



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**Análisis de política pública de sexualidad,  
derechos sexuales y derechos  
reproductivos en su fase de reformulación,  
realizada durante 2013**

**Diógenes Silva Polanía**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Medicina  
Maestría en Salud Pública  
Bogotá DC  
2018



**Análisis de política pública de sexualidad,  
derechos sexuales y derechos  
reproductivos en su fase de reformulación,  
realizada durante 2013**

**Diógenes Silva Polanía**

**Trabajo presentado como requisito para optar al título de:  
Magister en Salud Pública**

**Tutora**

**OD, M.Sc, Ph.D(c) Roció Robledo Martínez**

**Universidad Nacional de Colombia**

**Facultad de Medicina**

**Maestría en Salud Pública**

**Bogotá D.C.**

**2018**



## **Agradecimientos**

"Agradecimientos especiales a Oscar, mi familia y tutora, por su apoyo y sustento incondicional".

*""Garantizar y desarrollar los derechos humanos, entre estos la SDSDR, no afecta negativamente a ninguna persona o minoría, pero NO garantizarlos y No desarrollarlos puede significar la pérdida de la dignidad humana, del respeto por y hacia la vida de personas y del sufrimiento de violencia por parte de minorías".*

Diógenes Silva Polania, 2018

*"Si las instituciones formales e informales son una creación de los seres humanos, para estar al servicio de los seres humanos, estas no tendrían sentido, cuando al ser ejecutadas por seres humanos no cumplen con su función de servir a todos los seres humanos y se prestan para servir a intereses particulares".*

Diógenes Silva Polania, 2018

## Resumen

**Objetivo.** Analizar la política pública de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos a la luz de los lineamientos de la ciencia política, en su fase de reformulación, año 2013

**Método.** Investigación cualitativa de tipo exploratorio de análisis y evaluación de la Política Pública. Como métodos de recolección de la información se utilizaron entrevistas semiestructuradas a actores claves y revisión documental de fuentes primarias y secundarias.

**Resultados.** Con relación el tema de la política pública sobre sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos se encontró: que las instituciones encargadas de su planificación, implementación, evaluación y reorientación han sido las mismas durante la construcción de 1886 y de 1991 fijadas aun en los fundamentos ideológicos, políticos y culturales hegemónicos en que se basaba la constitución de 1886; a partir de la constitución de 1991 el contexto internacional logró ejercer mayor presión al contexto interno privilegiando reformas normativas a favor del respeto y del goce de los derechos. Pero la acción, omisión y en otras complicidad de las instituciones se tradujo en barreras para la implementación efectiva de las políticas públicas; las variantes neoinstitucionales contrastadas con el contexto del periodo 2003-2013 permiten comprender la importancia de las instituciones en la implementación efectiva de la política pública o como fue este caso su baja injerencia en el centro y lo profundo de las ideologías, la cultura, los pensamientos y la comprensión sobre sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos que se tradujo en acciones, comportamientos y la manera como se elaboran mentalmente estos, para ser comunicados a otros; en donde el factor humano como materializador de la institucionalidad, para el caso colombiano se ha convertido en un elemento fundamental para el bajo nivel de efectividad de la política pública. Se ha mejorado en indicadores importantes, pero la incidencia y la prevalencia del fenómeno en todos sus aspectos continúa creciendo por la acción, omisión y complicidad de la institucionalidad.

**Conclusiones.** Es necesario transformar el centro y lo profundo de las ideologías, la cultura, los pensamientos y la comprensión sobre sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos para que se traduzca en acciones, comportamientos y maneras de elaborarlos mentalmente para ser comunicados a otros. Lo anterior en lo individual, en la familia, en la sociedad y en las instituciones. También esa transformación debe ser en niveles de la cultura, de la política, de la educación, de la religión, de la economía, de las nuevas tecnologías, de la justicia y de las ideologías, con una participación total de toda la institucionalidad. Para hacerlo realidad es necesario contar con una voluntad política real y efectiva, para la implementación de las políticas públicas, de esta manera se tendrá una mejor vivencia de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos. Entonces sería posible controlar y bajar los indicadores que sobre el tema afectan a la salud pública. Así mismo que los colombianos puedan de manera libre y con responsabilidad disfrutar de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos, como lo establece la Constitución Política de 1991.

**Palabras clave.** Institución; sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos; ciencia política; políticas públicas, salud pública. (Fuente: DeCS BIREME)

## Abstract

**Objective.** Analyze the public policy of sexuality, sexual rights and reproductive rights in light of the guidelines of political science, in its reformulation phase, 2013

**Method.** Qualitative research of exploratory type of analysis and evaluation of Public Policy. As methods of information collection, semi-structured interviews with key actors and documentary review of primary and secondary sources were used.

**Results.** Regarding the issue of public policy on sexuality, sexual rights and reproductive rights, it was found that the institutions in charge of planning, implementing, evaluating and reorienting them were the same during the construction of 1886 and 1991, still based on ideological foundations, political and cultural hegemonic on which the constitution of 1886 was based; After the 1991 constitution, the international context managed to exert greater pressure on the internal context, favoring regulatory reforms in favor of respect and the enjoyment of rights. But the action, omission and other complicity of the institutions translated into barriers for the effective implementation of public policies; the neo-institutional variants contrasted with the context of the 2003-2013 period allow us to

understand the importance of institutions in the effective implementation of public policy or, as in this case, their low interference in the center and the depth of ideologies, culture, thoughts and the understanding of sexuality, sexual rights and reproductive rights that resulted in actions, behaviors and how these are mentally elaborated, to be communicated to others; where the human factor as materializer of the institutionality, for the Colombian case has become a fundamental element for the low level of effectiveness of public policy. It has improved on important indicators, but the incidence and prevalence of the phenomenon in all its aspects continues to grow due to the action, omission and complicity of the institutions.

**Conclusions.** It is necessary to transform the center and depth of ideologies, culture, thoughts and understanding about sexuality, sexual rights and reproductive rights so that it translates into actions, behaviors and ways of mentally elaborating them to be communicated to others. The above in the individual, in the family, in society and in institutions. This transformation must also take place at the levels of culture, politics, education, religion, economy, new technologies, justice and ideologies, with the total participation of all institutions. To make it a reality, it is necessary to have a real and effective political will for the implementation of public policies, in this way we will have a better experience of sexuality, sexual rights and reproductive rights. Then it would be possible to control and lower the indicators that affect public health on the subject. Likewise, Colombians can freely and responsibly enjoy sexuality, sexual rights and reproductive rights, as established in the Political Constitution of 1991.

**Keywords.** Government/organizations; sexuality, sexual health, freedom; public Politics/policy/policies; population health. (Source: DeCS BIREME)

# Contenido

	Pág.
Resumen.....	VII
Lista de figuras.....	XII
Lista de tablas.....	XIII
Introducción.....	1
<b>1. Problema de investigación.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Valoración de la investigación.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Propósito .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Objetivos .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.1. Objetivo General .....</b>	<b>14</b>
2.2.2. Objetivos específicos .....	14
<b>2.3. Justificación.....</b>	<b>15</b>
<b>3. Marco teórico .....</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Sexualidad, salud sexual y reproductiva, derechos sexuales y derechos reproductivos .....</b>	<b>17</b>
<b>3.1.1 Sexualidad .....</b>	<b>17</b>
<b>3.1.2 Salud sexual y reproductiva .....</b>	<b>17</b>
<b>3.1.3 Derechos sexuales y derechos reproductivos .....</b>	<b>18</b>
<b>3.2 Políticas publicas.....</b>	<b>20</b>
3.3 Proceso de políticas públicas.....	21
<b>3.3.1 Abordaje epistemológico de la ciencia política .....</b>	<b>22</b>
3.3.2 Escuelas de la ciencia política .....	33
<b>3.4 Enfoques de análisis de política pública .....</b>	<b>37</b>
3.4.1 El esquema de Roth.....	37
3.4.2 El universo epistemológico y de perspectivas, además de la historia en ciencias políticas por Losada y Casas.....	40
3.5 Enfoque neoinstitucional .....	54
3.6 Descripción de las políticas sobre sexualidad, derechos sexuales y reproductivos.....	58
3.6.1 Situación de la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos, algo de historia .....	58
3.6.2 Contexto internacional durante los últimos 70 años: Declaraciones, convenciones, pactos, consensos y conferencias internacionales .....	59

3.6.3 Situación de los derechos sexuales y reproductivos en Colombia y las dos políticas públicas.....	64
<b>4. Metodología .....</b>	<b>69</b>
<b>4.1 Tipo de estudio.....</b>	<b>69</b>
<b>4.2 Recolección de la información y fuentes.....</b>	<b>69</b>
<b>4.3 categorías de abordaje.....</b>	<b>71</b>
<b>4.4 Entrevistas semiestructuradas .....</b>	<b>72</b>
<b>5. Resultados .....</b>	<b>75</b>
5.1 Descripción cuantitativa.....	75
5.2 La institucionalidad antes de 1991: campo de estudio y de acción para el análisis de la política de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos.....	79
5.3 Influencias y presiones institucionales externas e internas de orden formal e informal frente a la sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos posterior a la constitución política de 1991 .....	85
5.4 Descripción neoinstitucional de la política nacional de salud sexual y reproductiva y/o política de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos durante el periodo 2003-2013, con relación a las 10 categorías de análisis.....	99
5.4.1 Normativo.....	99
5.4.2 Internacional.....	103
5.4.3 Elección racional .....	107
5.4.4 Histórico.....	113
5.4.5 Empírico.....	118
5.4.6 Social.....	126
5.4.7 Redes .....	128
5.4.8 Constructivista.....	131
5.4.9 Cognitivo .....	135
5.4.10 Componente humano determinante en el éxito o fracaso de la institucionalidad .....	137
<b>6. Discusión, Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>143</b>
6.1 Discusión.....	143
6.2 Conclusiones .....	155
6.3 Recomendaciones .....	164
<b>Anexo Documentos usados por el Ministerio de Salud y Protección Social, para actualizar la política pública de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos en 2013 y otros.....</b>	<b>169</b>
<b>Anexo: Documentos transcripción de entrevistas realizadas a actores claves en 2017.....</b>	<b>169</b>
<b>Anexo: registro noticias tomadas del diario El Tiempo del periodo 2004 al 2013 y la tomada del diario El Espectador en 2017 .....</b>	<b>169</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>171</b>

## Lista de figuras

	Pág.
<b>Figura 1.</b> Resumen y relación de enfoques.....	42
<b>Figura 2.</b> Fuentes de información.....	70
<b>Figura 3.</b> (G18) Dimensiones alcanzadas en número de casos denunciados, frente a la violación de la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos en Colombia durante el periodo 2003-2011.....	123
<b>Figura 4.</b> (G19) Dimensiones alcanzadas en número de casos denunciados, frente a la violación de la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos en Colombia durante el periodo 2003-2011.....	123

## Lista de tablas

	<b>Pág.</b>
<b>Tabla 1.</b> Enfoques que privilegian en interior del ser humano.....	43
<b>Tabla 2.</b> Enfoques que privilegian el entorno social.....	46
<b>Tabla 3.</b> Enfoques que privilegian las instituciones.....	47
<b>Tabla 4.</b> Enfoques que privilegian el entorno cultural.....	48
<b>Tabla 5.</b> Enfoques que privilegian el entorno total.....	50
<b>Tabla 6.</b> Enfoques macromolde crítico.....	52
<b>Tabla 7.</b> Enfoque macromolde posmoderno.....	54
<b>Tabla 8.</b> Relación búsqueda de noticias diario El tiempo y El Espectador.....	76
<b>Tabla 9.</b> Categorías de análisis.....	77
<b>Tabla 10.</b> Línea de tiempo.....	77
<b>Tabla 11.</b> Proyectos tramitados en el Senado de la República.....	141



# Introducción

La ciencia política desde lo epistemológico ha dotado a los investigadores de una gran cantidad de enfoques para ayudarlos a comprender todo el ciclo de la política pública, esta va desde la identificación del problema hasta la evaluación; por supuesto este no es un tema agotado, se nutre permanentemente de nuevos avances del conocimiento. En Colombia las políticas públicas que hacen referencia a aspectos de la cotidianidad están sustentadas en las instituciones, por esta razón se les confiere un papel trascendental en la planeación, implementación, evaluación y la regulación.

La sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos SDSDR o como se le denominaba hasta hace unos años salud sexual y reproductiva SSR, ha venido configurando una serie de fenómenos con consecuencias negativas en lo individual y como sociedad, por tanto, se constituyen como un aspecto de la cotidianidad de gran importancia para la salud pública y se hace necesario establecer líneas de política pública específicas. Toda la institucionalidad formal e informal que rodea a la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos tiene un desarrollo histórico desde el ámbito nacional e internacional.

