fue comandante de las Fuerzas Militares hasta julio de 1997, cuando renunció a la vida militar por diferencias con el presidente Ernesto Samper, en especial, por la toma guerrillera de Las Delicias. Después, se postuló como candidato a la Presidencia de la República para el periodo 1998-2002.

Los temas del servicio militar alternativo y la objeción de conciencia no fueron debatidos. La reducción de la financiación y el enlace fueron aprobados sin mayor debate, pues estos puntos ya habían sido planteados en la discusión del pliego de modificaciones.

Un representante del partido Conservador se opuso a lo planteado en este segundo debate y pidió rechazar el proyecto de ley, inspirado más en una pretensión política que en la defensa del interés de los jóvenes.

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 órdenes.

Para este representante conservador, la juventud sólo requería educación y deportes. Planteó que la defensa de los derechos estaba consagrada por la Constitución, y que la política era innecesaria. Consideraba un retroceso favorecer los derechos políticos, que los jóvenes votaran o tuvieran injerencia política, pues ello suponía el riesgo de que las organizaciones juveniles se convirtieran en unos “estamentos totalitarios”, al estilo de la “cortina de hierro”.

El discurso del representante conservador dejó en claro la concepción de juventud y de sociedad de los conservadores y de la extrema derecha: los jóvenes eran un problema, un peligro, máxime si carecían de formación o estaban desocupados. De allí la educación y el deporte como centro de la política que proponían. Estos sectores desconocían los derechos del joven y el valor político y social del reconocimiento de tales derechos. En tal lógica, una sociedad funcionaba mejor con normas que con la decisión de seres autónomos. Resulta significativo que la intervención a la que hemos aludido fuera recibida en la Cámara de Representantes sin oposición o debate (Ricaurte, 1997b).

La respuesta a tales planteamientos la presentó el viceministro Raad Hernández, en su condición de conservador y de funcionario del gobierno. Destacó las ventajas de las dos posturas planteadas por el proyecto de ley y defendió su lógica en los tres ejes de formación, participación y promoción. Mostró el proyecto de ley como una iniciativa gubernamental desde el Plan Nacional de Desarrollo y centró sus argumentos en el valor del joven como “bono demográfico”¹⁵ y en el carácter poblacional de la política.

Raad confrontó al representante conservador y puso en evidencia las diferentes concepciones que existían sobre el joven, en el seno mismo del conser-

¹⁵ Bono demográfico ocurre cuando la población económicamente activa es superior al número de niños y ancianos.

vadurismo, manifiestas a través de uno de sus representantes en el gobierno y otro en el Legislativo. Para ambos, el joven era un problema, sólo que para el Viceministro ello suponía profundizar la política social hacia el desarrollo humano integral, mientras que para su interlocutor el joven-problema requería más control, la acción efectiva de las fuerzas militares con el servicio militar obligatorio y no una ley de juventud; y en ese momento del debate, propuso hacer oposición al gobierno.

En esta confrontación con el representante conservador, el viceministro Raad apoyó la Ley de la Juventud y ratificó la propuesta del ministro de Hacienda de no afectar el gasto público más allá de lo que se había aprobado y disminuir la financiación de la política.

Otros representantes liberales intervinieron también en contra del gobierno, en torno de los temas de la financiación de la Defensoría de la Juventud y de la organización de nuevos cargos. Esencialmente, cuestionaron 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 ellos, tales programas resultaban muy costosos, entre otras, porque ya estaba el subsidio de centros rurales de rehabilitación y de centros de información juvenil.

Ninguno planteó públicamente el debate sobre la salud sexual y reproductiva, ni sobre el problema de la educación sexual que se vivía en ese momento; justificaron sus planteamientos con el argumento del uso adecuado de los recursos públicos, recursos que dependían –según anotaron– de una incierta cooperación internacional y de bienes incautados al narcotráfico.

Esta postura recibió apoyos de otros representantes liberales, quienes rechazaron el uso de bienes incautados al narcotráfico, básicamente porque implicaba restarle financiación a las Fuerzas Armadas; aludieron al déficit fiscal, la emergencia económica y la racionalización del gasto público imperante, y pidieron aplazar el debate; finalmente, exigieron claridad a los ministerios de Hacienda y de Educación.

El debate fue pospuesto por dos días. A la Cámara de Representantes en pleno no le interesó la Ley de la Juventud; muchos de sus miembros ni siquiera leyeron el proyecto, no lo discutieron y dejaron pasar la sesión sin pena ni gloria. La discusión sobre salud sexual y reproductiva y la educación sexual que tenía lugar en los medios de comunicación no ingresó al Congreso. El interés principal de los parlamentarios era hacer oposición al gobierno.

En esa discusión aparecieron con claridad dos posturas frente al proyecto de ley por parte de los legisladores, que ya no se correspondían con las diferencias

partidarias entre liberales y conservadores, como había ocurrido al principio del trámite de la ley. El asunto en discusión 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 8.000.

Por tanto, tenía que ver con la concepción de Estado que manejaban tanto los congresistas como los miembros del gobierno. Estaban en juego los valores relacionados con el tipo de sociedad deseada por cada actor.

El debate había planteado, por parte de los congresistas, 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 –según afirmaban– era ambigua y no planteaba estrategias cruciales para facilitar el orden y control social, como el fortalecimiento a las fuerzas militares o el control de la juventud.

La oposición al gobierno en cabeza de la política de juventud era el reclamo de algunos sectores por una mayor gobernabilidad y por un Estado capaz de ejercer la coerción social en beneficio del desarrollo de la sociedad. Ciertamente se demandaba legitimidad pero con muy poca autoridad moral.

Para algunos jóvenes, en cambio, las expectativas estaban puestas en que el Estado fuera capaz de liderar el cambio social sin menoscabar la autonomía de ningún ciudadano, y en una sociedad respetuosa de la libertad de conciencia y de cultos (Jóvenes Colegio Iparm Universidad Nacional de Colombia, 2008; Juventudes, 2008). Otros jóvenes aspiraban a lograr medidas de protección y seguridad por parte del Estado (Duarte, 2008). Aquí también se expresaban dos proyectos de sociedad, en confrontación, en medio de un mundo en plena globalización.

Tras la ponencia para segundo debate, fue aprobado el proyecto de la Ley de la Juventud con dos cambios esenciales: uno, sobre la financiación; y el otro, sobre la conformación de los consejos de juventud. Esto último representó una estrategia de control político sobre los jóvenes, en la medida en que se les restó autonomía y se institucionalizó su participación en dichos consejos.

Por otra parte, la creación de la Defensoría de la Juventud quedó sujeta a la disponibilidad de recursos y fueron abolidos la Comisión Nacional de Juventud y los comités enlace entre los distintos niveles de la política (Ricaurte, 1997b).

Juventudes en contención

El texto definitivo consolidó una Ley de la Juventud muy distante del proyecto original. Cambiaron los cuatro aspectos esenciales del debate inicial, sobre los consejos, la organización de la Defensoría de la Juventud, la financiación y la prestación del servicio militar alternativo. La responsabilidad de concertar entre sectores quedó en manos del Viceministerio, y la del funcionamiento del Sistema Nacional de Juventud, SNJ, en manos de la Nación, con responsabilidad directa del MEN.

Un solo sector, el educativo, llevaría el mayor peso de la gestión de la política de juventud, lo cual indudablemente ayuda a entender por qué fracasó el nuevo SNJ.

El 28 de mayo de 1997 fue aprobado el texto definitivo de la Ley de la Juventud, en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Los capítulos definitivos fueron los siguientes: (1) Principios y fundamentos, (2) Deberes y derechos de la juventud, (3) Políticas para la participación de la juventud, (4) Sistema Nacional de Juventud, (5) Ejecución de dichas políticas, (6) Promoción social de los jóvenes, cultura y formación integral, (7) Financiación y (8) Disposiciones varias (Ricaurte, 1997c). En otras palabras, se añadió el capítulo sobre el SNJ (ibid).

Finalmente, la Ley de la Juventud fue aprobada por el Congreso de la República el 4 de julio de 1997.

De esa manera, la contienda política entre los actores definió la primera política de Estado para la juventud. En un principio, la correlación de fuerzas se movió más democráticamente; después, la dinámica del proceso de legitimidad del gobierno favoreció el predominio de las posturas de la derecha. En palabras de Tilly, se dio un tipo de contienda contenida porque, a pesar del cambio en la correlación de fuerzas políticas, se mantuvo el propósito de la política y su esquema de control.

En dicha contienda política, los jóvenes introdujeron al debate asuntos cruciales tratados en la Asamblea Nacional Constituyente, referidos a los derechos, a la objeción de conciencia y a la salud. Sin embargo, la dinámica excluyó estos aspectos del debate y lo orientó hacia opciones totalmente opuestas de los planteamientos iniciales. Se excluyó la garantía de protección y participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados, como planteó la Constitución (Colombia-Leyes, 1999) y se desconocieron los derechos de esta población. Por último, se magnificó una situación de máxima exclusión, con efectos perversos y devastadores sobre los jóvenes en general y sobre las juventudes más vulnerables en particular.

Al mismo tiempo, se promovió la imagen del joven como “actor del desarrollo”, con un discurso que sólo exaltaba –en los medios masivos de comunicación– símbolos e imágenes en favor de la construcción de subjetividades juveniles en diálogo con la industria cultural globalizada.

En lo referido a la identidad política, prevaleció una concepción del joven ligada a la desviación, la normalización y el control social, en conexión con la lógica preventivista. Predominó la idea del joven-problema, que aludía por igual al joven delincuente o criminal, al sicario, al enfermo, al drogadicto, o al de comportamiento de riesgo... y a la joven o adolescente en embarazo. Y en el curso de este debate, apareció el joven vinculado al conflicto armado. Su ubicación en la contienda política se mantuvo marginal y sujeta a la coerción estatal, debido a una percepción asociada al riesgo y a la delincuencia, al joven-problema, y por tanto, al 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 de manera débil y fragmentada.

El debate sobre la salud sexual y reproductiva 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 8.000.

El proceso sociopolítico de los jóvenes –que venía en auge desde la Constituyente del 91– se cerró definitivamente con la consolidación de la política preventivista. Esto se hizo especialmente evidente en el ámbito de las organizaciones juveniles, que paulatinamente tomaron un carácter más individualizado, en contraste con la organización de otros actores sociales.

Sólo algunas de las organizaciones juveniles conformadas desde principios de los años 90 pervivieron. A éstas se afiliaron algunos jóvenes que insistían en modificar tres ámbitos de interacción: los más cercanos a las motivaciones de los jóvenes, los de las relaciones con instituciones y con el Estado, y los vinculados con la vida cotidiana del mundo joven.

En general, estas organizaciones centraron sus esfuerzos en asuntos de cultura juvenil y arte, en el intento de promover un cambio en la vida de las comunidades y en las prácticas institucionales. Entre estas últimas, las más frecuentes eran las instituciones que buscaban prestar servicios antes que desarrollar los derechos.

Tanto en Bogotá, como en el resto del país, desde finales de los años 90, las organizaciones juveniles se caracterizaron por su multiplicidad, su corta existencia y su difícil articulación. En términos generales, no hubo vinculación de unas con otras, ni esfuerzos consistentes por acercarse a redes o asociaciones con mayor

alcance que el propio. De alguna manera, se cumplió aquello de que “la mayor dificultad surge de lo que no se dice”... “de las promesas rotas e imaginarias” (Jiménez, Rudas y Pava, 2006:114).

Al tiempo, las demandas de los jóvenes no incluyeron aspectos sobre su sexualidad (García, 2010), se expresaron de forma esporádica y efímera, cada vez más individualizada, como no ocurrió con ningún otro actor social, y en particular contrasta con las organizaciones de mujeres y de movimientos feministas, que tuvieron un gran desarrollo.

Las organizaciones que trabajaron sobre asuntos culturales privilegiaron 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 de las instituciones; tampoco lo fueron la sexualidad o la salud general del joven.

A finales de los 90, la juventud era un problema público. Y en esta lógica, el MEN apoyó el inicio de una especialización en juventud que facilitara 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 al cabo de diez años, ya se habían cerrado todos los programas que formaban en dicha especialidad (Guisao, 2007: 63-64), debido al escaso soporte del MEN y del gobierno central.

CONTIENDA SOBRE EL JOVEN DEL SIGLO XXI

El ascenso de Andrés Pastrana Arango¹⁶ a la Presidencia de la República (1998-2002) al frente de un movimiento político independiente, dio un giro a la institucionalidad para el manejo de la política de jóvenes y ésta tomó una nueva orientación. Entre otras medidas, se puso punto final al Programa Nacional de Educación Sexual, PRNES, sin que nadie se manifestara en contra.

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: la de “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

¹⁶ Hijo del expresidente Misael Pastrana Borrero. Exconcejal y exalcalde de Bogotá. Se inscribió como candidato a la Presidencia de la República en 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).

persistente y constante movimiento de mujeres— su acción fue efímera y poco eficaz.

Entre las estrategias centrales del gobierno de Pastrana estaban el Estado participativo, el desarrollo y la paz, la reconstrucción del tejido social y la activación de la economía a través de las exportaciones. En esas estrategias, el joven apareció en la segunda y en la última. El Presidente pretendía reformar el Estado para lograr el principal objetivo de su Plan de Desarrollo, cual era el crecimiento sostenible con cohesión social. Sin embargo, no lo logró. Sus estrategias no tuvieron acogida y el descontento de la población se evidenció. Los movimientos sociales y sindicatos denunciaron la escasa legitimidad del gobierno y éste terminó imponiendo su Plan de Desarrollo mediante decreto presidencial, tras la declaración de inexecutable de la Corte Constitucional.

La política de paz y la erradicación de cultivos ilícitos fue materializada con ayuda del gobierno norteamericano a través del Plan Colombia, cuyo efecto fue opuesto a sus objetivos manifiestos: se agudizó la guerra, se incrementaron los grupos de autodefensa, aumentó la población desplazada y se produjeron daños significativos al medio ambiente (Roll, 2002).

En la economía, el efecto de la política gubernamental fue la reducción del gasto público y la financiación de la política social básica con créditos concedidos por el Banco Mundial, con lo que se decidió dar continuidad a la lógica de las reformas estructurales y profundizar las pautas del neoliberalismo. Se retornó a la perspectiva sectorial, tal como sugirió el Banco Mundial, y a nivel de políticas sociales se perdió lo alcanzado gracias a la perspectiva poblacional. En este contexto, la política de juventud fue particularmente afectada, pues la inversión se llevó a su mínima expresión —como se explicará más adelante—, y los efectos sobre los jóvenes se sintieron tanto en el campo como en la ciudad, y en todos los sectores sociales.

En mayo de 2000, el Viceministerio de la Juventud concluyó sus labores y en su lugar fue creado el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia joven”, PCJ, como parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Presidencia de la República, 2000b). Y aunque este programa presidencial hubiera podido realizar una gestión más amplia y de mayor impacto que el Viceministerio anterior, por su soporte en la lógica del sistema intersectorial, ello no ocurrió.

El PCJ habría de permitir un manejo discrecional de la política de juventud, por parte de la Presidencia de la República, y la reorientación de los recursos. Las

siguientes tablas muestran que el 2000 fue el año de menor inversión en juventud, precisamente en el cambio institucional hacia el PCJ.

TABLA 1. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN PROGRAMAS OFICIALES DE JUVENTUD (1999-2002)
(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 del DNP. Cálculos de Julio César Puentes (Puentes, 2002: 80)

El total de recursos asignados por ley a los programas oficiales de la política de juventud durante el periodo presidencial de Pastrana –5,53 mil millones– representó un descenso de casi la mitad respecto de lo invertido en este sector durante el periodo de Samper. Lo que sí se destacó fue la inversión del SENA, que mantuvo la tendencia ascendente del gobierno Samper, en especial, en la política de capacitación para el trabajo. Sin embargo, el aumento más alto del presupuesto de inversión se registró en el año 2001, con el programa “Jóvenes en acción”, del Plan Colombia, que obtuvo el 87% del total de recursos invertidos en 2002 (ibid.: 81-81).

TABLA 2. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN OTROS PROGRAMAS DE JUVENTUD 1999-2002
(MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1994)¹⁷

	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 del DNP. Cálculos de Julio César Puentes (ibid.: 81)

El gasto en juventud, como porcentaje del producto interno bruto, disminuyó considerablemente entre 1999-2002, respecto del gobierno de Samper.

¹⁷ Entre los otros programas se cuentan los aportes presupuestales provenientes de los sectores del gobierno que invirtieron en acciones y programas de juventud: el 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 exclusivo en la vinculación del joven al desarrollo socioeconómico global. Las estrategias centrales planteadas no eran novedosas. Veamos:

- El establecimiento y desarrollo de procedimientos de coordinación y concertación intersectorial; y
- la creación de condiciones para la formulación de desarrollo juvenil.

La primera retomaba la idea del gobierno Gaviria, y la segunda desarrollaba la Ley de la Juventud del gobierno de Samper.

Lo que sí fue novedoso fue la creación de “Jóvenes en acción”, programa especializado en la vinculación del joven al desarrollo socioeconómico y estrategia clave del programa “Herramientas para la paz” del Plan Colombia, de la Presidencia de la República, que reunió los dos ejes de la política Pastrana: paz y desarrollo juvenil, y –como ya se comentó– fue el de mayor inversión desde 2002.

En esa lógica, la dirección del PCJ en cabeza de Juan Manuel Galán Pachón¹⁸, contaría con un Comité Intersectorial integrado por buena parte del gabinete ministerial (los ministros de Justicia, Agricultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud, Educación y Cultura), el 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, y con ello se impondría la idea del sistema intersectorial. Por tanto, en ese mismo año, se estableció la organización y el funcionamiento de los consejos de juventud mediante el Decreto 089 de febrero de 2000, el primero en reglamentar la Ley 375 de 1997. Esta norma 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; confirmó su carácter consultivo para los temas de juventud (Presidencia de la República, 2000a) y sus funciones; y planteó un reglamento para su configuración según el cual 60% de sus miembros serían elegidos a título individual, y el restante 40% a título de organización juvenil. La pretensión era vincular a las entidades estatales, a las organizaciones no gubernamentales y a los consejos de juventud en el escenario de la economía global.

¹⁸ Galán es hijo del caudillo liberal Luís Carlos Galán Sarmiento y de la periodista Gloria Pachón. Actualmente es senador por el partido Liberal.

Este esquema de participación ya se había probado en el marco de la política de juventud con la Ley 375 de 1997. El Viceministerio de la Juventud había convocado a un seminario-taller internacional sobre políticas e institucionalidad pública y a dos encuestas de juventud con dicho esquema. La segunda fase del mismo se pondría en marcha en el marco del PCJ, para convocar a los jóvenes a 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” (Programa presidencial “Colombia joven”, 2001), con un propósito claro: instalar definitivamente el objetivo de inserción económica del joven en todos los sectores de la política social: empleo, salud, recreación, cultura, deporte, participación ciudadana y educación.

Con tal propósito, se enfatizó en diversas estrategias, sin dejar de lado el enfoque preventivista que se traía desde la presidencia 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. Con Samper, Colombia había ratificado la política de cooperación internacional y de intercambio cultural. Sin embargo, 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 fue negada la firma de la Convención de Derechos de los Jóvenes auspiciada por la OIJ.

La lógica de la política gubernamental era contraria a los derechos y la política social perdió totalmente la perspectiva poblacional, para ser entendida 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” del programa estrella del gobierno.

Al valorar el papel de la institucionalidad de juventud, la Corporación Viva la Ciudadanía encontró que el PCJ propició el retroceso de la política, dada su ubicación en la agenda de gobierno y su escasa efectividad, tanto en lo técnico como en lo político (Escobar, 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 en la cual la solución del problema pasó a ser responsabilidad del joven. Éste sería introducido en la lógica de activar sus propios recursos para salir del problema, que era presentado como un asunto individual; y el Estado, por su parte, facilitaría esa salida a través del subsidio a la demanda.

Los jóvenes de la contienda del siglo XXI enfrentaron el debate político con distintas estrategias y posturas, pero hubo dos aspectos comunes que los identificaron como juventud del nuevo milenio, tanto en la esfera nacional como en la latinoamericana: la resistencia y la dignidad. Sus grafitis y murales (FMJD; OCLAE; YMCA; IUSY, 2002) lo mostraron muy bien:

Nuestra fuerza la vida, nuestro reto: la paz.

Plan Colombia, US\$ 2.600 millones más cerca de la muerte.

Unidos por la dignidad de nuestros pueblos.

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. Y se manifestaron como jóvenes que asumían el desafío de gestionar el cambio social y cultural (Alcaldía Mayor de Bogotá y Programa “Bogotá joven”, 2001):

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.

Algunos de los jóvenes en resistencia rechazaron el cambio impuesto por la globalización. La controversia con la política de paz del gobierno de 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 la construcción de soberanía y democracia como medida de resistencia (FMJD; OCLAE; YMCA; IUSY, 2002).

En las contiendas regionales, algunos jóvenes defendieron la propuesta de la Ley de la Juventud e intentaron mostrar las diferencias entre los procesos sociales organizados por ellos y los impulsados por la institucionalidad. Para ellos, la forma de tener 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, soportado en organizaciones y propósitos vinculados a la paz, así como la defensa de los derechos económicos sociales y culturales, como los de Planeta Paz (Forero, 2009b).

Sin embargo, las opciones laborales y de estudio para los jóvenes eran mínimas. Muchos no veían otra opción distinta a trabajar para la institucionalidad o dejar que la pelea la dieran otros, como ocurría en el resto del país.

Los jóvenes del nuevo milenio eran diversos: unos estaban atrapados por el mercado, otros estudiaban y trabajaban, otros más buscaban trabajo, y la mayoría permanecía en la informalidad. Muchos estaban sujetos a las opciones de organización social alrededor de las organizaciones no gubernamentales u organizaciones propias; otros se agrupaban en torno de intereses afines, en la escuela, la universidad, por etnia, por orientación sexual y de género; y también los había viviendo en medio del conflicto, en el campo, o en situación de desplazamiento forzado permanente. Sin embargo, para el Estado había un solo joven: el del programa “Jóvenes en acción”.

Debido a 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. Ésta tuvo origen a partir del Encuentro Regional de jóvenes organizado por Católicas por el Derecho a Decidir, capítulo México, con el apoyo de los movimientos de mujeres. Esta Red agrupó a numerosos jóvenes, y desde el año 2000 participó en las reuniones regionales de organizaciones no gubernamentales 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 salud sexual y reproductiva de los jóvenes y de sus derechos sexuales y reproductivos. Su trabajo se impulsó con el soporte de los movimientos de mujeres, mediante el uso de herramientas legales o jurídicas, tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, Cedaw, para la defensa y promoción de los derechos de las mujeres jóvenes. Con 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 derechos sexuales y reproductivos.

En la Red Colombiana de Mujeres por los Derechos Sexuales y Reproductivos, RCMDSR, y en el movimiento social de mujeres participan jóvenes comprometidas desde principios de los años 90 con la promoción, defensa y posicionamiento de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos, cuyas organizaciones paulatinamente se vincularon 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 LGBT y de diversidad sexual han cumplido el papel de agrupar y recoger demandas y denuncias, fomentar la participación política, el debate y trabajo por los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, sin dejar por fuera a los jóvenes (Montealegre, 2010).

Sólo de esa forma la sexualidad ingresó a la agenda política de algunas redes y organizaciones juveniles. Desde la RCMSDR se ha desplegado un conjunto de acciones dirigidas a facilitar la protección jurídica y legal, así como el apoyo social y solidario para muchas jóvenes víctimas o victimarias de violencia sexual o de género, o de discriminación. La Red, a través de sus estrategias más frecuentes, señala la ausencia de una perspectiva de género en el análisis de las conductas de las mujeres, lo cual conlleva a una aplicación más severa de la ley y a procesos más rigurosos en contra de ellas; es decir, ese vacío implica una permanente asimetría de poder en contra de la mujer.

Tal asimetría se manifiesta a través de un conjunto de conductas que vulneran los derechos de las mujeres, especialmente en lo que a los derechos sexuales y reproductivos se refiere, como ocurre con los jóvenes. Las redes de mujeres no sólo despliegan herramientas jurídicas tales como tutelas y demandas, sino de apoyo para acudir a instancias supraestatales como las Naciones Unidas o los comités y organismos Internacionales vinculados con el bloque de constitucionalidad, con el objeto de hacer efectivos los derechos humanos.

Varios casos en los que las mujeres han sido injustamente acusadas y condenadas por conductas ilícitas han obtenido finalmente fallos absolutorios, gracias a tales apoyos. 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, cuando la muerte de la bebé ocurrió durante el parto autoasistido (Castilla, ca. 2005).

La diferencia en la organización y en la persistencia de la lucha ha configurado al movimiento de mujeres como referente necesario de otros grupos y movimientos que han surgido en la contienda por los derechos sexuales y reproductivos. No obstante, la interacción de los jóvenes con estos movimientos sigue siendo parcial y esporádica, pues ellos privilegiaron su individualidad y prefirieron mantenerse separados de otros grupos poblacionales, y mostrar sus

diferencias. Esto, debido —entre otras razones— a que eran frecuentes los conflictos entre las organizaciones juveniles y las de niños o adultos.

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 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 derechos sexuales y reproductivos de los jóvenes y de las mujeres.

La senadora Piedad Córdoba presentó el proyecto 179 de 1997 a la Comisión VII del Senado. A diferencia del formulado en 1995, éste añadía normas de salud sexual a las de salud reproductiva.¹⁹ Tal cambio era coherente con un acontecimiento de gran impacto mundial en el marco de las políticas internacionales de desarrollo: la Conferencia de la Mujer realizada en Beijing. 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 de El Cairo y el Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos.

Desde 1994 se venía ejerciendo presión sobre el Estado colombiano para hacer cumplir los compromisos internacionales, con escasos resultados.

En su proyecto, la senadora Córdoba incluyó varias de las problemáticas relacionadas con la salud sexual y reproductiva, para defender la autonomía reproductiva mediante el derecho a la libertad de opción de decidir el número de hijos. Además, diferenció tres elementos claves:

¹⁹ Definió la salud sexual como el estado que permite las condiciones necesarias para que las personas gocen de vidas sexuales seguras y satisfactorias. Comprende la integración de los aspectos somáticos, fisiológicos, emocionales y sociales de la sexualidad. Los derechos sexuales se entendieron a partir del reconocimiento de las parejas e individuos de obtener seguridad e integridad física y psicológica en sus relaciones sexuales. La salud reproductiva fue definida 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, 1997).

1. La separación entre sexualidad y reproducción, con base en el papel que desempeña esta última en la igualdad de oportunidades y responsabilidades para la mujer.
2. 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.
3. La salud sexual y reproductiva como parte del derecho a la salud, dado que la esencia del proyecto era la protección integral de la salud.

Para la senadora, el Estado debía realizar programas de salud sexual y reproductiva enmarcados en una política de población, con perspectiva de género e incluso con acciones de educación sexual. Sobre el aborto, defendió su despenalización en casos de violación y riesgo de la vida de la madre, proponiendo la modificación del artículo 345 del Código Penal (Ley 100 de 1980).

Para Córdoba, el problema residía en el interés del Estado por integrar a la mujer al desarrollo económico, sin protección y sin considerar la diferencia entre reproducción social y humana. Se requería entonces –en su concepto– superar la vieja salud materno-infantil para orientar la política hacia los derechos sexuales y reproductivos y regular la fecundidad y la maternidad para evitar abortos clandestinos. Esto, 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 para el país.

Con este proyecto, se planteó por primera vez la responsabilidad del Estado sobre “los jóvenes”, tanto en el reconocimiento de sus derechos sexuales y reproductivos, como en el apoyo de los derechos sexuales y reproductivos y las responsabilidades de los padres o personas encargadas, para evitar el ascenso continuado del embarazo precoz (Córdoba, 1997).

El proyecto de la senadora Córdoba fue archivado. Se había enmarcado en la esfera internacional, la más favorable al desarrollo de los derechos sexuales y reproductivos, pero nuevamente en el ámbito nacional se optaba por fortalecer las conductas penalizadoras. Para ese mismo año de 1997 fue aprobada la Ley 306, por la cual se aumentaban las penas para todos los delitos sexuales. Los movimientos de mujeres mantenían la expectativa de debatir públicamente las decisiones que tomaban los legisladores sobre el delito del aborto por violación y sobre la mujer víctima de delito sexual; querían defender sus derechos y participar en un debate que las implicaba plenamente. Pero este debate no se realizó. Tampoco se retomó el tema de los derechos sexuales y reproductivos en el ámbito del

Congreso de la República, y los compromisos intergubernamentales quedaron pendientes (Viveros, 1997).

La década de los 90, que había empezado para los jóvenes con la fuerza de la Asamblea Nacional Constituyente y la nueva institucionalidad para la política de juventud derivada de un acuerdo político, estaba llegando a su final, con la primera política de juventud estatal. Se instauraba un mayor control político, y la discusión sobre el aborto pasó a la Corte Constitucional, donde habrían de ocuparse otra vez del tema de la inconstitucionalidad en el Código Penal (Ley 100 de 1980).

DEBATE POR LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO

Moralidad versus imparcialidad

En 1994, la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del Código Penal en lo relativo al aborto. El debate fue reasumido en 1997, a partir de la demanda de los artículos 328²⁰, 345²¹, 347²² y 348²³ del mismo Código, referidos a la penalización del aborto por violación, infanticidio y abandono. La Corte no sólo debatió sino falló por segunda vez en esta temática, mediante la Sentencia C-013/97.

Esta vez, también durante un gobierno liberal, el cuestionamiento central giró en torno de 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 se podía, el alto tribunal decidió establecer una sanción menor para este aborto.

A continuación, presentamos los argumentos principales del debate en la Corte, con el objeto de establecer las distintas posturas en conflicto.

²⁰ 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, 1997a)

²¹ 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.” (Ibid.)

²² 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.” (Ibid.)

²³ 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.” (Ibid.)

Para el procurador general de la Nación (e), Luis Eduardo Montoya Medina, el conflicto valorativo estaba nuevamente (como en la primera Sentencia, la C-133-94), entre el derecho a la vida del *nasciturus* y los derechos de la madre. Planteaba que ese conflicto debía ser resuelto por el legislador mediante una política criminal, debido a la imposibilidad de despenalizar el aborto por la vía de la inconstitucionalidad.

A su turno, los magistrados que aceptaban la viabilidad de prohibir el aborto por violación consideraban que el delito del aborto superaba al del crimen de la violación y argumentaban que la mujer no sufría una vulneración de su dignidad por llevar a término un embarazo no deseado. Por el contrario –anotó alguno–, “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” (ibid.).

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, recaló que la decisión estaba en manos del legislador. Él mismo tuvo que rechazar el sustento moral empleado en la decisión de la sentencia, pues no sólo se citaron varias encíclicas, sino 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. Su voto criticó la Sentencia C-133/94, que penalizaba el aborto como conducta absoluta. Aunque favorecía la libre opción de la maternidad, la restringía al momento de la concepción. Para ellos, la penalización en caso de violación cambiaba esa libertad de opción por una coacción, que además se constituía en coacción de tipo criminal sobre la maternidad. Por ello, consideraban que se podía despenalizar el aborto, 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 la cosificaba, al verla como “sólo vientre, desligada de su conciencia” (ibid.). 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 la Sentencia, el debate por la constitucionalidad de los artículos sobre el aborto en el Código Penal se dividió entre una postura sustentada en la moralidad, con argumentos que defendieron la tutela de la vida del *nasciturus*, y otra basada en los derechos, en la defensa de la despenalización del aborto. Una tercera 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 del valor intrínseco de la vida, sin atender los derechos fundamentales de la libertad de conciencia y de religión, o la autonomía procreativa de la mujer.

Cabe anotar que, en el país, la violación o acceso carnal se ha usado como arma de guerra²⁴ (UNFPA, 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, así como en las más afectadas por la problemática de la violencia y el desplazamiento forzado. Ésta es además otra 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.

Mujer ¿madre y ciudadana?

En 2001, el debate en la Corte Constitucional fue por la inexecutable del artículo 124, que establecía las circunstancias atenuantes para el delito de aborto del nuevo Código Penal, reformado mediante la Ley 599 de 2000, 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 los 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, con uno a tres años de prisión.

²⁴ Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, para 2005 se encontró que 17,5% de mujeres colombianas en edad fértil habían sido agredidas sexualmente por distintos tipos de agresor. Del total de los delitos denunciados, 84% correspondió a víctimas de género femenino (Urrego-Mendoza, 2007).