A nivel internacional los antecedentes de la institucionalidad relacionada con la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos aparecen con la declaración universal de los derechos humanos de 1948 y sus desarrollos en el marco de conferencias mundiales, reuniones y pactos para poblaciones, mujeres, niños y adolescentes; los referentes más destacados son la Conferencia Mundial de Población y Desarrollo de El Cairo 1994 (Organización Naciones Unidas, 1994) y la Conferencia Mundial Sobre la Mujer de Beijing 1995 (Organización Naciones Unidas, 1995), donde se logra sintetizar todos los anhelos expuestos en las conferencias previas por medio de un plan de acción definido, con seguimientos posteriores tanto fuera como al interior de los estados que asumieron dichos compromisos y los cuales los integraron dentro de su marco normativo.

En lo nacional con los desarrollos de la constitución de 1886, el país se organiza como una república unitaria, destacando a Dios como fuente suprema de toda autoridad y una institucionalidad que responde a ese contexto (República de Colombia, 1886), luego es sustituida por la constitución de 1991, estableciendo un estado social de derecho con el pueblo como origen del poder soberano y una institucionalidad acorde a esos nuevos escenarios (República de Colombia, 1991). Pasando de ser un estado confesional a un estado social derecho, en donde los derechos humanos dentro de los cuales están la sexualidad, los derechos sexuales y reproductivos, su desarrollo y garantía para todos los habitantes ocupan un lugar central. Asegurar la implementación de los derechos por el Estado, ha implicado que éste sea representado por autoridades al servicio de la sociedad, bajo un esquema de organización que está distribuido por niveles de jerarquía y poderes con vigilancia y control.

Para cumplir con su función el estado social de derecho, a partir de la constitución de 1991 ha desarrollado normativas que pretenden facilitar el trabajo institucional aterrizando en la cotidianidad su esencia entre otras cosas con la ley 100 de 1993 (Congreso de la República de Colombia, 1993), la ley 115 de 1994 o ley general de educación (Congreso de la República de Colombia, 1994), la ley 984 de 2000 sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Congreso de la República de Colombia, 2005); y las demás que las han sucedido para remplazarlas o complementarlas.

Estas iniciativas internacionales y nacionales han sido la respuesta institucional del estado colombiano y sus gobiernos a fenómenos con origen anterior a la constitución política de 1991, que se han desbordado en todo el país durante los últimos 25 años en todos los aspectos de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos como son por ejemplo: el embarazo adolescente y adulto, el aborto, la anticoncepción, la mortalidad materna, el cáncer, las infecciones de transmisión sexual ITS y el virus de inmunodeficiencia humana/ síndrome de inmunodeficiencia adquirida VIH/SIDA, violencia intrafamiliar, violencia sexual, relaciones de abuso del poder en la pareja y en el campo laboral expresadas en comportamientos violentos en el trabajo, la escuela, la calle y el hogar, marcadas por ideologías hegemónicas y culturales desde instituciones micro como la familia, hasta instituciones macro como el ejecutivo.

La presencia de estos fenómenos contados en miles de casos ha llegado a extremos tan graves como generar la muerte de quien lo vivencia. La implementación de toda esta institucionalidad se ha centrado en dos líneas de política pública, primero la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2003-2007 extendida hasta el 2014 y la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos 2014-2021. Estas políticas públicas se han encontrado con barreras para su aplicación en la cultura, de la sociedad y de la política, dejando como resultado mejoras en algunos indicadores, pero aun con un fenómeno desbordado como lo registra informes de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS 2015 y medios de comunicación a diario entre otros.

Entonces en este estudio se encontrarán en el marco teórico 6 capítulos: i) desarrolla las definiciones conceptuales de salud sexual y reproductiva, de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, acudiendo a las tenidas en cuenta por instituciones como el Ministerio de Salud y Protección Social y la Defensoría del Pueblo; ii) se centra en definir lo que son las políticas públicas entre ellas una considerada muy importante por su origen en la corte constitucional; iii) abordara el tema del procesos de las políticas públicas con una mención a la clasificación que del proceso brindan algunos autores, también incluye otros dos aspectos, primero el abordaje epistemológico de la ciencia política, en donde se hace referencia a su devenir histórico el cual está marcado por tendencias positivistas, racionalistas, críticas y posmodernas entre otras, y en segundo lugar las escuelas anglosajona y continental siendo las más fuertes y reconocidas al hablar de ciencias políticas; iv) hace una exploración sobre el análisis y los enfoques existentes para hacer análisis de política pública, basado en el trabajo realizado por dos de los muchos autores existentes, es un tipo de estado del arte sobre este tema, los enfoques son enriquecidos por la epistemología de la ciencia política y las escuelas, permitiendo que exista una gran variedad y que se haga análisis desde múltiples orillas del saber, de las disciplinas y de los intereses de investigación; v) en este capítulo se hace énfasis en el enfoque neoinstitucional, el elegido para hacer la investigación y de lo que se entiende por instituciones; vi) este último desde tres subcapítulos aborda la historia de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos, los desarrollos institucionales internacionales y los adelantos nacionales, complementado con una descripción de las dos políticas públicas implementadas en el país.

Para el desarrollo de la investigación fue necesario hacer el estado del arte sobre los enfoques de análisis de política pública, debido a que solo después de esto y de conocer su diversidad se logró seleccionar el enfoque que cumplía con las expectativas para hacer el análisis de las instituciones y su función en la implementación de las políticas públicas sobre sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos. Ya el Ministerio de Salud y Protección Social había hecho en 2013 la actualización de la política pública, bajo el enfoque sistémico, pero debido a la continuidad en el tiempo de los fenómenos se consideró importante ver el tema desde las instituciones, que son en este país las encargadas de planear, implementar, evaluar y reorientar las políticas públicas.

De esta manera, los resultados de la investigación nacen a partir de las fuentes primarias y secundarias, las cuales fueron contrastadas con las categorías de análisis permitiendo: una descripción estadística; la construcción institucional del país hasta la constitución de 1991; la descripción del contexto interno y de las presiones externas a partir de la constitución de 1991; y una descripción del contexto institucional con relación a la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos desde las categorías neoinstitucionales (descritas por (Rodrigo Losada L., 2008, págs. 180-182) propuestas previamente y las emergentes, durante el periodo 2003 al 2013. Con base en estos hallazgos se realiza la discusión y a partir de ella se generan las conclusiones y recomendaciones.

Para finalizar, en este trabajo se pretendió por medio de un análisis neoinstitucional de la política pública de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, de su fase de actualización en 2013, mediante una investigación cualitativa, de tipo exploratorio expost. Con el objetivo de lograr describir la experiencia institucional, basado en la información de fuentes primarias y secundarias, acercándose a una comprensión de sus complejidades y a partir de estas generar ideas nuevas, para que puedan ser tenidas en cuenta por los tomadores de decisiones y desarrolladores en futuras actualizaciones. De esta manera mejorar la apropiación de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos por parte de la sociedad y las instituciones, así lograr incidir en la prevalencia de comportamientos de manera positiva para la salud pública de Colombia y para la calidad de vida de todos.

# 1. Problema de investigación

Cuando se habla de sexualidad, se habla necesariamente de salud sexual y reproductiva, debido a que es en este aspecto donde se visibiliza el impacto de la práctica de la sexualidad, traducida por expertos en indicadores de salud.

La Organización Mundial de la Salud define la sexualidad como un aspecto central del ser humano, a lo largo de su vida. Abarca al sexo, las identidades y los papeles de género, el erotismo, el placer, la intimidad, la reproducción y la orientación sexual. Se vive y se expresa a través de pensamientos, fantasías, deseos, creencias, actitudes, valores, conductas, prácticas, papeles y relaciones interpersonales. La sexualidad puede incluir todas estas dimensiones, no obstante, no todas ellas se viven o se expresan siempre. La sexualidad está influida por la interacción de factores biológicos, psicológicos, sociales, económicos, políticos, culturales, éticos, legales, históricos, religiosos y espirituales (Organización Mundial de la Salud, 2006). La sexualidad y la reproducción están íntimamente ligadas a la calidad de vida, tanto en el ámbito de lo individual como de lo social. La salud sexual y reproductiva SSR, se refiere a un estado general de bienestar físico, mental y social, y no a la mera ausencia de enfermedades o dolencias en todos los aspectos relacionados con la sexualidad y la reproducción, y entraña la posibilidad de ejercer los derechos sexuales y reproductivos DSR (República de Colombia-Ministerio de Protección Social-Dirección General de Salud Pública., 2003, pág. 9).

Para el año 2014 la Organización Mundial de la Salud OMS estableció que en el 2012 dentro de las 20 primeras causas de muerte prematura de hombres y mujeres presentadas a nivel mundial se encontraban: complicaciones de parto

prematureo (puesto iv), VIH/SIDA (puesto vi), asfixia y traumatismos del parto (puesto vii), lesiones causadas por el tránsito (puesto viii), lesiones autoinfligidas (puesto xiii) y violencia interpersonal (puesto xviii), todas ellas relacionadas directa o indirectamente con el componente de la sexualidad (Organización Mundial de la Salud, 2014).

Un informe realizado por la OMS en mayo de 2015, sobre lesiones y violencia decía, que se causan más de 5 millones de muertes al año, es decir un 9% de la mortalidad mundial incluidos: accidentes de tránsito, suicidios, homicidios y lesiones de guerra, entre otros; dentro de estos, está la muerte cada año de 1.24 millones de personas, en especial en edades de 15 a 29 años, teniendo los varones más de 3/4 más probabilidades que las mujeres de verse involucrados en estos accidentes, estas situaciones también relacionadas con la sexualidad (Organización Mundial de la Salud, 2015).

La Organización Mundial de la Salud OMS, en sus estadísticas sanitarias mundiales publicadas en el año 2016, afirma que 303.000 mujeres mueren debido a complicaciones del embarazo y del parto; 2 millones de personas contrajeron el VIH por primera vez; 1.25 millones de personas mueren por lesiones causadas por el tránsito; 475 mil personas son asesinadas, 80% de ellas hombres (Organización Mundial de la Salud OMS, 2016). La situación en 2017 indica que en 2015 la tasa mundial de mortalidad materna fue de 216 muertes por cada 100.000 nacimientos, entonces para cumplir con el objetivo de desarrollo sostenible ODS y la reducción de la mortalidad esperada a 2030, la tasa de reducción de mortalidad debe ser al menos de un 7.5%, es decir, más del doble de la media registrada entre el 2000 y el 2015; la prevención de embarazos no planeados y la reducción de número de casos de maternidad adolescente – mediante el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva- es crucial para la salud y el bienestar de las mujeres, los niños y los adolescentes; del 2000 al 2017 se pasó de 75% al 78% el nivel de satisfacción de métodos de planificación familiar modernos en

mujeres en edad reproductiva de 15 a 49 años en condición de casadas o en convivencia con su pareja (Organización Mundial de la Salud OMS, 2018) .

Por esta razón, es que instituciones de carácter mundial como la Organización de las Naciones Unidas ONU y la Organización de Estados Americanos OEA entre otras han venido trabajando en el tema; por ejemplo, antes de la década del 80 con la Conferencia Internacional Sobre Población y Desarrollo de 1974, que promovió la aplicación de políticas de control de la natalidad, con una siguiente, realizada en 1984 en donde se reconocen los vínculos entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo. En la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo en 1994, se reconocen los derechos reproductivos como derechos humanos y en la Conferencia sobre la Mujer de Beijing 1995, se introduce el concepto de derechos sexuales de las mujeres, que luego se reconocerían como derechos sexuales de todas las personas. Se incentivó a los gobiernos del mundo (194 países integrantes) entre ellos Colombia, para que se fomentara en todas las personas sobre todo en los hombres la responsabilidad y su participación en acciones que permitan corregir circunstancias relacionadas con: el VIH/SIDA, el aborto, los embarazos no deseados, las infecciones de transmisión sexual-ITS, la violencia contra las mujeres y la mortalidad de hombres por lesiones, entre otras. Sin lugar a duda, para el desarrollo de las políticas públicas a nivel internacional se debe destacar además de las anteriores: el derecho internacional de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y los principios consagrados por declaraciones de la ONU y OEA.

De esta manera, la institucionalidad y/o la normatividad sobre sexualidad se ha venido generando, desarrollando, circulando, imponiéndose y/o incorporándose desde el nivel internacional al nacional. En Colombia se hace soportada por la Constitución Política de 1991, sus desarrollos y el conjunto de normas, resoluciones, directivas, documentos técnicos en especial los del sector salud, educación y justicia y el derecho.

En este sentido, teniendo en cuenta el anterior marco jurídico internacional y nacional, en el año 2003 el gobierno de turno formuló la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva PNSSR, para responder a los problemas más serios que tenía el país en un campo tan decisivo para el desarrollo individual y social, como lo es la salud sexual y reproductiva (República de Colombia-Ministerio de Protección Social-Dirección General de Salud Pública., 2003, pág. 5). Los temas prioritarios en torno a los cuales giro la propuesta fueron: maternidad segura, planificación familiar, salud sexual y reproductiva de los adolescentes, cáncer de cuello uterino, infecciones de transmisión sexual ITS, incluyendo VIH/SIDA y violencia doméstica y sexual (República de Colombia-Ministerio de Protección Social-Dirección General de Salud Pública., 2003, pág. 7). Desarrollándose fundamentalmente en acciones asistenciales y centrado en eventos de salud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014, págs. 14-22).

Sin embargo, 10 años más tarde con nuevos paradigmas (los cuales son incorporados) y cambios en el contexto nacional, se concibió la actualización/reformulación con el surgimiento de la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos PNSDSR 2014-2021, como una idea del Ministerio de Salud y Protección Social, para desarrollar una dimensión prioritaria definida en el Plan Decenal de Salud Pública PDSP 2012-2021 sobre este tema (República de Colombia-Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Dicho ejercicio de actualización/formulación fue posterior a la evaluación de la PNSSR vigente desde el 2003, también hecho por el Ministerio de Salud y Protección Social entre el año 2013 al 2014, bajo un enfoque de estudio de casos (14 estudios (10 departamentales (de ellos 28 municipios) y 4 municipales, a las cuatro ciudades principales del país)), indagando al sector salud y otros sectores sobre los temas prioritarios de esta política, también recoge las opiniones de entidades (instituciones) de los 32 territorios y los avances epidemiológicos de las ENDS de 2000, 2005 y 2010. Este proceso tuvo en cuenta además la opinión de

las instituciones y como producto surge la PNSDSDR que incluye el papel de estas y una variedad de nuevos enfoques (paradigmas: de derechos, de género, diferencial, de ciclo de vida, de determinantes sociales de la salud, poblacional) para su implementación, siendo esos reflectores que permiten en la aplicación de la política el desarrollo de planes, programas y actividades en el campo de la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos. Todos ellos dentro de un enfoque sistémico lo que significó grandes avances (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014, págs. 9-46) (Rodrigo Losada L., 2008). Por supuesto el proceso rescato y destaco los aspectos relacionados con los temas prioritarios, pero no se percibe que haya tenido en cuenta profundizar y comprender el papel de las instituciones en la implementación de la política, posiblemente no fue este su propósito, lo cual deja una ventana de oportunidad para hacerla y complementarla.

La Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS en su versión de 2015, presenta algunos indicadores positivos, por ejemplo: con respecto a la violencia sexual consultada a hombres y mujeres de 13 a 49 años indicando que se presenta en un 7.6% hacia las mujeres, cuando en la encuesta del 2010 fue de 9.7% indicando una disminución; otro caso es el indicador de conocimiento comprensivo, que aunque presenta el más bajo nivel de conocimiento 37.1% en mujeres, en comparación con la de 2010 mejoró, ya que era de 27.1% indicando que aumento el porcentaje de mujeres con conocimientos comprensivos. Otro aspecto importante es la inclusión de la opinión de los hombres en temas como anticoncepción, violencia de género y conocimientos comprensivos, entre otros.

Para el 2015 la ENDS muestra, que ya se había alcanzado la meta establecida en el Plan Decenal de Salud Pública para el 2021, es decir, que el 80% de las mujeres encuestadas han hecho uso de métodos modernos de anticoncepción, siendo los métodos más utilizados el condón masculino, la esterilización femenina y la píldora con una favorabilidad de elección por encima del 90% entre hombres y mujeres encuestadas; por otro lado, la atención materna mejoró en cuanto a

institucionalización del parto y cantidad de controles prenatales (Ministerio de Salud y protección Social- Profamilia, 2015).

Aunque algunos de estos indicadores son alentadores, también muestran que las instituciones rectoras de salud, educación y justicia entre otras, que están a cargo de estos temas deberían doblar sus esfuerzos, debido a que fenómenos relacionados con sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos aún están desbordados e inciden de manera negativa en la salud pública de la población. Dichos esfuerzos deberían tener presente algunas barreras que podrían estar presentes como la voluntad política, el desconocimiento de la sociedad de la Constitución Política de 1991 y la presencia de grupos de interés económicos e ideológicos.

Por esta razón, debido a que en Colombia la política de sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos está liderada, administrada, implementada y evaluada por instituciones públicas y privadas, representadas por algunas de carácter macro como el estado y otras micro como la familia; que esta institucionalidad está atravesada por la constitución política de 1991, del sistema político, de las relaciones de poder y del mercado; que los enfoques de caso y sistémico entre otros bajo los que se ha analizado y desarrollado la política son enriquecedores, pero no tienen todas las miradas. Que existe el enfoque neoinstitucional con nueve versiones: normativo, internacional, elección racional, histórico, empírico, social, redes, constructivista y cognitivo (Peters, 2003) (Rodrigo Losada L., 2008) (Roth-Deubel, 2015) (Quintana, 2003)), que no abarca todas las posturas, no existe hasta ahora ninguno que lo haga, pero que desde sus versiones y particularidades para con las instituciones puede mostrar una faceta nueva sobre el tema. Surge así la siguiente pregunta:

¿Existe entonces la necesidad luego de la actualización hecha por el Ministerio de Salud y Protección Social en el 2013-2014, de hacer un análisis de política bajo otro enfoque, en este caso el neoinstitucional, debido a que no se sabe que está pasando con las

instituciones y su relación con la política de sexualidad derechos sexuales y derechos reproductivos.



## **2. Valoración de la investigación**

### **2.1. Propósito**

Este trabajo pretende ser importante para el país debido a que el tema de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos está relacionado con la calidad de vida de las personas, iniciando desde el momento de la concepción y pasando por todos los momentos del desarrollo de su ciclo vital, además, según se experimente este aspecto tiene repercusiones y puede dejar secuelas de alto costo para el resto de la vida, por esta razón se considera aquí que el tema es de elevado interés y sensibilidad para la salud. En ese orden de ideas, al analizar esta política surgirá el propósito de plantear alternativas para que los equipos técnicos y decisores del estado puedan tenerlas en cuenta para la realización y aplicación futuras reformulaciones de la política.

Para la psicología y la salud pública, sería de gran utilidad, ya que permitiría comprender un poco más el fenómeno y llamar la atención de los salubristas y profesionales del área de la salud, para que se tenga más en cuenta todos esos aspectos que están relacionados y/o inmersos en la cultura, en las representaciones sociales, en la política y en las percepciones sobre la sexualidad, los derechos sexuales y reproductivos; de esta manera se vaya más allá del enfoque de asistencial/riesgos que ha predominado por muchos años. En este sentido se fortalezca el fomento de la responsabilidad de toda la población y de las instituciones, lográndose finalmente ver y tratar a todos sin discriminación sea por aspectos de la de edad, la orientación sexual, la etnia o la raza, entre otras; y se logre vivenciar una sexualidad sana, responsable y placentera.

Para el autor de este trabajo es muy importante, debido a que le permite abordar el tema de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, desde un aspecto diferente al que lo ha hecho hasta ahora, e ir más allá, proyectándose como un facilitador para la orientación de las nuevas alternativas que surjan sobre este. Luego de haber tenido durante su vida la posibilidad de participar no solo como paciente sino como personal de

salud, como integrante de los equipos de trabajo dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS, de experimentar sus servicios, con las potencialidades, pero también, con las deficiencias de la aplicación, es decir, de ser llevada a la práctica esta política pública.

## **2.2. Objetivos**

### **2.2.1. Objetivo General**

Analizar la política pública de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos a la luz de los lineamientos de la ciencia política y del enfoque neoinstitucional, en su fase de reformulación, año 2013.

### **2.2.2. Objetivos específicos**

- Explorar desde la ciencia política los abordajes epistemológicos de análisis de políticas públicas.
- Reconocer el contexto de formulación, implementación y evaluación de la PNSSR 2003-2014.
- Construir una línea de base documental de información relacionada con la implementación y evaluación de la PNSSR 2003-2014.
- Reconocer el contexto que llevo a la reformulación de PNSDSDR 2014-2021.
- Construir una línea de base documental de información relacionada con la reformulación de PNSDSDR 2014-2021.
- Desarrollar el análisis de la reformulación de PNSDSDR 2014-2021.
- Construcción del contexto de los dos procesos de formulación de la política, desde el enfoque neoinstitucional.

### **2.3. Justificación**

Han transcurrido 79 años desde la declaración universal de los derechos humanos y 59 años desde el inicio del proceso de inclusión de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos como parte de estos. Debido a múltiples barreras para la implementación de los derechos sexuales y reproductivos, se ha venido trabajando de manera progresiva y dedicada por algunas instituciones como la organización de las Naciones Unidas ONU, sus estados miembros (quienes los han aprobado y adoptado por consenso) y organizaciones no gubernamentales ONG, para que los diferentes gobiernos del mundo, favorezcan los cambios legislativos pero también para que con programas de promoción y educación se logre hacer visible la importancia de que todos los seres humanos, logren gozar de sus derechos y no sean víctimas de discriminación por razón de género, edad, raza, orientación sexual, religión, condición social o económica, entre otras.

Colombia no ha sido la excepción, durante un periodo similar de años, ha hecho múltiples esfuerzos entre los que se encuentra incluir al interior de su constitución el reconocimiento y la consecuente garantía de los derechos sexuales y derechos reproductivos por y al interior de sus instituciones. De esta manera, las personas han tenido que enfrentarse a condiciones particulares para la garantía de estos derechos, como: la cultura hegemónica patriarcal/machista, dogmas religiosos, justicia inoperante, intolerancia ciudadana, perpetuación de todas las formas de violencia entre ellas las de orden sexual y de género, ineficiencia de promotores y prestadores de salud, vacíos educativos, minorías sexuales discriminadas y excluidas, entre otras (Ministerio de Educación Nacional - UNFPA, 2014) (Ministerio de justicia y el derecho-Comisión asesora de política criminal, 2012).

Para lo cual, desde la Constitución Política de 1991, nuestra institución marco en donde están incluidos los derechos sexuales y reproductivos, se han tenido que desarrollar una cantidad de reformas legislativas que sitúen al país y a sus

habitantes a tono con las nuevas tecnologías, los contextos que hacen parte del goce del derecho y por generar conciencia para hacerlos valer y respetarlos (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014) (Ministerio de justicia y el derecho- Comisión asesora de política criminal, 2012) (Ministerio de Educación Nacional - UNFPA, 2014).

El Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 cuenta con uno de sus componentes dedicados al tema de la sexualidad. Por esta razón, luego de 10 años de ejecución de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva vigente desde el 2003, el Ministerio de Salud y Protección Social evaluó la política y desde un enfoque sistémico desarrollo un nuevo lineamiento de política pública, el cual fue lanzado en 2014, denominado Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos.

De esta manera y teniendo en cuenta que la vulneración de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos siguen siendo un tema de actualidad, los cuales se vienen plasmando en las noticias como una realidad nacional y que la institucionalidad a pesar de sus esfuerzos parece no lograr garantizarlos, es que se considera importante hacer un análisis de política pública de la fase de actualización dada en 2013.

El análisis desde un enfoque diferente que permita tener nuevas y diversas visiones, que enriquezca a las instituciones en las venideras reformas de las políticas públicas, en este aspecto tan importante para la vida y para la dignidad humana. Para cumplir ese objetivo se ha elegido el enfoque neoinstitucional.