Para el fiscal general de la Nación, el tema del aborto debía ser analizado desde perspectivas distintas a los puntos de vista de tipo moral o religioso, por no ser estos compatibles con el análisis de constitucionalidad de la Corte Constitucional. Por tanto, advirtió que su intervención se basaría en razones de tipo jurídico, y 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, por lo cual consideraba que el artículo en cuestión 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 culpa. Así mismo, solicitó que no se utilizaran documentos confesionales como sustento de la argumentación.

La Corte decidió la exequibilidad del artículo 124 del Código Penal (Corte Constitucional, 2001). Por primera vez, desde el primer debate, de 1994, la mayoría de los magistrados privilegió 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. Argumentaron la existencia de vicios de forma y de contenido en el artículo. De forma, por la incoherencia entre el texto del Congreso de la República y el de la Corte, debido a la alteración del texto por parte de la Comisión de Conciliación de Senado y Cámara, sin someterlo a debate, lo cual era en principio inconstitucional.

Se reflejaron así, de un lado, las diferencias entre las dos cámaras, y de otro, el papel de la tercera instancia. Mientras la Cámara de Representantes 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 tal medida. La Comisión de Conciliación acogió esta última postura y además añadió, al texto del artículo en cuestión, la exoneración de la pena por el delito del aborto.

En cuanto a los vicios de contenido, estaban referidos –según los magistrados que salvaron su voto– a la no defensa 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.

Los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Manuel José Cepeda Espinosa también hicieron salvamento de voto con argumentos diferentes.

En defensa de todos los derechos constitucionales, plantearon que una mujer embarazada como resultado de una violación no debía ser obligada a abortar, ni siquiera por sus padres, si fuese menor, o por su esposo, si fuese casada, si su conciencia le indicara dar a luz. La autonomía personal protegía la decisión de procrear, aunque sin hacer referencia a otra decisión por parte de la mujer autónoma, distinta de la maternidad. También alegaron la inconveniencia del aborto en cualquier momento del embarazo, pues en todos los casos se dañaba la vida del feto. Aludieron 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.

Finalmente, la Corte falló en favor de la exequibilidad del artículo. La minoría se impuso en el fallo final. La defensa por parte de este grupo minoritario de magistrados, junto con las del fiscal y el procurador, se basó en el Estado social de derecho y laico; privilegiaron el derecho por encima de las consideraciones religiosas. Defendieron los derechos de la mujer ante un aborto por violación; también el derecho a la autonomía procreativa de la mujer, al desarrollo de la personalidad, a la libertad de conciencia y al derecho a la honra, mediante la primacía del concepto de dignidad. Propugnaron la idea del feto como persona en potencia (con un valor jurídico distinto al de la ciudadana, considerada sujeto de derechos), que por serlo, no podía gozar de derechos como otro ciudadano.

El papel del Estado era entonces velar por el respeto de sus derechos y no intentar regular su intimidad (Corte Constitucional, 2002b). 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 consideraban dadas 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, Lemaitre y Roa, 2001).

En junio de 2001, se volvió a entablar demanda sobre el mismo artículo, pero esta vez fue añadida 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.

La Fiscalía defendió la atenuación de la pena, lo cual no suponía 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).

Desde 1992, la Corte Constitucional se había pronunciado en varios casos sobre la inconstitucionalidad del delito del aborto y en todos ellos había declarado que las normas en cuestión eran exequibles (Cabal, Lemaitre y Roa, 2001). Después del proceso de la Asamblea Nacional Constituyente, 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 periodo de gestación y por la no remuneración salarial durante la licencia de maternidad, hechos que atentaban contra la vida y la salud de la madre y del hijo, según la consideración de las altas cortes.

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 y T-292/94, excepto en un caso en el que la institución universitaria demostró 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 (T-730/99, 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 disminuía la defensa del derecho a la educación básica primaria o media. La característica común, en la mayoría de estas sentencias, fue la necesidad de revocar la decisión tomada por el juez en la primera instancia, según la cual, la mujer –estudiante, madre o trabajadora– aparecía como culpable a los ojos y oídos de los juzgados. Sólo en cuatro casos fue ratificada la decisión de

no favorecer²⁵ a las demandantes, en su mayoría, por descuido de la madre al no avisar de su estado a su empleador.

Desde 1992, la rama judicial, en su área constitucional, ha defendido los derechos DESC (al trabajo, a la educación y a la salud) de las mujeres. No obstante, la institución escolar mantuvo conductas que vulneraron este derecho, 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 Constitucional. En este caso, se tomó en cuenta a la mujer como ciudadana y se privilegió su dignidad.

Mientras, en el Congreso de la República, el debate se dio entre la defensa de los derechos sexuales y reproductivos en las políticas, de una parte, y la moralización de las conductas, de otra, en la confrontación primó esta última.

SÍNTESIS

En 1997 culminó la formulación de las políticas de Estado dirigidas a la juventud, y con esto se consolidó el preventivismo. Desde 1994, el bipartidismo había retomado las elecciones parlamentarias excluyendo al movimiento AD M-19, por su escasa votación. El gobierno de Samper, a pesar de los anuncios del “salto social” en el Plan de Desarrollo, expandió y consolidó la política preventivista que venía del gobierno de Gaviria, pero sujeta al desenvolvimiento de su gobernabilidad, pues el cuestionamiento de la legitimidad de su mandato fue progresivo y se asoció a otras problemáticas sociales y económicas del periodo, como la crisis económica que anunciaba el partido de la oposición.

Así las cosas, fue un logro político el significativo aumento de la inversión en programas de juventud, 114% por encima de la del gobierno anterior y orientada específicamente en dos direcciones: hacia los programas que venían desa-

²⁵ Sentencia C-470 de 1997, sobre no pago de auxilio de maternidad a causa de liquidación de la entidad empleadora; Sentencia T-373-98, sobre existencia de vías judiciales distintas a la tutela para lograr el reintegro laboral posterior a despido en embarazo; Sentencia T-161-2002, sobre despido y desafiliación inmediata a la seguridad social de una mujer que informó tarde su estado de gravidez; y Sentencia T-09-03, sobre solicitud de licencia de maternidad fuera del tiempo reglamentado.

rollando el SENA y el ICBF, y hacia la formulación de la Ley de la Juventud, que recibió proporcionalmente menos recursos.

La lógica poblacional de la política se intentó mantener desde el Viceministerio de la 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, impidió el logro de tal objetivo.

La contienda por la Ley de la Juventud empezó desde finales de la Constituyente, 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 “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 aquéllos fueron excluidos y sus problemáticas reemplazadas por los congresistas con propuestas totalmente opuestas.

Las confrontaciones fueron planteadas por los representantes del partido Conservador, en alianza con los ministros de Educación, Defensa y Hacienda, y con las Fuerzas Militares. Con ello se terminó negando la objeción de conciencia, se recortó la financiación de la política de juventud, y la Defensoría de Juventud quedó sujeta –al lado del Sistema Nacional de Juventud– 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 joven-peligroso y al joven-problema, lo cual justificaba el control y el preventivismo.

En la contienda por la política de juventud, se conservó el imaginario que venía de atrás sobre el joven; pero también 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. En ese otro imaginario, el joven también se mantuvo como actor del desarrollo, aunque la calificación del desarrollo cambió, de integral a global.

Sobre la mujer, se mantuvieron la discriminación y los estigmas sociales asociados a la debilidad y a la minoría de edad, resultado de la 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 por la paz y de las políticas de activación de la economía, mediante un programa estrella, “Jóvenes en acción”,

dirigido a erradicar la pobreza con herramientas del manejo social del riesgo. Fueron reglamentados los consejos de juventud de la Ley de la Juventud, con el propósito de vincular entidades estatales, organizaciones no gubernamentales y juventudes al escenario de la economía global y favorecer la inserción económica de los jóvenes. 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 de la Presidencia o el efecto de tales medidas en las condiciones de salud del joven.

El debate en el Congreso por la despenalización del aborto supuso el desconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, y la aceptación de la Corte Constitucional 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.



CAPÍTULO V

MUJERES EN LA REUBICACIÓN DE LA CONTIENDA POLÍTICA (2002-2006):

De la penalización de las conductas sexuales
a la despenalización del aborto

En los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), la política de juventud se definió con el Plan Nacional de Desarrollo y con la política de seguridad democrática. Las Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015, BPDJ, profundizaron el enfoque del “manejo social del riesgo” y del joven-problema con la penalización de las conductas. Desde 2005, se activó la confrontación en el Congreso entre diferentes movimientos del partido Conservador en torno del cambio o la derogatoria de la Ley de la Juventud, sin que se llegara a un acuerdo final. El partido Liberal retomó el debate sobre la educación sexual y ésta fue aprobada como parte de la nueva estrategia para adquirir ciudadanía.

Desde el principio del gobierno, en 2002, los movimientos de mujeres y una senadora del partido Liberal debatieron los derechos sexuales y reproductivos en el Congreso y en la Corte Constitucional. No obstante, el gobierno implantó una nueva ley de salud sexual y reproductiva en 2003.

Lo más interesante ocurrió en medio del debate por la reelección presidencial: nuevamente, el movimiento de mujeres organizó un litigio estratégico que cambió totalmente la ubicación de la contienda política y logró la despenalización del aborto. En este capítulo será presentada tal dinámica sociopolítica.

En primera instancia, se expondrán los enfoques que subyacen a las Bases para el Plan Decenal de Juventud y luego se contrastarán con el Plan Nacional de Desarrollo y sus realizaciones; en segundo lugar, se explicará el conflicto entre los conservadores por el cambio en la política de juventud de 1997. Finalmente, se dará a conocer la dinámica de la contienda política por los derechos sexuales y reproductivos.

JÓVENES Y MUJERES EN EL NUEVO ESTADO COMUNITARIO

En las Bases del Plan de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado comunitario”, la juventud apareció como “una franja de población con necesidades y capacidades particulares”, con la potencialidad específica de convertirse en un “actor importante del diario discurrir del país” (Presidencia de la República, 2002). Ser actor de la vida nacional significaba esencialmente poner en acción la lógica liberal del “emprendedor”, la imagen del joven de la contienda de este gobierno. El proyecto político consistía en aproximar al joven y a la comunidad en general a un Estado concentrado en el Presidente.

En una sociedad en crisis, como la colombiana, el autoritarismo se mostró como la solución, más aún cuando el líder era carismático y recogía un conjunto de temores de la población, de la manera como lo hizo Hitler en 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, 1995), idea que ha dado cohesión al Estado comunitario del actual gobierno.

El Plan de Desarrollo 2002-2006 propuso impulsar una red de cooperantes en las ciudades y en el campo, así como de las comunidades en todo el país, para reformar el Estado social de derecho como un Estado con menos gasto social y 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, 2002). Los jóvenes ingresarían a ese Estado a través de programas específicos que permitieran cumplir estos principios, a saber, “Jóvenes en acción” y “Soldados de mi pueblo”.

El joven en el Plan de Desarrollo

El Plan de Desarrollo del primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), basado en recomendaciones y sugerencias del Banco Mundial, señaló el papel del joven en el desarrollo del capital humano (Banco Mundial, 2001). En el segundo Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, “Estado comunitario: desarrollo para todos”, el discurso sobre los jóvenes también estuvo orientado por la idea del capital humano; pero ya no exclusivamente del capital humano en la educación, sino del conjunto social, como puede verse en la siguiente advertencia: “De no aplicarse esa perspectiva, los jóvenes continuarían significando un peligro para la sociedad,

especialmente si toman malas decisiones.” Por ello, al lado de las actividades para el estudiante, aparecieron las de los “trabajadores productivos, jefes de familia, ciudadanos, líderes comunitarios y campesinos”.

Con una decisión equivocada, los jóvenes se podrían ver enfrentados a situaciones de riesgo, tales como la deserción escolar, el desempleo prolongado y descuidos o afecciones de salud, lo que llevaría a perpetuar la pobreza, según el discurso del Banco Mundial. 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 estas bases, la política social anunciada en los planes de desarrollo de los dos gobiernos de Uribe se orientaron a prevenir la pobreza, pero sólo la que se consideraba pobreza extrema. Redujo el concepto de pobreza a la mera ausencia de recursos económicos que inhabilita la acción del individuo en el mercado. En esa lógica, la estrategia consistía en focalizar aún más el gasto público, con la pretensión de aumentar su eficiencia y lograr estimular a la población a salir de la pobreza. Se trataba de impulsar la decisión de los individuos pobres y de motivar su voluntad para salir de tal condición; de allí los planes de emprendimiento propuestos.

El manejo social del riesgo, enfoque central de la 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 refería fundamentalmente a la probabilidad de que el individuo no percibiera recursos económicos.

En esta política, la protección social se redujo a enfrentar los efectos de las caídas cíclicas y por tanto “transitorias” de los ingresos. Este trabajo sería realizado por entidades cuyos objetivos debían formar parte de la comunidad del Estado; de allí la sumatoria de objetivos de varios ministerios, dirigidos a responder a los cambios en la economía y la política, así como 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 pueblo”),¹ en la lógica de la empleabilidad. El manejo

¹ 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

social del riesgo se ubicó en el centro del nuevo sistema de protección social para desarrollar la lógica de mayor focalización y asistencia.

El desarrollo del enfoque del manejo social del riesgo en las políticas de jóvenes se expresó de manera connotada 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 beneficiarias o socias del gobierno mediante estrategias de aseguramiento transitorio del riesgo. Surgieron las denominadas “trampas de la pobreza”, para referirse a las consecuencias sociales de las “malas decisiones”.

En el caso de los padres de familia, por ejemplo, la decisión errada de no llevar a sus hijos a estudiar aumentaría 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, donde la educación sería orientada por competencias.

Salir de las trampas de la pobreza implicaba que los pobres (jóvenes o familias) autogestionaran los recursos y se convirtieran en nuevos clientes del sector bancario, es decir, nuevos ciudadanos. La política social se tradujo en la idea de “hágalo usted mismo”. Desde el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, el gobierno de Uribe desmontó totalmente los derechos e instaló –en su lugar– servicios prestados por el Estado, con participación del sector privado, a los que se accedería por mecanismos de aseguramiento transitorio, sólo mediante subsidios parciales, temporales e incentivos.

Ese primer 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 90–, fue notoria la discriminación sobre las mujeres jóvenes y especialmente las mujeres en embarazo, pues según el Plan ellas dejaron de ser asunto de la oferta de empleo con estabilidad, para convertirse en problemas ocasionados 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

formación en el SENA, con el propósito de ampliar lo que el Plan de Desarrollo denomina la vocación empresarial y el servicio a la comunidad. Muchos de ellos se ven impedidos a hacer objeción de conciencia, debido a que esta posibilidad ha sido negada por parte del Estado desde el gobierno Gaviria.

fortalecimiento del emprendimiento, con muy poca oferta de empleo estable y sin protección de los derechos de los jóvenes.

El Plan de Desarrollo 2002-2006 definió varias estrategias para el emprendedor: por ejemplo, la creación de pequeñas empresas que serían objeto de análisis de los observatorios laborales, o el desarrollo del programa nacional de voluntariado juvenil, que pretendía –mediante ese tipo de trabajo, sin salario– que el joven adquiriera experiencia para luego sí buscar su primer empleo.² El Plan también promovió la participación de la mujer en actividades laborales, no en el mercado laboral, sino por medio de un plan piloto que facilitaría créditos dirigidos a las mujeres cabeza de familia, así como experiencia y aprendizaje para el trabajo con apoyo en tutores. Esto fue diseñado 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 supuestamente causado por los sobrecostos que implicaba el empleado. Por eso, fue habilitada fácilmente la eliminación del pago de horas extras, nocturnas y feriados (que constituían un sobrecosto); también los parafiscales, que dejaron de ser parte del salario para convertirse en una fuente de estímulo económico entregado por potestad del empresario. Igualmente, fue creado un subsidio al cesante, dirigido exclusivamente a asegurar el costo de la salud por un tiempo definido, máximo seis meses; y se fomentó la capacitación para el trabajo basada en competencias laborales.

Todas estas medidas aumentaron la inequidad, minimizaron las condiciones de trabajo del empleado, aumentaron la precariedad laboral, desconocieron los derechos, además de que estimularon la cultura a la meritocracia y la competencia. Y para completar, presentaron al joven como una amenaza para el adulto.

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 2006-2010, “Estado comunitario: desarrollo para todos”, definió otra categoría de inscripción e identificación para ingresar al sistema de aseguramiento: la de *población en transición* (en la que fueron ubicados los jóvenes), esto es, la población

² No hay que olvidar que los proponentes del primer empleo juvenil en el Congreso de la República estaban también peleando por la derogatoria de la política de juventud de 1997, para empujar el manejo social del riesgo como núcleo de la nueva política.

que no es lo suficientemente pobre como para recibir subsidio a través del Sisben y que carece de recursos suficientes para ser parte del régimen contributivo, por lo que se debería asegurar temporalmente.

Las categorías creadas inicialmente para ingresar al sistema de salud, dada su lógica de restricción por capacidad de pago, eran las siguientes: (1) *subsidiado*, para referirse al pobre que formaba parte del régimen subsidiado; (2) *vinculado*, para identificar al más pobre y sin subsidio por su demanda; y (3) *contribuyente*, para señalar al de mayor capacidad de pago y sin subsidio dada su membresía al régimen contributivo. Ahora se añadía la categoría de *población en transición*, que habría de recibir subsidio parcial y temporal.

Con ello, se trataba de dar una solución a los jóvenes, los más desprotegidos en materia de seguridad social, siguiendo la misma lógica de la Ley 100, pero con articulación a otro esquema de la economía neoclásica: el manejo social del riesgo.

Sobre la sexualidad del joven, el manejo social del riesgo implicó asignar responsabilidad a la familia, a la comunidad y al mismo joven, sobre el control de su comportamiento y sobre su integración a instituciones como la escuela, exclusivamente enfocadas a evitar el “embarazo adolescente”. El manejo social del riesgo disminuyó la responsabilidad social del Estado, para individualizarla y transferirla a la familia; de allí el énfasis en el joven emprendedor.

En este marco, en 2003, se formuló la política de salud sexual y reproductiva. Uno de sus propósitos fue reducir el embarazo adolescente, y entre sus estrategias, la más importante fue el uso y distribución masiva de anticonceptivos modernos, sin consideraciones de edad, nivel educativo o región del país. A pesar de que la educación sexual no fue mencionada en la política, ésta incluyó las acciones en educación como estrategias fundamentales. No obstante –como se explicará adelante–, ello fue motivo de confrontación con el partido Liberal, en el Congreso.

En educación, el Plan de Desarrollo 2002-2006 había propuesto “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.

En 2006-2010, al lado de esa perspectiva del joven emprendedor, el Plan de Desarrollo planteó un segundo enfoque: el del “joven-problema”, y 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 a la condición de pobreza.

De allí la permanencia de la vieja lógica preventivista; pero en el 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 sería formulado unos meses después. En la idea de prevenir la violencia, el uso de drogas y la criminalidad juvenil, serían creados 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, pero sin mención alguna de la incidencia e importancia de los derechos humanos.

El modelo de control se extendería a otras instancias, para convertir a los mismos jóvenes en informantes o vigías que trabajaran en coordinación con las autoridades escolares y la Policía.

La política de seguridad democrática del Plan de Desarrollo se dirigió a establecer un nuevo mandato gubernamental 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 como las de los “Soldados campesinos”, los estímulos a la desertión de los militantes de las organizaciones guerrilleras y la creación de redes de informantes, como apoyo a las dos primeras líneas de acción mencionadas.

Con la ayuda de Estados Unidos, la ofensiva contra las FARC y el narcotráfico dio continuidad al Plan Colombia, ahora denominado Plan Patriota y concentrado en el sur del país.

El proceso con los paramilitares fue más complejo, en la medida en que implicó sacar adelante la Ley de Justicia y Paz, que redujo las penas para los autores de crímenes de guerra y violaciones al derecho humanitario (Leal, 2006).

En cuanto a las políticas específicas en favor del reclutamiento de los llamados “soldados campesinos” o de los servicios de inteligencia, se ubicaron las opciones de inserción social para los jóvenes, en especial, de aquellos en condiciones de vulnerabilidad social y económica. Así, muchos quedaron sujetos a las políticas de reclutamiento de la seguridad democrática; la contienda política ahondó su lógica de focalización en jóvenes pobres y de penalización de su comportamiento.

Jóvenes atrapados en el desempleo

En las Bases del Plan Decenal de Juventud 2005-2015, se mantuvieron los principios del Plan Nacional de Desarrollo, pero dado que la Ley de la Juventud de 1997 seguía vigente, el debate por las Bases del Plan se presentó como una reevaluación de esa Ley para mejorarla. Con Nicolás Uribe, exdirector del pro-

grama presidencial “Colombia joven” al mando, el Partido Social de Unidad Nacional, o Partido de la U³, planteó la necesidad de reformar la Ley 375 de 1997 antes que favorecer su reglamentación, ya que la consideraban inaplicable por “contener cuestiones poco prácticas” (Presidencia de la República y Programa Presidencial “Colombia joven”, 2004a).

Nicolás Uribe 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 sustento presentado preparaba el terreno para la propuesta de derogación de la Ley y el establecimiento de otra propuesta política. La derogación se proponía corregir las fallas alrededor de dos problemas: el escaso conocimiento acerca del joven y su baja participación. La nueva política de juventud debía mostrar las ventajas del proyecto de Estado comunitario, que buscaba erradicar el riesgo integrando al joven a la sociedad de mercado.

Sin embargo, el debate sobre la nueva política de juventud, al hablar sobre las capacidades, introdujo el enfoque de Amartya Sen, que resultaba inconsistente con el Plan Nacional de Desarrollo. Además, añadió el enfoque de derechos, que nada tenía que ver con dicho Plan de Desarrollo, propuesto también –como el anterior– durante las discusiones del diseño de las Bases del Plan Decenal de Juventud planteadas por algunos expertos nacionales e internacionales, investigadores y jóvenes.

En el curso del debate sobre la política de juventud surgieron varias posturas. Para algunos actores de tendencia liberal, el núcleo del debate estaba en favorecer la expansión de las capacidades, para que el joven asumiera su vida con responsabilidad. Para otros, desde una corriente de izquierda, el foco eran los derechos. Mientras tanto, para los actores de gobierno, el centro debía estar en el manejo social del riesgo, una postura de derecha. Hubo mucha confusión y el debate no permitió esclarecer las posturas ni sus implicaciones (Jiménez, 2008). El documento final mantuvo trazos de los distintos enfoques, buscando complacer a todos los actores.⁴

³ El Partido de la U fue fundado en 2005 para apoyar al presidente Álvaro Uribe. Lo conformaron políticos pertenecientes a los partidos Liberal y Conservador.

⁴ Como aportantes a las Bases del Plan Decenal de Juventud aparecieron, en el documento oficial, varias instituciones estatales, entidades privadas, actores internacionales, consultores expertos internacionales y nacionales, organizaciones no gubernamentales, universidades, miembros de organizaciones juveniles, jóvenes y comunidad en general (Presidencia de la República de Colombia y Programa Presidencial “Colombia joven”, 2004b).

Al final, se confundió el enfoque de derechos con las propuestas provenientes de la Ley de la Juventud de 1997, en lo referido a consejos de juventud, la Defensoría de la Juventud, la Tarjeta Joven y los créditos agropecuarios. El enfoque del manejo social del riesgo dialogaba bien con el enfoque de capacidades; además, este último se equiparó al enfoque de desarrollo humano, que era 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, y se daba vía libre a la definición conjunta de los tres ejes estratégicos de las Bases del Plan Decenal de Juventud: 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 con propuestas de modificación —como se verá en seguida—, que apuntaban a aproximar a la juventud a los partidos políticos. 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.

Así quedaba definido el horizonte de la política y sus estrategias de implementación en el nivel municipal. El programa presidencial “Colombia joven”, ahora bajo la dirección de Ana María Convers Cubillos⁵, se encargó 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 introduciría también en el Código de Infancia y Adolescencia formulado en 2006, para evitar la duplicidad de esfuerzos entre las leyes de juventud y de infancia, y favorecer el desarrollo de la teoría del ciclo vital. Además, se definieron los mecanismos de penalización y castigo. Antes de los 18 años, los jóvenes serían beneficiados con medidas asistenciales y de protección familiar y social, y de allí en adelante se activarían sus derechos, pero con un sentido y un contenido muy distintos al del mandato constitucional.

En tal lógica, se tomó el criterio de política poblacional como estrategia para avanzar en el diseño intersectorial e integrar programas y presupuestos. El

⁵ Convers reemplazó al abogado Hitler Rousseau Chaverra, abogado de la Universidad Autónoma de Colombia, en septiembre de 2006.

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 los siguientes derechos: tiempo libre, educación, cultura y desarrollo de la personalidad (Presidencia de la República y Programa Presidencial “Colombia joven”, 2004b).

En esa dirección, las estrategias de las Bases del Plan Decenal de Juventud reflejaron la sumatoria de enfoques expuestos por los asistentes en la presentación de la política, y el predominio del manejo social del riesgo. De acuerdo con este predominio, los programas clave fueron los de participación en la paz, acceso a bienes y servicios; acceso a oportunidades mediante emprendimientos y empleabilidad, con énfasis sobre los jóvenes campesinos y rurales (ibid.).

El proceso logró ser comprehensivo, en la medida en que incluyó a diversos expertos, asesores, investigadores y organizaciones nacionales e internacionales, en las que hubo una destacada incidencia de expertos internacionales, especialmente de la Unesco y del BID.

Al contrastar los lineamientos del Plan de Desarrollo con los de las Bases del Plan Decenal de Juventud y sus realizaciones, aparecen dos elementos esenciales, que caracterizaron las diferencias entre los dos procesos: el cambio paulatino de los principios y valores de la política de juventud de 1997 por los de las Bases del Plan Decenal de Juventud, y el desmonte de los derechos de los jóvenes. Esto, mediante la ampliación del enfoque de manejo social del riesgo y del joven-problema, y 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 cuanto a las realizaciones, se observó la firme introducción de servicios en reemplazo de los derechos de los jóvenes. Uno de los efectos más devastadores fue el aumento del desempleo, incluso para los más educados, junto con la inequidad en la distribución 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 al desempleo de los jóvenes más ricos del país (Planeta Paz, 2009). Aumentó también el subsidio destinado a financiar la educación superior en el grupo de población de mayores ingresos, que entre 1992 y 2000 pasó de 44,8 a 49,37% (Bonilla, ca. 2004). Esto, sin olvidar los efectos de la crisis económica mundial. La tasa de desempleo juvenil entre 2008 y 2009, según el DANE, pasó de 20,9 a 21,7%, casi el doble de la tasa de desempleo de 11,9% correspondiente al total de la población para 2009.

El Plan de Desarrollo y la política de seguridad también facilitaron la exclusión definitiva de los derechos de los jóvenes, debido al enfoque de manejo social del riesgo, según el cual se pasó a aseguramientos transitorios y parciales y a la activación del emprendimiento. En materia de seguridad democrática, la ofensiva contra las FARC irradió hacia los movimientos de izquierda. Los defensores de derechos humanos en Colombia fueron objeto de hostigamientos, amenazas y agresiones por parte 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 fue objeto de debate, especialmente porque no garantizaba seguridad a las víctimas de la violencia, como lo denunciaron algunas entidades (FIDH, 2006).

El Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep, publicó que la composición del Congreso de la República había estado determinada, en un 35%, por el paramilitarismo (Cinep, 2004).

En materia de derechos, algunos jóvenes fundaron sus opciones en la participación institucional (Forero, 2009a); otros, en una participación favorecida por la cooptación del Estado (Argote, 2009); pero también hubo jóvenes que consideraron que sus opciones estaban agotadas (Juventudes, 2008).

La situación de los derechos de educación y salud era precaria y tuvo un profundo retroceso. La Procuraduría General de la Nación, en su informe sobre el derecho a la educación de 2006, señaló que no sólo persistía la inasistencia, la deserción y el bajo rendimiento, sino también la baja calidad. Esto se asoció a la reducción progresiva del gasto público en el sector a partir de 2002. El presupuesto asignado de 2001 fue de 3,44% del PIB; en 2002, de 3,30%; en 2003, de 3,19%; y en 2004, de 3,11%.

Dicho informe reconoció que a pesar de la permanente escasez de recursos para el sector, las políticas enfocadas a mejorar la eficiencia sólo promovieron el recorte y disminución de recursos. También destacó los pactos y acuerdos internacionales sobre la progresión del derecho a la educación, en contraste con los cuales, en nuestro medio, se repiten 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).

Como era de esperarse, la situación de la salud de los jóvenes ha empeorado. Según el estudio de la Universidad de los Andes contratado por el programa

“Colombia joven”, la exclusión de jóvenes del 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. Y la situación era verdaderamente alarmante en el grupo de los 18 años, en el cual la mitad estaba excluida, pese al esfuerzo por aumentar la inserción laboral después de terminar la educación secundaria. En muchos casos, los jóvenes de 18 años se insertaban 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 49%, pese a una mayor cobertura del SGSSS, por el régimen subsidiado, pero su exclusión aumentó de 2003 en adelante, debido a la progresiva caída de la cotización por el crecimiento acelerado del desempleo general. La gran mayoría de las mujeres jóvenes se ha visto obligada 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, entre los jóvenes típicamente excluidos por el sistema, aquéllos entre 18 y 22 años, analfabetas, de familias sin vivienda propia, de zonas rurales, sin estudio y sin trabajo.

Este estudio recomendaba, en 2004, mejorar la protección social de los jóvenes en empleo, educación y salud, y no sólo con aumentos de recursos para incrementar la cobertura subsidiada en salud (Pineda, 2004). Sin embargo, ello no ocurrió, y la problemática descrita se ha profundizado tras la aprobación de la ley de salud sexual y reproductiva.

CONFLICTO POR LA LEY DE LA JUVENTUD

Desde 2005, cuando empezó el debate sobre la reelección del presidente Uribe, movimientos políticos de derecha, principalmente, presentaron propuestas de ley para cambiar la política de juventud de 1997. La primera confrontación se dio en torno de un aspecto nodal, la vinculación institucional de los jóvenes a la política, y la segunda, por el articulado de dicha ley.

La primera confrontación se produjo entre la postura tradicional sobre los consejos de juventud, defendida por el Ejecutivo, y una nueva visión de los mismos, propuesta por el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, MIRA, de origen cristiano, fundado en 2000. La segunda confrontación fue entre los autores de iniciativas parlamentarias que buscaban profundizar los planteamientos

de la Ley de la Juventud y quienes pretendían derogarla. En esta sección nos referiremos a tales debates y conflictos.

El debate por la participación política del joven se activó con el proyecto 012 de 2005, cuyo objeto era regular el comportamiento político de los consejos de juventud. Fue presentado en la Cámara de Representantes por la senadora Alexandra Moreno Piraquive, presidenta del MIRA. En concreto, buscaba reglamentar la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de juventud, conforme a los principios de la Ley de la Juventud y a las bases constitucionales sobre los mecanismos democráticos de representación, específicamente, el artículo 103 de la Constitución.

Este artículo plantea la obligación del Estado de contribuir en la organización, promoción y capacitación de las asociaciones comunitarias juveniles; pero la pretensión de la senadora Piraquive 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. Para el MIRA, significaban una opción de ampliación del radio de acción institucional en la política del joven, con un énfasis pedagógico.

César Guisao, uno de los actores involucrados en el proceso de los consejos de juventud creados en Medellín desde 1995, asegura que este proyecto sólo significaba más clientelismo y dar “patente a los partidos políticos para que se apropiaran 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 (como la cifra repartidora). La participación política del joven en los consejos radicaba –según Guisao– en el proceso de formación juvenil, no en el proceso electoral como tal, pues esto último conduciría a hacer de los consejos de juventud semilleros de los partidos políticos (Guisao, 2007:68).

La percepción sobre el joven en este proyecto y en todos los demás –durante la 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 la imagen de individuo en riesgo y con riesgo en su comportamiento fueron incluidas

en el proyecto de la senadora Piraquive. Para ella, los menores infractores, los jóvenes miembros de la guerrilla, los grupos paramilitares, las milicias urbanas o los que fueran agentes de la violencia en general, eran víctimas; y consideraba que ello explicaba la escasa participación de los jóvenes. De allí que propusiera sacar de la marginalidad a los consejos de juventud y hacer de esta participación una manera de evitar la escasa consolidación de la política de juventud (Moreno, 2005a).