## **3.Marco teórico**

### **3.1 Sexualidad, salud sexual y reproductiva, derechos sexuales y derechos reproductivos**

#### **3.1.1 Sexualidad**

Basados en conceptos derivados de la OMS, a nivel nacional la institucionalidad considera la sexualidad como una noción dinámica integrada por conceptos construidos socio culturalmente sobre la forma como se estructuran las relaciones entre sí, desde aspectos biológicos, psicológicos y sociales; comprende de esta manera comportamientos sexuales, roles, orientación, identidades, erotismo, placer reproducción y comunicación, entre otras. También avanza yendo más allá del enfoque clásico de salud-enfermedad y lo humaniza de modo integral describiéndola como una

*“condición humana y humanizante que se da en un contexto relacional, centra su propósito en el reconocimiento de las vivencias de la sexualidad vinculada a la autobiografía, el afecto, el erotismo, el disfrute, el placer y su influencia directa sobre el bienestar y la salud física, mental, social y el ejercicio de los derechos y la ciudadanía plena” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).*

El PDSP también la define como

*“un conjunto de acciones sectoriales, intersectoriales y comunitarias en donde se facilitan y promueven determinaciones a todo nivel como por ejemplo desde lo social, político, económico y cultural, para que, basados en enfoques de derechos humanos, de género y diferencial se logre ejercer de manera libre, autónoma e informada la sexualidad” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).*

#### **3.1.2 Salud sexual y reproductiva**

*“La salud sexual y reproductiva (SSR) se refiere a un estado general de bienestar físico, mental y social, y no a la mera ausencia de enfermedades o dolencias en todos los aspectos relacionados con la sexualidad y la reproducción, y entraña la posibilidad de ejercer los derechos sexuales y reproductivos (DSR). Un buen estado de SSR implica la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, la posibilidad*

*de ejercer el derecho a procrear o no, la libertad para decidir el número y espaciamiento de los hijos, el derecho a obtener información que posibilite la toma de decisiones libres e informadas y sin sufrir discriminación, coerción ni violencia, el acceso y la posibilidad de elección de métodos de regulación de la fecundidad seguros, eficaces, aceptables y asequibles, la eliminación de la violencia doméstica y sexual que afecta la integridad y la salud, así como el derecho a recibir servicios adecuados de atención a la salud que permitan embarazos y partos sin riesgos, y el acceso a servicios y programas de calidad para la promoción, detección, prevención y atención de todos los eventos relacionados con la sexualidad y la reproducción, independientemente del sexo, edad, etnia, clase, orientación sexual o estado civil de la persona, y teniendo en cuenta sus necesidades específicas de acuerdo con su ciclo vital” (República de Colombia-Ministerio de Protección Social-Dirección General de Salud Pública., 2003).*

### **3.1.3 Derechos sexuales y derechos reproductivos**

Los derechos reproductivos incluyen

*“Las decisiones en este aspecto sin sufrir discriminación, coacciones o violencia, en este sentido el fomento en hombres y mujeres sobre la importancia de considerar sus necesidades, los derechos de sus hijos nacidos y futuros y las obligaciones con la comunidad” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).*

Estos derechos se apoyan en dos principios fundamentales:

*“Autodeterminación reproductiva, entendida como el derecho básico de todas las personas de decidir sobre su posibilidad de procrear o no, y en ese sentido planear su propia familia. Atención de la salud reproductiva, que incluye medidas para promover una maternidad sin riesgos, tratamientos de infertilidad, acceso a toda la gama de métodos anticonceptivos (incluyendo la anticoncepción de emergencia) y programas de atención de cáncer uterino, de mamas y próstata” (Defensoría del Pueblo de Colombia-Profamilia-OIM, 2007).*

Los Derechos Reproductivos incluyen específicamente:

*“i). El derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos y el intervalo entre ellos, y a disponer de la información, educación y medios para lograrlo. ii). El derecho de hombres y mujeres de decidir de manera libre y responsable la posibilidad de ser padres o madres. iii). El derecho a decidir libremente el tipo de familia que se quiere formar. iv). El derecho a acceder a métodos anticonceptivos seguros, aceptables y eficaces (incluyendo la anticoncepción de emergencia). v). El derecho de las mujeres a no sufrir discriminaciones o tratos desiguales por razón del embarazo o maternidad, en el estudio, trabajo o dentro de la familia. vi). El derecho a tener acceso a servicios de salud y atención médica que garanticen una maternidad segura, libre de riesgos en los periodos de gestación, parto y lactancia y se brinde las máximas posibilidades de tener hijos sanos. vii). El derecho de contar con servicios educativos e información para garantizar la autonomía reproductiva. viii). El derecho a tener acceso a los beneficios del progreso científico,*

*para contar con servicios accesibles que satisfagan las necesidades dentro de los mejores estándares de calidad” (Defensoría del Pueblo de Colombia-Profamilia-OIM, 2007).*

### Con relación a los derechos sexuales

*“Determinan la capacidad de decidir libremente en aspectos de la sexualidad que incluyen relaciones igualitarias entre hombres y mujeres, el pleno respeto por las personas y su dignidad, con consentimiento recíprocos y la voluntad de asumir responsablemente las consecuencias del comportamiento sexual” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).*

Estos derechos se apoyan básicamente en los siguientes preceptos:

*“La capacidad de hombres y mujeres de disfrutar de relaciones sexuales satisfactorias. La ausencia de toda clase de violencia, coacción o abuso. El acceso a servicios de salud sexual que permitan atender y prevenir las infecciones, dolencias y enfermedades que afecten el ejercicio placentero de la sexualidad, incluidas las de transmisión sexual y el VIH/Sida. El reconocimiento de la independencia entre sexualidad y reproducción” (Defensoría del Pueblo de Colombia-Profamilia-OIM, 2007).*

Los Derechos Sexuales incluyen, entre otros:

*“i) El derecho de hombres y mujeres a ser reconocidos como seres sexuados. ii). El derecho a fortalecer la autoestima y autonomía para adoptar decisiones sobre la sexualidad. iii). El derecho a explorar y a disfrutar de una vida sexual placentera, sin vergüenza, miedos, temores, prejuicios, inhibiciones, culpas, creencias infundadas y otros factores que impidan la libre expresión de los derechos sexuales y la plenitud del placer sexual. iv). El derecho a vivir la sexualidad sin sometimiento a violencia, coacción, abuso, explotación o acoso. v). El derecho a escoger las y los compañeros sexuales. vi). El derecho al pleno respeto por la integridad física del cuerpo y sus expresiones sexuales. vii). El derecho a decidir si se quiere iniciar la vida sexual o no, o si se quiere ser sexualmente activo o activa o no. viii). El derecho a tener relaciones sexuales consensuadas. ix). El derecho a decidir libremente si se contrae matrimonio, se convive con la pareja o si permanece solo o sola. x). El derecho a expresar libre y autónomamente la orientación sexual. xi). El derecho a protegerse del embarazo y de las infecciones y enfermedades de transmisión sexual. xii). El derecho a tener acceso a servicios de salud sexual de calidad. Los criterios básicos de calidad son: buen trato, eficiencia, confidencialidad, accesibilidad geográfica y económica. xiii). El derecho a contar con información oportuna, veraz y completa sobre todos los aspectos relacionados con la sexualidad, por ejemplo, conocer cómo funciona el aparato reproductor femenino y masculino y cuáles son las infecciones y enfermedades que se pueden adquirir a través de las relaciones sexuales” (Defensoría del Pueblo de Colombia-Profamilia-OIM, 2007).*

## 3.2 Políticas publicas

Se pueden encontrar muchas definiciones, pero aquí se destacarán las siguientes:

*“Como un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas – lo cual les confiere la capacidad de obligar – pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados”* (Valles, 2011, pág. 377).

La definición de la corte constitucional

*“Es ésta el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, (...), puede ser jurídica (...) puede ser económica (...), puede ser cultural (...), pueden ser administrativas (...), inclusive pueden ser tecnológicas (...)”*. (Ministerio de justicia y el derecho-Comisión asesora de política criminal, 2012, pág. 12).

Así mismo la política es tomada como un concepto amplio y relativo al poder general, integrado por tres conceptos que tiene su origen en la tradición anglosajona así: polity, este concepto involucra lo que en Colombia hace referencia a el ámbito de gobierno y de la sociedad; politics, hace referencia a todas aquellas actividades para organizarse y luchar por el control del poder (poder social) como lo hacen los partidos políticos en nuestro país por ejemplo; y policy, integra la política como propósito y acción de un gobierno expresada en políticas y programas, como la que es objeto de este estudio y que están soportadas en determinadas posturas políticas y un aspecto fundamental deben ser viables y factibles, debido a que son un medio, una herramienta para dar respuestas a problemas sociales específicos y manejar dichos asuntos que son públicos (Gloria Molina Marin, 2008).

La autora destaca que las políticas son de interés común o colectivo; tienen en cuenta situaciones que afectan negativamente el bienestar de la población; son necesarias cuando existe una imposibilidad de que individuos y conglomerados resuelvan por su cuenta dificultades, haciéndose necesaria la intervención del Estado en dicha resolución por medio de sus instituciones; la problematización colectiva debe ser construida y

reconocida socialmente, también es afectada por intereses sociales, económicos, políticos, ideológicos, tecnológicos, administrativos y ambientales, entre otros; los medios y las tecnologías de la comunicación y la información TIC juegan un papel importante; el reconocimiento de la situación debe estar determinado por su magnitud, severidad, letalidad e impacto; son una postura que contribuye a construir o entender un contexto, es una toma sucesiva de decisiones que reflejan y asignan valores, también es una selección de metas, medios y contextos específicos. En muchos casos las políticas públicas son procesos que implican no tomar decisiones; también entran una red de decisiones explícitas o implícitas que están encarnadas en normas. Se les pueden clasificar según su forma de coerción en: i) redistributivas, las cuales destacan las ventajas y beneficios a grupos, ii) distributivas, las cuales dan permiso y autorización, iii) constitutivas, tratan las medidas sobre leyes y el poder, iv) reglamentarias, aquellas que restringen libertades individuales por el interés común. A través de ellas el Estado encuentra legitimidad y es un instrumento importante para su desarrollo, al mismo tiempo debe articular a otros actores para que sean más efectivas; se constituye en un proceso de mediación social y construcción entre el Estado y los actores de la sociedad; se pueden identificar los actores críticos por su nivel de participación como por ejemplo patrocinadores, directores, destinatarios y otros referentes institucionales (Gloria Molina Marin, 2008) (Thoenig, 1997) (Roth-Deubel, 2015).

### **3.3 Proceso de políticas públicas**

El estudio del proceso, describe las diferentes etapas por las que pasa la política e intenta analizar y evaluar la influencia de los diferentes factores en su desarrollo, en este ítem se resaltan varios autores que logran dividir la dimensión en etapas así, para T. Parsons 1995, está compuesta por formulación, implementación y evaluación; para Mocolett y Ramesh 1995, está compuesta por formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación; para González Rossetti 2000, está compuesta por la definición del problema, formulación, legislación, implementación, cambio institucional y consolidación; para Schouwstra y Ellman 2006, está compuesta por propósito, objetivos, estrategias, actividades, indicadores de desempeño y evaluación (Gloria Molina Marin, 2008).

Y por último uno que incluso ha sido considerado un enfoque por sí mismo, el enfoque de ciclos de política (Jones, 1970), donde destaca: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y la evaluación (Roth-Deubel, 2015, pág. 86).

### **3.3.1 Abordaje epistemológico de la ciencia política**

Es muy posible que existan una gran diversidad de autores que han abordado de manera profunda este tema, pero para presentarlo se ha escogido aquí el autor que viene a continuación:

En el libro (Quintana, 2003), se hace una revisión histórica sobre la evolución de la ciencia política y claro de los enfoques para su análisis, compactándolo en varias secciones: i) la discusión epistemológica en ciencias sociales, ii) la recepción de la sociología y la filosofía política, iii) la ciencia política: escuelas y enfoques, y iv) las proyecciones de la ciencia política.

En el primer punto que hace referencia a la discusión epistemológica en ciencias sociales, está compuesto por: polémicas en ciencias sociales que hunde sus raíces en la tradición Aristotélica fundamentada en la explicación teleológica vs la tradición galileana basada en la explicación causal (debate positivismo-hermenéuticas, la polémica entre racionalismo crítico-teoría crítica), la recomposición del campo epistémico (posempiricismo, estructuralismo y la teoría crítica de J. Habermas), y el intento de síntesis (hermenéutica crítica de Paul Ricoeur, teoría crítica y positivismo de Albrecht Wellmer).

El debate positivismo-hermenéuticas, está fundamentado en la tesis explicación vs comprensión. En el siglo XIX se asistió al despertar de las ciencias del hombre y de disciplinas que tiene pretensión científica. El positivismo lógico y el enfoque hermenéutico buscan especificar la naturaleza, el objeto y el método de las nuevas ciencias históricas sociales, frente a las ciencias naturales. El positivismo heredero de Francis Bacon 1561-1626, defiende el empirismo y el fenomenismo, establece una visión libre de mitología a través de un método vigoroso y que genera conocimiento objetivo; busca descubrir leyes; pretende hacer ciencia social siguiendo la tipificación de las ciencias naturales, bajo un

método único; sigue los siguientes principios: a) significatividad, b) validación o verificación empírica, y c) conservación del conocimiento; lo positivo hace relación a lo real, a la certeza. Plantea tres reglas para la observación de hechos sociales: i) descartar sistemáticamente todas las nociones previas, ii) delimitar el objeto, definir el problema en función de sus propiedades, y iii) considerar los hechos aislados de sus manifestaciones individuales. Su metodología utilizada es la observación, la descripción y la comparación. La hermenéutica en cambio rechaza el empirismo, es el arte de interpretar los textos y comprender su sentido; se originó en hermenéuticas de textos específicos bíblicos, jurídicos y literarios, realizados hasta el siglo XVIII; es el entendimiento del texto como capacidad para re-crear y re-actualizar el sentido original de la obra y de hacerse a su individualidad; el objetivo de comprender el sentido se nutre de la historicidad subjetiva (lingüístico-textualidad) y de métodos dialécticos (pregunta-respuesta, explicación-comprensión); el objeto de estudio es el hombre mismo, su mundo social, su interior, solo así tiene sentido y significado, debido a que busca comprender; comprender como construcción de estructuras subjetivas de sentido, como una forma de conocer los motivos de acción, de otros como conocimiento diferencial del sentido común; el lenguaje es la materia prima del mundo social, se hace prioridad en la hermenéutica y supera el problema de objetividad entre el que dice e interpreta.