Como ya se dijo, el debate empezó en la Cámara de Representantes, donde tres parlamentarios presentaron la ponencia para el primer debate: Carlos Ignacio Cuervo, de Antioquia (quien aspiraba a la alcaldía de Medellín), Jairo Díaz Contreras, de Norte de Santander –ambos del partido Conservador–, y María Isabel Urrutia, representante de las Comunidades Afrocolombianas y miembro del Movimiento Popular Unido, MPU. Los ponentes sólo hicieron modificaciones de forma al proyecto y éste pasó a segundo debate en Cámara, sin mayores complicaciones (Moreno, 2006a).

Este segundo debate estuvo a cargo de los mismos ponentes, y el proyecto fue aprobado unánimemente por los representantes (Moreno, 2006b), en su mayoría conservadores.

Al año siguiente, la senadora Claudia Rodríguez de Castellanos fue designada como ponente para el debate en el Senado. Cristiana, miembro del partido político Cambio Radical⁶, de centro-derecha, que hizo parte de la coalición de partidos que apoyaron al presidente Álvaro Uribe Vélez, Rodríguez presentó –como antecedentes del proyecto– un balance sobre la situación de la juventud diez años después de la Ley de 1997, y señaló que el problema de la participación de la juventud radicaba en la carencia de recursos económicos. Incluso llegó a afirmar que los jóvenes no podían asistir a las reuniones de debate por carencia de recursos para financiar su estadía y alimentación (Moreno, 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. Ello suponía un beneficio económico para los jóvenes miembros de los consejos de juventud. Pero para ellos el problema era otro: al

⁶ El partido político Cambio Radical, fundado en 1998, es uno de los partidos políticos más afectados por los nexos paramilitares; según la Unidad Investigativa del 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, <http://www.indepaz.org.co>, consultado el 12 de septiembre de 2009).

solicitar garantías de implementación de los acuerdos con el gobierno sobre las políticas, y no obtenerlas, la mejor opción había sido formar parte de los consejos. Algunos jóvenes, los más lejanos a la institucionalidad, sabían que había una intención de manipulación clara, sobre todo, desde la religión y los movimientos cristianos (como el MIRA), que buscaban llegar al joven e institucionalizar sus demandas; pero para otros, los consejos eran una alternativa laboral (Forero, 2009b).

El segundo debate en el Senado también lo encabezó la senadora Rodríguez, como ponente, y el proyecto fue aprobado sin dificultades (Moreno, 2007b). Igualmente, se aprobó el informe de conciliación entre las dos cámaras. La senadora Rodríguez destacó el valor del proyecto como “semillero de futuros concejales, ediles, diputados, representantes, senadores y, por qué no decir, de los que vayan a dirigir nuestro país” (Rodríguez, 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.

Sin embargo, antes de que el proyecto fuera aprobado como ley de la República, el presidente Uribe lo objetó por razones de inconstitucionalidad: alegó vicios de trámite, pues los consejos de juventud representaban un mecanismo clave del derecho fundamental a la participación, de acuerdo con la Constitución, por lo que se requería tramitarlo como ley estatutaria. El Ejecutivo frenó su aprobación apoyándose en un concepto de la Corte Constitucional sobre las veedurías ciudadanas en el que se trataba el tema de la participación política del ciudadano. Seguramente había más de fondo: tal vez la preocupación por que llegara a haber demasiada participación política de los jóvenes implicaba un riesgo de descontrol de los partidos ya establecidos.

Sin embargo, aunque el debate sobre el derecho a la participación política quedó abierto, no tuvo desarrollo; no se discutió la postura de la Corte al respecto, ni el contenido e importancia de este tema para la juventud; tampoco la contradicción en la que incurría el Ejecutivo, que por un lado defendía los derechos del joven, y por otro, en las Bases del Plan Decenal de Juventud, imponía la lógica de los servicios.

La defensa de las senadoras Moreno y Rodríguez se basó en el concepto de la Corte Constitucional, en el sentido de que no se comprometía el derecho a la participación ciudadana, de la misma manera en que no todo lo que regulara la administración de justicia debía ser tramitado como ley estatutaria. Con ello, pretendían otorgar autonomía al legislador sobre el ejercicio de los derechos de

los ciudadanos, sin tener que acudir a leyes estatutarias, y evitar así que se petrificase el trabajo del Congreso.

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 y Rodríguez, 2007). Por tal razón –argumentaron–, la Corte debía definir el alcance de la ley objeto de cuestionamiento por parte del Ejecutivo. De esta manera, la función del alto tribunal nuevamente se hizo decisiva, como había ocurrido con el tema del aborto.

La Corte Constitucional, en la Sentencia traída al debate por el Ejecutivo, había argumentado que los ciudadanos podían 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 la Juventud se había tramitado como ley ordinaria, a pesar de que apuntaba a 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 harían. Así se negó la primera objeción del Ejecutivo.

La cuestión de los derechos de la Ley de la Juventud y específicamente del derecho a participar en debates, quedó sujeto a la discusión 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 la Juventud como marco. Cabe recordar que en ella la participación del joven se circunscribía a los consejos de juventud y que estos fueron reglamentados durante el gobierno Pastrana, como el mecanismo institucional válido de participación política del joven. Así, la juventud quedaba atrapada en la institucionalización de su participación política y en la lógica de los partidos.

La segunda objeción presidencial se refirió a la violación del principio constitucional de ordenación del gasto del presupuesto nacional, que es una atribución exclusiva del Ejecutivo. Las senadoras Moreno y Rodríguez negaron que se hubieran extralimitado, retiraron del proyecto de ley lo relativo a la financiación por la Nación, y se negaron a presentar el impacto fiscal del proyecto de ley, por estar contenido en la Ley de 1997 (Moreno y Rodríguez, 2007).

Las senadoras olvidaron que su proyecto modificaba la anterior Ley de la Juventud, que no era simplemente una reglamentación, y que ese asunto era sólo de competencia del gobierno. Declararon que las objeciones del Ejecutivo eran infundadas, pero el proyecto quedó pendiente para su aprobación por la plenaria del Senado.

Además de la confrontación en el Congreso por la modificación parcial de la Ley de la Juventud, conviene recordar que el Plan de Desarrollo había instaurado los principios que fundamentaban la nueva política: las Bases para el Plan Decenal de Juventud. En ese marco, de respaldo del Ejecutivo a la nueva política de juventud, se dio la segunda confrontación. Ésta comenzó en el mismo año de 2005 con otros proyectos de ley.

El primero, el proyecto de ley 210, Cámara, fue presentado por Juan de Dios Alfonso García, del partido Liberal. De cara al aumento del desempleo juvenil, la iniciativa pretendía redireccionar y centralizar los medios para favorecer un acceso equitativo a los programas de incentivos, en favor de la inserción de los jóvenes a la economía (Guisao, 2007). La ponencia para primer debate estuvo a cargo del conservador Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, quien hizo énfasis en el fomento de los emprendimientos y en la articulación del Sistema Educativo Nacional al desarrollo del modelo productivo. Para ello, proponía crear una coordinación nacional para el desarrollo de la juventud con financiación pública (Chavarro, 2007).

Sin embargo, 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 un segundo proyecto de ley: el 008 de 2006, 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 Motoa Solarte, del partido Cambio Radical, quien pretendía garantizar el 30% de los cargos de las ramas del poder público para jóvenes en situaciones particulares –sin estudio y sin trabajo–, es decir, jóvenes considerados “problema” para el gobierno. Tal propuesta sería evaluada por el programa presidencial “Colombia joven” y por entidades del gobierno, que plantearon que fragmentaba y sujetaba la atribución del empleo a la dinámica de la clientela política, y sólo de manera parcial apoyaba a

los jóvenes. A pesar de que este proyecto de ley mantenía la lógica del gobierno frente a los jóvenes, también fue archivado (Motoa, 2006).

Un nuevo proyecto de ley, el 059 de 2006, iniciativa de varios senadores y representantes, inició su trámite en la Cámara de Representantes con el objeto de derogar la Ley 375 de 1997, por dos razones: ella favorecía la participación política del joven y no su formación política electoral, lo cual proporcionaba mayor eficiencia al joven vinculado a la institucionalidad; en segundo lugar, la Ley de la Juventud proponía el desarrollo de un sistema que iba en contravía del nuevo proyecto de ley.

En cabeza del representante Nicolás Uribe, exdirector del programa presidencial “Colombia Joven”, y de la senadora Martha Lucía Ramírez, exministra de Defensa, ambos miembros del Partido de la U, fue definida la propuesta de derogación de la Ley de la Juventud y el sustento legal de una política similar a las Bases para el Plan Decenal de Juventud.

Con ello, se pretendía pasar de una política de Estado a una de menor alcance, debido a que la política propuesta involucraba a algunos actores del gobierno y requería su compromiso, sin respaldar los planteamientos constitucionales. Los cambios propuestos sobre la política de juventud de 1997 se basaban en una evaluación negativa de la ley elaborada por los mismos proponentes. Ellos cuestionaron su eficacia, con base en el balance negativo de sus resultados, razón por la cual –aseguraron– dicha ley generaba escasa credibilidad y un clima de fracaso y defraudación en los jóvenes.

Las críticas básicas que se plantearon eran el incumplimiento del derecho del joven y el adolescente de vivir esa etapa de manera creativa y formativa, el escaso estímulo para la participación de la juventud en los medios de comunicación, y el no hacer de la formación una acción permanente y de toda la vida. En la nueva política, se proponía generar capacidades y condiciones para la participación del joven en la vida social y económica, en reemplazo del Sistema de Juventud creado por la Ley 375 de 1997 (un conjunto de instituciones, organizaciones y entidades que trabajaban en favor de los jóvenes), mediante dos elementos:

– Un esquema de relaciones entre entidades públicas y privadas para implementar políticas, regido por el Estado comunitario, cuyo marco serían los comités de Política Social, CLOPS, en los ámbitos locales de participación, comités en los que los jóvenes ya venían participando desde tiempo atrás, por medio de diversas instancias creadas a nivel local para el desarrollo y la participación ciudadana (Forero, 2009a).

– Para institucionalizar ese espacio de participación, en vez de que los consejos de juventud actuaran como instancias de participación política, serían espacios dedicados a una formación electoral. Sin embargo, tales espacios planteaban el problema de la pérdida de autonomía, tanto en su conformación como en el ejercicio participativo del joven.

En medio de estos dos elementos, se ubicarían –al lado de las entidades públicas y privadas– los organismos de cooperación internacional, como parte esencial de los consejos de juventud, a nivel nacional. Por tanto, el cambio suponía poca participación política, más focalización y cooperación.

La nueva propuesta de ley definía al joven exclusivamente con el criterio de edad, como la persona entre los 12 y 29 años, y diferenciaba entre los adolescentes (de 12 a 17 años) y los jóvenes (18 a 29 años), para articularse con el Código de Infancia y Adolescencia. Además, estipulaba que 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, la atención estaría focalizada en jóvenes en riesgo especial o en vulnerabilidad emergente; es decir, la atención se brindaría de manera transitoria y sólo para aquéllos en situación de riesgo (Uribe *et al.*, 2006).

En el primer debate de la Cámara, se asignó la elaboración de la ponencia a parlamentarios del partido de la U, del Movimiento Popular Unido, MPU, y del Polo Democrático Alternativo. Todos respaldaron el proyecto, sin que se diera un debate entre las distintas posturas de esos partidos frente a aspectos puntuales del mismo. Los ponentes solicitaron enumerar los deberes de los jóvenes y aclarar las diferencias de los derechos de los jóvenes y de los niños (*ibid.*). Este proyecto tampoco fue aprobado.

El cambio de la Ley de la 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 Comité de Política Social, sin otras alternativas. El joven que podía estudiar se vincularía al empleo 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 los proyectos mencionados ocurrió en el marco de la primera reelección del presidente Uribe. A nivel nacional, diferentes actores sociopolíticos

debatían otras dos leyes con profundos efectos sobre la juventud: el Código de Infancia y Adolescencia, definido en 2006, y la Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento, definida en el mismo año. Desde principios del gobierno Uribe, se había aprobado la Ley 789 de 2002 sobre reforma laboral.

La de Infancia y Adolescencia, la Ley 1098 de 2006, se orientó a tutelar a niños y adolescentes en lo relativo a la asistencia y protección social, a partir de instituciones como el ICBF. Y al lado de este tutelaje se reforzó el tratamiento penal de algunos de sus comportamientos mediante el establecimiento de juzgados penales para adolescentes, entidades nuevas creadas exclusivamente con ese fin. También se asignaron tareas afines a la Policía de Menores, a los Jueces de Menores y a la Procuraduría. Quienes criticaron 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 del adolescente (Guisao, 2007: 70-71).

En cuanto a la Ley 1014 de 2006, de fomento a la cultura del emprendimiento, se articularía a la Ley General de Educación, con el propósito de ampliar la estrategia de la empleabilidad.

Para algunos jóvenes, estos proyectos de ley en debate eran más de lo mismo. Consideraban inútil la Ley de la Juventud, y en su concepto ni siquiera los consejos de juventud tenían razón de existir. En la mayoría de las regiones, las prácticas clientelistas y la inoperancia eran su común denominador. Además, el balance de los diez primeros años de la Ley de la Juventud mostraba su poca efectividad: no había logrado orientar las políticas ni consagrar los derechos; y tampoco priorizar los principales problemas que debían ser intervenidos.

Los jóvenes proponían la elaboración de políticas universalistas, 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).⁷ La situación del joven, de acuerdo con la política de juventud desarrollada desde la Asamblea Nacional Constituyente, obedeció más a la necesidad de institucionalizarlos como problema público (Forero, 2009b) que a un interés real –del Estado o de los actores que participaron en la formulación de dicha política– de modificar o apoyar socialmente su desarrollo integral.

⁷Juan 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.

Para los jóvenes, las opciones de transformación han sido mínimas, y en su mayoría se sienten cooptados (Argote, 2009)⁸, ya no sólo por la política sino también por la economía. Las juventudes que participaron en el debate de la Ley de la Juventud de 1997 perciben hoy a los jóvenes en actitud derrotista y con una débil organización (Juventudes, 2008). En el nivel regional, el debate por las políticas departamentales mostró otros elementos esenciales de la contienda y del Estado, como se explica a continuación.

POLÍTICAS REGIONALES Y AUTONOMÍA ESTATAL

Las diferencias entre las políticas de juventud del nivel nacional y las de los niveles departamental y municipal no sólo mostraron el resultado de las confrontaciones entre los actores, sino también la autonomía relativa del Estado y los cambios que fueron sucediendo a lo largo de la contienda. Las regiones incorporaron paulatinamente programas y políticas de juventud en sus planes de desarrollo y para 2008 más de 80% de los departamentos contaban con políticas de juventud. Lo común entre ellas fue su enfoque de desarrollo; el de políticas poblacionales y de derechos no predominó.

Aunque la política de juventud seguía vigente, el enfoque más frecuente era el de las Bases para el Plan Decenal de Juventud. Algunas políticas se orientaron a garantizar la expansión de capacidades, y otras a prevenir los riesgos como intervención efectiva ante la vulnerabilidad de la juventud. En cuanto a las estrategias, fomentaron la educación y formación en ciencia y tecnología, la formación para el trabajo, las alternativas de emprendimiento y los incentivos económicos.

Algunas políticas de juventud mantuvieron acciones para la cultura, la recreación y el deporte, al lado de acciones de prevención de consumo de sustancias psicoactivas, de la violencia juvenil y del uso de anticonceptivos. En todas apareció la percepción del joven-problema y en algunas la del joven como adulto en proceso, como ciudadano de segunda categoría.

En lo relacionado con las instancias de participación de la juventud, en todos los departamentos se trató de activar el Sistema Nacional de Juventud mediante instituciones de orden estatal, social o mixto, consejos de juventud o comités de estímulo a la participación.

⁸Támara Argote fue defensora de la participación del joven en las políticas, desde una postura de izquierda. Es Licenciada en Educación Física, profesora del Distrito Especial, Especialista en Administración Educativa y estudiante de Maestría en Administración Pública. Su tesis trata sobre el surgimiento de la juventud en la agenda política después de la Constitución de 1991.

En 2008, cinco departamentos no habían asumido ningún trabajo en lo referido a la política de salud sexual y reproductiva: Bolívar, Casanare, Chocó, Guainía y Sucre; y de las 32 propuestas territoriales, sólo cuatro estaban respaldadas con ordenanzas (Sarmiento, 2009): Antioquia (República de Colombia y Departamento de Antioquia, 2003), Atlántico (República de Colombia y Gobernación del Atlántico, 2007), Cundinamarca (República de Colombia y Gobernación de Cundinamarca, 2007) y Tolima (República de Colombia y Asamblea Departamental del Tolima, 2007).

La ordenanza suponía un mandato del gobierno regional, a través de la Asamblea Departamental, para 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 que sigue, se presentan las diferencias entre las políticas respaldadas por ordenanzas, específicamente en lo referente a los principios y enfoques, objetivos y líneas estratégicas de acción; posteriormente, se presenta el análisis de las diferencias y similitudes encontradas.

CUADRO 7. CONTRASTE ENTRE POLÍTICAS REGIONALES

DEPTO.	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	Formación integral	Formación integral
	Derechos	Derechos para adolescentes, tutelaje (14-18 años)
	Empoderamiento	Jóvenes, derechos de ciudadanos
	Habilidades para calidad de vida	Fomento de la corresponsabilidad y sostenibilidad
Atlántico	Empleabilidad	Formación para el desarrollo integral, contexto productivo, entorno familiar y comunitario
	Atención condiciones locales	Derechos en situaciones de riesgo
	Descentralización	Capacitación y preparación para el trabajo y estímulo al asociacionismo juvenil

Fuente: República de Colombia y Departamento de Antioquia, 2003; República de Colombia y Gobernación del Atlántico, 2007; República de Colombia y Gobernación de Cundinamarca, 2007; y República de Colombia y Asamblea Departamental del Tolima, 2007.

Sin perder de vista que estas cuatro políticas incluyeron acciones en salud sexual y reproductiva para adolescentes y jóvenes, una de las principales diferencias respecto de la política nacional de juventud está en el enfoque de derechos y la integración social basada en la confianza y la afirmación del joven que reflejaban las políticas regionales. En algunas regiones no se había implantado el discurso sobre los servicios y pervivía el debate por los derechos.

En realidad, el énfasis en el enfoque de derechos sólo se mantuvo en Cundinamarca y Tolima debido al impulso de la izquierda en confrontación con el gobierno liberal, en el primer departamento, y al impulso del partido Liberal en el segundo. Al mismo tiempo, Cundinamarca⁹ fue el único departamento que presentó la ampliación del rango de edad de la población considerada joven hasta los 29 años, con el propósito de integrar a los adultos jóvenes a la sociedad, con planes de emprendimiento basados en el enfoque de servicios; también fue el único departamento que promovió comités para la participación de jóvenes

⁹ El gobernador del departamento, para el periodo 2007-2011, es Andrés González Díaz, del partido Liberal.

campesinos y que defendió el derecho a la salud. En general, en Cundinamarca se produjo la mayor polarización entre los dos enfoques confrontados.

Antioquia, Atlántico y Tolima mantuvieron el rango de edad entre los 14 y 26 años, pero cada departamento manejaba su propia concepción de joven. Mientras que Cundinamarca le apostaba al joven actor del desarrollo, específicamente orientado al emprendimiento, en franca confrontación con los jóvenes como sujetos de los derechos de participación y de salud, Antioquia¹⁰ promovía la integración social de la juventud para el logro de una convivencia pacífica, a partir de un enfoque de reconocimiento de las condiciones de vida de los jóvenes, e impulsaba los valores democráticos referidos a la organización y cultura juvenil (Asociación Cristiana de Jóvenes y YMCA, 2009). En Tolima¹¹ se exaltaba a la juventud empoderada y con habilidades propias a partir de un enfoque de capacidades; y en Atlántico¹², el entorno familiar y comunitario seguía siendo decisivo para proteger a las juventudes.

Si bien las diferencias en cada región obedecieron al desarrollo y debate del mandato estatal en las realidades y dinámicas locales, cabe destacar que para la mayoría de las políticas regionales, la Ley 375 de 1997 fue la referencia más frecuente, y que las problemáticas de los jóvenes a nivel local y regional fueron comunes a las de los jóvenes a nivel nacional, especialmente en educación, salud, empleo y familia.

También surgieron valores que vinculan al joven con la globalización (en especial, en Cundinamarca y en Antioquia): la identidad basada en los imperativos de las culturas juveniles, el tipo de consumo, las formas de diferenciación entre los jóvenes y otros grupos poblacionales, el valor del joven en las industrias culturales, la tendencia a la unificación en una “visión hemisférica de juventud”, valores asociados a la inserción del joven en la economía y en la sociedad (OEA, 2008).

La influencia de actores internacionales provenientes no sólo de la ONU sino de la OEA adquirió fuerza en este periodo por medio de los mecanismos de la cooperación internacional. En la aparente contradicción entre el Estado colombiano y los actores internacionales, sobre el fin de la política de juventud, se hizo manifiesta la autonomía relativa del Estado; porque mientras éste intentaba pro-

¹⁰ Aníbal Gaviria Correa, del partido Liberal, fue el gobernador de Antioquia en el periodo 2004-2007.

¹¹ Fernando Osorio Cuenca, del partido Liberal, fue gobernador de Tolima en el periodo 2006-2010.

¹² Carlos Rodado Noriega, del partido Conservador, fue gobernador del Atlántico en el periodo 2004-2007.

teger al joven mediante mecanismos de inserción a la sociedad, los actores internacionales u otros Estados buscaban insertarlo a la economía global.

Al tiempo, ocurrió la confrontación entre los actores locales y los gobiernos sobre el discurso de los derechos en las políticas. Esta múltiple conflictividad se puede ilustrar bien en la contienda por la política de juventud de Bogotá.

Conflicto múltiple: de un gobernante local liberal a uno de izquierda, en el marco de un gobierno nacional conservador

Desde la administración de Juan Martín Caicedo Ferrer, en el Distrito Capital, se había intentado impulsar una política de juventud en sintonía con la movilización estudiantil y el impulso que ella tuvo durante la Constituyente de 1991 (Forero, 2009a).

En la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997), en el debate entre los jóvenes y el gobierno distrital, se logró un compromiso en torno de algunos lineamientos de la política de juventud, pero estos no llegaron a materializarse.

En la siguiente administración, de Enrique Peñalosa (1998-2000), con el trasfondo de la política nacional de juventud, la Consejería para Asuntos Sociales de la Alcaldía desapareció, y con ella, los primeros esbozos de la política de juventud. Sin embargo, la presión no cedió, y las organizaciones juveniles que habían estado activas desde el gobierno Mockus acordaron un espacio de coordinación y debate con las instituciones distritales involucradas. De esta manera, antes de que terminara el gobierno Peñalosa, se formuló la primera política de juventud de Bogotá, con respaldo del Comité Distrital de Política Social, el referente público de esa primera política (Sarmiento, 2005).

Entre 1997 y 2000, antes de la reglamentación de los consejos de juventud, la participación política fue impulsada por los jóvenes desde sus organizaciones barriales y locales, con apoyo de instituciones como el Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito, DAACD. Esta participación derivó en un fenómeno juvenil masivo, el Janus Minga, facilitado por la Alcaldía, en torno de las solicitudes y demandas de los jóvenes a las autoridades públicas (Forero, 2009a).

También tuvieron lugar encuentros ciudadanos y fueron activados los comités de política social, que institucionalizaron la participación del joven. De otra parte, se mantuvo una participación alterna de las juventudes, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y de movimientos sociales, pero desde el año 2000 estas formas de participación fueron disminuyendo notablemente,

aunque se mantuvieron grupos de juventudes de izquierda como “Por un Polo transparente”, “Generación activa” (Forero, 2009b), y organizaciones de las juventudes liberales.

Para la segunda Administración Mockus (2001-2003), se pensaba que ocurriría un retroceso en el proceso juvenil, pero no fue así. Después de la confrontación entre los jóvenes y la delegada del Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito, DAACD, en representación del gobierno distrital, se amplió el margen de maniobra de los jóvenes, pues apareció en los medios de comunicación lo que había ocurrido: el alcalde los había dejado plantados.

La Mesa Bogotana de Juventud defendía la oficialización de los consejos de juventud de la Ley de 1997, para que tuvieran un carácter decisorio más que consultivo, y se conformaran de manera democrática con jóvenes y representantes de las organizaciones juveniles de base, en un número superior al definido en el decreto gubernamental. El alcalde Mockus aceptó un número de miembros del Consejo de Juventud igual al de los ediles del Concejo de Bogotá y los jóvenes lograron la contratación de sus representantes por el DAACD, en calidad de multiplicadores y veedores de las políticas (Forero, 2009a).

Antes de la formulación de la política, se pidió a Mockus la publicación de los estudios realizados sobre la juventud. Así, fueron publicados los trabajos que constituirían 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 y DAACD, 2003), ambos publicados por el DAACD, entidad encargada de adelantar políticas con base en los modelos de intervención para la juventud sustentados 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 que se definió con mirada prospectiva el proyecto de la política de los jóvenes de Bogotá.

Los escenarios abrieron la reflexión sobre (1) la situación de los jóvenes en los siguientes diez años (Departamento Administrativo de Acción Comunal y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003a), (2) sobre lo posible (Departamento Administrativo de Acción Comunal y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003c) y (3) sobre lo deseable de dicha situación (Departamento Administrativo de Acción Comunal y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003b). Participaron los consejos locales de juventud, pero no la Mesa Bogotana. El conflicto se agudizó en la Mesa cuando los jóvenes

liberales no plantearon su propuesta política públicamente, y fue negada la participación de esta Mesa en el Concejo Distrital.

Fueron publicados tres libros, uno por cada escenario, por el DAACD y la Alcaldía Mayor. Con tales bases, se formularon los lineamientos de la política de juventud de Bogotá para el periodo 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. Fruto de este trabajo se publicó el texto titulado *Política pública de juventud de Bogotá* (Alcaldía Mayor de Bogotá, DAACD, y CIDER, 2003), mejor conocido como “el libro amarillo”. Éste se centró en la necesidad de ofrecer oportunidades, 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, sustentado a su vez en los informes del PNUD y los planteamientos del Banco Mundial.

Para los jóvenes, el enfoque de desarrollo humano tenía el mismo soporte y propósito que el enfoque de derechos, pero para la administración distrital no. Para ésta se trataba de fomentar el capital humano, de generar competencias, con el enfoque preventivista que traía el DAACD. Aunque la implementación quedó pendiente, el enfoque de capacidades se introdujo como uno de expansión del desarrollo humano, con apoyo de algunos jóvenes y varias instituciones. Nuevamente, la autonomía del Estado se hizo evidente, para validar el apoyo del PNUD y avanzar en el debate de capital humano en la política de juventud.

Con la llegada a la alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2007), la implantación de la política se dilató, mientras se decidía si la coordinación quedaba en el DAACD, como hasta ese momento, o si se entregaba a la recién creada subdirección de juventud del DABS; posteriormente, fue entregada al Instituto Distrital de Cultura y Turismo, IDCT, desde donde se ejerció su coordinación.

Entre tanto, algunos jóvenes presionaban en favor de la continuidad de la política formulada por la administración Mockus, y otros, en favor de la inclusión estructural y transversal de una política de juventud en el Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia”. La administración asumió esta última postura.

El Concejo Distrital reclamó a la administración Garzón por haber programado una nueva inversión en el presupuesto distrital para formular otra política de juventud, con el argumento de que ya se había hecho tal inversión durante la anterior administración. El IDCT revisó la política formulada por la administración de Mockus y encontró que era débil en materia de la participación de los jóvenes. El equipo de Garzón buscaba fortalecer tal participación y el enfoque de derechos.

Decidió entonces adelantar un nuevo proceso de formulación de la política, convocando una participación más amplia, de 15.000 jóvenes. Inicialmente, fue contratado el Observatorio de Juventud de la Universidad Nacional para diseñar y coordinar la realización de foros locales e interlocales. La Mesa Bogotana de Juventud también aportó al proceso.

Dada la relevancia que tenía el tema de juventud para el alcalde Garzón, en la misma Alcaldía Mayor fue creada la Oficina de Juventud, con el fin de desarrollar un trabajo interinstitucional más que sectorial. En un primer momento, la coordinó Francisco Miranda, con el apoyo del Equipo Distrital de Apoyo Interinstitucional, EDAI, cuyo propósito era continuar con el proceso de formulación de la política. Éste se tornó lento, porque hubo que mediar entre el Alcalde, el DAACD y el Concejo Distrital.

Sin embargo, no cedió la presión por la puesta en marcha de unos planes de acción que ofrecieran respuesta a las necesidades de los jóvenes.

Entonces, mientras se terminaba de formular la política, se retomaron espacios de interacción con los jóvenes, en la ciudad, ya reconocidos por la ciudadanía en razón de actividades realizadas previamente, como los festivales de “Rock al Parque” y “Hip Hop al Parque”. El DABS mantuvo el debate acerca de las políticas poblacionales con base en el Plan de Ordenamiento Territorial, y prosiguió con la formulación de las políticas de infancia.

La Alcaldía contrató la coordinación del programa distrital “Jóvenes sin indiferencia” y el apoyo a la formulación de la política. La Universidad Nacional actualizó el perfil socioeconómico de la juventud en Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, Programa “Bogotá joven” y CID, 2004) y el mismo alcalde mayor de Bogotá coordinó la última etapa de formulación de la política (Buitrago, 2009). El documento final de la política de juventud propuso, como objetivo principal, el siguiente:

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.

El enfoque de derechos y el enfoque diferencial (que incluía asuntos de género) se habían defendido como núcleo de esta política, dejando de lado la propuesta de la administración Mockus sobre las capacidades. La política de juventud formulada tras el cambio de un gobernante liberal que defendía el enfoque de

capacidades por un gobernante de izquierda que respaldaba los derechos fue interpretado por la juventud como resultado de la pugna entre ambas posturas.

Simultáneamente, intervino la tecnocracia conservadora, en representación del Presidente de la República, para defender el enfoque de capacidades. No obstante, la política de juventud de Bogotá fue planteada por primera vez con base en el enfoque de derechos mediante el Decreto 482 de 2006 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006).

Numerosos jóvenes se sintieron reconocidos por esta política, y otros actores sociales –como las mujeres y las comunidades LGBT– destacaron el avance en la política de juventud con los dos enfoques arriba enunciados (Montealegre, 2010).

Entre lo nacional y lo regional

El contraste del proceso de formulación de la política entre el nivel regional y el nivel nacional dejó ver una diferencia esencial: el enfoque de derechos.

En la esfera nacional, la estrategia de exclusión del joven en la formulación de la política fue el manejo tecnocrático del poder sustentado en la autonomía relativa del Estado. Ahí se privilegió la participación de actores internacionales, mientras que el manejo técnico de la formulación e implantación de las políticas se convirtió para los jóvenes en requisito de su participación. El enfoque de derechos siguió la perspectiva de los actores internacionales, asociada al desarrollo humano proveniente de una perspectiva liberal.

En lo regional, se defendió más el enfoque de derechos a través de acciones como la búsqueda de la participación del joven; se tuvo en cuenta a las organizaciones no institucionalizadas y al joven como actor político, no sólo como joven-problema; y fueron incluidas las propuestas planteadas por los jóvenes, así como su perspectiva acerca de sus propios problemas. En otras palabras, los derechos estaban relacionados con sus principales necesidades y demandas.

En el ámbito regional, las posturas de los jóvenes se diferenciaron entre los seguidores de las propuestas liberales y los seguidores de las propuestas de izquierda. En Bogotá, tal diferencia se expresó entre el gobierno de Antanas Mockus y el gobierno de Luis Eduardo Garzón. Mientras que para los jóvenes liberales el enfoque de derechos correspondía a una discusión ideológica, para los jóvenes de izquierda, organizados en la Mesa de Juventud y en los consejos de juventud, el respeto de los derechos era una obligación del Estado.

Ambos sectores reconocieron los consejos de juventud como instancias que representaban la institucionalidad estatal, y por tanto, de expresión de la

autonomía relativa del Estado. Por ejemplo, las disposiciones del Banco Mundial y del gobierno norteamericano sobre el Plan Colombia y el manejo de la paz se expresaron a través de ellos.

En los consejos de juventud se mantuvo la diferencia ya señalada entre lo regional y lo nacional, en materia de formulación de las políticas.

Jóvenes: entre organización e individualización

Para los jóvenes que venían participando en la gestión local de las políticas y proyectos de juventud, la administración de Lucho Garzón significó un cambio. Algunos encontraron allí un nicho de desarrollo de expectativas y proyectos de vida en la ciudad, sin abandonar sus propuestas para las localidades. Para otros, significó la pérdida del recurso político construido al interior de la institucionalidad, en especial, para los jóvenes que trabajaron con Mockus.

En ese marco, la acción colectiva de los jóvenes se amplió y diversificó bajo la influencia de otros actores sociales, lo que facilitó el reconocimiento de algunas de sus demandas específicas (participación política, diferenciación cultural) a la vez que diluía otras. De este cambio, resulta interesante que la salud sexual y reproductiva y los derechos sexuales y reproductivos fueran defendidos por otros grupos sociales, con efectos indirectos sobre los jóvenes, y que la organización juvenil fuera activada por asuntos de identidad sexual y de género.

Para los jóvenes, tres aspectos facilitaron su participación política:

- La apertura y respaldo del gobierno de Garzón 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 administrativa¹³, a pesar de que fue aprobada al final del periodo de gobierno, pues la participación se hizo más orgánica a través de las nuevas secretarías.
- El manejo del enfoque diferencial, que dialogaba bien con la organización juvenil y permitía abrir espacio a otras demandas no resueltas desde el trabajo de los jóvenes, como el de las comunidades LGBT, los afrocolombianos, los indígenas y las mujeres. Muestra de ello es la creación del “Polo

¹³ La reforma administrativa 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, la descentralización con participación ciudadana se planteó como el centro de la reforma. Ver <http://www.alcaldiabogota.gov.co> (consultado el 9 de febrero de 2010).

Rosa”, la versión LGBT del Polo Democrático Alternativo, con una gestión activa dentro de este partido.

Si bien con Mockus los jóvenes cercanos a la administración distrital respondieron al ideal de joven en formación o de estudiante universitario, en el marco de un proyecto político con un alto componente pedagógico, en el gobierno de Garzón tuvo lugar la participación de organizaciones juveniles populares con otra experiencia y procedencia política. Aquí se produjo un cambio en la acción política de los jóvenes, porque mientras unos permanecieron en un trabajo más cultural y de menor incidencia política, otros migraron a nuevos grupos y organizaciones.

Estos últimos se afiliaron a grupos como LGBT o a asociaciones de lesbianas, de *gays*, de bisexuales y de mujeres especialmente, pues en ellas encontraron eco para trabajar asuntos vitales de la juventud, respaldo y afinidad de objetivos.

La ausencia de reconocimiento de la diversidad sexual que apareció en ese momento tuvo más representación a través de la afiliación política que de la mera condición de ser joven. Los grupos de diversidad sexual se apropiaron de la preocupación por el cuerpo, por la cosmovisión y por la edad y conformaron una sola organización con mucha fuerza; era un momento de esos en los que “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 mostraron asimetrías de poder; la idea de que “hay que esperar a que crezca” o de que “no tiene autoridad para criticarme” (García, 2010)¹⁴ aumentó las diferencias generacionales existentes, y evitó el diálogo de saberes (Montealegre, 2010).¹⁵

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.

¹⁴ Carlos Iván García es periodista y filólogo, experto en el tema de juventud y de género a partir del trabajo con jóvenes de sectores urbanos marginales. Asesor del MEN y miembro del equipo técnico del proyecto de educación para la sexualidad y la construcción de ciudadanía.

¹⁵ Sandra Montealegre es politóloga de la Universidad Nacional de Colombia y líder de la Red LGBT de Jóvenes en Bogotá.

En este marco, se destacan tres etapas en el proceso de la organización juvenil partícipe del ejercicio y la defensa de los derechos sexuales y reproductivos:

- La primera facilitó 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.
- La segunda etapa estuvo más dedicada a las organizaciones de base, y 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 Intertránsitos, cuyo activismo político está ligado 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 la Red Latinoamericana de Juventud Relajur.

Los jóvenes que se concentraron en lo cultural o que se organizaron a partir de otras afinidades configuraron un mapa amplio y complejo de organización juvenil sobre temas diversos, desde lo religioso, lo deportivo, lo ecológico y lo musical, hasta lo social (jóvenes campesinos, indígenas, etc.).

La escasa organización juvenil por los derechos sexuales y reproductivos, 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 jóvenes, y una movilidad vinculada a lo que es ser joven para los demás. Esta última tuvo fuerte influencia de las valoraciones que tradicionalmente han hecho las políticas sobre el joven: joven-problema o en proceso de serlo.

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 se interesaron en la lucha por la salud sexual y reproductiva y mucho menos por los derechos sexuales y reproductivos.

Sólo en el último periodo (2002-2005), y bajo la influencia del movimiento de mujeres, los jóvenes han participado de manera indirecta en la pugna por sus derechos sexuales y reproductivos gracias al empuje de otros actores sociales. Las

organizaciones juveniles suelen ser efímeras y estar afectadas por las mismas contradicciones en las que se ven envueltos los jóvenes, lo cual hace que su participación sea débil y esporádica.

Con todo, no se puede afirmar que los derechos sexuales y reproductivos o la salud sexual y reproductiva de los jóvenes formen parte de la agenda política de las organizaciones juveniles. Sólo unos pocos jóvenes motivados por la problemática de la diversidad sexual en la ciudad defienden estos derechos como parte de la agenda más amplia de otras organizaciones sociales.

INCENTIVOS PARA LA NUEVA CIUDADANÍA

Pese al predominio educativo de la política de juventud, el Proyecto Nacional de Educación Sexual, PRNES, se fue deteriorando después de 1996, y antes de terminar el milenio había desaparecido. Hubo intentos por impulsar el debate antes de la formulación de la política de salud sexual y reproductiva, de 2003, sin ningún resultado. Después, en 2006, se retomó la discusión en el Congreso de la República, para redefinir la educación sexual como asignatura específica del plan de estudios y como condición de ciudadanía: en otras palabras, el reconocimiento de la condición de ciudadano del joven provendría de su estatus como beneficiario de programas de educación sexual y no del ejercicio de sus derechos ciudadanos.

En esta sección se presentan los cambios sucedidos entre 1997 –cuando se formuló la política de juventud– y 2005, cuando se establecieron las Bases para el Plan Decenal de Juventud, cambios que se fueron realizando sin que mediara modificación o derogación de la política de juventud, y que fueron sustentados en la política de educación de 1994.

Riesgo: el problema de jóvenes y adolescentes

En 1999, el Ministerio de Educación y el Fondo de Población de Naciones Unidas, UNFPA, desarrollaron el Proyecto “Educación en salud sexual y reproductiva de jóvenes para jóvenes” (Ministerio de Educación Nacional y FNUAP, 2001). Éste buscó caracterizar a los jóvenes escolarizados y no escolarizados de los departamentos, ya no en la esfera nacional, sino en regiones neurálgicas como Bolívar, Cauca, Córdoba, Nariño y Sucre, para identificar aspectos relacionados con la sexualidad, la salud sexual y reproductiva, y las relaciones de género.

Este proyecto fue un esfuerzo pionero en la pretensión de hacer educación sexual para jóvenes no escolarizados y en trabajar con perspectiva de género en la

sexualidad de los jóvenes. Sin embargo, obtuvo una débil acogida y careció de continuidad, en tanto no hubo una medida legal que lo respaldara.

En 2000 se realizó uno de los primeros trabajos de carácter interinstitucional e intersectorial sobre la sexualidad juvenil. Los ministerios de Educación y de Salud, el ICBF y la Fundación Restrepo Barco llevaron 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 salud sexual y reproductiva de la juventud.

El trabajo, realizado con el mismo criterio local-regional, partió de la hipótesis de que entre mejor comprensión hubiera de los riesgos que enfrentaba la conducta sexual juvenil, mayor efectividad tendrían las políticas en salud sexual y reproductiva, en tanto la gente podría evitar tales riesgos con un cambio de conducta. La médula del asunto estaba en comprender el proceso de toma de decisiones de los jóvenes relacionado con su salud sexual y reproductiva, pues esa información permitiría identificar los factores asociados al riesgo y diseñar acciones de cambio de conducta en favor de opciones saludables.

Con antelación, se definieron las condiciones de mayor riesgo: el inicio temprano de la vida sexual, la actividad sexual permanente, el no uso de anticonceptivos, el aborto, el condón, las relaciones sexuales con personas en riesgo, entre otras.

Según este modelo, la conducta sexual juvenil dependía de las condiciones en las que el joven tomaba sus decisiones. Éstas se referían a *factores individuales* (edad, sexo, trabajo, vivienda, estudio, etc.) y *socioculturales*, con los que se establecía el balance costo-beneficio de la decisión individual, lo deseable o no deseable de dicha decisión y las actitudes y normas implicadas en las mismas.

Con base en tales factores, fueron definidos modelos explicativos del riesgo sexual, de acuerdo con su origen individual o cultural. Se afirmaba, por ejemplo, que en tanto la maternidad puede ser deseable, la decisión de evitarla puede resultar más costosa que los mismos riesgos asociados al embarazo (Universidad de los Andes *et al.*, 2000); también se privilegió el factor individual de la decisión del embarazo, lo cual se tradujo en políticas de salud sexual y reproductiva dirigidas a cambiar la conducta del adolescente, sin tener en cuenta aspectos del orden económico o político.

A pesar de sus debilidades, el estudio constituyó una propuesta novedosa en la intervención e investigación en salud sexual y reproductiva juvenil. Los factores del orden individual tenidos en cuenta ilustraron la explicación del com-

portamiento sexual de algunos jóvenes y la dificultad de definir estrategias efectivas orientadas a aumentar la cobertura en los servicios de salud sexual y reproductiva. Con este modelo de riesgo, la relación entre los jóvenes se enmarcó en una racionalidad uniforme en la que estaban ausentes la autonomía, las diferencias de poder y los conflictos de la interacción entre los sujetos sociales. Se individualizó el riesgo y también las maneras de intervenirlo.

El diseño de políticas con base en este modelo de riesgo reforzó la postura epidemiológica tradicional basada en factores y en una única causa de la enfermedad o de la afección. De una parte, convirtió al joven en el blanco de acciones de control político, al asignarle la responsabilidad en los cambios de conducta. De otra, el manejo de la sexualidad se redujo al diseño de acciones puntuales y de orden asistencial, con énfasis en la genitalidad y en los hábitos o estilos de vida.

Hacia la implantación de la ciudadanía

Al iniciar el segundo gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), el MEN formuló una política para mejorar la eficiencia y la calidad del sector mediante la estrategia de la “revolución educativa” propuesta por el Presidente en su campaña electoral. Ella buscaba mejorar cobertura, eficiencia y calidad, sin hacer cambios esenciales a la Ley de Educación existente. Más bien buscaba establecer y profundizar la lógica de la empleabilidad, referida a la educación y capacitación técnica con pertinencia laboral (Uribe Vélez, 2001), lo cual estaba planteado desde la ley anterior, con su idea de capital humano.

Sin embargo, el discurso cambió en el momento de formulación del Plan de Desarrollo. Ya el planteamiento no era tan ambicioso, aunque se seguía hablando de “revolución”: se trataba ahora de mostrar la educación como factor esencial del desarrollo económico y como instrumento prioritario para la construcción de equidad social. Ésta se concretaría fortaleciendo la formación de competencias básicas (entre las que se contaba la educación sexual), evaluando de manera permanente tales competencias y focalizando el gasto social.

En otras palabras, el gobierno dejó de lado la pertinencia laboral, la formación técnica y la investigación científica, para privilegiar la eficiencia mediante estrategias de focalización, empleabilidad e incentivos; su política social 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 estímulos o incentivos. De esta forma,

se apoyaba la consolidación de un sistema de protección social sólo para los grupos más vulnerables (Presidencia de la República, 2002).

La educación en el Plan Nacional de Desarrollo adquirió otro sentido: la lógica neoliberal globalizante ingresó definitivamente al sector; y en ese tránsito, la educación sexual no fue debatida como parte de los documentos de revolución educativa. Más aún, fue olvidada tras la idea de fortalecer el sistema de mejoramiento de la calidad y eficiencia educativa.

Sin embargo, sería retomada en 2003, al calor del debate de la política de salud sexual y reproductiva, con un nuevo enfoque, y sería reencauchada con los aportes de expertos nacionales e internacionales.

En la formulación de la política nacional de salud sexual y reproductiva, en 2003, el Ministerio de la Protección Social propuso proteger especialmente a la población adolescente y reducir en 26% una patología específica: “el embarazo en adolescente”. El Plan de Desarrollo también había puesto su propia meta, al plantear su disminución en 40%; pero en ninguna parte se hizo alusión a la educación sexual como estrategia clave para asegurar tales metas.

Paradójicamente, a pesar de la alarma social suscitada por el aumento del embarazo, entre 1999 y 2005, se debilitó el PRNES. Pero en 2005, con el respaldo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, FNUAP, el MEN formuló un proyecto piloto de educación sexual para tres departamentos (Bolívar, Nariño y Caquetá) y dos municipios certificados (Dosquebradas y Bucaramanga), y para su realización suscribió acuerdos con la Asociación Colombiana de Facultades de Educación, Ascofade y cinco universidades.

Se trataba de implantar el proyecto en áreas demostrativas de distintas regiones y de hacer educación sexual para desarrollar las competencias ciudadanas planteadas como objetivos de la Ley de Educación (Ministerio de Educación Nacional y FNUAP, 2006). Resulta curioso, por decir lo menos, que si bien el país empezó a desarrollar esta nueva propuesta de educación sexual basada en el desarrollo de ciudadanía, los ciudadanos no fueron informados sobre la misma, y sólo se dio a conocer un año después de iniciado (esto es, en 2006) a través de la página *web* del MEN.

El nuevo proyecto de educación sexual partía –según el estudio realizado por el MEN– de la evaluación del antiguo Proyecto Nacional de Educación Sexual, PRNES, cuya pérdida de recursos humanos y financieros había sido la principal causa del deterioro de su calidad y cobertura. Para entonces, del PRNES “sólo quedaba una actividad de cobertura nacional denominada ‘Escuchando propuestas’” (Gaviria y Luna, 2007).

El MEN no hizo alusión alguna sobre el debate entre enfoques que había ocasionado el retiro de la circulación del *Libro de la sexualidad* y el despido del doctor Pedro Guerrero, coordinador nacional del PRNES. El Ministerio se limitó a presentar al antiguo Proyecto Nacional de Educación Sexual, PRNES, y a sus actividades, como iniciativas agotadas.

El nuevo proyecto piloto iniciado con respaldo del FNUAP tomó el lugar del PRNES. Con este cambio, aparentemente natural¹⁶, se reabrió el debate sobre la educación sexual en el Congreso de la República, donde sólo fue debatido un tema, sin lugar a dudas de gran importancia: la educación sexual como asignatura específica y obligatoria. Aunque los asesores y técnicos que impulsaron esta propuesta querían incluir la formación por competencias en el esquema pedagógico, pensando quizás en el reto de modificar comportamientos sexuales (García, 2010), su desarrollo iba en otra dirección: la del manejo social del riesgo.

Los representantes Simón Gaviria Muñoz y David Luna Sánchez, miembros del Movimiento por el País que Soñamos¹⁷, del partido Liberal, y autores del proyecto de ley 84 de 2007, que presentaron al Senado, propusieron establecer la asignatura de educación sexual como específica y obligatoria; de esta manera, los establecimientos educativos, públicos y privados, de educación formal, en los niveles de educación preescolar, básica y media, harían efectivo el derecho a la educación sexual de los niños y jóvenes.

El proyecto retomó los principios y valores del enfoque liberal humanista de educación sexual, pero con el objetivo muy preciso de cambiar la conducta. Apuntaba a evitar los embarazos no deseados o embarazos tempranos, y a que los adolescentes aprendieran a reconocerse como sujetos titulares de derechos y deberes humanos, y de derechos sexuales y reproductivos, para que ejercieran una sexualidad libre, satisfactoria, responsable y sana.

En consecuencia, a este tipo de educación se la denominó “educación sexual integral”. Con ella, se intentaba proveer elementos suficientes para el manejo de la corporeidad y la subjetividad, y estimular elecciones y actitudes conscientes, asertivas y responsables, con base en las creencias y valores de los estudiantes y sus familias. Los padres podrían intervenir y solicitar cambios en dicha asignatura en cualquier momento. Así mismo, obligaba a las instituciones escolares a notificar

¹⁶ Algunos de los actores involucrados en el diseño e implementación del PRNES guardaron silencio ante ese cambio, tal vez por restricciones de orden institucional.

¹⁷ Este movimiento político tiene origen en el partido Liberal, en la corriente de Enrique Peñalosa, exalcalde de Bogotá.

mensualmente a las secretarías municipales y distritales de salud sobre los embarazos de estudiantes menores de 19 años, lo cual se constituía de hecho en otro mecanismo de control del embarazo.

El proyecto defendía el derecho a la educación de las madres lactantes o en embarazo, y el derecho a la salud, con el soporte del Ministerio de Protección Social y del MEN. Sin embargo, en primera instancia buscaba desarrollar servicios de atención integral, con control médico periódico a lo largo del ciclo educativo, y no el ejercicio de los derechos de los jóvenes.

En la exposición de motivos, los autores del proyecto presentaron la situación del embarazo temprano y su manejo, en el marco internacional, por medio de la educación sexual, mecanismo de emancipación por excelencia en los países desarrollados. La emancipación se asociaba así con la noción de ciudadanía que estaba en discusión, pues se entendía como un resultado del emprendimiento.

Los representantes Gaviria y Luna propusieron la creación de dos instancias de vigilancia: un Comité de Educación Sexual y una Comisión Nacional, con participación de los ministerios de Protección Social y de Educación, del Defensor del Pueblo, y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, para detectar la causa del embarazo temprano y controlarlo.

Como fuentes de ingreso para financiar el proyecto, los congresistas señalaron el Plan Nacional de Desarrollo en su Plan de Inversiones, cuyo presupuesto se había comprometido para proyectos orientados a “la reducción de la pobreza, la promoción del empleo y la equidad” (mediante acciones en salud pública) y para el desarrollo del Código de Infancia y Adolescencia. Respecto de esto último, vale la pena anotar que si bien el proyecto reivindicaba este Código de Infancia y Adolescencia, no presentó ningún programa específico para el embarazo.

Otras fuentes de financiación propuestas fueron los recursos derivados de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y de la cooperación internacional (Gaviria y Luna, 2007).

Las ponencias para los dos debates del proyecto en el Senado de la República estuvieron a cargo del senador liberal Carlos Julio González. En el primer debate no presentó modificaciones (González Villa, 2007 y 2008), pero en el segundo sí, para ajustar el proyecto a la filosofía de la política de educación del Plan Nacional de Desarrollo. Por eso, la empleabilidad y la equidad fueron incluidas como referentes de la educación sexual.

El senador González debió aclarar que el proyecto no imponía la educación sexual de manera obligatoria, dada la existencia del artículo 14 de la Ley General de Educación de 1994 que sí lo estipulaba así. Explicó también que el proyecto

había sido ajustado con la lógica de la formación por competencias y con los proyectos pedagógicos de las instituciones escolares. La idea de educación sexual integral se materializaría por medio de actividades transversales preestablecidas en el plan de estudios, y no sólo de una asignatura específica diseñada para el fomento de competencias.

El ponente aclaró que las competencias que se habrían de estimular eran cognitivas, comunicativas y emocionales. También estableció la obligación de formar a los docentes y de organizar un Comité encargado de vigilar la realización de las actividades del proyecto.

El proyecto fue aprobado en el Senado de la República en diciembre de 2007 (González Villa, 2008). Su tránsito en el Congreso fue diferente al de los anteriores proyectos de ley de salud sexual y reproductiva. A pesar de la ausencia de un debate público sobre la sexualidad de los jóvenes, sobre la situación de la salud sexual y reproductiva o de educación sexual como tal, parecía que todo ya estaba debatido, que sólo quedaban pendientes ajustes a las leyes y reglamentaciones existentes.

En la fase de implantación de esta ley, se reglamentó la cátedra de educación sexual en los colegios públicos y privados del Distrito Especial de Bogotá mediante el Acuerdo No. 334 de 2008. Con Samuel Moreno en la Alcaldía, la responsabilidad recayó en la Secretaría de Educación del Distrito, que habría de reglamentar los contenidos, la intensidad horaria y la metodología de dicha cátedra.

Si bien el PRNES había dejado de funcionar por falta de recursos (lo que contrastaba con el incremento de la tasa de fecundidad adolescente), permaneció el control moral y del comportamiento sexual del joven. En este marco, se formaron los nuevos ciudadanos, sin autonomía, pero con el reconocimiento de su condición de ciudadanía.

Aunque el proyecto había sido presentado originalmente por dos representantes a la Cámara de Bogotá del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, MIRA, fue avalado como educación en competencias ciudadanas del Plan de gobierno distrital. En principio, los representantes habían debatido 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, de acuerdo con la Academia Nacional de Medicina.

Para ellos resultaba claro que la educación sexual, por sí sola, era insuficiente, y que no debía enfocarse exclusivamente en “la promoción de los métodos anti-conceptivos”, o en campañas publicitarias que “indujeran a relaciones sexuales incluso a temprana edad, o al desarrollo de la personalidad” (Baena y Quijano,

2008). Por esto, propusieron una cátedra distinta, con énfasis en los valores y el autocuidado, dirigida a la protección integral de los niños y los adolescentes, a prevenir toda injerencia arbitraria o ilegal en su vida privada, y toda conducta, acción o circunstancia que afectara su dignidad.

En la exposición de motivos, los representantes a la Cámara defendieron el enfoque liberal humanista y criticaron la no autonomía en la toma de decisiones sobre la vida sexual y la genitalidad. Presentaron también estadísticas sobre la situación del embarazo temprano con base en datos de la Secretaría Distrital de Salud, de Profamilia, de la Veeduría Distrital y de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS de 2005:

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 y Quijano, 2008).

A pesar de la intensificación del problema, la aprobación del proyecto condujo a una educación sexual en diálogo con la Ley de Salud Sexual y Reproductiva. El proyecto pedagógico macro concebido inicialmente quedó reducido a una cátedra cuya idea central era articular la reforma educativa y las competencias ciudadanas.

EL ABORTO: ¿DERECHO O SERVICIO EN SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA?

Para revisar la dinámica del debate por el aborto en el marco de las políticas de salud sexual y reproductiva, regresaremos al año 2002, a partir del cual se inició el debate entre Congreso y en las altas cortes.

En 2002, la senadora Piedad Córdoba presentó al Senado el proyecto de ley 58 de 2002, por el cual se dictaban normas sobre salud sexual y reproductiva. Insistió con ello en la necesidad de formular una política basada en los derechos sexuales y reproductivos, como lo había hecho en 1997. Esta vez, el debate incluyó el tema de la equidad.

Córdoba apuntaba a la 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 América Latina sobre las problemáticas de la salud sexual y reproductiva, a saber: (1) Control reproductivo y aborto. (2) Servicios de atención. (3) Educación sexual en diversos

grupos poblacionales. (4) Reducción de la violencia y el abuso sexual en mujeres, niños y minorías sexuales.

También propuso implantar programas de prevención de la gestación no deseada, de planificación familiar y prevención del alto riesgo, de morbilidad materna, de prestación de servicios especializados con calidad, de prevención del SIDA y de reducción de la violencia. Sobre las responsabilidades de los hombres en la sexualidad y paternidad, planteó la necesidad de hacer investigación y evaluación de las acciones de salud sexual y reproductiva con base en la equidad de género.

La senadora Córdoba sustentó los derechos sexuales y reproductivos en los principios constitucionales y en 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 salud sexual y reproductiva, tema poco debatido en el país, incluyó la regulación de la fecundidad, con especial atención a los adolescentes, mediante programas de educación y salud. Propuso una implementación participativa de la política. Por último, sobre el aborto, planteó la despenalización en casos de embarazo por acceso carnal sin consentimiento, inseminación artificial o transferencia de óvulos no consentidos, ante el riesgo de la integridad personal o la salud de la madre, o por patologías genéticas del feto, incompatibles con la vida humana.

Sus planteamientos se fundamentaron en tratados internacionales sobre la protección de la mujer, de cara a su participación en procesos de desarrollo, crecimiento económico y reproducción humana. Córdoba también acudió a la legislación interna sobre políticas de población y a la Constitución Política de 1991 para sustentar los derechos a la regulación de la fecundidad, a decidir el número y el espaciamiento de los hijos, a la maternidad sin riesgos y a un aborto seguro; este último, con base en la penalización de los abortos por razones de discriminación y subordinación de la mujer.

La senadora hizo especial énfasis en los derechos de los jóvenes y adolescentes, entre ellos, los derechos a la información, a la educación y los servicios sobre métodos de anticoncepción y de prevención de infecciones de transmisión sexual y de SIDA, a la privacidad, al respeto, a la confidencialidad, a la intimidad. Igualmente, señaló deberes y responsabilidades en materia sexual (Córdoba, 2002).

Mejor dicho, el proyecto de ley 58 de 2002 incluía todos los aspectos defendidos por las mujeres a lo largo de varias décadas.

La ponencia para el primer debate en el Senado estuvo a cargo de Flor Modesta Gnecco Arregocés, senadora del MIRA, quien presentó varias objeciones

a las nociones empleadas, a las que calificó de ambiguas; especialmente criticó el uso del plural para el término pareja, pues consideró que éste reconocía la existencia de parejas distintas a las tradicionales, sobre todo, del mismo sexo.

Gnecco Arregocés explicó su rechazo a la relación homosexual por ser ésta estéril para la procreación. Así mismo, rechazó todo lo relativo al género, pues para ella la feminidad o la masculinidad están determinadas por la naturaleza biológica. Sobre el aborto, consideró innecesario volver sobre la cosa juzgada, y discutir sobre lo que ya se había pronunciado la Sentencia C-647/01; y sostuvo que el aborto, en Colombia, es inconstitucional.

Por lo anterior, no debe extrañar que su ponencia propusiera que se archivara el proyecto propuesto por la senadora Piedad Córdoba (Gnecco, 2003).

Es importante señalar aquí que el debate moralista continuaba, en esta ocasión, por cuenta del MIRA, que negaba la autonomía del cuerpo de la mujer en razón de su papel como madre de familia, y rechazaba de plano el concepto de género, así como la idea de un tercer género o tercer sexo propuesta desde la Cedaw.

A pesar del concepto de Gnecco, el proyecto fue presentado nuevamente en el Senado, dos meses después, y sometido a primer debate, con ponencia del senador Gustavo E. Sosa Pacheco¹⁸, quien incluyó en el título el siguiente texto: “Modificación del artículo 124 del Código Penal, Ley 599 de 2000.” No sólo eso: también modificó varios aspectos del proyecto de ley, con los cuales pretendió darle más viabilidad.

Sin embargo, las modificaciones propuestas por Sosa no fueron esenciales: su ponencia enunció los derechos sexuales y reproductivos, explicó el soporte que tenían en las normas y tratados internacionales, y mostró su impacto en la salud sexual y reproductiva de las mujeres, en especial, de las adolescentes; además, se refirió al tema del aborto como parte de los derechos sexuales y reproductivos. De otra parte, expuso el desarrollo de las políticas de salud sexual y reproductiva en Colombia a partir de la Constitución de 1991 y de la Ley 100 de 1993, y señaló que esta última planteaba un problema de cobertura de las acciones de planificación familiar sobre la población de escasos recursos.

El senador Sosa también recordó al Congreso su competencia para regular la despenalización del aborto, como lo planteaba la jurisprudencia de la Corte

¹⁸ Miembro del Movimiento Colombia por Siempre, fracción del movimiento Cambio Radical del partido Liberal. 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 cercano a la corriente uribista.

Constitucional: “Corresponde al legislador en virtud de su potestad definir las conductas que considere como hechos punibles” (Sosa, 2003).

En su primer debate en el Senado, el proyecto de ley enfrentó la oposición de la Iglesia y del partido Conservador, que emprendieron distintas maniobras orientadas a hundirlo. Enviaron cartas y comunicados dirigidos a los “honorables senadores de la Comisión Séptima”, y usaron los medios de comunicación virtual para señalar que la autoría del proyecto y su respaldo corrían por cuenta del “poderoso y abortista Centro Legal para los Derechos Reproductivos y Políticas Públicas” (*El Catolicismo*, 2002).

También denunciaron el uso de eufemismos, al referirse a las normas existentes sobre salud sexual y reproductiva y a la despenalización del aborto. La Iglesia defendió el derecho a la vida desde la concepción, y agitó lemas como el de “*No a la violencia intrauterina*” para afirmar su papel de defensora de la vida del feto y de su tutela.

El proyecto de ley de Piedad Córdoba, que por tercera vez buscaba ubicar la política de salud sexual y reproductiva basada en los derechos sexuales y reproductivos, en el debate legislativo, fue hundido. En ello desempeñó un papel decisivo la presión ejercida por los grupos alineados con la cultura católica tradicional, que fue pública y masiva, como ya explicamos.

Otro intento por la despenalización impulsado por las mujeres

En el 2003, fue presentado a la Cámara de Representantes el proyecto de ley 236 de 2003, por el cual se modificaba el artículo 124 de la Ley 599 de 2000. Sus autores –Luis Carlos Delgado, Alba Esther Ramírez y Musa Besaile Fayad, todos miembros del partido Liberal– abogaron por la despenalización del aborto como expresión del derecho a la igualdad.

A diferencia de las ocasiones anteriores, esta vez la iniciativa de ley contó con un amplio respaldo social gracias a las alianzas establecidas con otros actores sociopolíticos además de los movimientos de mujeres. Al proceso se vincularon la Red Colombiana de Mujeres por los Derechos Sexuales y Reproductivos, la Red Latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir, la Red de Educación Popular entre Mujeres, REPEM, y personalidades como Eduardo Cifuentes¹⁹,

¹⁹ 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.

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.”

Este bloque de fuerzas y personajes cuestionó al gobierno y a la Iglesia por la doble moral con la cual defendían la idea de salvar al feto arriesgando la vida de la mujer y ocasionando a la vez el aumento del número de niños abandonados. Sus integrantes también aludieron a la violación de la libertad de cultos y de conciencia, en contravía de los derechos de la mujer embarazada, y a la protección de los derechos jurídicos del no nacido, para obligar a la mujer violada a continuar con la maternidad, lo cual consideraban claramente “una doble carga sobre la mujer”. Además, argumentaron que la penalización del aborto promovía su práctica clandestina y su comercialización.

Finalmente, cuestionaron la contradicción entre los postulados constitucionales y el impacto de un embarazo no deseado en la vida de la mujer que carecía de la opción de abortar. Y con base en la legislación y los tratados internacionales, especialmente la Cedaw (Delgado, Ramírez y Besaile, 2003), denunciaron el aborto como una forma de violencia en contra de la mujer.

Para el cardenal Pedro Rubiano y para los miembros de la Fundación Derecho de Nacer, Renacer, despenalizar el aborto era tanto como “despenalizar los secuestros y las muertes”.

Así las cosas, el proyecto 236 de 2003 también terminó hundiéndose.

Predominio de servicios

En el mismo año de 2003, el Ministerio de Protección Social formuló la política nacional de salud sexual y reproductiva como política de gobierno. Seis meses antes, en agosto de 2002, se habían realizado dos intentos de definir una política estatal sobre salud sexual y reproductiva. La presión de actores intergubernamentales –como el Fondo de Población de Naciones Unidas, FNUAP, la Organización Mundial de la Salud, OMS, y el Banco Mundial– exigía una mayor capacidad del gobierno; el predominio de las fuerzas globalizantes sobre la política del Ministerio de Protección Social era evidente. Su ministro había implantado la lógica del manejo social del riesgo, con la que la política de protección social profundizaba la propuesta del gobierno sobre el sector salud: privilegio de servicios, sin mención de los derechos.

En esta sección se presenta el desarrollo de la contienda para la formulación de la política nacional de salud sexual y reproductiva.

En febrero de 2003, el gobierno implantó la política nacional de salud sexual y reproductiva para el periodo comprendido entre 2002 y 2006 (que, dicho sea de paso, sigue funcionando como tal en 2010). Juan Luis Londoño de la Cuesta²⁰, entonces ministro de Protección Social y promotor del avance del pluralismo estructurado en la reforma de la salud en Colombia, orientó los propósitos de dicha política.

Su sustento principal fueron los compromisos internacionales con la salud sexual y reproductiva: la Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994), y la propuesta de definición de la OMS sobre salud sexual y reproductiva.

La política fue explicada a partir del análisis de la situación de salud sexual y reproductiva en Colombia y con base en la relación entre salud sexual y reproductiva y derechos sexuales y reproductivos, pero sin mencionar el aborto. No planteó la defensa de los derechos sexuales y reproductivos; en este sentido, reflejó más bien grandes incongruencias y vacíos. Presentó los derechos sexuales y reproductivos como servicios individuales que podían ofrecerse mediante la prestación del servicio público de salud, con participación del sector privado; y circunscribió la salud sexual a la organización de servicios de atención de las principales infecciones de transmisión sexual y a la difusión de actividades en el marco del Plan de Atención Básica en salud, PAB.