La polémica racionalismo critico-teoría crítica, surge en el periodo comprendido entre guerras del siglo XX, con el resurgimiento de la lógica; el lenguaje se convierte en una herramienta metodológica para explicar el pensamiento; hacen uso de la investigación argumentativamente rigurosa de significados y conceptos. Para los neopositivistas solo es científico lo sometido a verificación empírica, construyendo un lenguaje científico universal; tiene como referentes a la lógica, la física y las matemáticas, con conceptos y leyes conectados al sistema y busca construir una ciencia unificada, con un sistema conceptual común. El racionalismo critico de K. Popper 1902-1994 dice que la unidad de método se basa en i) problema, ii) conjetura, y iii) refutación (basado en la crítica); el conocimiento se da por ensayo y error, con soluciones que pueden ser refutadas con nuevas hipótesis, la creatividad desarrolla el conocimiento científico, así la verdad es provisional, configurando su “teoría de falsación”; la existencia de conocimiento está dada por la tensión entre “saber y no saber”; destacan que la objetividad es un asunto social y por tanto no es asunto individual de un científico. Por su parte la teoría crítica surge en 1930 en Alemania, en la escuela de Frankfurt y es seguida luego de los años

sesenta por J. Habermas y K.O. Apel, sus principios son a) actualización del marxismo, b) crítica la racionalidad científica, y c) busca la realidad conducente a la emancipación. Por último, quita la supremacía a la observación y a los hechos y se la otorga a los contextos.

El posempiricismo, dentro de la recomposición del campo epistémico, con la crisis en las décadas de 1960 y 1970 de la corriente empírico-analítica, se ubica en una posición dominante de la escena científica; cuestionando puntos comunes del positivismo y del racionalismo crítico: i) la verificación empírica, ii) la confianza para explicar y comprender procesos y legitimarlos, iii) la confianza en la experiencia como razón objetiva de la verdad, iv) la creencia de que la ciencia positiva es la única forma legítima de conocimiento, y v) la creencia que ante dos teorías coexistentes solo una se sostiene como legítima. Es un escenario en que conviven corrientes de pensamiento; y puede relacionar diversas áreas de conocimiento. Es con la obra de T. Kuhn 1922, publicada en la década de los años sesenta que se produce este cambio de pensar lo científico, resaltando que en la construcción del paradigma científico es importante el aspecto psicosocial, no solo los argumentos y la verificación. Se introduce de esta manera la dimensión sociológica de la praxis científica, contrario a la praxis científica del esfuerzo teórico; el acuerdo científico es entonces posible por una serie de acuerdos tácitos dando así la posibilidad de validez intersubjetiva y retornando a la comprensión, al sentido, al significado y a las interpretaciones entre otras ((Quintana, 2003)).

El estructuralismo, surge como una reacción al humanismo y al subjetivismo dominante en la Francia de 1950, sus autores más representativos son F. de Saussure 1857-1913, L. Strauss 1908 y M. Foucault 1926-1984 entre otros; se centra en la estructura como unidad de análisis explicativa de fenómenos; el principal aporte de la lingüística es analizar relaciones recíprocas entre elementos de la estructura. Distinto al campo lingüístico, este enfoque es un instrumento para acceder al núcleo de la realidad y descubrir su naturaleza profunda.

La teoría crítica de J. Habermas 1929, continua el enfoque de la primera escuela de Frankfurt, analizando la sociedad contemporánea y comprendiéndola a sí misma como un elemento del entorno social; la función de su teoría es desenmascarar de manera crítica a los poderes opresores de la sociedad, acude a la fenomenología hegeliana, a la

economía política de K. Marx 1818-1883 y al psicoanálisis de S. Freud 1856-1939; así confluyen en procesos de emancipación de poderes opresores de naturaleza externa y de los poderes opresores de las instituciones políticas. Pone de manifiesto dos tendencias a) el incremento de la intervención estatal y b) la interdependencia creciente entre investigación y técnicas, haciendo de la ciencia la primera fuerza productiva; ofrece un esquema de análisis de sociedades capitalistas industrializadas, donde la ciencia y la técnica ejercen una función ideológica. Advierte del peligro de una asunción o de la sustitución de la teoría del conocimiento por la teoría de la ciencia; la teoría del conocimiento es la de la sociedad a través del “interés práctico del conocimiento” ((Quintana, 2003)).

Se ha planteado como intento de síntesis la hermenéutica crítica de Paul Ricoeur, quien en 1913 elabora su propuesta a partir de diálogos con la fenomenología de E. Husserl 1859-1938, el problema de la existencia de M. Heidegger 1889-1976, la hermenéutica de las tradiciones de J.H. Gadamer 1900-2002, también con aportes de J. Habermas y K.O. Apel posterior a los años sesenta, S. Freud 1856-1939, K. Marx 1818-1883 y F. Nietzsche 1844-1900. Se inscribe la hermenéutica en la ontología, así la cuestión fundamental se desplaza de la pregunta por la forma del conocer en la interpretación, a la forma de ser en la comprensión y como este se produce, mediados por procesos en el conocer. El eje fundamental es el texto, las acciones sociales son en tanto se expresan, por lo tanto, el texto es fundamental en la inscripción de la acción social y separa dos momentos en el significado i) la idea que tiene el autor (su propósito, su mensaje, su sentido) y ii) ese mensaje una vez textualizado. Su autonomía es mayor cuando el texto entra en contacto con otros intérpretes, permitiendo una relación reflexiva e independiente. Los distanciamientos básicos de la textualidad son: a) la intensión del autor, b) la situación sociocultural en la que se elabora el texto y c) los condicionamientos sociológicos que lo acompañan. Es imposible poner distancia “objetiva” a la totalidad de condicionamientos (historia). La hermenéutica se preocupa por el pasado, en cambio la crítica se preocupa por el futuro, así se propone una ciencia social hermenéutica-crítica ((Quintana, 2003)).

La teoría crítica y positivismo de Albrecht Wellmer 1933, muestra su interés en aspectos metodológicos y epistemológicos de la reconstrucción en las ciencias sociales y en el origen de la teoría crítica. Rescata de esta manera elementos del positivismo y del

marxismo, positivizando el análisis histórico-dialéctico-crítico y dialectiza lo útil del positivismo y las derivaciones neopositivistas y analíticas. Presenta tres aportes: i) valora la influencia del método positivista en la obra de K. Marx 1818-1883, ii) reformula los principios positivistas y crítico-social y iii) remueve barreras epistemológicas entre la razón instrumental y la ciencia técnica. Destaca la necesidad de reconstruir un tipo de razón que no sea antagónica como sucede con las ciencias naturales y las ciencias históricas; propone una revisión radical de praxis y praxis transformadora; e incorpora conocimiento positivo en el proceso histórico de cambio de la sociedad, este principio de intercambio actúa en todas las esferas sociales.

El segundo punto que hace referencia a la recepción de la sociología y la filosofía política está compuesto por: el estructural funcionalismo de Talcott Parsons, el posestructuralismo (incluye capitalismo y esquizofrenia de Guilles Deleuze y Félix Guattary, el post individualismo de Guilles Lipovetsky y la economía libidinal y mundo posmoderno de Jean Francais Lyotard), y la segunda teoría crítica de Habermas: capitalismo tardío y legitimidad.

El estructural funcionalismo de Talcott Parsons que hacia 1950, con los avances alcanzados por las ciencias naturales, impulsa nuevos enfoques para la investigación científica y el desarrollo de las ciencias sociales como estatus científico. Es un reflejo de la influencia de A. Comte 1798-1857 y E. Durkheim 1858-1917, buscando superar las determinaciones y limitaciones; reivindica el método comparativo y la validación empírica, aplicable a pequeñas y grandes sociedades (generaliza). Su aporte se inscribe en una teoría sistémica, así los fenómenos están interrelacionados a nivel estructural, con subsistemas independientes, pero con mutuas relaciones estructurales. Es el producto de la formación interdisciplinaria de los cuales toma elementos para construir sus paradigmas: a) el individuo como sistema estructural funcional, b) la antropología social y cultural, trata a la sociedad como un sistema funcional, c) de Durkheim identifica elementos y la estabilidad de un sistema de roles funcionalmente diferenciado y d) de M. Weber 1864-1920 rescata el estudio empírico comparativo en un esquema teórico generalizado. Destaca la estructura con estabilidad relativa de fenómenos que permite poseer presupuestos, la función será los vínculos de la estructura con los elementos variables del sistema, estableciendo procesos en su interior. Sobresalen los sistemas sociales con marcos de referencia en la acción, en este sentido un sistema de acción se

compone de un sistema social, un sistema de la personalidad y un sistema cultural, que, aunque parecen independientes, contienen una interrelación que permite el mantenimiento de la totalidad del sistema; el sistema social es autónomo e implementa cultura, valores, normas y metas colectivas. La sociedad es un sistema empírico y complejo, traducido en instituciones que resuelven exigencias funcionales y la relación con el ambiente. El sistema social tiene cuatro subsistemas: i) el económico (adaptación: obtener y distribuir recursos), ii) el político (instrumental: logros y fines a mediano y largo plazo), iii) el legal (integración: satisface exigencias de lealtad, solidaridad y control social) y iv) cultural (mantiene el modelo: vínculos, motivaciones y orientaciones de valor relevantes de la acción social). El equilibrio se sostiene con desarrollos normativos, es decir, el mantenimiento del orden por las instituciones.

El posestructuralismo que desde 1960 en Francia critica el positivismo, la modernidad cartesiana, la idea de ilustración y las formas de representación occidental, se utiliza como un criterio para ubicar autores que buscan la liberación de estas. En este orden de ideas se encuentra la tesis de capitalismo y esquizofrenia de Guilles Deleuze 1925-1995 y Félix Guattary 1930-1992. Deleuze es un filósofo y psicoanalista, que hace una profundización de la crítica de la dialéctica y de la representación occidental; la generalidad de conceptos lleva a la formación de categorías universales, a petición de sucesos, en donde las circunstancias particulares y las diferencias terminan subordinadas a la generalidad del concepto, sobre esas generalizaciones se basa la sociedad moderna; por tanto se hace necesario identificar expresiones, prácticas políticas, análisis sociológicos y producción literaria que reivindique las formas de vivir y pensar distintos. Guattary por su parte encuentra el antedipo, en donde el papel deseante humano es sometido a leyes funcionales, a una particular matriz sociocultural; propone el esquizoanálisis, es decir, una observación pluralista y desobjetivizada que mira creencias, representaciones, cuestiona maquinas deseantes (el capitalismo) del sujeto y encarna el potencial revolucionario del proceso de esquizofrenias; así mismo busca replantear la cultura.

El pos individualismo de Guilles Lipovetsky, también posestructuralista, se plantea hacia 1944 identificar en la sociedad contemporánea un nuevo modo característico de socialización e individualización, es decir, un “proceso de personalización”, dando paso a un narcisismo egocéntrico, uniforme, monótono, desinteresado por el pasado o el futuro,

de libre elección y realización de deseos. La práctica de la seducción fundamenta las relaciones, entre ellas la política. El poder y la figura del líder se legitiman, se descentraliza el Estado de manera administrativa respondiendo a demandas de diversos grupos; se suprime el ideal revolucionario y traslada la idea de emancipación en una cuestión de reivindicación identitaria. La consecuencia directa es la indiferencia, desdibuja valores, se centra en intereses privados, la libertad se diversifica y traslada al plano comercial, conviven contrastes como por ejemplo desenfreno/responsabilidad y finalmente la moda decide la temporalidad del individuo.

El último aspecto posestructuralista lo encarna Jean François Lyotard 1924-1988, con su economía libidinal y mundo postmoderno. Inicia reclamando una relectura de S. Freud 1856-1939 y K. Marx 1818-1883, así, la emancipación propende por la libertad y libre expresión de las pulsiones. Propone una praxis sociopolítica materialista y neopagana. Comprende la transgresión de la lógica dando paso a una fragmentación de la producción científica; y el saber dual corresponde a una pluralidad de discursos, carente de un centro normativo, con verdades parciales para tiempos, condiciones y características determinadas. El saber entra a formar parte de la comercialización y utilización política; también se considera que existe un sistema de juegos que legitiman dominios a favor de quien concentra el saber; y finalmente busca una reformulación de las formas tradicionales de conocer (Quintana, 2003).

En la segunda teoría crítica: capitalismo tardío y legitimidad. J. Habermas 1987, entrega dos propósitos centrales: a) la refundamentación del materialismo histórico y articulado, y b) la reconstrucción normativa de legitimidad de sociedades complejas. A esto responde con su “teoría de acción comunicativa”, como su perspectiva de una democracia radical. La ciencia y la política se entrecruzan en una propuesta filosófica de tres etapas de desarrollo: i) redefinir la problemática filosófico-política en el capitalismo tardío, llevando a reconstruir el materialismo histórico y le asigna a la filosofía un papel específico en ese contexto; ii) su reflexión se centra en fundamentar la teoría de acción comunicativa, que legitima la sociedad capitalista y que al hacer un diagnóstico sobre la colonización de mundo de la vida, el derecho la desintegra desde su interior, es por esto que intenta complementarla con su ética discursiva; y iii) teoría del derecho y la democracia, a partir de la legitimación del capitalismo y entra en dialogo con corrientes socio-jurídico-filosófico-políticas contemporáneas. Propone un nuevo paradigma jurídico-político, el

“discursivo – procedimental”. El objetivo es superar la crisis de sociedades contemporáneas, con la reconstrucción normativa de la legitimidad fracturada, conciliando el mundo de la vida con los subsistemas económico, político-administrativo, con un modelo de democracia deliberativa, como expresión del poder comunicativo de la sociedad civil y la opinión pública. Considera que existe una diferencia entre sistemas y mundo de vida, en donde las crisis resultan de la incapacidad del sistema y de la estructura para resolver problemas; además, de formas y expresiones culturales que integran el mundo de la vida. Desarrolla unos tipos de integración social: a) el sistémico, a la sociedad capitalista con integración supeditada al mercado y al subsistema administrativo-político; y b) el social, a la sociedad tradicional con integración subordinada al marco institucional y a consensos normativos del mundo de la vida. Ambos coexisten al interior de las sociedades, su coexistencia genera conflictos, por ser organizaciones sociales opuestas, para la sistémica su principio es el control, para la social su principio es el orden por consenso. La hermenéutica reconstructiva renuncia al postulado de neutralidad empírica, pero no desconoce la necesidad de postulados teóricos con conocimiento objetivo para superar el relativismo contextual y con función crítica-normativa que determina la validez de los fenómenos (Quintana, 2003) (nota: con relación al tercer punto descrito en el libro y que hace referencia a las escuelas anglosajona y continental, debe comentarse que en este estudio se abordara en el ítem 3.3.2).

El cuarto punto se enfoca en las proyecciones de la ciencia política, describiendo los horizontes hacia los que se ha ido con enfoques como la teoría de sistemas y la filosofía política, está compuesto por: ciencia política y teoría de sistemas de Niklas Luhmann, enfoques críticos-hermenéuticos en teoría política (compuesto por J. Habermas y su democracia radical e imperio y transpolítica de Antonio Negri y Jean Baudrillard) y el constructivismo político de Jhon Rawls.

La ciencia política y teoría de sistemas de Niklas Luhmann 1927, reedita las teorías funcional y conductista de T. Parsons 1902-1979 y D. Easton 1917. El funcionalismo sistémico muy dinámico y el sistema es una totalidad viva en constante movimiento y adaptación. En los sistemas sociales la categoría básica es la complejidad, tiene la capacidad de auto observarse y auto organizarse, además el sistema está vivo y por eso es autopoietico. La auto adaptación sistémica es regulada y orientada hacia sí mismo; la

información permite ubicar un acontecimiento y exige adaptarse a la nueva situación; la complejidad remite a la función de límite, dándole orden y organizándolo internamente, así se optimiza la funcionalidad frente al entorno; la paradoja sistémica, es lo que no se alcanza a captar y que de no solucionarse lleva al fin. Propone límites en dos sentidos: primero la relación al entorno, y segundo, como concepto de diferenciación interna, evitando la unificación indiscriminada entre diferentes subsistemas. Contiene unas categorías de construcción: i) capacidad de conexión, ii) capacidad de condicionamiento o regulación mutua, y iii) la interpenetración o comunicación. Al considerar todo sistema social como sistema global, los problemas sociales en su conjunto siempre son internos; la reducción de variedad es un problema social. El poder juega un rol sistémico y su función en influir en la acción, incluso frente a alternativas atractivas, pierde posibilidades al volverse coerción; la selección política y tematización de intereses solo puede ser regulada por el sistema político; el sistema político es cerrado y abierto; el análisis preciso se da diferenciando las relaciones comunicativas, que llevan a una auto estabilidad política; la intuición es un importante presupuesto de la participación y los contactos con el entorno siguen siendo imprescindibles. El funcionamiento reside en la autorreferencia política, la autorreferencia tiene problemas y reside en la propensión al corto circuito entre gobierno y oposición, gran parte de la política se juega en esta tensión; además del cortocircuito, los sistemas autorreferentes se dejan seducir por el uso negativo de sus condiciones internas. Cuando un sistema participa en el establecimiento de sus límites, no hay neutralidad para definir tamaño y complejidad adecuados; frente a los obstáculos el sistema utiliza medios de comunicación, para generar decisiones colectivas vinculantes, es decir, suministran premisas para tomar las decisiones transmitiendo el efecto vinculante requerido. El sistema político se sirve del poder, del dinero y del derecho. Tiene el paradigma autopoiético de racionalidad práctica. Existen varios modelos normativos de democracia: una directa de corte comunitario, liberal, con sus versiones participativa de corte neoliberal o social demócrata, y la deliberativa. Es importante reducir contingencias y conflictos sociales, no desde lo que la sociedad reclame y requiera, sino desde lo que la sociedad puede y está dispuesta a programar, para adaptarse a sus propias exigencias; finalmente destaca una democracia autorreferente (Quintana, 2003).

Enfoques critico-hermenéuticos en teoría política. Integrado por la democracia radical de J. Habermas 1999, quien posterior a los años sesenta, desarrolla una tesis sobre el derecho en la “teoría de la acción comunicativa”; en donde la colonización interna del mundo de la vida se da por medio de procedimientos jurídicos; el derecho es un instrumento del subsistema económico y político/administrativo, para someter al subsistema socio-cultural; la integración social es reemplazada por la integración sistémica; para evitar que se genere patología social, se requiere legitimidad por medios jurídicos, por eso se hace necesario una reconstrucción normativa de sujetos colectivos y de procesos del mundo de la vida, es decir, la “acción comunicativa”. Para fundamentarla en subsistema socio-cultural sin ayuda del derecho, apela a razones y buenos argumentos, al consenso nacional, a la reconstrucción racional del lenguaje, siendo el entendimiento lo fundamental y no la razón, en el núcleo normativo del discurso. Presenta limitaciones, entre ellas esta desconocer la acción colonizadora y la incapacidad de la colectividad para llegar a la reconstrucción consensual de la legitimidad, a partir de esto, se desarrolla la tesis de lograr legitimidad por vía de la legalidad, teniendo en cuenta la racionalidad de procedimientos institucionalizadores, es decir, una nueva relación entre el derecho, la política y la moral. La voluntad general excluye los intereses no generalizables, sin excluir los intereses de grupos minoritarios en la formación consensual de la opinión pública, que se traduce en soberanía popular (Quintana, 2003).

El imperio y la transpolítica de Antonio Negri 1933 y Jean Baudrillard 1929, también hacen parte de los enfoques critico-hermenéuticos en teoría política; integrando herramientas del posestructuralismo, para analizar y descifrar las sociedades complejas en el capitalismo globalizado. Negri, identifica el flujo de seducción transnacional, como una lógica descentralizada de dominio global, con un sujeto político revolucionario transnacionalizado, de prácticas plurales y autonómicas; la creciente movilidad global de la producción económica implica una pérdida de la soberanía de los estados, viéndose limitados para enfrentar los aspectos interno, como también las relaciones internacionales. Ahora el imperio se constituye sobre una economía global, sin centro definido y ningún estado escapa a su influencia; además, al carecer de representatividad institucional y jurídico-contractual, se expresa como racionalidad y tecnología biopolítica. Baudrillard, concibe una particularidad de la cultura contemporánea, donde se ejerce el poder a través de la producción simbólica, haciendo que el capitalismo global se simule

como una verdad objetiva. Con la caída del muro de Berlín, la expansión global de la democracia y del mercado, de “la universalización del orden” con la posibilidad de acceder a la información ilimitada y de múltiples fuentes, se está generando una paradoja autodestructiva por el exceso de información, pero cada vez con menos interés.

El constructivismo político de Jhon Rawls 1921-2002, es un intento por fundamentar una nueva concepción de la moral, la política y el derecho, de sus relaciones para el desarrollo institucional, desarrollando lo que se denomina democracia deliberativa. La teoría de justicia 1971, critica el utilitarismo y acoge la tradición contractualista, es decir, la concepción de justicia como equidad, capaz de satisfacer por consenso las expectativas de igualdad, de libertad y de justicia distributiva de la sociedad. Destaca las condiciones simétricas de la libertad y de la igualdad argumentativa y los principios de justicia, que orientan la construcción institucional de la estructura básica de la sociedad a nivel político, económico y social. Rescata la autonomía y los procesos de consensualización en el afianzamiento del esquema procedimental de justicia y el giro de la reflexión política y moral hacia la concepción de justicia. Es constructivismo por: a) principios de justicia política resultados de procedimientos de construcción, b) se basa en principios de razón práctica (producción de objetos) y no teóricos (conocimientos de objetos), c) incluye una concepción compleja de persona y de sociedad, para dar forma al proceso de construcción, d) especifica la concepción de racionalidad aplicada a principios, juicios, personas e instituciones entre otras; el procedimiento de construcción no termina nunca, se mantiene por el equilibrio reflexivo y la autonomía. Se aleja un poco de la moral Kantiana (Emmanuel Kant 1781) y concilia con el comunitarismo; por tanto, el constructivismo político está limitado al dominio político y no es parámetro de valores morales; se limita a los valores políticos de una democracia constitucional. Agrega dos nociones: i) un consenso entrecruzado, objetivo final de su liberalismo y ii) razón pública, mostrando mecanismos que garanticen principios de justicia en un régimen constitucional; con énfasis social y pragmático. La justicia como imparcialidad es también constructivista; el ciudadano posee dos poderes morales el primero, es el sentido de justicia para escoger, aplicar y actuar según principios autónomamente concertados y el segundo, la concepción del bien con fines y objetivos para realizar su plan racional de vida. Favorece las libertades ciudadanas (Quintana, 2003).

### 3.3.2 Escuelas de la ciencia política

Son dos grandes escuelas las que se llevan el crédito en este aspecto, una la escuela anglosajona y la otra la escuela continental. Para conocer un poco más de ellas se acudirá de nuevo al ejercicio realizado por (Quintana, 2003, págs. 39-57) en su libro, quien se ha centrado en la ciencia política: escuelas y enfoques. Esta filtrado por la sociología y la filosofía política, prefigurando el binomio tradición teórica –método de investigación, está compuesto por: la tradición anglosajona (incluye la teoría de elección racional (institucionalismo y neoinstitucionalismo), el conductismo de David Easton y la ciencia política empírica de Robert Dahl) y la tradición continental (incluye la escuela italiana de Norberto Bobbio y Gianfranco Pasquino, la escuela francesa (integrada por la tendencia liberal de Raymond Aron y Maurice Duverger y el marxismo estructuralista de Althusser, Paulantzas y Castoriadis) y la escuela alemana de Clauss Offe y Helmut Dubiel).

La tradición anglosajona se inclina por entender los comportamientos humanos, como una acción racional, basada en la metodología cuantitativa y empírica y en supuestos económicos neoclásicos e instituciones políticas.

La teoría de elección racional favorece el individualismo metodológico: comportamiento individual e interacciones. Contiene elementos principales como son: deseos, creencias, acción e información, egoísmo y racionalidad, como ya se menciona está integrada por el enfoque institucional y neoinstitucional.