Finalmente, el gobierno confundió la atención básica con el PAB, que se venía realizando en el marco de la Ley 100 de 1993, y el derecho a la salud con un servicio público a cargo del Estado. Este servicio público tendría menos regulación oficial, y estaría dedicado a atender a la población más pobre y vulnerable, como planteaba el pluralismo estructurado.

Aunque en teoría esta política se sustentaba en la Constitución Política y ratificaba los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos, en la práctica se profundizó la contradicción que introdujo el gobierno de Gaviria entre políticas de corte neoliberal y de respaldo constitucional. Se favoreció el libre mercado en materia de salud sexual y reproductiva y se reactivó el vínculo entre crecimiento económico, desarrollo y control poblacional.

²⁰ Muerto el 6 de febrero de 2003, víctima de un accidente aéreo, unos días antes del lanzamiento de la política.

En términos generales, la política nacional de salud sexual y reproductiva fue utilizada por el poder Ejecutivo como soporte en su confrontación con el Legislativo.

Al inicio del siguiente periodo legislativo, en febrero de 2004, la senadora Alexandra Moreno Piraquive, cofundadora del MIRA, presentó dos proyectos de ley al Senado sobre política de salud sexual y reproductiva: el 11 de 2004 y el 169 de 2004. Con ambos buscó que el Congreso de la República dictara normas sobre atención, promoción y prevención de la salud sexual y reproductiva. Ninguno de los dos proyectos pasó a segundo debate, pero resulta interesante destacar que ambos dieron lugar a la discusión en torno de los derechos sexuales y reproductivos.

En los dos la salud sexual y reproductiva fue presentada como un derecho prestacional²¹ a cargo del Estado colombiano, ofrecido 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) dirigir la ampliación de cobertura a nivel nacional de las acciones definidas.

Se trataba de actividades de planificación familiar, manejo libre de la fecundidad por parte de la familia, promoción de la lactancia, atención prenatal, atención de la violencia doméstica y de enfermedades de transmisión sexual, y desarrollo de programas de promoción, prevención y atención. Ellas conformarían los servicios de salud sexual y reproductiva que debían incorporarse a la seguridad social, siempre y cuando hubiera disponibilidad de recursos.

Los servicios serían entregados a la población como derechos prestacionales, es decir, como resultado del aseguramiento; y la tarea del Estado consistiría en ampliar la cobertura de seguridad social desde el nuevo esquema de protección social basado en el aseguramiento.

Con sus propuestas, la senadora Moreno Piraquive buscó que el Estado regulara la cobertura de la salud sexual y reproductiva en el territorio nacional, con base en los lineamientos de las Naciones Unidas. En realidad, no defendía un derecho, sino un servicio que podría ser ubicado en el sistema normativo del Sistema General de la Seguridad Social colombiano mediante el compromiso creciente de la política con el ejercicio de los derechos prestacionales.

²¹ 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. Es un derecho de desarrollo progresivo, es decir, de realización condicionada a la consecución de recursos (Naranjo, 1999).

Igual que con la política gubernamental de salud sexual y reproductiva, Moreno Piraquive quiso hacer realidad los derechos sexuales y reproductivos como derechos prestacionales y progresivos, con lo cual quedaba el derecho individualizado y condicionado a la propiedad, como mercancía. La atención de la salud sexual y reproductiva, en el Sistema General de Salud, se daría por la vía del Plan de Atención Básica, PAB, a cargo del Estado, como servicio público.

Los fundamentos de las propuestas de la senadora Moreno retomaron la política del Fondo de Población de Naciones Unidas, en su documento *Lecciones aprendidas del Programa País 1998-2001*, sobre la naturaleza fundamental del derecho a la salud sexual y reproductiva, y el proyecto de la Región del Magdalena Medio auspiciado por ese mismo organismo internacional para defender la promoción de los derechos sexuales y reproductivos y hacer hincapié en la aplicación del enfoque de aseguramiento para potenciar el papel de la mujer (Moreno, 2004a; Idem, 2004b).

Lo que estaba en juego era la concepción del derecho fundamental a la salud y de la autonomía de la mujer. El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Hacia un Estado comunitario”, ya lo había planteado: se trataba de orientar la inversión en salud sexual y reproductiva en el marco de las Metas del Milenio definidas por las Naciones Unidas, en la lógica del aseguramiento.

La ponencia para el primer debate del proyecto de ley 11 de 2004, de iniciativa de la senadora Alejandra Piraquive, no apareció en los archivos, por lo cual no se explican aquí los pormenores de su trámite.

En cuanto al proyecto de ley 169 de 2004, correspondió la ponencia para primer debate a la senadora Piedad Córdoba, quien ratificó la importancia de ubicar el servicio de salud sexual y reproductiva en el sistema normativo del Sistema General de la Seguridad Social en Salud, pero como derecho. Esta vez, propuso incrementar el compromiso político frente al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos a nivel nacional y en las entidades territoriales. Para ella, el problema central era el de los embarazos adolescentes y las formas de intervenirlos a través de una política de Estado.

Córdoba citó los informes de la OMS y de la ENDS 2000, en los que se informaba sobre el aumento progresivo de relaciones sexuales tempranas en los adolescentes (44,5% de las mujeres entre 20 y 25 años de edad reportaba haber iniciado su actividad sexual antes de los 18 años, mientras que 34,1% del grupo de 40 a 45 años indicaba haberlas iniciado antes de esa edad).

Igualmente, señaló las diferencias existentes en las prácticas sexuales 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 que las adolescentes (de 15 a 19 años) tuvieran un número mayor de hijos y un mayor riesgo de abortos provocados.

Para la ponente, el hecho de que el aborto fuera una práctica ilegal realizada por personas formadas de manera empírica y en condiciones sanitarias deficientes, lo convertía en problema de salud pública, por lo que anotó: “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.” También aludió al escaso conocimiento y al poco uso de los métodos de anticoncepción de los jóvenes.

Por último, la senadora Córdoba rechazó la política gubernamental de salud sexual y reproductiva para el periodo 2002-2006 y defendió la idea de convertirla en política estatal que reconociera en forma definitiva y permanente los derechos sexuales y reproductivos y su protección (Córdoba y Cogollos, 2004).

Adolescentes pobres y campesinos, atrapados en el manejo social del riesgo

En 2005, llegaron al Congreso otros dos proyectos de ley sobre normas de salud sexual y reproductiva cuyos contenidos seguían la misma lógica de los anteriores. Se focalizaron en la población adolescente y campesina y fueron sustentados con la doctrina de manejo social del riesgo, que asumía la pobreza como un riesgo y como el más grande a mitigar mediante estímulos económicos.

En esta lógica, el problema poblacional derivado de la pobreza –al estilo de las tesis neomalthusianas– era “el embarazo adolescente”, que debía ser intervenido mediante el esquema de control natal; pero ya no para delegarlo en actores privados, como en los años 60, sino trabajando con ellos. Se proponía además condicionar el estímulo económico al cumplimiento de los preceptos católicos sobre la familia y el matrimonio, y de sometimiento a la planificación familiar moderna, es decir, con la opción de usar métodos anticonceptivos.

Ninguno de esos dos proyectos mencionó los compromisos del Estado con la salud sexual y reproductiva, de acuerdo con las conferencias y convenciones internacionales suscritas por el país o con el bloque de constitucionalidad. Ambos desconocieron los derechos sexuales y reproductivos y señalaron el origen del problema en sectores específicos de la población, lo cual suponía que la solución dependería de acciones dirigidas a ellos.

El primero de tales proyectos de ley (el 261 de 2005, Senado) propuso normas para la protección de la familia, la prevención de los embarazos en la

población adolescente y la planificación familiar. Su autor, el senador Manuel Antonio Díaz Jimeno, del partido Liberal, formuló la iniciativa en seis artículos. Propuso que 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 de entidades privadas (como Profamilia), el Estado desarrollara planes y programas para fomentar la cultura de la planificación familiar en la población adolescente y campesina del país.

Díaz Jimeno también planteó la necesidad de adelantar campañas de difusión y capacitación por los diversos medios de comunicación, de premiar con estímulos económicos 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”; y a las madres cabeza de familia que obedecieran el régimen de planificación familiar después del primer hijo.

Igualmente, conminó al Estado a crear estímulos y recompensas para los hombres y mujeres que ya hubieran procreado y decidieran “libre y voluntariamente” practicarse una intervención quirúrgica como método de planificación familiar, entre otras, las de otorgar subsidios a la salud y a la educación de los hijos.

El senador Díaz Jimeno desechó con facilidad los derechos sexuales y reproductivos, y redujo el problema del embarazo precoz y del aborto a un asunto de pobreza y de decisión individual, frente al cual resultaba propicia y eficaz una política coercitiva orientada a lograr cambios de comportamiento mediante recompensas y estímulos monetarios.

Su proyecto hizo trámite en comisión del Senado mediante la ponencia presentada por la senadora Flor M. Gnecco Arregocés, de filiación liberal –como ya anotamos–, quien adicionó un pliego de modificaciones inspirado en la idea de la familia como núcleo fundamental de la sociedad. Para ella, el riesgo de un embarazo no deseado consistía en convertirse en madre soltera y en la alta posibilidad de pasar a la prostitución. Por tanto, consideraba que el problema empezaba en la familia y en la educación sexual, y que la solución radicaba en que los adolescentes pospusieran la formación de familia propia hasta que devengaran un salario de manera autónoma.

Gnecco Arregocés se manifestó en favor de la planificación familiar con estímulos, para disminuir las tasas de desempleo, deserción escolar, violencia

intrafamiliar, economía informal, adicción a las drogas, prostitución, pandillismo, vandalismo, y también, especialmente, la pobreza. Consideraba que tales estímulos permitirían controlar todos los problemas, aunque se mostraba escéptica sobre el éxito de esta propuesta debido al déficit existente de recursos gubernamentales.

Más allá de los derechos sexuales y reproductivos, para Gnecco, era necesaria una toma de conciencia por parte de los jóvenes y del gobierno que permitiera adelantar alternativas efectivas para la población más vulnerable. Su visión del problema del embarazo adolescente era un reflejo del discurso de la explosión demográfica de los años 60, según el cual ésta era consecuencia de la pobreza y su intervención debía apuntar al control del comportamiento, mediante incentivos, al estilo de la economía neoclásica.

La senadora Gnecco organizó su pliego de modificaciones en torno de la promoción de una cultura del embarazo responsable ante la población adolescente y campesina del país, mediante el acceso a la educación, a estímulos como la adquisición de vivienda propia y la atención en salud para los hijos de los matrimonios legales, las parejas y las madres solteras que se sometieran voluntariamente al plan de planificación familiar integral (Díaz Jimeno, 2005). Su ponencia mantuvo la esencia de la propuesta inicial del proyecto de ley, esto es, la filosofía del manejo social del riesgo y de la economía neoclásica para el control de la salud sexual y reproductiva, en diálogo con el Plan Nacional de Desarrollo.

A pesar de todo ello, el proyecto 261 de 2005 fue hundido en su primer debate, en el Senado. Al parecer, para el gobierno, la política de salud sexual y reproductiva y la de educación sexual bastaban para intervenir el problema del embarazo adolescente.

El segundo intento de promulgar una norma sobre salud sexual y reproductiva, en 2005, fue protagonizado por la senadora Alexandra Moreno Piraquive, mediante el proyecto de ley 264 de 2005. Éste proponía normas sobre atención, cuidado, promoción y prevención de la salud sexual y reproductiva, la institucionalización del control natal y la creación de estímulos para la formación de familias poco numerosas. Como el proyecto anterior (de autoría del senador Manuel Antonio Díaz Jimeno), tomaba el enfoque de manejo social del riesgo y de la economía, pero profundizaba en él y añadía el componente del control natal.

Con la misma idea de sus anteriores proyectos, presentados en 2004, la senadora Moreno Piraquive intentó institucionalizar el control natal como medida de salud pública. Lo concebía como acto voluntario y responsable de control de la fecundidad, por parte de la mujer o del hombre, que fuera expresión del derecho

fundamental al libre desarrollo de la personalidad; y proponía servicios de salud sexual y reproductiva para distribuir métodos anticonceptivos de manera gratuita entre personas de los estratos 1 y 2, así como programas de información orientados exclusivamente a las mujeres, las más necesitadas de los mismos.

El principal problema destacado por la senadora Moreno Piraquive era el embarazo no deseado, ocasionado por la pobreza y sus efectos sociales y económicos, 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 los siguientes: acceso preferencial a las instituciones escolares; cupo en las instituciones docentes de carácter oficial para los hijos; disminución en un mes del servicio militar del joven padre; rebaja del 10% del costo de las matrículas y las pensiones educativas en las instituciones docentes de carácter oficial, del 10% del costo de los servicios de salud para todos los miembros de la familia, y del 25% en el costo de los espectáculos públicos organizados por el Estado; el uso y goce de los parques de propiedad de las entidades públicas; el acceso a los museos oficiales; y becas de estudio por parte de instituciones educativas oficiales y públicas (Moreno, 2005a).

A diferencia del anterior proyecto, éste (264 de 2005) diversificaba los estímulos e incentivos, pero mantenía la misma lógica. En otras palabras, reducía el manejo de la problemática del embarazo precoz y del embarazo no deseado al diseño de estímulos capaces de revertir ese riesgo para poder acceder a los recursos económicos ofrecidos. En esta lógica, no controlar el embarazo implicaba más pobreza y la intervención propuesta reducía el control de la salud sexual y reproductiva a un conjunto de incentivos que podían resultar atractivos para poblaciones de recursos escasos.

La ponencia del primer debate de este proyecto correspondió a la senadora Piedad Córdoba, quien defendió la necesidad de formular una política de Estado en salud sexual y reproductiva y se opuso al discurso de institucionalización del control natal y de estímulo a las familias. Propuso la idea de la salud sexual y reproductiva con base en los derechos sexuales y reproductivos, y reclamó la ausencia del aborto de la política de salud sexual y reproductiva, máxime en las condiciones de conflicto armado que vivía el país. Así, pidió la despenalización como una política con perspectiva de género en contra de la violencia.

La senadora Córdoba argumentó que la política estatal en salud sexual y reproductiva era un mecanismo de “reconocimiento definitivo y permanente de la protección de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos”, y que 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, la ponente del proyecto de ley consideraba que el esfuerzo debía apuntar a la realización de “programas de educación, acceso, suministro y financiación de dichos métodos”, para que dejaran de ser insuficientes.

Y en vez de estimular a la formación de familias poco numerosas, Córdoba proponía programas educativos y recursos para ejercer libre y responsablemente el derecho a decidir cuántos hijos tener y con qué espaciamiento. Para ello, planteó el derecho a la autodeterminación reproductiva como uno de los componentes de los derechos sexuales y reproductivos.

En su condición de ponente del proyecto de ley 264 de 2005, Piedad Córdoba añadió el argumento de la ineficacia de la moratoria social²² 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, con base en la Sentencia C-647 de 2001, adicionó artículos sobre el aborto, con el fin de despenalizarlo en casos de violación, y no de 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.

La ponente se basó en el Informe de la Misión Colombia ante la Comisión de Derechos Humanos de 2002 para señalar que la violencia contra la mujer, en particular, la violencia sexual, había sido perpetrada por los grupos armados y se había convertido en un medio habitual del conflicto, en desconocimiento del derecho internacional humanitario; remató diciendo que “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*”²³ (Córdoba, 2005).

En síntesis, la ponencia de la senadora Córdoba propuso una política de salud sexual y reproductiva con un campo de acción amplio y con énfasis en la población adolescente; la vía serían los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos, y su fin último, la búsqueda de la equidad de género; así mismo, planteó la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, con inclusión de programas de educación y orientación sexual.

²² 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.

²³ Subrayado en el texto original.

El debate por la despenalización del aborto –especialmente del aborto por violación– se produjo entre el poder Legislativo, el Judicial y el movimiento de mujeres. Como consecuencia del mismo, se logró su despenalización en condiciones extraordinarias de motivación, según el fallo de la Corte Constitucional, lo cual fue incluido en la política de salud sexual y reproductiva, con un leve cambio.

La discusión de otras problemáticas de la salud sexual y reproductiva de los jóvenes quedó pospuesta. Los movimientos políticos liberales presentaron propuestas de ley muy diferentes entre sí. Unas se fundamentaron en los derechos sexuales y reproductivos, y otras, en los servicios, el manejo social del riesgo y el pluralismo estructurado en el sistema de salud. En todas, la característica común fue su relación con el Sistema General de Seguridad Social en Salud, con la propuesta de que los servicios a prestar formaran parte del Plan de Atención Básica, exclusivamente a cargo del Estado.

En esta contienda, la política de salud sexual y reproductiva del gobierno de Álvaro Uribe Vélez implantó los servicios y desechó los derechos con fundamento en el manejo social del riesgo y el apoyo en organismos intergubernamentales. La autonomía del Estado respecto de actores internacionales facilitó la permanencia de políticas restrictivas frente a los derechos sexuales y reproductivos, a pesar de los múltiples intentos por la defensa y respeto de los mismos, sostenidos durante las confrontaciones entre los actores sociopolíticos de la esfera nacional.

LA CONTIENDA POLÍTICA SE REUBICA:

14 DE DICIEMBRE DE 2005-10 DE MAYO DE 2006

En 2005, cuando el proceso hacia la reelección del presidente Álvaro Uribe ya estaba en marcha, fue presentada una nueva demanda por la inconstitucionalidad de los artículos relativos al aborto en el Código Penal (la Ley 599 de 2000). Esta 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. En las páginas que siguen, se presenta la dinámica sociopolítica de tales cambios.

En 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 habían realizado múltiples intentos de despenalización y de legalización, los cuales se respondieron 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. En decisión gradual de la Corte

Constitucional, que tomó ocho años, entre 1994 y 2001, se 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, al producirse la Sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional, en respuesta a la demanda de varios artículos del Código Penal, y se logró despenalizar el aborto en tres situaciones específicas.

En 2005, el país se preparaba para una de las decisiones más costosas para la población y para la democracia participativa consagrada por la Constitución de 1991: la reelección del presidente Álvaro Uribe Vélez, y con ella, la profundización de los principios del Estado comunitario y de su Plan Nacional de Desarrollo. Según el mismo, el problema ya no era el atraso, ni la pobreza, ni la guerra, sino la corrupción y la debilidad de las instituciones. La solución, por tanto, era un cambio en el perfil del Estado.

El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario”, del primer gobierno de Uribe, conducía al Estado y a la administración pública a conformar una estructura político-administrativa mínima con elementos que le permitieran profundizar los principios neoliberales y mantener su legitimidad tradicional carismática (Weber, 1998). Así, el desbalance de fuerzas públicas, la recesión de la economía y la agudización del conflicto que vivió el país en el cambio del siglo contribuyeron a legitimar las estrategias de seguridad democrática, crecimiento económico, equidad social y reforma del Estado en el del Plan Nacional de Desarrollo (Mejía, León y Reyes, 2007).

En ese marco, parecían escasas las posibilidades para el desarrollo de un debate sobre los derechos de las mujeres o de los jóvenes en favor de los derechos sexuales y reproductivos. No se vislumbraba la opción de aparecer en esa arena política. “El conflicto armado se llevaba todas las noticias” (Gómez, 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 salud sexual y reproductiva se fue ubicando en medio de la oportunidad política que se abrió. Además, el proceso político del aborto reunía dos elementos claves: una demanda de inequidad y una fuerza social acumulada, aspectos importantes para la reforma estatal del gobierno de Uribe.

Aunque traía un largo recorrido, el proceso se desarrolló entre el 14 de abril de 2005 y el 10 de mayo de 2006. En abril se instauró la primera demanda

de constitucionalidad condicionada del artículo 122 del Código Penal, a la cual respondió la Corte el 7 de diciembre, con un fallo inhibitorio. La segunda demanda fue sobre la inconstitucionalidad de los artículos 122, 123 y 124 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, y fue entablada cinco días después, el 12 de diciembre, sobre la cual se obtuvo respuesta el 10 de mayo de 2006, cuando se declaró –mediante sentencia– que no se incurría en delito de aborto en tres casos.

A partir de esta fecha se inició el debate público por el fallo de la Corte Constitucional. El proceso fue impulsado por el grupo de mujeres jóvenes profesionales que incorporaron las demandas desde abril de 2005. Pero esta vez la estrategia fue distinta: estas mujeres desplegaron el Proyecto Laicia, (Litigio de Alto Impacto en Colombia), con el propósito de debatir la constitucionalidad del aborto.

El Proyecto Laicia se propuso trabajar desde la rama judicial a través de una modalidad de litigio denominada “estratégica”, que busca generar impacto en varios sectores de la sociedad y en la formulación de las políticas. Fue facilitado por los acumulados sociales de los movimientos de mujeres y de las feministas, los grupos, redes y personas organizadas alrededor de la meta de realizar los derechos de las mujeres en Colombia.

La gestión ante la rama judicial fue realizada por la abogada Mónica Roa²⁴ y la politóloga Claudia Gómez.²⁵ Ella se vio favorecida por los antecedentes de Mónica Roa en 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 Worldwide²⁶, desde donde ya se venía trabajando el problema del aborto. Y en el territorio nacional, no faltaron actores dispuestos a vincularse a la propuesta.

Sólo uno de ellos –el sector de los movimientos sociales– facilitó la convergencia y articulación de la demanda social. Inicialmente, la organización social denominada Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres²⁷, que llevaba un poco más de quince años discutiendo el problema del aborto y los derechos

²⁴ Abogada egresada de la Universidad de los Andes, especializada en Derecho Internacional y Derecho Comparado, Magíster en Derecho Global de Interés Público.

²⁵ 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.

²⁶ Women's Link Worldwide es una organización internacional de derechos humanos sin ánimo de lucro. Fue fundada en 2001, y su trabajo está dirigido a asegurar la equidad de género en el mundo. Lucha por el avance de los derechos de las mujeres implementando estrategias ante las cortes judiciales.

²⁷ Es un colectivo de instituciones y personas que trabaja por los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

sexuales y reproductivos, apoyó el despliegue de la primera fase del Proyecto Laicia. Ésta trataba esencialmente de prepararlo y socializarlo, para ampliar su convocatoria y fortalecer su base social.

Rápidamente, se lograron 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.

Hubo marchas, intervenciones ciudadanas²⁸, debates y entrevistas. El aborto llegó a la prensa nacional y allí se instaló desde el 14 de abril de 2005, cuando empezó formalmente la segunda fase del Proyecto; ya se había redactado la demanda y ahora se trataba de radicarla en la Corte Constitucional²⁹, sin dejar, paralelamente, de generar opinión pública (Roa, 2008).

El fundamento jurídico de la demanda estaba en las recomendaciones de los comités de derechos humanos de Naciones Unidas. 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, tales comités habían recomendado en reiteradas ocasiones al gobierno colombiano la despenalización del aborto, por ser éste la tercera causa de mortalidad materna en el país, así como expresión de violencia y discriminación en contra de la mujer (Revista Semana, 2005).

Con la interposición de la demanda, la base social de la organización se activó, y ésta recibió el 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 comunicación impedían visibilizar el movimiento de mujeres (Roa, 2008). A pesar de que no parecía ser el momento político propicio, los medios de comunicación desplegaron la noticia.

La Corte constitucional quedó en primer plano, porque debatía tres temas esenciales para el país: la reelección del presidente Uribe, para el periodo 2006-

²⁸ Intervención ciudadana es la posibilidad que tiene una persona (natural o jurídica) que no forma 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 a la Corte en el estudio y resolución de la materia objeto del proceso. Busca generar un efecto pedagógico y un efecto persuasivo. Ver “Using *Amici Curiae*”, http://www.womenslinkworldwide.org/gjo_strategies_amici.html.

²⁹ La demanda de inconstitucionalidad la incorporaron Mónica Roa, Pablo Jaramillo, Marcela Abadía, Juana Dávila y Laura Porras.

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 de la Nación, Lina Moreno de Uribe, realizada por Yamit Amad y publicada por *El Tiempo*, en septiembre de 2005, el país adelantó simultáneamente los debates 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 añadieron propuestas sobre educación sexual y un asunto central en el debate de la equidad de género: la justicia social.

La señora Moreno de Uribe señaló su oposición a la legalización del aborto y su apoyo a la despenalización. En su discurso, planteó los siguientes argumentos:

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 veinte años esa proporción asciende al 44,6% [...] no es justo que el estrato 6 tenga seguridad, cuidado, higiene, atención, prevención y el 1 no [...]. Y lo que es más grave es que se termina penalizando a la mujer de estrato 1.

Doña Lina remató su entrevista señalando que su esposo, el presidente Uribe, estaba en desacuerdo con el aborto y que respaldaba el trabajo de la Corte Constitucional y del Congreso de la República en lo relativo a la penalización, a pesar de que Colombia había firmado y ratificado el protocolo de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Cedaw.

En la misma semana, el periódico *El Espectador* también respaldó la despenalización del aborto al invitar a ver el estreno de la película “Vera Drake”, la historia de una mujer inglesa condenada por practicar abortos clandestinos a mujeres pobres y desesperadas. Por su parte, 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 la estrategia de la abogada Roa desde el ámbito del derecho internacional. La calificó como montaje que asaltaba la buena fe de los colombianos y defendió la discusión en el Congreso, al que definía como escenario de la democracia por excelencia, en contra de los tribunales. La siguiente semana, la columna de Nieto

Loaiza fue respondida por la periodista Marianne Ponsford³⁰, con un tema de escaso debate: el amor por “los millones de niños que malviven en el país”.

La polémica llegó a las universidades y a las calles, e impregnó la cotidianidad. La Corte Constitucional pidió conceptos a las principales entidades relacionadas con el tema. Las opiniones fueron diversas. El Ministerio de Protección Social comparó el aborto con la pena de muerte del *nasciturus* y con el sometimiento del ser más indefenso y pasivo a la desaparición forzada; la Procuraduría, por su parte, abogó por la despenalización en casos extremos (Revista Mujeres Hoy, 2005).

En diciembre de 2005, la Corte Constitucional falló con sentencia inhibitoria. Para Mónica Roa, era inexplicable ese resultado (Roa, 2008). Se habían perdido algunas hojas claves del cuerpo de la demanda. Aunque la Corte había podido declararla inadmitida o rechazarla, se había inhibido, lo cual implicaba que se abstenía para decidir debido a vicios de forma de la demanda. La Corte adujo además la necesidad de demandar por inconstitucionalidad todos los artículos relacionados con el aborto en el Código Penal, y no sólo el 122 con el cual se había entablado la demanda. Pero dada la coyuntura política, para la Corte resultaba muy costoso rechazar la demanda; su fallo no fue unánime. Había otras fuerzas actuando.

La composición de la Corte para el fallo inhibitorio fue la siguiente: los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas. Salvaron el voto los magistrados Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Humberto Sierra Porto.

Entre las razones del salvamento, Araújo Rentería, anotó que “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 garantizar la libertad de las mujeres, tanto la de quienes quisieran abortar como la de quienes no quisieran hacerlo. 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 suele ocurrir, en diciembre se tomaron decisiones claves para el país. La Corte dejó la ley de Justicia y Paz para después, expidió el fallo inhibitorio al proyecto del aborto y mantuvo en primer lugar la reelección del Presidente.

³⁰ Nacida en Inglaterra, tiene nacionalidad colombiana. Es 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 y directora de la revista *Cromos*. Actualmente, dirige la revista cultural *Arcadia* y es columnista de *El Espectador*.

De esta manera, optó 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 inhibición de la demanda se produjo porque había quedado mal hecha: la Corte intentaba calmar el alboroto.

En el texto de la segunda demanda, entregada el 14 de diciembre, sus autores decidieron incluir los artículos 122, 123 y 124 de la Ley 599 de 2000 y el numeral 7 del artículo 32 del mismo Código Penal, por violar los derechos 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 los derechos humanos derivados de los tratados internacionales.

Con esta nueva demanda, entre el 14 de diciembre y el 10 de mayo de 2006, el país se preparó para la reubicación de la contienda política. Dicho sea de paso, en ese lapso, la Iglesia anunció la excomunión de algunos de los involucrados.

Preparación para el cambio en la contienda

Desde el 14 de diciembre, se desplegó todo un repertorio de acción política³¹ con la movilización de distintos recursos y mecanismos, como 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 una de ellas. Los actores sociopolíticos involucrados se fueron ubicando en la contienda entre esas dos posiciones. En esta sección, se explicará el proceso de reubicación mediante los repertorios y recursos movilizados. En el centro, se ubica el debate de la Corte, que condujo al fallo de despenalización.

Además de los miembros de la rama del poder judicial, otros actores incidieron en el fallo de la Corte. Veamos.

En la esfera nacional:

- Gobierno: Ministerio de Protección Social e ICBF

³¹ 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, Tarrow y Tilly, 2005).

- Actores del sistema político: Organizaciones feministas y movimientos de mujeres, de niños, de población desplazada, de víctimas de la violencia, etc.
- Iglesia: Conferencia Episcopal Colombiana, Organización Laicos por Colombia
- Ciudadanos y academia: Universidad Santiago de Cali, Academia Nacional de Medicina

En la esfera internacional: Red Latinoamericana de Abogados Cristianos y Red de Abogados Advocates Internacional, Campaña por una Convención Interamericana por los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos.

Entre los principales repertorios y recursos movilizados en la contienda, se destacan los que siguen.

Movilizaciones: El 28 de septiembre de 2004 fue declarado Día de la Despenalización del Aborto en América Latina y El Caribe, y en 2005 se organizó un acto simbólico de alcance nacional para celebrar esa fecha. En numerosos lugares del territorio nacional, las mujeres se reunieron alrededor de monumentos conmemorativos, y le “pusieron la camiseta” a las estatuas, con el logo del Proyecto (Gómez, 2008). Los medios de comunicación hicieron el resto del trabajo. “Esas fueron las imágenes que los medios de comunicación difundieron al producirse la aceptación de la demanda”, y con ello dieron la idea de que se había producido una gran movilización en ese momento, aunque en realidad ésta 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 abortos clandestinos. Dos mil velas fueron encendidas. Las mujeres se reunieron en el Parque de los Hippies, de la calle 60 con la Carrera Séptima, y recibieron un apoyo multitudinario de la ciudadanía, de todos los estratos sociales, de jóvenes, de músicos de la talla de César López, de políticos como Humberto de la Calle, Rudolf Hommes, y César Gaviria, y de periodistas como Guillermo Prieto La Rotta (mejor conocido como “Pirry”), y Daniel García Peña (ibid.).

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 sacó una de las imágenes más veneradas por los fieles –la copia del célebre Niño Jesús de Praga, conocido en nuestro medio como el “Divino Niño”– en procesión contra el aborto.

Amenazas: La reacción de la Iglesia y de la alta jerarquía eclesial fue importante. Se difundieron entrevistas televisadas y se recolectaron dos millones de firmas en contra del aborto. Los mismos actores propiciaron encuentros en los que participaban personas en contra del aborto, que señalaban al Proyecto Laicia como culpable del genocidio que se ocasionaría con su despenalización y cuestionaban la integridad moral de las mujeres vinculadas al proceso. Para Mónica Roa, estos eventos fueron “una encerrona” (Roa, 2008).

En un encuentro, en el Concejo de Medellín, Roa fue acusada por miembros del auditorio de ser “enviada de las multinacionales de la muerte”. En un foro realizado en Bogotá, en el que el auditorio y el panel estaban integrados mayoritariamente por defensores de la penalización, la hostigaron con chupetes de bebé en el cuello, arengas e imágenes del aborto, y los dos colegas de mesa utilizaron fotos de fetos en formación para explicar cómo el aborto ponía fin a una vida humana.

Recusaciones: El 5 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 D-5764 en contra del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa; alegaron 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 que estaba en curso. El magistrado respondió que no había tomado posición respecto de las conclusiones del libro, que sólo lo había prologado, por lo que la recusación era ilegítima; y por supuesto, ésta no progresó.

En agosto de 2005, Nubia Leonor Posada González, miembro de Provida, recusó en contra del procurador Edgardo Maya Villazón, debido a que *El Espectador* publicó, en julio de 2005, una afirmación suya de que el Código Penal

tipificaba como delito el aborto. La recusación D-5807 fue también declarada impertinente.

En representación de Provida, Brenda Rocha hizo otra recusación, la D-6122, contra el magistrado Jaime Araújo Rentería, por afirmar la inconstitucionalidad del artículo 28 del Decreto 2067 de 1991 (Corte Suprema de Justicia, 2005). Ésta también fue denegada.