El institucionalismo, sus principios se remontan a la economía clásica con A. Smith 1723-1790; J.S. Mill 1806-1873 y K. Marx 1818-1883 (Boron, 2000), quienes analizaban instituciones sociales para explicar el intercambio económico; para ellos había cuatro supuestos: i) individuos con propensión innata hacia el intercambio, ii) egoísmo, con intereses individuales, se busca generar bienestar para toda la sociedad, iii) el mercado permite maximizar el bienestar individual por colaboración con otros individuos, y iv) la libre competencia con el mercado como institución reguladora. Se reconoce la importancia de normas e instituciones en la regulación de los conflictos, mantener el sistema legal y proteger los derechos de propiedad. La conducta humana depende de las

emociones y de los hábitos. T. Veblen 1857-1929 llama la atención sobre la necesidad de comprender la influencia de los valores, tradiciones y la cultura sobre la conducta económica. Existe una red de instituciones y valores que organiza y moldea el comportamiento de los actores. Las instituciones imponen límites a las acciones colectivas y también a las individuales; existe un problema entre información perfecta vs problemas de información para la toma de elecciones; da importancia al comportamiento macrosocial y rescata el análisis empírico.

El conductismo de David Easton 1917, busca contrarrestar su aislamiento y lograr hallar la autonomía; se enmarca en la mirada sistémica, con la que pretende entender la realidad política, con proposiciones objetivas de validez general. Easton en la segunda posguerra desarrolla investigaciones teóricas para sistematizar y generar así coherencia; procura mantener el empirismo y la interpretación teórica. En la Universidad de Chicago, en el comité de ciencia de la conducta se promovía la investigación política de muchas disciplinas para aumentar la validez y por ende la generalización; propone un esquema para analizar los sistemas políticos; sin embargo, la vida política es un sistema de conducta; la estructura del esquema tiene insumos (entradas/input) que se convierten en productos (salidas/output), las cuales son: políticas, decisiones y acciones ejecutivas. Tiene entre sus supuestos y objetivos los siguientes: a) descubrir regularidades en la conducta política para generalizar o teorizar con valor predictivo/explicativo, b) validez de generalización verificable, c) datos no proporcionados a priori, deben ser recolectados con instrumentos rigurosos y válidos para observar, registrar y analizar la conducta, d) datos medidos y cuantificados, e) no se debe confundir evaluación ética con la explicación empírica, y f) promueve la teoría e investigación entrelazadas, coherentes y ordenadas. Finalmente, sus postulados son perfeccionados por Robert Dahl y Charles Lindblom.

La ciencia política empírica de Robert Dahl 1915, es posterior a la segunda guerra mundial, es una escuela científica liberal, que sigue los principios del empirismo. Se empeña en demostrar la superioridad de los postulados y los valores pluralistas liberales; ha trabajado el funcionamiento de sistemas políticos, el comportamiento de sus actores, las posibilidades y los límites de la democracia occidental entre otras. Favorece en política escoger objetivos y alcanzarlos en su mayoría al mínimo costo posible. Tiene cuatro orientaciones para hacer los análisis políticos: i) la orientación empírica y

sistemáticamente describir, explicar y predecir acontecimientos; ii) la orientación normativa, modelos y arquetipos ideales; iii) la orientación política, acortar la distancia entre el estado actual de cosas y un futuro mejor y iv) la orientación semántica, busca esclarecer el significado de conceptos claves en la política. Clasifica los sistemas políticos en: a) legitimidad de gobierno, b) autonomía de los subsistemas y c) número de los que controlan el poder (toma de decisiones). Critica la democracia capitalista de occidente y entre los años 1993-1994 se centra en examinar las relaciones entre la ciudadanía y los representantes del poder político en las sociedades complejas.

La tradición continental, introduce valores y percepciones al análisis político y recupera la dimensión crítico-normativa.

Una exponente de la tradición continental es la escuela italiana con Norberto Bobbio 1909-2004 y Gianfranco Pasquino 1942. Formada en ideales liberales dentro de la Italia fascista, como la libertad y la justicia; su pensamiento está enmarcado en la corriente liberal-socialista. Bobbio, emprendió la búsqueda de una tercera vía entre el liberalismo y el marxismo, es decir, una alternativa revolucionaria radical y reformista, concluyendo que la única opción viable para acceder a la democracia está en el marco institucional. Con relación a la filosofía política, su función se centra en la construcción y reconstrucción en torno a los problemas relativos al poder. De hecho, desarrolla una correspondencia entre filosofía política y ciencia política: i) política tal cual política como debería ser, ii) razones por la que un poder es y debe ser obedecido, iii) no se puede pensar en una investigación de ciencia política que no plantee el concepto de política, teniendo en cuenta la realidad y iv) la ciencia es el discurso o conjunto de discursos del comportamiento político, siendo la filosofía el discurso sobre el discurso científico. Finalmente analiza la ética y la política. Para Pasquino, la ética política descansa en la idea de la autonomía de la política democrática, en donde ningún actor tenga la totalidad del poder, siendo necesarios controles, límites y contrapesos. La política debe tener una ética pública y para eso requiere un público que exija que los principios sean aplicados y que quien no los aplique, sea castigado (Quintana, 2003).

La escuela francesa incluye la tendencia liberal de Raymond Aron 1905-1983 y Maurice Duverger 1917. Aron está comprometido con la defensa radical del modelo de democracia liberal de occidente y la búsqueda de niveles de justicia social. Es escéptico

de que se pueda configurar una ciencia objetiva en el campo de la historia y de la sociedad; se le considera un relativista histórico, debido a que no es posible separar la verdad científica de la conciencia y rechaza la concepción positivista de la historia, para él la historia está abierta a múltiples desenlaces. Acepta el pluralismo y que diversas teorías sociales están para iluminar a otras, para entender así la realidad compleja y la confrontación constructiva, según los niveles de concentración del poder y competencia electoral. Duverger, se centra en los partidos políticos, en el papel de estos en la dinámica del Estado y en la concentración del poder.

El marxismo estructuralista de L. Althusser 1918-1990, N. Paulantzas 1936-1979 y C. Castoriadis 1922-1997, también hace parte de la escuela francesa. Althusser como marxista, considera la construcción de puentes comunicativos entre estructuralismo y marxismo, como constructos científicos complementarios, para analizar y comprender la realidad social. Paulantzas heredero de Althusser, favorece que el pensamiento está atravesado por la idea de la relación de clases; el modo de producción y reproducción es una unidad de conjunto de determinaciones económicas, políticas e ideológicas, haciendo que en la sociedad de producción capitalista el aspecto económico sea predominante. Castoriadis, es muy crítico del marxismo ortodoxo, del socialismo y también de su pertinencia como modelo de análisis de las relaciones sociales.

La escuela alemana de Clauss Offe 1940 y Helmut Dubiel 1973, conocida como la tercera teoría crítica, recoge el legado de la primera teoría crítica y de la segunda con J. Habermas posterior a los años sesenta como su principal exponente, también retoman aportes de N. Luhmann 1927-1998 al componer un marco de análisis; emprenden el debate contemporáneo de enfoques neoconservadores. Offe, asiste a los movimientos sociales de “mayo del 68” y a la crisis del estado de bienestar; es un proyecto ecléctico entre marxismo, sistemas, investigación social empírica y teoría crítica. El problema de la estructura capitalista está en su interior, debido a que todo no funciona en forma mercantil; existe una contradicción entre democracia de masa vs libertad burguesa. Analiza la crisis de los partidos políticos y como el corporativismo, en su búsqueda de autonomía e intereses ya no es procesado por los partidos políticos; se desfigura la frontera entre lo público y lo privado. Dubiel, analiza los alcances y las limitaciones de las dos primeras generaciones de la teoría crítica, reconociendo que no es solo dominación

o emancipación, su mayor reto es descubrir el devenir de las luchas sociales, contra los imperativos del mercado y la idea de una democracia elitista. Busca reorientar la izquierda hacia una democracia radical que frene el neoconservadurismo, al subordinar el espacio público a las lógicas mercantiles así: i) ampliación de la democracia a micro espacios domésticos, ii) transformación del modelo de organización, iii) consolidación de movimientos sociales y iv) surgimiento de organizaciones no gubernamentales ONGs.

### **3.4 Enfoques de análisis de política pública**

El análisis de política pública desde los años 80's del siglo XX hacia adelante, se ha transformado en formas diversas de ver, de comprender, de visualizar y de entender de manera general y específica el proceso de la política pública, es decir, a partir de información pertinente obtenida de múltiples fuentes lograr establecer las estrategias, métodos y enfoques a través de los cuales el estado por medio de las instituciones pone en acción su poder, para resolver problemas que afectan a la sociedad o a grupos específicos, como producto de ese análisis surgen argumentos y se transforma información para que pueda ser usada por el sistema político. El análisis es de interés de diferentes disciplinas que lo enriquecen y de paso a la sociedad que sabe utilizarlos (Roth-Deubel, 2015) (Dunn, 1981) (Jobert, 1987). El análisis es una herramienta utilizada por los gobiernos democráticos para comprender, comunicar y controlar ( (Roth-Deubel, 2015) citando a (Duran P. , 1999)) (Nioche, febrero 1982).

Cuando se sumerge en el tema de análisis de políticas públicas, debemos tener presente que a través de la historia se han desarrollado una gran variedad de teorías, métodos y técnicas, las cuales corresponden a marcos y/o macro moldes, es decir a formas de ver y pensar el mundo, el hombre y la sociedad. Aquí se hará una revisión basado en algunos autores que han realizado un increíble esfuerzo por recopilar desde su óptica todo este universo de enfoques para hacer análisis.

#### **3.4.1 El esquema de Roth**

Para (Roth-Deubel, 2015, págs. 69-115), se parte de un marco el cual estructura relaciones entre las diferentes variables, es una forma de considerar los problemas y un vocabulario interpretativo. Dentro de estos encontramos teorías definidas como un conjunto de conceptos, variables e indicadores que establecen relaciones causales y propuestas interpretativas del

mundo, también son proposiciones que explican un fenómeno. Al interior de las teorías se encuentran modelos, los cuales son una representación simplificada de un proceso. De esta manera se pueden encontrar diferentes perspectivas integradas por teorías así: elección racional/neoinstitucional, integrada por positivismo/neopositivismo/neoracionalismo; cognitivista, integrada por pospositivismo/racionalismo crítico; y crítica/interpretativa, integrada por teoría crítica y constructivismo/socioconstructivismo (Roth-Deubel, Medellín, julio-diciembre de 2008).

El positivismo considera que la ciencia positiva permite descubrir leyes (leyes causales) y así entender las actividades humanas; es de tipo incrementalista dada por medio de procesos de negociación. El neopositivismo/neoracionalismo favorece la medición de hechos con indicadores, en este sentido es de tipo utilitarista dada por medio de la elección racional. Favorece enfoques tradicionales racionales (neocorporativismo, teoría de entramado de redes o networkstheory, policynetwork/policycommunity); y enfoques neoinstitucionalistas (neoinstitucionalismo/elección racional/económico, neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo sociológico, análisis y desarrollo institucional ADI), basado en reglas, creencias, paradigmas, cultura, tecnologías y saberes dando un orden y construcción de sentido.

El neocorporativismo se destaca por favorecer: un modelo de estado corporativista, que es diferente al modelo pluralista; en donde existen relaciones de privilegio o exclusivas para grupos y el Estado. El Estado está fragmentado de manera horizontal (ministerios) y verticalmente (centro y regiones o territorios en el caso colombiano); existe relaciones entre fenómenos y todo tipo de grupos de interés. La teoría de entramado de redes o networkstheory se destaca por favorecer: i) un conjunto de relaciones de tipo específico entre ellas la colaboración, el apoyo y el control de influencias, ii) existe un conjunto de actores, iii) también unas fronteras movedizas entre los aspectos estatales y los no estatales, iv) se dan políticas públicas con interrelaciones e interdependencias, redes de influencias mutuas y jerarquías no formales, v) finalmente permite movilizar recursos políticos. El enfoque policynetwork/policycommunity se destaca por favorecer: el network, es decir, relaciones más pluralistas con intercambio de información y mayor autonomía; y el communities, es decir, relaciones más estrechas con marcadas jerarquías; así la combinación de los dos enfoques genera redes de concentración, de cooperación sectoriales, de intervención y de presión (Roth-Deubel, 2015).