Sólo una de las recusaciones hechas fue aceptada: la instaurada contra el magistrado Jaime Córdoba Triviño, quien estaba impedido a actuar, por haber participado en la promulgación de la Ley 599 de 2000, Código Penal, que estaba en el centro de la demanda.

Reafirmaciones: El 7 de diciembre fue publicado un comunicado de prensa que elaboró el magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, en el que 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, 2005)

Cuestionamientos: En el periódico *El Espectador* apareció, en primera plana, la noticia de la demanda de inconstitucionalidad con varios cuestionamientos realizados por los involucrados en el proceso. Bajo el subtítulo “Aborto sí... ¿pero?” explicó 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, Álvaro Tafur y Marco Gerardo Monroy optaron por la penalización total. Se cuestionó al Estado por respaldar la postura de la Iglesia, según la cual “legitimar el aborto es legitimar al Estado para que renuncie a sus deberes frente a la vida humana”, según la opinión expresada por Luis Augusto Castro, de la Conferencia Episcopal.³²

Persuasiones: El Alan Guttmacher Institute, AGI, encargado de la investigación, análisis de políticas y educación pública en salud sexual y reproductiva, envió una misiva al magistrado Álvaro Tafur, para manifestar su apoyo a la demanda de

³² “Corte: aborto sí ¿pero...?” *El Espectador*. Bogotá, 20 de noviembre, pp. 1A-2A.

inconstitucionalidad D-5764 presentada por Mónica Roa. Se le sugería la lectura de los libros *Compartiendo responsabilidades: mujer, sociedad y aborto en el mundo* y *Aborto clandestino: una realidad latinoamericana*, y se defendía la legalización, con el argumento del no aumento de los abortos. El AGI sostenía que junto al aborto podrían integrarse acciones de orientación sobre anticoncepción y educación, señalaba las restricciones de los abortos inseguros enunciados por la OMS y ratificaba la legalización como camino para disminuir las muertes de las mujeres (Alan Guttmacher Institute, 2005).

El Opus Dei intentó presionar a los magistrados mediante comunicados dirigidos a sus esposas. También fueron difundidos comunicados electrónicos. La Iglesia envió cartas a la opinión pública por medio de la prensa nacional, mostrando cómo se estaba legitimando la irresponsabilidad del 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 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 tres casos discutidos, e inexecutable el 124 y la expresión “o en mujer menor de catorce años” del artículo 123 de la Ley 599 de 2000. También respaldó la autonomía moral del individuo y el concepto relativo de vida digna, con base en el valor de la autonomía. 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 la persona quiera. En este 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 (Corte Constitucional, 2006).

Volmar Pérez Ortiz, Defensor del Pueblo, abogó por 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.

...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 restric-

ciones 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, que empezaban con los comités de derechos humanos que habían recomendado a Colombia despenalizar el aborto, y seguían con organizaciones de médicos, académicos y con voces de todos los colores políticos y posiciones ideológicas. Obtuvo el apoyo del Procurador, del Defensor del Pueblo y de la Primera Dama de la Nación; también de algunos sacerdotes, quienes habían estudiado la situación del aborto y reconocían la magnitud del problema, pasando por alto el riesgo de ser sancionados por la jerarquía eclesiástica. El mismo Vaticano sabía que “del 44,5% de mujeres que han abortado, las de mayor riesgo eran las mujeres entre 15 y 19 años, por ausencia de anticonceptivos, y que la más alta mortalidad se daba entre las mujeres pobres por causa de abortos ilegales”.³³

La decisión de la alta Corte propició un debate en torno de 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, al poner en la misma balanza el derecho a la vida del no nacido y la vida de la mujer.

La discusión giró alrededor de tres aspectos centrales: (1) El significado y valores del no nacido en contraste con los de la mujer; (2) los límites del poder y potestad del legislador ante la decisión de la libertad y autonomía de la mujer; y (3) los casos de despenalización.

Para empezar, se aceptó y respetó la vida del no nacido como un bien constitucionalmente protegido, pero se lo caracterizó como un derecho subjetivo de carácter fundamental perteneciente a la persona. La vida del no nacido correspondía a un bien jurídico y no a un derecho fundamental, y sólo podía atentarse contra ese bien mediante ponderaciones distintas con otros valores, principios y derechos, a los de la mujer, o a los ya nacidos. De la misma forma, se aclaró que los derechos no tenían un carácter absoluto, y por 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

³³ Ibid.

considerar “titular del derecho a la vida” (Corte Constitucional, 2006a: 224). Así mismo, se presentó la confusión propiciada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, en el aparte que dice que “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. Y como no se aclaraba si el *nasciturus* era persona desde la concepción o no, ni si la expresión “en general” era sinónimo o antónimo de todos los gestantes, se asumió su poca claridad, y se tomó como una expresión no absoluta, y por 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 los casos en los que el legislador podía sancionar comportamientos que atentaran contra el orden del Estado. La dignidad humana constituía el límite de su potestad, lo cual significaba la imposibilidad de obligar a la mujer a ser instrumento de reproducción humana cuando la vida de su hijo no iba a ser digna.

El libre desarrollo de la personalidad constituía otro límite para el legislador, pues gracias a la autonomía, la mujer decidía en libertad sobre si ser madre o no, su opción sexual, su apariencia física y su salud. En ese sentido, la salud, la vida e integridad –como 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 ello, 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 aun cuando estos últimos sean constitucionalmente relevantes. (Corte Constitucional, 2006: 254)

Además, esa decisión debía considerar la perspectiva de género y la libre autodeterminación, e incluir 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”, “anular totalmente sus derechos fundamentales”, y obligarla

“a ofrendar sus propios derechos en beneficio de terceros o del interés general”. Y a la luz de la Constitución, proteger la vida del *nasciturus* que –según certificación médica– probablemente no viviría debido a una grave malformación, significaba proteger “una vida inviable” (Corte Constitucional, 2006: 274-77).

Se decidió que la prohibición total del aborto era inconstitucional y que el artículo 122 era exequible en tres condiciones excepcionales. Se negó la nulidad y se declaró exequible el numeral 7 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 sí permite algunas restricciones específicas en atención al grado de madurez del titular.

También afirmó el alto tribunal:

La edad del menor para autorizar tratamientos e intervenciones, aun cuando estos 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 –de estimarlo conveniente– podría 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 tendrían vigencia inmediata pues 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 tan sólo una opción para las personas (Corte Constitucional, 2006).

Hicieron salvamento de voto los magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño. Córdoba lo hizo por impedimento aceptado, y los otros argumentaron en contra de la imposibilidad de abortar por razones de dignidad humana, especialmente en caso de tortura. Para ellos, las malformaciones fetales, al ser más graves y frecuentes en mujeres muy pobres, impedían tomar la decisión de abortar a la mujer por razones de dignidad.

El salvamento de voto de los magistrados Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra se fundamentó en la consideración del aborto eugenésico, como en los 70: "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 debía dejar en manos de la madre, por razones de piedad, la disposición sobre la vida de su hijo. No se justificó para 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 esos magistrados, la norma de la despenalización no era absoluta, pues no todas las malformaciones determinaban la muerte inmediata.

El magistrado Álvaro Tafur Galvis también hizo salvamento de voto con el argumento de que 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, y la imposición de un sistema de control constitucional debía armonizarse con esos mandatos constitucionales. Por tal razón, y con un balance entre el derecho a la libertad y la protección primigenia a la vida con dignidad y libertad, optaba por el derecho a la vida.

En conclusión, después de una larga lucha, se logró la despenalización del aborto en tres casos: (1) Cuando está en peligro la vida de la madre; (2) cuando el feto alberga malformaciones; y (3) cuando el embarazo es producto de una violación, de una inseminación artificial o de una transferencia de óvulo no consentidas.

Los salvamentos de voto de los magistrados señalados, igual que la resistencia de otros actores sociopolíticos, muestra el proceso de la contundente reubicación en la contienda política.

La nueva contienda política

En la Corte Constitucional, el cambio fue gradual y poco uniforme; los magistrados que hicieron salvamento de voto presentaron varios sustentos, 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 implicó la formulación de acuerdos y resoluciones para legalizar la realización del aborto en las instituciones prestadoras de servicios de salud. En diciembre de 2006, la Presidencia de la República, el Ministerio de la Protección Social y el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud reglamentaron la práctica del aborto en las tres circunstancias establecidas en la Sentencia C-355/06.

En el Ministerio de Protección Social. Aunque la Corte consideró que para la inmediata aplicación de esta sentencia era innecesaria su reglamentación, el Ministerio de la Protección Social reglamentó la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva requeridos para su cumplimiento, mediante la expedición del Decreto 4444 de 2006, que protocolizó la prestación del servicio de interrupción voluntaria del embarazo a lo largo de seis artículos que establecieron las siguientes condiciones:

1. Campo de aplicación amplio en el territorio nacional, sin restricciones ni discriminaciones por capacidad de pago.
2. Disponibilidad del servicio en forma inmediata, sin ningún obstáculo para el acceso al mismo.
3. Expedición de normas técnico-administrativas con base en lineamientos de la OMS.
4. Financiación con base en lo dispuesto en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
5. Objeción de conciencia, individual y sólo por parte de prestadores directos.
6. Prohibición de la discriminación por interrupción voluntaria del embarazo, de acuerdo con la sentencia (Ministerio de la Protección Social, 2006b).

El Ministerio adoptó también la norma técnico-administrativa para la interrupción voluntaria del embarazo (Ministerio de la Protección Social, 2006c),

mediante la Resolución 4905 de 2006 (Ministerio de la Protección Social, 2006d); ordenó su inclusión en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo y del Régimen Subsidiado, mediante el Acuerdo 350 de 2006 (Ministerio de la Protección Social, 2006a); y expidió la Circular Externa No. 031 de 2007, con el fin de obligar a las Empresas Promotoras de Servicios de Salud 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 interrupción voluntaria del embarazo (Ministerio de la Protección Social, 2007).

En las instituciones prestadoras de salud y la Red Pública de Hospitales. Después de la Sentencia C-355/06, en la Secretaría Distrital de Salud, el cambio se ha orientado más a informar y debatir el significado de la sentencia entre médicos, especialistas y pacientes. La demanda de abortos no aumentó, y en el grupo en el que esto sí ocurrió, las mujeres no presentan el perfil descrito por la política de Estado referida al necesario control moral del comportamiento sexual; al contrario, “las mujeres que más abortan son casadas y con uno o más hijos”. Se ha observado que la mujer madre adolescente sí se embaraza con más frecuencia que otras mujeres, pero que ella no suele abortar: en la mayoría de los casos, continúa con su maternidad, con o sin compañía del padre.

Las mujeres que abortan asumen los riesgos y las complicaciones que se pueden presentar. Además, “son pocas las mujeres que hacen uso de los servicios de salud para abortar; uno de los mayores obstáculos para el uso de estos servicios es la censura de carácter moral” y el temor al verse sometidas a una situación de difícil manejo, agravada por la ausencia de debate público en torno de ella (Rojas, 2009).

En Mónica Roa y Claudia Gómez, gestoras del Proyecto Laicia: El resultado de la Corte, con la Sentencia, logró instaurar otra manera de ver el aborto por parte de la ciudadanía. Sin embargo, para las gestoras del Proyecto Laicia se necesitaba otro impulso hacia un cambio cultural; veían que los derechos de la mujer y el derecho a la maternidad no habían sido ratificados en el proceso y que continuaban las diversas maneras de discriminar a la mujer en su realización profesional y laboral. Ellas consideraban que el aborto debe ser una opción cierta frente al “embarazo no deseado” o al “embarazo no planeado”, y planteaban que si se hiciera valer el derecho de las parejas a elegir el número y el espaciamiento de los hijos que desean tener, la cantidad de abortos se reduciría.

Al ser el aborto parte de los derechos sexuales y reproductivos, la sentencia suponía un avance en la autonomía del cuerpo de la mujer, pero ello 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, 2008).

Hubo un debate que no llegó a realizarse en la contienda: la discusión sobre la sexualidad, comprendida ésta no como fin de la procreación, fuertemente vinculada a la reproducción, sino como fuente de placer y como derecho.

En conclusión, la reubicación de la contienda política implicó cambios en los discursos, en las acciones, en los repertorios y en las posturas políticas de los actores frente a los derechos sexuales y reproductivos, a las mujeres y a la salud sexual y reproductiva. En esto incidió la reelección presidencial, que abrió una oportunidad política al debate en un contexto adverso.

Los cambios de posición en los actores –como muestra el Cuadro 8– dieron lugar a un discurso de aceptación del aborto, a acciones legales y jurídicas en su favor, al reconocimiento de la realidad del aborto en los servicios de salud y al freno a los juicios de ilegalidad y de control del comportamiento sexual de quienes lo solicitaban.

Sólo un actor no cambió: la jerarquía católica. Por el contrario, ella agudizó sus críticas y cuestionó la decisión de la Corte y de los servicios de salud. En sus resultados, la contienda no había logrado cuestionar la censura moral de manera profunda.

Respecto de las comunidades LGBT, debemos anotar que después de un trabajo persistente, en 2007, ellas se aliaron con varios colectivos y organizaciones sociales de apoyo, y fortalecieron el trabajo por la defensa de sus derechos sexuales, trabajo que venían adelantando desde 2000, en el marco del debate por la diversidad sexual (Montealegre, 2010).

A partir de la Primera Convención Nacional de *Gays* y Lesbianas, el trabajo mancomunado de varias organizaciones, en distintas ciudades del país, favoreció la convergencia de las cuatro trayectorias de la comunidad LGBT, con influencia de las propuestas de las teorías *queer* y con la idea de configurar un sector social que tuviera capacidad de incidir en procesos de cambio social importantes o de posicionar sus demandas a nivel nacional.

En 2007, mediante el litigio estratégico y con soporte de una base social amplia, se logró el reconocimiento de derechos fundamentales referidos al campo de la salud, la familia, el matrimonio y el patrimonio (Rincón Perfetti, 2009). En

este 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 del hijo biológico, cuestionó los valores tradicionales de la familia, constitucionalmente protegidos, así como los discursos y argumentos religiosos y moralistas (Fajardo, 2005).

La despenalización del aborto por la vía de las altas cortes sentó un precedente para la defensa y realización de los derechos sexuales y reproductivos en condiciones políticas de irrespeto y desconocimiento de los sujetos sociales y sus derechos. El respaldo constitucional, por la 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
Nacional	Corte	Los magistrados en contra de la despenalización hicieron salvamento o aclaración de voto apoyados en un puritanismo moral.
	Burocracia del ejecutivo: Gabinete ministerial, instituciones del Estado	<i>La 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, tercera causa de mortalidad materna en Colombia con efectos graves sobre mujeres vulnerables como adolescentes pobres, desplazadas, con menor educación y de menores ingresos. <i>El 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. <i>El ICBF</i> 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.
	Partidos políticos	Hubo silencio generalizado y se mantuvo el rechazo por parte de movimientos políticos de derecha, centro-derecha y centro.
	Iglesia Católica (fracciones): Posición ortodoxa	El sector ortodoxo de la Iglesia mantuvo su posición: la Conferencia Episcopal Colombiana y el Arzobispado abogaron por la constitucionalidad de la Ley 599 de 2000. Los grupos Provida y la Fundación Cultura de la Vida rechazaron el aborto. La Red Latinoamericana de Abogados Cristianos y la Red de Abogados Advocates Internacional defendieron a la mujer sólo porque el hombre no puede abortar. Carlos Corsi Otálora afirmó que el aborto es

Nacional	Intermedia	genocidio y expresión de colonialismo demográfico; resta poder a la Corte o al Estado. Laicos por Colombia, Human Life International, Ilva Myriam Hoyos: cuestionaron la penalización por limitar los derechos de la mujer embarazada.
	Flexible	El Centro de Apoyo para la Mujer y la Fundación Amor y Vida, cuestionaron el escaso estudio de las consecuencias del aborto. La Corporación Humana-Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Géneros y la Fundación Derecho a Nacer: se ignoraron derechos del niño, la legalización del aborto favorece a los hombres. La Red Latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir: se trata de un anacronismo jurídico que ataca a la mujer, apoyaron la despenalización.
	Movimientos y org. 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	Secretaría de Salud de Bogotá: apoyó a la despenalización desde antes de la Sentencia; después, facilitó la IVE en toda la Red de Hospitales Públicos de Bogotá, aclaró objeción de conciencia y difundió varias técnicas abortivas.
	Médicos	Los médicos generales se dividieron: muchos hicieron objeción de conciencia. Los especialistas en gineco-obstetricia lentamente asumieron la Sentencia; algunos objetaron. 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 tufllo 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	En 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 armas de guerra.
Internacional	Organismos intergubernamentales	Women’s Link World Wide, es el Centro de Derechos Reproductivos, Universidad de Toronto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Asociación Sueca para la Educación Sexual, el Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticos, CRLP, y DEMUS, CIDH, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el PIDESC sobre ETS y VIH/SIDA, Embarazo Adolescente y Aborto, la CEDAW, la CIDN y la Convención de Mortalidad Materna y Embarazo Adolescente, la Convención Internacional de Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, CCDR, y el Comité Interamericano de DDHH defendieron la despenalización. La rechazaron: la Convención contra la Tortura, al considerarla “actos de tortura basados en el género”.

SÍNTESIS

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 con las ideas del manejo social del riesgo, el joven-problema y el Plan Patriota. El Estado comunitario se basó en la idea del autoritarismo como solución a una sociedad en crisis, y en la confianza en un líder carismático y populista con fuerte arraigo en la ideología católica. Se pasó entonces del Estado social de derecho a un Estado con menor gasto social y mayor estabilidad del capital. Al contrario de lo planteado por el Plan de Desarrollo, las realizaciones de la política de juventud desmontaron las obligaciones del Estado en materia laboral, de salud, de justicia y de 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 la implantación de incentivos para estimular el cambio de comportamiento. A la adolescente embarazada se la tachó de pecadora y se la 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 Fondo de Población de Naciones Unidas y de algunas organizaciones no gubernamentales. El emprendimiento y el logro de competencias se hicieron condiciones para adquirir la ciudadanía.

Desde el 2005, el MIRA activó el debate por la modificación de la Ley de la Juventud, en alianza con el partido Conservador y el movimiento Cambio Radical, pero el Ejecutivo frenó este debate. El Partido de la U presentó la iniciativa de derogar la ley, para cambiar una política de Estado por una de gobierno, pero tampoco tuvo éxito.

Entre tanto, el Congreso de la República aprobó tres leyes que tuvieron un efecto nefasto sobre la juventud: la Ley 789 de 2002, sobre reforma laboral, que flexibilizó y precarizó aún más la situación de empleo del joven; la 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 el ICBF, la Policía y la 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. 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, y el mayor conflicto 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 reconocieron la institucionalización de su participación política, mientras otros mantuvieron organizaciones paralelas a lo institucional, con despliegue de repertorios diversos (encuentros o debates virtuales) y distintas formas de acción colectiva. Y en medio de su debilitamiento como movimiento, desarrollaron más propuestas de acción colectiva que de acción política.

Las mujeres, por su parte, ingresaron a la contienda –desde el principio del gobierno de Álvaro Uribe– con debates en la Corte y en el Congreso. En la Cor-

te, se confrontaron las posturas en 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.

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 privilegió el ejercicio de los derechos de la mujer con base en el sustento del mandato constitucional de velar por su dignidad y su condición de ciudadana.

Después, en el Congreso, las mujeres impulsaron el debate por los derechos sexuales y reproductivos, la salud sexual y reproductiva de jóvenes y la equidad de género como políticas de Estado, con base en el bloque de constitucionalidad y en la situación de las mujeres sometidas al aborto clandestino. El Congreso mantuvo la penalización del aborto como delito y excluyó el debate de los derechos sexuales y reproductivos en medio de hostilidades, comunicados y amenazas de la Iglesia y de sus aliados del partido Conservador, que sustentaron sus argumentos en el derecho a la vida del feto y la definición del aborto como un pecado.

En 2003, el gobierno implantó la política de salud sexual y reproductiva, con soporte en la OMS y el Banco Mundial, en plena confrontación con el Legislativo, que debatía en ese momento el proyecto de política estatal de salud sexual y reproductiva. El actor clave fue Juan Luis Londoño, quien defendió los servicios de salud sexual y reproductiva por encima de los derechos sexuales y reproductivos, con base en los mismos principios de las reformas de ajuste estructural y la protección de poblaciones vulnerables, sin mencionar el aborto.

En 2004, se presentaron proyectos de ley en defensa de los subsidios a la demanda, para introducir la salud sexual y reproductiva en la Ley 100 de 1993. Una senadora liberal defensora de los derechos sexuales y reproductivos persistió en impulsar una política estatal en salud sexual y reproductiva, con escasos resultados.

En 2005, se debatió un proyecto de implantación de los servicios de salud sexual y reproductiva con foco específico sobre los adolescentes pobres y los campesinos, para prevenir el embarazo. Con base en las viejas tesis neomathusianas, se pretendía reducir el embarazo y el aborto de los adolescentes pobres mediante el emprendimiento y la toma de buenas decisiones. Esta iniciativa tampoco fue aprobada.

En diciembre de 2005, en medio del mayor conflicto, 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 Constitucional, 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 gracias a 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 apoyo de la Primera Dama de la Nación, 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, para privilegiar 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 problema de salud pública, reglamentó su realización, emitió normas técnico-administrativas y 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; y 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 no discriminación por causas sociales o políticas, ideológicas o de género, aspecto clave para lograr el debilitamiento del enfoque del preventismo, consolidado durante más de quince años; igualmente, ello fue clave para el logro de la movilización de tantos y tan diversos actores, incluso de sectores afiliados a las ideas tradicionales de la sociedad.

La única excepción fue el sector más ortodoxo de la Iglesia, cuya ideología sustentó la conservación de algunos de los principios del Estado comunitario, de la lógica de sanción y de los incentivos.

CONCLUSIONES

Las políticas de salud sexual y reproductiva para jóvenes formuladas en Colombia tuvieron una inflexión en 1992 debido a una coyuntura política crítica. En el contexto del agotamiento del modelo cepalino de desarrollo y de la reforma del Estado, en un mundo unipolar, en el que se sentaban las bases de la globalización, el nuevo pacto formulado en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue minimizado por el conflicto político interno (en el que jugaban la guerrilla, los paramilitares y los narcotraficantes) y por la implantación de las medidas de ajuste estructural.

Derivadas del Consenso de Washington, y presionadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, tales medidas abrieron paso a la reforma neoliberal. La tecnocracia del gobierno de César Gaviria aprovechó la oportunidad política abierta para formular nuevas políticas sociales; las de juventud aparecieron en primer plano, impulsando el cambio. Y fue a través de un tipo de políticas poblacionales como se dio inicio a la focalización, que sería desarrollada posteriormente con la idea del subsidio a la demanda y del esquema preventivista.

Entre 1992 y 2005 se instaló un enfoque predominantemente preventivista, hasta cuando los movimientos de mujeres y feministas por la despenalización del aborto lograron cuestionarlo. 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 salud sexual y reproductiva de jóvenes en Colombia empezó su trayectoria antes en los años 60. Ella puede caracterizarse en cuatro periodos históricos:

1. Entre 1964 y 1991 las políticas pasaron de acciones de control a acciones de reconocimiento.
2. Entre 1992 y 1996 los jóvenes y mujeres quedaron atrapados en la lógica del preventivismo.
3. Entre 1997 y 2001 se consolidó el preventivismo mediante políticas estatales.
4. 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 de-

rechos sexuales y reproductivos, 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 que el moralismo permaneció y se fortaleció con el liderazgo carismático desplegado por la Presidencia de la República, desde 2002, en el marco de la crisis social del país. A pesar del debate que se venía dando en la esfera internacional y en la nacional, desde el bloque de constitucionalidad, en torno de los derechos sexuales y reproductivos, estos fueron desconocidos de manera sistemática por parte del gobierno y del Estado, principalmente con un 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 tanto, de las políticas de salud sexual y reproductiva 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 de César 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 salud sexual y reproductiva se suceden a mediados de los años 60, 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 70 con una impronta política conservadora que permanece sin cambio por cerca de veinte años.

En la misma década, desde 1973, los movimientos y manifestaciones de mujeres inician su lucha por la despenalización del aborto, y casi veinte años después, al lado de los movimientos estudiantiles, logran un reconocimiento político en favor de su autonomía, que las prepara para trabajar en la Asamblea Nacional Constituyente.

Y 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 salud sexual y reproductiva fue el vehículo de instalación de estas políticas.

POLÍTICAS DE GOBIERNO

Mediante la reforma del Estado, se consolida el cambio del modelo de desarrollo de uno proteccionista a otro neoliberal e individualizante, en el contexto de un mundo globalizado. La salud queda como un servicio público a cargo del Estado, y la política de salud sexual y reproductiva no sólo reduce ésta a la condición de un servicio, sino ubica a la juventud como el motor del cambio de la política poblacional.

Entre los repertorios usados con las políticas de gobierno, se destacan los siguientes: (1) 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; y (2) la focalización sobre poblaciones claves y el despliegue de mecanismos de mercado, para insertar paulatinamente las regulaciones que implicaban las reformas mediante esquemas de subsidio a la demanda.

Se desarrollaron 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 desarrolló la nueva política social; en educación reapareció la educación sexual desde un enfoque tradicional moralista en diálogo con el preventivismo, el cual logró pervivir, a pesar del debate del bloque de constitucionalidad y la respuesta de la Corte a las demandas sociales por los derechos sexuales y reproductivos de jóvenes y estudiantes.

La moralidad en las representaciones sociales frente a la sexualidad adolescente y el aborto obstaculizó la autonomía y la democratización, el reconocimiento de la mujer, de los jóvenes y de sus derechos como sujetos políticos. 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 vidas de muchas mujeres como en sus condiciones de ciudadanía. Esto, a tal punto, que el debate público sobre la sexualidad y la autonomía

del cuerpo fue obstaculizado, tomó fuerza la sanción moral y discriminación contra las madres solteras, las mujeres embarazadas o desempleadas, y aumentó 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 o joven-problema, en la misma lógica del gaminismo de principios de siglo y de la desviación y desorden social de mediados del siglo. Sobre el embarazo de las mujeres adolescentes, las representaciones sociales incluyeron desde considerar el embarazo como una bendición hasta catalogarlo como un pecado y resultado de un comportamiento irresponsable e incorrecto.

La salud sexual y reproductiva se asumió como un área que se reducía 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 salud sexual y reproductiva no trascendieron la planificación familiar tradicional, la educación sexual tradicional, la penalización del aborto y la atención médica dentro del núcleo materno-infantil.

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, y no se resuelven tan sólo con la anuencia o reivindicación del gobierno. Al contrario, la pugna 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 derechos sexuales y reproductivos.

En el análisis de los 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 que numerosas mujeres debieron asumir los riesgos y

efectos del aborto clandestino y de la negación de su posibilidad de abortar. Se usó la presión eclesial sobre los actores del gobierno, con efectividad, desde los tiempos del Concordato, lo que 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 Constitucional, 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 directo 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. Éstas 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 mostró 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 Ernesto Samper, debido al cuestionamiento que el Proceso 8.000 planteaba a la legitimidad de su mandato. 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 los ministros de Hacienda, Educación y los mandos militares, con el propósito de modificar los mandatos constitucionales y obstaculizar los derechos demandados por los jóvenes. Se usó el manejo ideológico del discurso y el desgaste como estrategias de exclusión de

los jóvenes y como 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 en 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 pudieron proteger los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, pues las restricciones de las sentencias las dejaron sujetas al juicio y decisión del legislador.

La representación social sobre el joven se mantuvo. Lo que sí se modificó fue la institucionalidad para los jóvenes mediante un nuevo programa presidencial, “Colombia joven”, cuya pretensión fue recobrar la intersectorialidad y dar continuidad a la política de inserción económica de los jóvenes. Pero debido a 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, surgió 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 el programa “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 quedaron involucrados en las políticas de reclutamiento y en la lógica de la industria cultural difundida por los medios de comunicación, y otros manifestaron su descontento mediante acción colectiva, comunicados, grafitis y actividades culturales y acción política.

Las subjetividades juveniles se movilizaron y diversificaron según afinidades por género, sexo, edad, grupo social y etnia; pero se acentuó, cada vez más, 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 se tornó 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 salud sexual y reproductiva.

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 vínculos. 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. El joven se habría de mostrar flexible y listo para el cambio aunque dicho cambio lo convirtiera en amenaza para el adulto.

En medio de grandes contradicciones, los jóvenes estuvieron mejor capacitados, pero carentes de trabajo u ocupación; adquirieron más habilidad para manejar las innovaciones tecnológicas, pero no tuvieron acceso a ellas; gozaron de mayores opciones de emancipación, pero enfrentaron permanentes formas de control.

En las políticas de salud sexual y reproductiva, se mantuvo una percepción reducida a lo biomédico exclusivamente, se introdujo el manejo social del riesgo y el emprendimiento, en diálogo con el esquema preventivista. Aunque las mujeres y algunos jóvenes impulsaron el debate por los derechos sexuales y reproductivos, en las altas cortes su reconocimiento fue escaso.

La educación sexual fue desmontada con base en la urgente necesidad de retomar el enfoque moralista y de 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 Bases para el Plan Decenal de Juventud profundizaron la lógica del preventivismo, al articularla a los planteamientos de la política de seguridad democrática, del manejo social del riesgo y

del 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” sustentó la legitimidad del gobierno en los asuntos de la salud sexual y reproductiva 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 la confianza inversionista. La política social se condensó en una serie de programas de aseguramiento transitorio y parcial, con efectos duraderos sobre la equidad y la igualdad de derechos entre los ciudadanos. Los jóvenes quedaron atrapados entre el manejo social del riesgo 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 salud sexual y reproductiva.

En los debates entre las esferas nacional, internacional y regional por la política de juventud, la autonomía relativa del Estado caracterizó la pugna sociopolítica, con pocas consideraciones éticas. En su condición de actor, el Estado propició la exclusión de los defensores de los derechos, y en su condición de arena política favoreció la intervención de los actores internacionales. La tecnocracia estatal anunció las Bases para el Plan Decenal de Juventud 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 confrontados. 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 del Distrito Capital.

En otros debates abiertos para cambiar la Ley de la Juventud, el conflicto 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 había ocurrido durante el Frente Nacional, para fomentar las competencias ciudadanas de revolución educativa, como incentivo al cambio de comportamiento sexual. Esta lógica de incentivos aceptada por consenso generó 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.

Más 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 reconoció la plena institucionalización de su participación política y reclamó desde ahí consistencia con su ser como sujeto con derechos, pero se asumió también con limitaciones para promover el cambio. Rechazó su identificación con una sola subjetividad y su papel como promotor del desarrollo, con el que se le señaló desde mediados de los años 60. Reconoció su desorganización e inmovilización política y se plegó al auge de una acción colectiva diversa que generaba más cohesión y cercanía por afinidades, que por causas políticas.

En salud sexual y reproductiva, desde el 2002, la confrontación en el Congreso de la República y en la Corte Constitucional por los derechos sexuales y reproductivos fue estimulada nuevamente por los movimientos de las mujeres, pero esta vez con dos situaciones nuevas: ante su constante presión social y política, el gobierno implantó la ley de salud sexual y reproductiva sin consultar sus demandas. Dos años después, ante un movimiento de mujeres y actores sociales de carácter nacional por la demanda contra la penalización del aborto, la Corte falló en favor de la despenalización del aborto.

La contienda política se reubicó totalmente, exceptuando a la fracción más ortodoxa de la Iglesia, y ello tuvo efectos inmediatos, frenando el debate, en el Congreso, de proyectos de ley para implantar el manejo social del riesgo 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 derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, tanto en la esfera nacional como en la internacional, a pesar del contrapeso moral de la Iglesia. Después de múltiples debates en la Corte Constitucional y en el Congreso de la República, desarrollados 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 derechos sexuales y reproductivos; también mostró resistencias al cambio por parte de los médicos conservadores, aunque la objeción de conciencia siguió siendo una opción. Contrario a lo esperado, las mujeres no aumentaron la demanda del aborto en los servicios de salud autorizados, tal vez por la censura moral que se mantiene y que requiere –más allá del fallo– un debate amplio y público del problema.

En este sentido, ha influido fuertemente el papel de los médicos y profesionales de la salud. Como gremio, ellos 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 resulta insuficiente para afectar el debate como actores políticos, 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 a la estigmatización, en caso de criticar u opinar al respecto. Incluso subsiste 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 constituyen también un problema de salud pública, en la medida en que es uno de los factores que más incide en el aumento de las altas tasas de mortalidad y morbilidad materna, al no enfrentar y debatir el problema. Parecen insuficientes los argumentos para estimular la movilización y la organización en defensa de los derechos sexuales y reproductivos, 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 que el fallo de la Corte Constitucional ocasionó un cambio estructural y coyuntural en diversas instituciones estatales, con base y soporte en los acuerdos de carácter constitucional. La movilización y organización social de las mujeres, los repertorios desplegados y el proceso mismo de la lucha

sociopolítica significó mayor autonomía de las mujeres y de actores sociales vinculados al debate y lucha por los derechos sexuales y reproductivos.

En tales repertorios, se destacan los recursos políticos organizativos de las mujeres, los discursos sobre los derechos, la independencia de los partidos políticos, y la amplitud de reivindicaciones que fueron capaces de recoger en el movimiento, lo cual favoreció 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 esenciales para la comprensión y explicación de esa situación: la acción colectiva y la movilización fueron sólo una parte del movimiento social logrado por las mujeres, sin ninguna discriminación o diferenciación social o política, y por 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 impidió que la fuerza y capacidad de convocatoria de los movimientos estudiantiles se recuperara y articulara a otros movimientos; el desbalance de poder en la correlación de fuerzas favoreció 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 Constitucional, 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 salud sexual y reproductiva de juventud y de mujeres en Colombia, entre 1992 y 2005, el papel del joven fue definitivo en la coyuntura de la Asamblea Nacional Constituyente y la Constitución de 1991, al fortalecerse como actor político en la defensa de derechos políticos, desde el Movimiento Estudiantil por la Séptima Papeleta.

Tales derechos son base sustancial para los derechos sexuales y reproductivos 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 de los efectos de sus débiles y esporádicas formas de organización y de 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 interpuso –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 derechos sexuales y reproductivos o a decidir autónomamente sobre su cuerpo, desde 1997, sólo ha obtenido respuesta favorable –por parte de las altas cortes– de manera individual y después de múltiples trámites dentro del sistema judicial.

Han sido significativos los esfuerzos y el respaldo de otros actores con más reconocimiento político, como son las mujeres y las comunidades LGBT, pero la lucha por los derechos sexuales y reproductivos no ha formado parte de la agenda política de los jóvenes en ningún momento. También es importante la 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 derechos sexuales y reproductivos.

Aunque los jóvenes no han entrado a formar parte de contiendas por los derechos sexuales y reproductivos o por la salud sexual y reproductiva, algunos han emprendido la acción política desde otras identidades, como las de mujer, campesino, afro-colombiano, etc. En otras palabras, una mujer afro ha participado como mujer, como joven y como afro frente a los derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo, frente a la problemática de la salud sexual y reproductiva y de los derechos sexuales y reproductivos o los derechos sexuales, aparte de los reproductivos, las mujeres y los movimientos feministas han sido inspiradores y emblemáticos para actores como los LGBT.

Por esto, el papel de los jóvenes en tal dinámica política ha sido nulo y también de apoyo y de soporte para otras organizaciones sociales. De ahí que la aparición del joven en la contienda que se reconstruye con este estudio haya sido mínima y tangencial. En las políticas de juventud, al contrario, jugaron un papel protagónico como actores políticos, lo cual les valió ser reconocidos como tales. No obstante, en ese terreno el énfasis preventivista también logró congelar formas de organización y participación del joven en la política. No se reconoció 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 salud sexual y reproductiva de juventud y de mujeres en Colombia, entre 1992 y 2005, el predominio preventivista sólo fue puesto en duda por las organizaciones

de mujeres, en sus novedosas estrategias de movilización; no ocurrió lo mismo con el moralismo católico, que 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 recorre también la región latinoamericana, dada la gran influencia de la jerarquía de la Iglesia Católica y de los grupos de derecha, fenómeno que convive con una mayor participación de la sociedad civil. El aborto, la educación sexual y los derechos sexuales y reproductivos son temas que se manejan cada vez más como asuntos exclusivamente políticos y de rentabilidad electoral.

El hecho de que el debate sobre aspectos tan cruciales como la sexualidad y la reproducción –y por tanto, la salud sexual y reproductiva de hombres y mujeres– se restrinja al papel del Estado y a 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 constataron 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 constató también la necesidad de ampliar el debate del análisis de políticas desde el campo de la salud pública, y el debate sobre los jóvenes y la salud de las juventudes a partir de los aportes de las ciencias sociales a la salud pública. Muy especialmente se advierte la necesidad de motivar al 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 trabajos 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 la coyuntura de cambio de las políticas sociales en salud y seguridad social en el país.

Todos estos retos y contiendas políticas estimulan a seguir adelante, a profundizar, a investigar los diferentes aspectos relacionados con la implantación de las políticas de salud sexual y reproductiva y a emprender esfuerzos de comparación con la situación de otros países latinoamericanos. Motivan también a profundizar sobre la acción colectiva de los jóvenes y sobre la acción política de un actor sociopolítico tan importante como son las mujeres organizadas.



BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

Leyes, proyectos de ley, decretos, resoluciones y ordenanzas

Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). “Decreto 482 de 2006. Política pública de juventud 2006-2016. Jóvenes sin indiferencia.” Bogotá: Programa “Jóvenes sin indiferencia”, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Baena López, Carlos Alberto, y Quijano Martínez, Humberto (2008). “Proyecto de Acuerdo No. 334 de 2008 por el cual se institucionaliza la Cátedra de Educación Sexual en los colegios públicos y privados del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.” Bogotá: Concejo de Bogotá.

Colombia-Leyes (1999). *Constitución Política de Colombia, 1991* (10a. ed.) Bogotá: Ecoe Ediciones.

Conpes (1992). “Conpes 2626. Política social para los jóvenes y las mujeres.” Documento PPJMF-DNP-DDS-DIPSE-2626. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Conpes (1995). “Conpes 2794. Política de juventud.” MinEducación-DNP-UDS. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Córdoba, Piedad (1995). “Proyecto de ley 043 de 1995, Senado, por medio del cual se dictan normas sobre salud reproductiva de la República. Bogotá: Biblioteca del Congreso de la República.

_____ (1997). “Proyecto de ley 179 de 1997, Senado, por el cual se dictan normas sobre salud sexual y reproductiva.” Bogotá: *Gaceta* 40 de marzo de 1997. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la Republica.

_____ (2002). “Proyecto de ley 58 de 2002, Senado, por la cual se dictan normas sobre salud sexual y reproductiva.” Bogotá: Biblioteca del Congreso de la República.

_____ (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.” Bogotá: *Gaceta* 378. Biblioteca del Congreso de la República.
- Córdoba, Piedad, y Cogollos de Arias, Angela V. (2004). “Ponencia para primer debate al proyecto de ley 169 de 2004, Senado.” Bogotá: *Gaceta* 282. Biblioteca del Congreso de la República.
- Dajer Chadid, Gustavo, y Hernández Aguilera, Germán (1993). “Proyecto de ley por medio de la cual se expide la Ley General de Educación 261 de 1993, Senado.” Bogotá: Anales del Congreso, Biblioteca del Congreso de la República.
- Delgado, Luis Carlos; Ramírez, Alba Esther; y Besaile Fayad, Musa (2003). “Proyecto de Ley 236 de 2003, Cámara, por el cual se modifica el artículo 124 de la Ley 599 de 2000, y se dictan otras disposiciones.” Bogotá: *Gaceta* 185 de 2003. Senado de la República.
- Díaz Jimeno, Manuel Antonio (2005). “Proyecto de ley 261 de 2005 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.” Bogotá: *Gaceta* 183 de 2005. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.
- Espinosa Vera, Yolima (1991). “Proyecto de ley 01 de 1991, Cámara, por el cual se adopta y reglamenta la educación sexual en la educación formal de Colombia.” Bogotá: Cámara de Representantes, Comisión I Constitucional.
- Estrada Villa, Armando, y Motta Motta, Hernán (1996a). “Ponencia para primer debate al proyecto de ley 120 de 1996 Cámara.” Bogotá: *Gaceta* 541 del 28 de noviembre de 1996. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (1996b). “Ponencia para primer debate del proyecto de ley 27 de 1996, por el cual se expide la Ley de Juventud. Bogotá: *Gaceta* 342 del 23 de agosto de 1996. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (1996c). “Ponencia para segundo debate al proyecto de ley 120 de 1996, Cámara, y 27 de 1996, Senado, por el cual se dicta la Ley de la Juventud y se otras disposiciones.” Bogotá: *Gaceta* 581 del 10 de diciembre de 1996. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (1996d). “Proyecto de ley 27 de 2006, Senado, por el cual se expide la Ley de Juventud. Exposición de motivos.” Bogotá: *Gaceta* 292 del 26 de julio de 1996. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.

- _____ (1997a). “Nueva ponencia para segundo debate al proyecto de ley 120 de 1996, Cámara, y 27 de 1996 Senado, por el cual se expide la Ley de Juventud.” Bogotá: *Gaceta* 62 del 31 de marzo de 1997. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (1997b). “Pliego de modificaciones para segundo debate al proyecto de ley 120 de 1996, Cámara, y 27 de 1996, Senado, por el cual se expide la Ley de Juventud.” Bogotá: *Gaceta* 17 del 18 de febrero de 1997. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (1997c). “Segundo debate del proyecto de ley 120 de 1996, Cámara, y 27 de 1996, Senado, por el cual se expide la Ley de Juventud.” Bogotá: *Gaceta* 45 del 17 de marzo de 1997. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (1997d). “Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 28 de mayo de 1997 al proyecto de ley 120 de 1996, Cámara, y al proyecto de ley 27 de 1997, Senado, por medio del cual se crea la Ley de Juventud y se dictan otras disposiciones.” Bogotá: *Gaceta* 183 del 4 de junio de 1997. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- Gaviria Muñoz, Simón, y Luna Sánchez, David (2007). “Proyecto de ley 84 de 2007, Senado, por la cual se establece la educación sexual integral como una asignatura específica y obligatoria y se dictan otras disposiciones.” Bogotá: *Gaceta* 402 del 23 de agosto de 2007. Senado de la República, Biblioteca del Congreso.
- Gnecco Arregocés, Flor Modesta (2003). “Ponencia para primer debate del proyecto de ley 58 de 2002 por el cual se dictan normas de salud sexual y reproductiva.” Bogotá: *Gaceta del Congreso* 131. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (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.” Bogotá: *Gaceta del Congreso* 372. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.
- González Villa, Carlos Julio (2007). “Ponencia para primer debate al proyecto de ley 84 de 2007, Senado, por la cual se establece la educación sexual integral, como una asignatura específica y obligatoria y se dictan otras disposiciones.” Bogotá: *Gaceta del Congreso* 518 del 11 de octubre de 2007. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.

- _____ (2008). “Ponencia para segundo debate del 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.” Bogotá: *Gaceta* 237 del 8 de mayo de 2008. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.
- Grabe Loewenherz, Vera (1991). Anotaciones para el trabajo legislativo sobre interrupción voluntaria del embarazo. Archivo personal.
- López Nieto, Pedro Vicente, y Acosta Bendek, Gabriel (1992). “Proyecto de ley 05, Cámara, por la cual se expide la Ley General de Educación.” Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes. Bogotá: *Gaceta*. Bogotá: Congreso de la República.
- Lleras de Samper, Consuelo (1979). “Proyecto de ley 95 de 1979 para la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo.” Bogotá: *Gaceta* 87. Anales del Congreso, Biblioteca del Congreso de la República.
- Mendoza Ardila, Fernando (1993). “Proyecto de ley 321 de 1993, Senado, por medio del cual se modifican algunos artículos de Código Penal en cuanto hace a la protección del concebido y no nacido.” Bogotá: Senado de la República de Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional (1999). “Proyecto Nacional de Educación Sexual. Educación para la vida y el amor.” Bogotá: MEN.
- _____ (1993). “Resolución 3353. Proyecto Nacional de Educación Sexual.” En *Memorias del Congreso*. Bogotá: Ministerio de Educación: 235-239.
- Ministerio de la Protección Social (2006a). “Acuerdo 350 de 2006, 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.” Bogotá: MinProtección Social.
- _____ (2007) “Circular Externa 031 de 2007 por medio de la cual se obliga a las empresas prestadoras de salud 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.” Bogotá: MinProtección Social.
- _____ (2006b). “Decreto 4444 de 2006, del 13 de diciembre, por el cual se reglamenta la prestación de unos servicios de salud sexual y reproductiva.” Bogotá: MinProtección 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: MinProtección Social.
- _____ (2006d). “Resolución 004905 de 14 de diciembre de 2006, por la cual se adopta la norma técnica para la atención de la interrupción voluntaria del embarazo (IVE), se adiciona la Resolución 1896 de 2001 y se dictan otras disposiciones.” Bogotá: MinProtección Social.
- Moreno Piraquive, Alexandra (2004a). “Proyecto de ley 11 de 2004, por la cual se dictan normas sobre atención al ciudadano, promoción y prevención de la salud sexual reproductiva.” Bogotá: *Gaceta* 409. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (2004b). “Proyecto de ley 169 de 2004 por la cual se dictan normas sobre atención, cuidado, promoción y prevención de la salud sexual y reproductiva.” Bogotá: *Gaceta* 29. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (2005a). “Proyecto de ley 264, 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.” Bogotá: *Gaceta* 183. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (2005b) “Proyecto de Ley 012 de 2005, Cámara, por la cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de juventud.” Bogotá: *Gaceta* 453 del 29 de julio de 2005. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (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.” Bogotá: *Gaceta* 111 del 11 de mayo de 2006. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (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.” Bogotá: *Gaceta* 183 del 9 de junio de 2006. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (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.” Bogotá: *Gaceta* 76 del 16 de marzo de 2007. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.

_____ (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. Bogotá: *Gaceta* 252 del 7 de junio de 2007. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.

Moreno Piraquive, Alexandra, y 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.” Bogotá: *Gaceta* 483 del 28 de septiembre de 2007. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.

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.” Bogotá: *Gaceta* 249 del 26 de julio de 2006. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.

Pachón de Villamizar, Maruja (1993). “Resolución No. 03353 de 1993, por medio de la cual se establece el desarrollo de programas y proyectos institucionales de educación sexual en la educación básica del país.” Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Pechthalt, Ana (1993). “Proyecto de ley 218, Cámara, por el cual se defienden y protegen los derechos de la mujer y se despenaliza la interrupción voluntaria del periodo de gestación.” Bogotá: *Gaceta* 54. Biblioteca del Congreso de la República.

Presidencia de la República (1989). “Decreto 2737 de 1989 por el cual se expide el Código del Menor.” *Diario Oficial República de Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República.

_____ (1991). “Decreto 1757 de 1991 por el cual se crea la Comisión Internacional del Código del Menor.” *Diario Oficial*. Bogotá: Ministerio de Salud.

_____ (1994a). “Decreto 591 de 1994 por el cual se define y regula el Programa para la Juventud, la Mujer y la Familia.” *Diario Oficial República de Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República.

- _____ (1994b). Decreto 1953 de 1994 por el cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones.” *Diario Oficial*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- _____ (1994c) Decreto 391 de 1994, Por medio del cual se define y regula el programa para la Juventud la Mujer y la Familia.” *Diario Oficial*. Bogotá, D.C.
- _____ (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.” Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- _____ (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’.” *Diario Oficial* 44.007. Bogotá: Presidencia de la República.
- República de Colombia y Departamento de Antioquia (2003). “Ordenanza 16 de 16 de Noviembre de 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.
- República de Colombia y Asamblea Departamental del Tolima (2007). “Ordenanza 09 de 7 de marzo de 2007. Política pública de juventudes del Tolima.” Gobernación del Tolima, Departamento de Tolima.
- República de Colombia y Gobernación de Cundinamarca (2007). “Ordenanza 20 de diciembre 18 de 2007, por la cual se adopta la política de juventud en el Departamento de Cundinamarca.” Asamblea de Cundinamarca, Gobernación de Cundinamarca, Departamento de Cundinamarca.
- República de Colombia y Gobernación del Atlántico (2007). “Ordenanza 013 del 8 de mayo de 2007. Política pública de juventud Departamento del Atlántico 2007-2017.” Gerencia de Capital Social, Asamblea Departamental. Departamento del Atlántico.
- Ricaurte Armesto, José R. (1996a). “Ponencia para primer debate al proyecto de ley 120 de 1996, Cámara, por el cual se dicta la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones.” Bogotá: *Gaceta* 541 del 28 de noviembre de 1996. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (1996b). “Ponencia para segundo debate en Cámara al proyecto de ley 120 de 1996, Cámara, por el cual se dicta la Ley de la Juventud y se dictan

- otras disposiciones.” Bogotá: *Gaceta* 581 del 10 de diciembre de 1996. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (1997a). “Pliego de modificaciones para segundo debate al proyecto de ley 120 de 1996, Cámara, por el cual se expide la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones.” Bogotá: *Gaceta* 17 del 18 de febrero de 1997. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (1997b). “Segundo debate en Cámara de Representantes del proyecto de ley 120 de 1996, Cámara, por el cual se expide la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones.” Bogotá: *Gaceta* 45 del 17 de marzo de 1997. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- _____ (1997c). “Texto definitivo aprobado en sesión plenaria de la Cámara el día 28 de mayo de 1997 al proyecto de ley 120 de 1996, Cámara, y al proyecto de ley 27 de 1997, Senado, por el cual se crea la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones.” Bogotá: *Gaceta* 183 del 4 de junio de 1997. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.
- Rodríguez de Castellanos, Claudia (2007). “Acta de Plenaria del Senado No. 66 del 14 de junio de 2007.” Bogotá: *Gaceta* 415 del 28 de agosto de 2007. Senado de la República, Biblioteca del Congreso de la República.
- Romo Rosero, Eduardo (1987). “Proyecto de ley 17 de 1987, por la cual se legaliza parcialmente el aborto.” Bogotá: *Gaceta* 29. Biblioteca del Congreso de la República.
- Sosa Pacheco, Gustavo Enrique (2003). “Ponencia para primer debate del proyecto de ley 58 de 2002, por el cual se dictan normas de salud sexual y reproductiva. Comisión séptima del Senado de la República.” Bogotá: *Gaceta* 190 de 2003. Biblioteca del Congreso de la República.
- Uribe Rueda, Nicolás; Soto, Carlos Enrique; Posada Sánchez, Augusto; Ramírez de Rincón, Marta Lucía; Parody D’ Echeona, Gina María, y Ferro Solanilla, Carlos Roberto (2006). “Proyecto de ley 059 de 2006, Cámara, por la cual se deroga la Ley 375 de 1997 y se expide la Ley de Juventud.” Bogotá: *Gaceta* 293 de 2006. Cámara de Representantes, Biblioteca del Congreso de la República.

Demandas, tutelas y jurisprudencia

- Corte Constitucional (1994a). “Sentencia C-133/94. Derecho a la vida del *nasciturus* / despenalización del aborto.”

- _____ (1997a). “Sentencia C-013/97.” Consejo Superior de la Judicatura, Corte Constitucional.
- _____ (1997b). “Sentencia C-470/97. Derecho a la estabilidad laboral reforzada. Casos especiales.” (Protección a la mujer embarazada)
- _____ (2001). “Sentencia C-647/01 por la cual se declara exequible el artículo 124 del Código Penal (Ley 599 de 2000).”
- _____ (2002a). “Sentencia C-198/02 por la cual se responde la demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 124 de la Ley 599 de 2000-Código Penal.”
- _____ (2006). “Sentencia C-355/06 por la cual se ordena despenalizar el aborto en forma parcial en Colombia.” *Gaceta de la Corte Constitucional*. Bogotá: Altas Cortes.
- _____ (1992a). “Sentencia T-420/92. Reintegro escolar de madre soltera.”
- _____ (1992b). Sentencia No. T-440/92. “Libertad de enseñanza. Derechos fundamentales.”
- _____ (1993a). “Sentencia T-079/93. Reintegro escolar.”
- _____ (1993b). “Sentencia T-473/93, Detención domiciliaria de mujer embarazada.”
- _____ (1993c). “Sentencia T-495/93. Liquidación sin prestaciones por embarazo.”
- _____ (1994b). “Sentencia T-292/94. Reintegro escolar.”
- _____ (1995). “Sentencia T-606/95. Retraso salarial de mujer embarazada.”
- _____ (1998a). “Sentencia T-373/98. Despido de mujer embarazada.”
- _____ (1998b). “Sentencia T-792/98. Licencia de maternidad.”
- _____ (1999a). “Sentencia T-730/99. Desvinculación del sistema de salud.”
- _____ (1999b). “Sentencia T-874/99. Despido durante el periodo de lactancia.”
- _____ (2002b). “Sentencia T-161/02. Despido de mujer embarazada.”
- _____ (2003a). “Sentencia T-029/03. Licencia de maternidad.”
- _____ (2003b). “Sentencia T-028/03. Despido de mujer embarazada.”
- _____ (2004a). “Sentencia T-1236/04. Despido de mujer embarazada.”
- _____ (2004b). “Sentencia T-402/04. Seguridad social de mujer embarazada.”
- _____ (2004c). “Sentencia T-641/04. Licencia de maternidad.”

- Monroy Cabra, Marco Gerardo; Beltrán Sierra, Alfredo; y Tafur Gálviz, Álvaro (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; y Porras, Laura (2006a). “Sentencia C-355 de 2006 (parte 2).” Bogotá: Corte Constitucional.
- _____ (2006b). “Sentencia C-355 de 2006 (parte 3).” Bogotá, Corte Constitucional.
- Corte Suprema de Justicia (2005). “Recusación D-6122. Recusación en proceso de constitucionalidad-Legitimación en casos de control oficioso.” *Gaceta Corte Constitucional*. Bogotá: Corte Suprema de Justicia.
- 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 1073, Acta No. 34, Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia.

Medios de comunicación

- Bermúdez, Claudia; Cortés, María Victoria; Méndez, Juan Pablo. “Investigación ‘Más de lo que quiso saber sobre el embarazo a los 15 y no se atrevió a preguntar’, por 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*. Asesoría pedagógica: Alejandro Jaramillo (IECO). Bogotá: Banderas en Marte. Señal Colombia.
- Bill, Condon (2004). Kingsey. *El hombre que desnudó a América*. Estados Unidos.
- Bolívar, Gustavo (2000-2004). “Pandillas, guerra y paz.” Los primeros capítulos pertenecieron a esta serie y después se independizó. Mario Mitriotti. Bogotá, Se emitió y emite por RCN, que 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*. Bogotá: Unifem, Cemebo, Cine Mujer.
- Cepeda Espinosa, Manuel José (2005). “Comunicado de prensa sobre sentencias relativas al aborto”. Bogotá, diciembre 7 de 2005.
- Colombiana de Televisión; De Zubiría, Ramón; y Aponte, Malcom (1993-2008). “Padres e hijos.” Bogotá.

- El Catolicismo (2002). "Controversias de la Fundación Cultura de la Vida." Bogotá: *El Catolicismo*, p. 4.
- El Espectador (2005). "Corte: aborto sí ¿pero...?" Bogotá: *El Espectador*, 20 de noviembre de 2005, 1A-2A.
- El Tiempo (1989). "Rebelión: aprobada reforma con 'mico' de extradición." Bogotá: *El Tiempo*, 6 de diciembre de 1989, 1A, 7A, 12A.
- _____ (1991a). "Pragmáticos y zanahorios." Bogotá: *El Tiempo*, 26 de julio de 1991, p. 12.
- _____ (1991b). "¿Y usted qué piensa de la juventud? Bogotá: *El Tiempo*, 21 de marzo de 1991, p. 11D.
- _____ (1991c) "Congreso podría legislar sobre asuntos del aborto." Bogotá: *El Tiempo*, 2 de abril de 1991, p. 8A.
- _____ (1991d). "El divorcio: en la mira de los constituyentes." Bogotá: *El Tiempo*, 6 de abril de 1991, 7A.
- _____ (1991e). "Sí a Dios y al divorcio." Bogotá: *El Tiempo*, 20 de abril de 1991, p. 9A.
- _____ (1995). "Sectoros conservadores en contra de fascículos de *El Tiempo*. Nuevas sombras sobre educación sexual del país." Bogotá: *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1995, p.4.
- _____ (1995a). "El Libro de la Sexualidad." Bogotá: *El Tiempo*, 11 de octubre de 1995.
- _____ (1995b). "Habla el Ministerio." Bogotá: *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1995, p. 7A.
- _____ (1995c). "MinEducación se retira de *El Libro de la Sexualidad*." Bogotá: *El Tiempo*, 11 de octubre de 1995, p. 3.
- _____ (1995d). "Sectoros conservadores en contra de fascículos de *El Tiempo*. Nuevas sombras sobre educación sexual del país." Bogotá: *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1995, p. 4.
- _____ (2006). "Aborto no se castigará en tres casos." Bogotá: *El Tiempo*, 11 de mayo de 2006, 1-4.
- FIDH.org (2006). "Carta abierta al señor Álvaro Uribe Vélez, presidente de la República de Colombia", 11 de agosto de 2006, FIDH, <http://www.fidh.org/Carta-Abierta-al-Sr-Alvaro-Uribe,3544> (consultada el 9 de marzo de 2009).

- Galat, José (2005). "Piénselo bien de 'Líneas abiertas'. Aborto de un café con Galat." Serie de televisión. Bogotá: Teleamiga.
- Gaviria, Víctor; Pérez, Ángela; y Calderón, Luis Fernando (1990). "Rodrigo D no futuro." Medellín: Focine, Producciones Tiempos Modernos Ltda., Fotoclub 76.
- Gaviria, Víctor; Henao, Carlos Eduardo; y Ospina, Diana (1998). "La vendedora de rosas." Investigación de Guillermo López, Víctor Gaviria, Mónica Rodríguez y Javier Quintero. Medellín: Producciones Filmamento, Producciones Erwin Göggel.
- Giordanna, Marco Tullio (2000). "La mejor juventud" (1a. parte). Italia.
- ____ (2000). "Los años soñados" (2a. parte). Italia.
- Kitchell, Mark (1990). "Berkeley." Barcelona: Observatorio de la Juventud.
- Lamus Canavate, Doris (2008). "Movilización feminista." Bogotá: *UN Periódico*, 13 de abril de 2008, p. 4.
- Martínez, Ana; Vivanco, Diego; y Paba, Sandra Rita (1999-2002). "Francisco el matemático." Toni Navia Rinck. Bogotá: RCN TV.
- Mera, Daniel (2009). "Séptima papeleta: Fabio Villa y el futuro de la izquierda como partido." Bogotá: *Revista Semana*, 21 de junio de 2009, 71.
- Mogollón, Carlos (2003). "Lúdica macábrica." Investigación de Julio César Rivera. Bogotá: Nuevo Cine Latinoamericano.
- Mungiu, Cristian (2007). "Cuatro meses, tres semanas y dos días." Rumania: Saga Film. Colombia: Babilla Cine. The Hubert Bals Fund of the Rotterdam Films Festival.
- Orjuela, Jesús (2008). "Cura para el alma: 'Mi mamá me obligó a abortar'." Bogotá: RCN.
- Palau, Carlos; Romero, Sandro (1986). "A la salida nos vemos." Cali, Producciones Solsticio, Hangar Films, Focine, Cinematográficas Macuto.
- Peña, Edulfo (1991). "Gaviria tiene los ases." Bogotá: *El Tiempo*, 8 de abril de 1991, p. 2A.
- Revista Mujeres Hoy (2005). "Aborto: Llegó la hora de despenalizar." *Revista Mujeres Hoy*, 2 de septiembre de 2005.
- Revista Semana (1993). "Aborto, ¿hora de legalizar?" Informe Especial. Bogotá: *Revista Semana*, 9 de febrero de 1993, pp. 9-16.

- _____ (2005). "Aborto, llegó la hora de despenalizar." Bogotá: *Revista Semana*, 29 de agosto de 2005, pp. 32-37.
- RTI (ca. 1992). "Cuando quiero llorar no lloro. Los victorinos." Programa de televisión. Bogotá: RTI.
- Samper, María Elvira (2007). "Las onces antes del recreo." *Cambio* 16, 25 de junio de 2007, p. 22.
- 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.
- _____ (2009). "Jóvenes, estigma, represión y políticas públicas." *Desde abajo. La otra posición para leer*. Sábado 21 de marzo de 2009.
- Triana, Jorge Alí (1995). "Pecado Santo." Serie. Bogotá: TV Colombia.
- Uribe, Juana (1994-1997). "De pies a cabeza." Bogotá: Cenpro TV.
- Vásquez, Elsa; Nieto, Jorge, y Mayolo, Carlos (1983). "Carne de tu carne." Carlos Mayolo. Cali: Producciones Visuales, Focine.
- Zúñiga, Javier, director regional Amnistía Internacional (2002). Comunicación de Amnistía Internacional a las FARC-EP (Manuel Marulanda). Amnistía Internacional.

Entrevistas, grupos focales

- Argote, Támara (2009). Líder estudiantil. Entrevista realizada por Carolina Morales. Bogotá, 17 de septiembre de 2009, 4:00 p.m. Inédita.
- Arias Campos, Rosa Ludy (2008). Asesora, asuntos de juventud "Colombia joven". Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 18 de febrero de 2008. Inédita.
- Barrios, Alejandra (2008). Líder estudiantil, Movimiento por la Séptima Papeleta. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, marzo de 2008. Inédita.
- Buitrago Echeverry, María Teresa (2009). Funcionaria, Secretaría Distrital de Salud. Entrevista realizada por Carolina Morales Bogotá, 16 de julio de 2009. Inédita.
- Cadavid, Ignacio Aurelio (2008). Abogado, Laicos por Colombia. Entrevista realizada por Johanna Wahanik y Carolina Morales B. Bogotá, 2008. Inédita.

- Corsi Otálora, Carlos (2008). Senador de la República. Entrevista realizada por Johanna Wahanik y Carolina Morales. Bogotá, mayo de 2008. Inédita.
- Covo Guerrero, Adelina (2008). Exviceministra de Juventud. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá. Inédita.
- Daza, Ricardo (2007). Coordinador del Programa Jóvenes (gobierno de César Gaviria). Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 11 de diciembre de 2007, 2 p.m. Inédita.
- Duarte, Crispiniano (2008). Líder estudiantil, Movimiento por la Séptima Papeleta. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, mayo de 2008. Inédita.
- Duque Naranjo, Lisandro (2008). Director de cine. Entrevista realizada por Carolina Morales B. y por Johanna Wahanik. Bogotá, 2008. Inédita.
- Escobar, Jorge (2008). Funcionario de Viva la Ciudadanía. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 2008. Inédita.
- Escuela Maternal, Universidad Pedagógica - Marina Pérez (2008). Entrevista realizada por Carolina Morales. Bogotá, 2008. Inédita.
- Federación Universitaria Nacional, Comisiones Movimiento por la Defensa de los Derechos del Pueblo (2008). Grupo focal realizado por Carolina Morales. Bogotá, 2008. Inédita.
- Forero Reyes, Augusto Verney (2009a). Consejo de Juventud. Entrevista realizada por Carolina Morales. Bogotá, 16 de septiembre de 2009, 12 m. Inédita.
- García, Carlos Iván (2010). Asesor de juventud. Entrevista realizada por Carolina Morales. Bogotá, 29 de enero de 2010, 1: 40 p.m. Inédita.
- Gómez, Claudia (2008). Proyecto Laicia. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, agosto de 2008, 9 a.m. Inédita.
- Gómez, Jaime Andrés (2007a). Experto en juventud. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 2007. Inédita.
- González G., Fernando (2008). Funcionario del FNUAP. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 2008. Inédita.
- Grabe Loewenherz, Vera (2008). Exsenadora de la República. Entrevista realizada por Carolina Morales B., Bogotá, octubre de 2008. Inédita.
- Guisao Varela, César Darío (2008). Asesor de juventud. Entrevista realizada por Carolina Morales. Bogotá, 2008. Inédita.

- Jiménez, Mercedes (2008). Funcionaria de programas de juventud de Bogotá. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 2008. Inédita.
- Jóvenes Colegio Iparm, Universidad Nacional de Colombia (2008). Grupo Focal realizado por Carolina Morales y Johanna Wahanic. Bogotá, 5 de junio de 2008. Inédita.
- Juventudes (2008). Jóvenes partícipes del Movimiento por la Séptima Papeleta. Entrevista realizada por Carolina Morales. Bogotá, marzo de 2008. Inédita.
- López, Herminio (2008). Red de Jóvenes del Magdalena Medio. Entrevista realizada por Carolina Morales. Bogotá, 7 de febrero de 2008. Inédita.
- López Suárez, Germán (2008). Coordinador del Programa Sexualidad para Jóvenes de Profamilia. Entrevista realizada por Carolina Morales. Bogotá, 11 de diciembre de 2008. Inédita.
- Mazo Cardona, Sandra Patricia (2009). Investigadora. Entrevista realizada por Carolina Morales. Bogotá, 2009. Inédita.
- Melo Moreno, Marco Alejandro (2008). Investigador. Entrevista realizada por Carolina Morales Bogotá, 2008. Inédita.
- Montealegre, Sandra (2010). Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 18 de enero de 2010, 10 a.m. Inédita.
- Muñoz, Montserrat (2007). Funcionaria de programas de juventud. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 2007. Inédita.
- Parra Garcés, Luis Ángel (2008). Profesor, Universidad Pedagógica Nacional. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 31 de enero de 2008, 7 a.m. Inédita.
- Pedroza, Rafael (2008). Actor de “Pandillas guerra y paz”. Entrevista realizada por Johanna Wahanic. Bogotá, agosto de 2008. Inédita.
- Quintero, Fernando (2007). Investigador. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 2007. Inédita.
- Rincón Perfetti, Germán (2009). Abogado, experto en LGBT. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 10 de diciembre de 2009, 8 a.m. Inédita.
- Roa López, Mónica del Pilar (2008). Proyecto Laicia. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 17 de marzo de 2008, 6 p.m. Inédita.
- Rojas, Ricardo (2009). Directivo, Secretaria Distrital de Salud. Entrevista realizada por Carolina Morales. Bogotá, 11 de junio de 2009, 11 a.m. Inédita.

- Sánchez, Olga Amparo (2008). Líder, Casa de la Mujer. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, agosto de 2008. Inédita.
- Sánchez, Oscar (2008). Líder estudiantil, Movimiento por la Séptima Papeleta. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 21 de febrero de 2008. Inédita.
- Sarmiento Anzola, Libardo (2008). Investigador. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 2008. Inédita.
- Serrano, José Fernando (2010). Investigador. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 14 de enero de 2010, 3: 00 p.m. Inédita.
- Useche Aldana, Bernardo (2008). Líder, Programa de Educación Sexual. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 2008. Inédita.
- Vásquez, Angélica (2008). Líder juvenil. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 7 de febrero de 2008. Inédita.
- Viera, Jimmy (2008). Funcionario, Casa de Juventud. Entrevista realizada por Carolina Morales B. Bogotá, 14 de febrero de 2008. Inédita.

Documentos y estudios temáticos

- Alan Guttmacher Institute, AGI (2005). “Carta a Álvaro Tafur. Información de apoyo a la demanda de inconstitucionalidad D-5764 presentada por Mónica Roa.” Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, DAACD y CIDER de la Universidad de los Andes (2003). Política pública de juventud de Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Programa “Bogotá joven”, y CID de la Universidad Nacional de Colombia (2004). *Situación socioeconómica de los jóvenes en Bogotá, 2002-2003*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito.
- Alcaldía Mayor de Bogotá y DAACD (2003). *Situación socioeconómica de los jóvenes en Bogotá 2000-2001*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito.
- Alcaldía Mayor de Bogotá y Programa “Bogotá joven” (2001). *Primer encuentro distrital de jóvenes. Bogotá joven: piénsala, créala*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

- Arias, Rosa Ludy (2002). *Manual operativo y de gestión para las casas de juventud*. (1a. ed., agosto 2001). Bogotá: Colombia Joven.
- Asociación Cristiana de Jóvenes y YMCA (2009). *Jóvenes diciendo y haciendo*. Antioquia: Ocasa.
- Asociación Salud con Prevención (ca. 1995). *Capacitación en educación sexual*. Bogotá: ASCP.
- Banco Mundial (2001). *Informe anual 2001*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barco, Julia (1992). *Mi vida, mi conciencia, mis derechos*. México, D.F.: Católicas por el Derecho a Decidir.
- 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*, por Gobernación de Antioquia, Unicef, OPS, GTZ, 39-41. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Center for Reproductive Rights (2000). “La Iglesia Católica en las Naciones Unidas. Un obstáculo para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.” *Center for Reproductive Rights*, www.reproductiverights.org (consultado el 16 de octubre de 2009).
- Cepal (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- _____ (2003). *Juventud e inclusión en América Latina*. Santiago de Chile: ONU.
- Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (1994). *Informe de gestión 1990-1994*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, Viva la Ciudadanía y 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, 6-8 de diciembre de 1991.
- Corsi Otálora, Carlos, y García Merlano, Luisa (ca. 2005). *El genocidio que llega. Defensa legal de la vida humana (Art 122 - Código penal)*. Bogotá: Ediciones Ricardo Gaitán.
- Chavarro Cuellar, Carlos Ramiro (2007). “Proyecto de ley No. 210 de 2005, Cámara, por la 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, por Gobernación de Antioquia, Unicef, OPS, GTZ, 111-115. Medellín: Gobernación de Antioquia.

- Chillán Reyes, Yuri (1997). “¡Jóvenes en alto riesgo! La prevención, alternativa para la paz y la convivencia.” Ponencia presentada en el 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 y Alcaldía Mayor de Bogotá (2003a). *Escenario tendencial. Escenarios de la juventud bogotana 2004-2014*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- _____ (2003b). *Escenario deseable. Escenarios de la juventud bogotana 2004-2014*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- _____ (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*, por Gobernación de Antioquia, Unicef, OPS, GTZ, 43-59. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- FMJD (Federación Mundial de la Juventud Democrática); OCLAE (Organización Continental y Caribeña de Estudiantes); YMCA (Young Men's Christian Association); e IUSY (International Union of Socialist Youth) (2002). *Seminario Latinoamericano de Jóvenes por la Paz*. Bogotá, 2 al 5 de mayo de 2002. Bogotá: Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, AECI, Embajada de España en Colombia.
- Fundación Antonio Restrepo Barco y 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.
- Fundación para la Educación Superior (1994). *Tres estudios inéditos sobre menores infractores en Colombia*. Bogotá: FES.
- Galán Pachón, Juan Manuel (2000). *Los jóvenes construyen un nuevo país. Políticas y Programas*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Viceministerio de la Juventud.

- Gómez, Jaime Andrés (2007b). "Introducción." En *Juventud colombiana: con ley o sin ley. Balance de diez años de la Ley de Juventud en Colombia*, por Gobernación de Antioquia, Unicef, OPS, GTZ, 15-17. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- González G., Fernando G. (2001). "Educación sexual en Colombia. Historia y prospectiva." Bogotá. Documento de trabajo que forma parte de la consultoría del autor al Fondo de Población de Naciones Unidas en 2001.
- 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*, por Gobernación de Antioquia, Unicef, OPS, GTZ, 61-73. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- ICBF (1992). *Memorias, Seminario-Taller para el conocimiento y construcción de alternativas de vida con jóvenes infractores de la ley penal*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- _____ (1995). *Investigación en torno a la educación sexual. Actitudes y conocimientos sobre sexualidad de agentes educativos del ICBF, Regional Valle* (1a.ed.). Cali: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-Fundación Sí Mujer.
- Isaza Merchán, Leonor *et al.* (1998). *Evaluación de los procesos pedagógicos del proyecto nacional de educación sexual en las instituciones escolares. Estudio de casos*. Serie Estudios. Bogotá: MEN, 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.
- Jiménez C., Carlos; Rudas B., Daniel; y Pava T., Alba (2006). *Organizaciones juveniles en Bogotá: una cuestión de convivencia. Experiencias de diagnóstico y comunicación*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria de Gobierno, Cendex Universidad Javeriana, RCN Radio.
- Jóvenes-Debates Ley de Juventud (1996-1997). *Memorias de Encuentros Juveniles*. Archivo Colombia Joven 13. Bogotá.
- Márquez Barreto, Lina María; Rodríguez, Penélope; y Cepeda, Beatriz, dir. (1997). "Evaluación cualitativa de un programa para adolescentes de Profamilia." Bogotá: Profamilia.

- Márquez V., Fulvia, y Ospina, Marta (1999). *Programa Casas Juveniles. Pensando a la juventud de una manera diferente*. Medellín: Corporación Región.
- Ministerio de Educación Nacional (1993-1994). "Memorias." En *Memorias del Congreso*. Bogotá: Ministerio de Educación. Pp. 263-265.
- ____ (1996). *Hacia una nueva educación sexual en la escuela* (2a. ed.). Santiago de Cali: Norma.
- Ministerio de Educación Nacional y FNUAP (2001). Proyecto "Educación en salud sexual y reproductiva de jóvenes y para jóvenes". *Informe de investigación*. Bogotá: MEN y Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- ____ (2006). *Proyecto piloto de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía: Hacia la formación de una política pública*, Bogotá: MEN.
- Ministerio de Educación Nacional y Viceministerio de la Juventud (2000). *Los jóvenes construyen un nuevo país (políticas y programas)*. Bogotá: MEN.
- OEA, Ministros de Relaciones Exteriores y jefes de delegación de los estados miembros de la OEA (2008). "Declaración de Medellín: Juventud y valores democráticos." Medellín, 3 de junio de 2008. X Asamblea General.
- OIJ, Celade y Cepal (2001). *Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo*. Organización Iberoamericana de la Juventud.
- OIJ, Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay y OEI (1994). "VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud. Declaración final de Uruguay."
- OMS (2004). *Estrategia de salud reproductiva para acelerar el avance hacia la consecución de los objetivos y las metas internacionales de desarrollo*. Organización Mundial de la Salud, Departamento de Salud Reproductiva e Investigaciones Conexas-Programa especial PNUD/FNUAP/OMS/Banco Mundial de Investigaciones, Desarrollo y Formación de Investigadores en Reproducción Humana.
- OMS, UNDCP, UNFPA, WHO y Banco Mundial (2005). "Highlights of 2005."
- OPS-OMS Colombia (2000). *Situación del empleo infantil y juvenil*. Colombia, consulta realizada el 11 de septiembre de 2009.
- OPS-OMS Colombia y 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*. Washington: OPS.

- Ordoñez Gómez, Myriam (1994). *Adolescentes. Sexualidad y comportamientos de riesgo para la salud. Según encuesta de conocimientos, actitudes y prácticas*. Bogotá: Profamilia, ISS, e 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) del 7 de diciembre de 1965.”
- Organizaciones Sociales de Mujeres, <http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/colombia/orga-1.htm> (consultado el 16 de octubre de 2009).
- Organizaciones Sociales de Mujeres. En *Red Eurosur*, <http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/colombia/orga-1.htm> (consultado el 16 de octubre 16 de 2009).
- Parra Garcés, Luis Ángel (2002). “Prevención integral: un proceso de creación y construcción social.” Bogotá: 25 de marzo de 2002. Inédito.
- Perea Restrepo, Carlos Mario; Torrado P., María Cristina; y 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. Informe de trabajo.” Bogotá: ICBF, Subdirección técnica de Protección División de Protección Preventiva.
- PNUD (1998). *Informe de desarrollo humano para Colombia*, 1998. Bogotá: Publicaciones PNUD.
- Planeta Paz-Sectores sociales populares para la paz de Colombia (2009). “Los jóvenes colombianos: sin derecho al trabajo.”
- Prada Salas, Elena (1997). *Estado del arte de los proyectos escolares en educación sexual*. Serie Estudios. Bogotá: MEN.
- Presidencia de la República (1999). “*Cambio para Construir la Paz*”: *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002*. Bogotá: DNP.
- _____ (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”.
- _____ (2002). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Presidencia de la República y 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 y Programa presidencial “Colombia joven” (ca. 2004a). *Herramientas para la implementación de política de juventud en el nivel territorial*. Bogotá: Presidencia de la República, “Colombia joven”.
- _____ (2004b). *Política Nacional de Juventud. Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015*. Bogotá: Presidencia de la República, “Colombia joven”.
- 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 1990*. Bogotá: Profamilia.
- _____ (2000). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS 2000*. Bogotá: Profamilia.
- _____ (2005). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS 2005*. Bogotá: Profamilia.
- Programa presidencial “Colombia joven” (2001). *Presente y futuro de los jóvenes. Diálogo Nacional*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Promover (ca. 1992). *Un nuevo modelo de desarrollo social*. Bogotá: Promover y Presidencia de la República.
- Promover y Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (1994). *Oficinas municipales de la juventud*. Bogotá: Promover.
- Promujer, en <http://www.nodo50.org/mujeresred/aborto-repem.html> (consultado en octubre de 2009).
- Quintero T., Fernando; Arango C., Ana María; Hoyos G., Diana; y 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.
- Red de Solidaridad Social *et al.* (1998). *Calles sin violencia*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Restrepo Parra, Adrián (2007). *Jóvenes y antimilitarismo en Medellín*. Colección Ojo de Agua. Medellín: Instituto de Estudios Políticos de la 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.
- Sarmiento A., Libardo (2002). “Política pública de juventud en Colombia. Logros, dificultades y perspectivas.” En *Construcción de políticas de juventud*, por Programa Presidencial “Colombia joven”, Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud, Cinde-Manizalez, GTZ y Unicef. Bogotá: Presidencia de la República.
- UNDCP (1994). *Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de drogas*. Bogotá: ONU.
- UNFPA (1998). “Salud de la reproducción y derechos humanos.” En *Estado de la población mundial 1997*. Washington D.C.: Fondo de Población de Naciones Unidas.
- _____ (ca. 2004). *Panorama general de la vida de los adolescentes*. 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.: Fondo de Población de Naciones Unidas.
- Universidad de los Andes, CESO; Mejía Motta, Inés E., y Cortés, Diana M. (2000) *Dinámicas, ritmos y significados de la sexualidad juvenil*. Bogotá: ICBF, Ministerio de Educación Nacional, Fundación Antonio Restrepo Barco.
- Uribe Vélez, Álvaro (2001). “Manifiesto Democrático: 100 puntos.” Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Viceministerio de la Juventud (ca. 1995). “Criterios de política del Viceministerio de la Juventud.” Bogotá: Inédito.
- _____ (2000). *Casas de la juventud. Espacios para soñar, aprender y construir*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Viera R., Jimmy (1994). *Casas de la Juventud Bogotá*. Bogotá: Consejería para Asuntos Sociales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Plan Distrital de Juventud-UNDCP.

WHO (1975). *Education and Treatment in Human Sexuality: The Training of Health Professionals*. Geneva: World Health Organization.

World Bank (2006). *World Development 2007: Development in the Next Generation*. Washington, D.C.: The World Bank.

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).” Tesis doctoral, Colegio de Michoacán, México.

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.

Aquevedo, Eduardo (2009). “El aborto en América Latina: penalización, ¿derecho a la vida o represión religiosa?” *Ciencias sociales hoy* – Weblog, <http://aquevedo.wordpress.com/2009/01/23/el-aborto-en-america-latina-penalizacion-%C2%BFderecho-a-la-vida-o-represion.religiosa> (consultado el 7 de enero de 2010).

Arango Mejía, Jorge (ca. 2005). *Derecho Civil - Personas* (1a. ed.). 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*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Arendt, Hannah (2005). *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.

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.

Belmartino, Susana, y 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 la educación media en Bogotá." En *Centro de Investigaciones para el Desarrollo*, <http://www.cid.unal.edu.co> (consultado el 13 de mayo de 2009).
- 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; y 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* (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* 22, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política (abril-junio): 3-11.
- Castilla, X., (ca. 2005). "De la violencia contra la mujer en la aplicación de la ley." UN digital, <http://digital.unal.edu.co/dspace/bitstream/10245/999/20/19CAP18.pdf> (consultado el 8 de enero de 2010).
- Cavarozzi, Marcelo (1995). "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina." En *América latina a fines de siglo*, compilado por José Luis Reyna, 460-485. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica.
- Centro de Investigación Educación Popular, Cinep (2004). *Noche y Niebla. Colombia, deuda con la humanidad. Paramilitarismo de Estado, 1988-2003*. Bogotá: Cinep.
- Cifuentes, María Teresa, y Figueroa, Helwar (2004a). "Corrientes del catolicismo frente a la guerra y la paz en el siglo XX." En *Historia del cristianismo en Colombia. Corrientes y diversidad*, por Ana María Bidegain, 373-419. Bogotá: Temis Historia.
- Cifuentes, María Teresa, y Florián N., Alicia (2004b). "El catolicismo social: entre el integralismo y la teología de la liberación." En *Historia del cris-*

- tianismo en Colombia. Corrientes y diversidad*, por Ana María Bidegain, 321-372. Bogotá: Temis Historia.
- Chenery, Hollis y Syrquin, Moses (1986). "La misión de empleo Chenery: una invitación a pensar en el mediano y largo plazo." Medellín: *Lecturas de Economía* 20 (mayo-agosto).
- Córdoba Angulo, Miguel (1990). "Aspectos jurídicos del delito de aborto." *Revista Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas*, Vol. XII, No. 40 (enero-abril). Universidad Externado de Colombia.
- Coronel, Jorge (2005). "El desempleo en Colombia y su metodología de cálculo." *Semestre económico* 8 (15), enero: 136-150.
- De Swaan, Abram (1992). *A cargo del Estado*. Barcelona: Pomarés-Corredor.
- Debbach, Ch., y Daudet, Y. (1974). *Léxico político. Diccionario de términos políticos*. Paris: Antrhopos.
- Díaz, M.; Cabral, F.; y Santos, L. (2004). "Os direitos sexuais e reprodutivos." En *Afinal, que paz queremos?* Lavras (Brasil): Editora UFLA: 45-70.
- Duclos, Denise (2006). "Crisis de integración de los jóvenes de sectores populares." *Le Monde diplomatique*. Edición Colombia, agosto de 2006, 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; y Skocpol, Theda (1996). *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*. Bogotá: Colombia Diversa.
- Fajardo H., María Margarita (2007). "La comunidad médica, el 'problema de población' y la investigación sociodemográfica en Colombia, 1965-1970." *Historia Crítica* 33 (enero-junio): 210-235.
- Fernández, Ana María, y López, Mercedes (2005). *Vulnerabilización de los jóvenes en Argentina: política y subjetividad. Nómadas*. Octubre de 2005: 132-139.
- Flórez, Carmen (1990). *La transición demográfica en Colombia. Efectos en la formación de la familia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- _____ (2008). *El estado de la salud sexual y reproductiva en América Latina y el Caribe: Una visión global*. Washington D.C.: BID.

- Flórez, Carmen, *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.
- Fontane, C. (1999). “La batalla de las palabras, Beijing + 5.” *Revista Hacer Familia*, año VI, No. 62.
- Forero Reyes, Augusto Verney (2009b). “Aciertos y desaciertos de la política de juventud y la participación juvenil en Bogotá, 1991-2008”. Tesis para optar por el título de Licenciado en Historia. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Historia.
- Foucault, Michel (1992). *Estética, ética y hermenéutica*. Barcelona: Paidós.
- 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*, editado por Florence Thomas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Programa Interfacultades de Doctorado en Salud Pública y Unesco.
- Galindo Hernández, Carolina (2005). “De la seguridad nacional a la seguridad democrática: nuevos problemas viejos esquemas.” *Estudios Socio-Jurídicos* 7 (099): 496-543.
- Gonzales Sanabria, Adriana, y Muñoz Pallares, Claudia (1992). *Juventud e identidades en un sector popular*. Departamento de Trabajo Social. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- González, Jorge Iván (2003). “Juan Luis Londoño, ideas para la acción.” *Revista de economía institucional* (primer semestre).
- 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*, No. 2. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Guillaume, Agnés, 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> (consultado el 20 de mayo de 2009).

- _____ (2008). "El aborto en América Latina y el Caribe." *La Chronique* 55-ES (2008): 1-6. Paris: Centre Population y Développement.
- Hernández A., Mario E. (1998). *El proceso sociopolítico de las reformas sanitarias en Colombia*. Cartilla de Seguridad Social (diciembre de 1998): 21-43.
- _____ (2004). *La fragmentación de la salud en Colombia y Argentina. Una comparación sociopolítica, 1880-1950*. Bogotá: Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia,
- 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.
- _____ (2008). "La superación de la exclusión social en la región andina de América Latina: debates e implicaciones." Informe. Bogotá: Red de Conocimiento sobre Exclusión Social, SEKN, de la Organización Mundial de la Salud, OMS.
- 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* (1994): 121-133.
- Hobsbawm, Eric (1995). *Historia del siglo XX. 1914-1991*. Barcelona: Ed. Crítica.
- Homedes, Nuria, y Ugalde, Antonio (2005). "Las reformas de salud neoliberales en América Latina: Una visión crítica a partir de dos estudios de caso." *Revista Panamericana de Salud Pública* 17 (3): 210-220.
- Hurst, Jane (2004). *Historia de las ideas sobre el aborto en la Iglesia Católica. Lo que no fue contado* (6a. ed.). Buenos Aires: Red Latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir (Título original: *The History of Abortion in the Catholic Church*).
- Hurtado, Mónica (2006). "Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991." *Revista Estudios Sociales* 23 (enero-abril): 97-104.
- 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 de 1993: 12-17.
- Lamus Canavate, Doris (2006). "Los movimientos de mujeres en Colombia." *Cátedra Low Mauss* 2006. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.

- Langer, A., Nigenda, G. (2000). *Salud sexual y reproductiva y reforma del sector salud en América Latina y el Caribe. Desafíos y oportunidades*. México: BID, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Leal Buitrago, Francisco (1989). *Estado y política en Colombia* (2a. ed.). Bogotá: Siglo XXI Editores.
- _____. (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.
- _____. (2006). "La política de seguridad democrática 2002-2005." *Análisis Político* 57, (mayo-agosto): 3-30.
- Linares C., Beatriz (2001). "Retos de la Defensoría del Pueblo frente a la niñez y juventud colombiana." En *Conflicto armado, niñez y juventud. Una perspectiva psicosocial*, por Martha Nubia Bello y otros, 161. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- López A, Wilson (2007). "*Hablemos a calzón quitao*". *Una experiencia en salud sexual y reproductiva*. Cali: Institución Universitaria Santiago de Cali.
- Lucio, Ricardo, y Serrano, Mariana (1992). "La educación superior. Tendencias y políticas estatales." En *El movimiento estudiantil por la Asamblea Nacional Constituyente, Colombia: 1989-1991*, por IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, 19-20. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Llano Ángel, Hernando (ca. 1995). "*Claves para una ética de reconciliación*." *Introducción a Plenaria Abierta*. Cali.
- Maceira, Daniel (2007). "Economía política de las reformas de salud: un modelo para evaluar actores y estrategias." *Nota Técnica de Salud* No. 2. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Maddaleno M., y Kastrinakis, M. (1998). *El ambiente legislativo y de políticas relacionado con la salud del adolescente en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: OPS Y Fundación W. K. Kellogg.
- Malthus, T. (1970) [1798]. *Primer ensayo sobre la población*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mann, Michael (1991). *Las fuentes del poder social I. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d.C.* Madrid: Alianza Editorial.

- _____ (2006). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados.” *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 5 (noviembre de 2006): 43.
- Manrique B., Ramón (1994). *Política social. Documentos de trabajo. La juventud, el deporte y la recreación en la política social*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Mazo Cardona, Sandra Patricia (2008). “La despenalización del aborto en Colombia: Asunto de políticas públicas y derechos humanos fundamentales.” Tesis para optar por el título de Maestra en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- McAdam, Dough; McCarthy, John; y Zald, Mayer (eds.) (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales* (2a. ed.). Madrid: Ediciones Istmo.
- McAdam, Dough; Tarrow, Sydney; y 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 *The World Bank Perspective on Population Growth*, editado por T. McCoy, 107–121. Cambridge (MA): Ballinger.
- Medina Chávez, Ana María (2008). “Los discursos sobre la planificación familiar y el control natal en Colombia, 1964-1969.” Tesis de grado para optar por el título de Doctora en Salud Pública. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Medicina.
- Medina, Manuel (2008). “Colombia niega su firma. Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.” *Desde abajo. Otra posición para leer*, p.113.
- Medina, Medófilo (1997). “Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997.” En *La crisis socio-política colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*, compilado por Luz Gabriela Arango, 27-72. Bogotá: Centro de Estudios Sociales, CES, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- 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, y Reyes, Pablo (2007). "Cultura política mafiosa y estado comunitario en Colombia. Lógicas y proyecciones empíricas." *Revista Espacio Crítico* No. 7 (2007): 7-14.
- Melo, Jorge Orlando, y Bermúdez, Jaime (1994). "La lucha contra el narcotráfico: éxitos y limitaciones." En *El gobierno Barco, política, economía y desarrollo social 1986-1990*, editado por Malcolm Deas y Carlos Ossa. 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 *Desarrollo económico y social en Colombia siglo XX*, editado por Gabriel Misas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Morlachetti, A., y Cepal (ca. 2005) "Políticas de salud sexual y reproductiva dirigidas a adolescentes y jóvenes: un enfoque fundado en los derechos humanos." *Notas de Población* 85 (2005): 63-95.
- Murillo, Gabriel, y Mejía, Juliana (1998). "Elecciones en Colombia, 1991-1996." En *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: Urnas y desencanto político*, compilado por Juan Rial y Daniel Zovato, 373-387. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH-CAPEL.
- Naranjo Mesa, Vladimiro (1999). "La salud vista desde los tribunales." *Revista Persona y Bioética*, Vol. 3, No. 7 (1999): 20-35.
- Orjuela, Jorge, y 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.
- Ortega Riquelme, Juan Manuel (2004). "El nuevo institucionalismo en la ciencia política." *Revista Mexicana de sociología* 66 (Número especial): 49-57.
- Páez, H., Ocampo, M., y Villarreal, N. (1989). *Protagonismo de mujer. Organización y liderazgo femenino en Bogotá*. Bogotá: Prodemocracia-Fundación Friedrich Naumann.
- Parodi, Carlos (2005). *Globalización: ¿De qué y para qué? Lecciones de la historia*. Lima: Ed. Universidad del Pacífico.
- Parsons, T. (1963). "Youth in the Context of American Society." En *Youth, Change and Challenge*, por E. Erickson. 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 (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 *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, por James Mahoney y D. Rueschemeyer, 177-207. New York: Cambridge University Press.
- Pineda Duque, Javier (2004). *Seguridad social en salud: la inclusión social de los jóvenes*. Bogotá: Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas, Universidad de los Andes.
- Pizarro Leongómez, Eduardo (1990). "Escenarios posibles de Colombia en los 90." *Revista Análisis Político*, 10 (mayo-agosto): 69-81. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2010.pdf>
- Puentes, Julio César (2002). "Políticas públicas de juventud y gasto público en Colombia, 1991-2001." Tesis para optar por el título de Maestro en Economía. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Economía.
- Quintero, Raúl (ca. 2000). *Juventud y prevención*. Palmira (Valle): Unicef.
- Ramírez, Jaime (1998). "El caso Colombia." En *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, por C. Jacinto y M.A. Gallart. Montevideo: OIT-Cinterfor y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, RET.
- Ramírez Quintero, Oscar Alejandro (2002). "El movimiento estudiantil por la Asamblea Nacional Constituyente. Colombia 1989-1991." Tesis para optar por el título de Sociólogo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología.
- 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 (consultado el 12 de enero de 2009).
- 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 (2004). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

- _____ (2008). "El análisis de las políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿Una cuestión irrelevante para América Latina?" Ponencia presentada en el Primer Congreso de Ciencia Política, Universidad de los Andes. Bogotá: 30 de septiembre a 4 de octubre de 2008. Disponible en <http://congreso.cienciapolitica.uniandes.edu.co>
- Salazar, Alonso (2004). *No nacimos pa'semilla. La cultura de las bandas juveniles en Medellín*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Sánchez, Olga Amparo (1995). "El movimiento social de mujeres. La construcción de nuevos sujetos sociales." En *Las mujeres en la historia de Colombia*, editado por la Consejería Presidencial para la Política Social, Tomo I, 383-388. Bogotá: Norma Editores.
- Searle, John (1994). *Actos de habla, ensayo de filosofía del lenguaje*. Madrid: Cátedra.
- Sipprel, Paul (1941). "Time out for youth." *Journal of Education Sociology*, Vol. 14, No. 8 (April): 27-43.
- Skocpol, Theda (1995). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual." En *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*, editado por Romeo Grompone, 92-129. Lima (Perú): Instituto de Estudios Peruanos, IEP.
- Spargo, Tamsin (2004). *Foucault y la teoría queer* (2a.ed.). Barcelona: Gedisa, S.A.
- Stern, Claudio (1995). "La protección de la salud reproductiva de nuestros jóvenes requiere de políticas innovadoras y decididas." *Carta sobre Población* Vol. 1, No. 3 (1995): 7. México: Grupo Académico de Apoyo a Programas de Población.
- _____ (2000). "El embarazo adolescente." En *Población. Reto del tercer milenio. Curso interactivo introductorio a la demografía*, por Luz María Valdés, 90-96. México: UNAM, Coordinación de Humanidades.
- _____ (2001). "Los jóvenes, la sexualidad y los embarazos tempranos." En *¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México*. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma, editado por Mauricio de María y Campos y Georgina Sánchez, 297-319. México: Planeta.
- Stern, Claudio, y Menkes, C. (2008). "Embarazo adolescente y estratificación social." En *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, coordinado por Susana Lerner e Ivonne Szasz, Tomo 1, 347-396. México: El Colegio de México.

- Stern Claudio, y Reartes, D. (2001). "Estudio de caso. Programas de salud reproductiva para adolescentes en México, D.F." En *Programas de salud reproductiva para adolescentes. Los casos de Buenos Aires, México D.F. y San Pablo*, coordinado por M. Gogna, 117-164. Buenos Aires: Consorcio Latinoamericano de Programas en Salud Reproductiva y Sexualidad.
- Stycos, J. et al. (1971). *Ideology, Faith, and Family Planning in Latin America: Studies in Public and Private Opinion on Fertility Control*, compilado por B. Cohen. New York: McGraw-Hill Book Co.
- Tarrow, Sydney (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Taylor, Bogdan R. (1996). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Thelen, Kathleen (2003). "How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis." En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, por James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, 208-240. New York: Cambridge University Press.
- Thomas, Florence (ed.) (2007). *Bioética y salud pública: encuentros y tensiones*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Programa Interfacultades de 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 (1996). *Citizenship, Identity and Social History*. New York: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- _____ (2005). *Identities, Boundaries and Social Ties*. Denver (CO): Paradigm Publishers.
- _____ (2008). *Contentious Performances* (1a. ed.). New York: Cambridge University Press.
- Tommasi, Livia de (1999). "La riqueza de la diversidad juvenil." Valparaíso: *Última Década* 11 (1999): 91-95.
- Universidad de los Andes (1990). *Una Constituyente para la Colombia del futuro*. Bogotá: Fescol-UniAndes.
- Uprimny, Rodrigo (2001). "Constitución de 1991, Estado social y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas." En *1991-2001. Diez años de la Constitución colombiana*. Seminario de evaluación, dirigido por Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho Cien-

- cias Políticas y Sociales, e Ilsa, 97-109. Bogotá: Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia.
- 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.
- Useche Aldana, Bernardo (1994). "La educación sexual de los jóvenes." *Revista Latinoamericana de Sexología*, 57-66.
- Useche Aldana, Bernardo, y Alzate, Helí (1993). "Educación sexual en Colombia." *Deslinde* (septiembre-octubre): 117-128.
- Useche, Bernardo, y Ross, Michael (2007). "Public Health Perspectives in Sexual Health." *En Sexual Health*, editado por Michel Tepper y Annette Owens, Vol 3: 1-42. Westport- London: Praeger.
- 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; y 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: E. Dobry.
- Velandia, M., (2007). "Historia del movimiento homosexual colombiano desde sus orígenes hasta la culminación del siglo XX. Una historia vista en primera persona." *Manuel Antonio Velandia Mora*, <http://manuelvelandiaauto.biografiayarticulos.blogspot.com> (consultado el 26 de octubre de 2009).
- Verdú, Eduardo (2001). *Adultescentes. Autorretrato de una juventud invisible*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, S.A.
- Viveros Vigoya, Mara (1997). "El aborto en Colombia: debate público y dimensiones socioculturales, 1975-1994." Ponencia presentada en el Encuentro de la Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 17-19 de abril de 1997.
- _____ (2006). "Políticas de sexualidad juvenil y diferencias étnico-raciales en Colombia: reflexiones a partir de un estudio de caso." *Estudios feministas*, 14 (1), Florianópolis, enero-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.

Wills Obregón, María Emma (2004). “Las trayectorias femeninas y feministas hacia lo público en Colombia (1970-2000). ¿Inclusión sin representación?” Tesis para optar por el título de Doctora en Filosofía, The University of Texas.

Wills, María Emma, y Cardozo, Diana Florentina (2008). “Colombia, partidos y compromisos de género: avances y barreras en la inclusión de las mujeres.” Bogotá: mimeo.