El pospositivismo o racionalismo crítico destaca que los hechos pueden ser explicados, porque existe una multiplicidad de causas y efectos, además los hechos están cargados de valores; tiene presente los aspectos cualitativos, son importantes las actividades de falsación y consideran que la realidad existe; es de tipo incrementalista; favorece enfoques cognitivistas (enfoque advocacy coalitions framework ACF y marco de análisis por referencial), en donde el papel de las ideas y creencias es central. Para el enfoque ACF es importante favorecer: políticas públicas como matrices cognitivas y normativas que conforman sistemas de interpretación o representación de la realidad en que los actores insertan sus acciones; comunidades de política que compiten entre sí por dominar; con procesos de aprendizaje político y cambios en políticas a largo plazo (10 años), por influencia de coaliciones militantes promotoras; se destacan subsistemas de política integrados por actores, contexto, ideas, información, cambios tecnológicos e intereses; aquí los cambios fundamentales están relacionados con el núcleo duro-centro y los secundarios integrados por políticas, reglamentaciones que no cuestionan el núcleo duro (Kuhn, 2006 (1962)) citado por (Roth-Deubel, 2015); destaca cambios importantes y cambios menores que repercuten en aprendizajes; y finalmente consideran que los choques internos y los acuerdos negociados facilitan la presencia de oportunidades. El marco de análisis por referencial favorece: tres elementos a) problemas de la racionalidad de los actores, b) el papel de la administración pública, c) las redes de actores; la política pública es una imagen de la realidad sobre lo que intervenir, es decir, el referencial el cual es interpretado como valores, normas, algoritmos e imágenes, integrados a nivel global, sectorial y por operadores de transacción entre los niveles globales y sectoriales (Roth-Deubel, 2015) (Roth-Deubel, Medellín, julio-diciembre de 2008).

Dentro de la perspectiva crítica interpretativa se ubica la teoría crítica y el constructivismo, la primera, destaca que la realidad existe pero es de imposible acceso, es orientada por valores, la objetividad es ilusoria, se favorece la construcción histórica de problemas, modifica la infraestructura comunicativa que mantiene y reproduce la dominación, identifica relaciones de poder y manipulación; desarrolla la teoría de acción comunicativa y destaca que las acciones públicas son acciones de comunicación. La segunda, también denominada social constructivismo, destaca con relación a la realidad que es relativa y que es una construcción social, es decir, el comportamiento y la realidad son subjetivas, por lo tanto la objetividad no existe; se apoya en la Gestalt (Max Wertheimer 1880-1943); se fundamenta en factores históricos y en contextos, por lo tanto

cada experiencia es única y no generalizable; busca la credibilidad social; desarrolla el análisis del discurso destacando narraciones, historias de vida, relatos y la retórica. Favorece enfoques interpretativistas (marco de análisis narrativo de Emery Roe y análisis deliberativo, 1994) y los cuales dan importancia a contextos y saberes locales, al igual que a los argumentos. El enfoque marco de análisis narrativo de Emery Roe favorece: que los relatos por si mismos tiene fuerza en el desarrollo de una controversia, los relatos tienden a mantenerse aun en presencia de datos empíricos, porque subyacen en las creencias de los actores y decisores; también son importantes la deliberación, la credibilidad y la capacidad de persuasión; el análisis narrativo tiene en cuenta guion, los contrarrelatos, los metarrelatos y el replanteamiento de los problemas. El enfoque análisis deliberativo favorece: poner el énfasis en factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos de análisis; destaca el diálogo con tesis relativistas que facilita los procesos de decisión; también destaca lo siguiente, experiencias deliberativas, que el presupuesto sea participativo, la consulta previa y abre los procesos a ciudadanos comunes y corrientes (Roth-Deubel, 2015).

### **3.4.2 El universo epistemológico y de perspectivas, además de la historia en ciencias políticas por Losada y Casas**

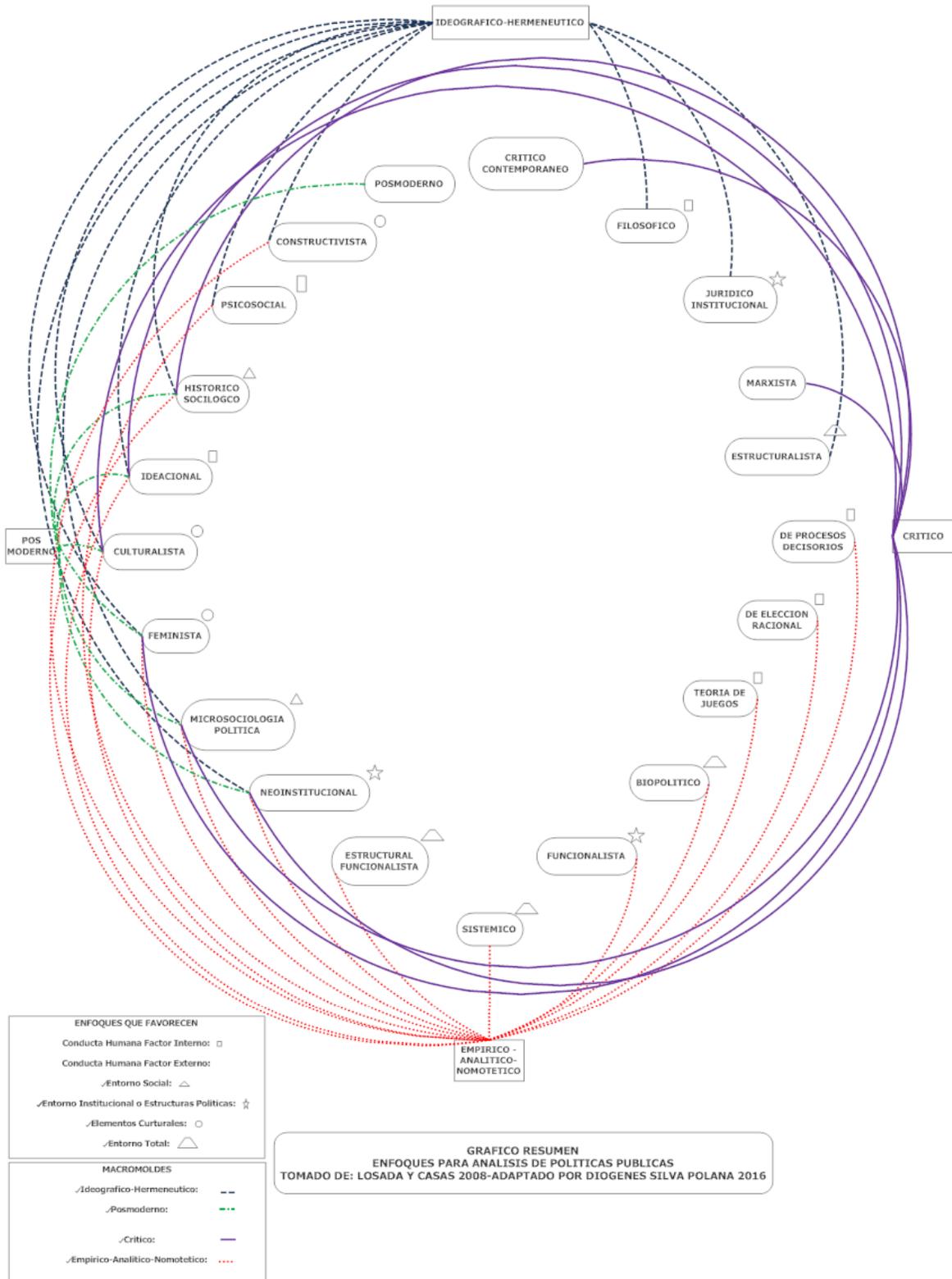
En el libro de (Rodrigo Losada L., 2008), hacen una exploración bastante generosa de las diferentes perspectivas epistemológicas, ubicando 19 enfoques y 2 conjuntos de enfoques para el análisis de políticas públicas. Inician definiendo aspectos generales como son los conceptos de macromoldes y micromoldes; el primero integra valores, principios y ejemplos sobre cómo avanza una ciencia específica, por ejemplo, *“todos los organismos vivos están conformados por una o varias células”*, no admite excepciones, es una proposición universal/general; el segundo es una “disección” del primero, siendo más específico incluyen un espectro de perspectivas, procedimientos y recursos para investigar, abarca desde enfoques, pasando por teorías y moldes, hasta una diversidad de métodos y técnicas. Por enfoque se considera como un poderoso reflector para ver ciertos aspectos de la realidad, es decir, señala problemáticas particulares, privilegia unos conceptos, parte de unas presuposiciones generalmente implícitas, maneja ciertas reglas de inferencia para llegar a conclusiones válidas. Una teoría como un conjunto de presuposiciones generales casi siempre interrelacionadas sobre una serie de fenómenos. Y finalmente los modelos son una representación simplificada de una teoría; hasta aquí

se alude a varios casos que tienen algo en común, ejemplo, *“la rosa suele ser roja, los caballos relinchan, las hojas de los árboles en primavera generalmente son verdes”*. Métodos y técnicas hacen referencia a la singularidad del fenómeno, por ejemplo, *“esta flor es roja”* (Rodrigo Losada L., 2008).

Destaca cuatro macromoldes. i) ideográfico o hermenéutico: interpreta textos, fija su verdadero sentido, tiende a centrar su atención en una descripción de casos específicos, examinados a profundidad; busca la intención de los actores sociales y persiguen un interés práctico, además la comprensión de los fenómenos; cada evento es único e irrepetible, de esta manera la identidad se construye socialmente, es relativa al entorno, las ideas y la libertad humana que no son generalizables; también tiende a comprender la realidad. ii) crítico: con la tendencia a develar y descubrir las injusticias y denunciarlas; su interés es emancipatorio; recurren a la historia para extraer lecciones y guiar la acción política; acogen tesis marxistas. iii) nomotético o empírico-analítico: sigue el método científico, buscando encontrar y descubrir con una pretensión descriptiva o causal; ambiciona predecir y controlar; que el conocimiento sea aceptado o rechazado por miembros de la ciencia; considera que en una investigación solo los juicios sobre los hechos encajan en el saber científico; siguen el individualismo metodológico basado en fijar la atención en unidades menores; busca controlar variables, produce proposiciones generales, establece leyes nomotéticas y permite hacer predicciones. iv) posmoderno: el valor primordial es el relativismo, se caracteriza más por lo que rechaza: racionalismo, empirismo, todo patrón establecido que evalúe y legitime un discurso.

Establece que los tipos de presuposiciones en que se basan los macromoldes son de orden: ontológico, relativos a la naturaleza de la realidad por ejemplo *¿Hasta dónde puede el ser humano transformar su entorno?*; de orden epistemológico, relativas al alcance del conocimiento por ejemplo *¿Cómo y hasta donde puede conocerse lo que existe más allá del individuo?*; de orden axiológico, dotados de carácter normativo o referidas a unos valores en juego, en el ejercicio de la investigación social por ejemplo *¿Es más importante explicar que comprender?*; de orden metodológico, relativas a caminos y medios para llegar a conclusiones por ejemplo *¿Cuál es la unidad apropiada de análisis: realidades abstractas (estado) o realidades observables (conducta de un jefe de gobierno)?* (Rodrigo Losada L., 2008). A continuación, la figura 1 establece las conexiones entre macromoldes y resume los enfoques.

Figura 1. Resumen y relación de enfoques.



Entre los enfoques que privilegian el interior del ser humano, favoreciendo la conducta política de las personas y buscan entender la conducta humana a partir de factores que se encuentran en su mundo interior, se ubican aquí el enfoque de elección racional, teoría de juegos, procesos decisorios, ideacional, filosófico y psicosocial, ver tabla 1.

**Tabla 1.** Enfoques que privilegian en interior del ser humano (Rodrigo Losada L., 2008).

ENFOQUE	CONCEPTO	PRESUPOSICIONES	REGLAS DE INFERENCIA
ELECCIÓN RACIONAL	Surge a mediados del siglo XX y se destaca por explicar las decisiones políticas de los ciudadanos a partir de las creencias sobre los beneficios y los costos; aquí es importante la utilidad esperada. Se le denomina también teoría de elección racional, teoría política formal, teoría política positiva y economía política. Busca entender las decisiones bajo supuestos de racionalidad. Dentro de los autores más destacados se encuentran K. J. Arrow 1994, A. Downs 1973, D. Black 1958, J. M. Buchanan 1980, G. Tullock 1980, M. Olson jr 1993, W. H. Riker 1962. Se basa en presuposiciones como: a) los fenómenos políticos son producto de decisiones individuales, b) los individuos son capaces de ordenar sus preferencias, c) todo ser humano busca satisfacer sus preferencias, es auto interesado y egoísta, d) al elegir una meta busca maximizar su satisfacción. Los conceptos más utilizados son: saber, costos, beneficios, probabilidades, riesgos, utilidad, utilidad esperada, maximizar, racional, información, alternativas, opciones, entre otras. Al ocuparse de decisiones busca responder a preguntas como, por ejemplo: ¿Por qué un actor escoge un curso de acción y no otro?, entender esto adquiere profundo significado.	Se destaca que las creencias carecen de fuerza motivacional por sí mismas	Son: que el analista se pone en el lugar del analizado para identificar cuál es su meta prioritaria, busca también cuales son las alternativas dos o tres, además de estimar el costo/beneficio con relación a cada alternativa, la posibilidad de hacerla realidad e identificar la alternativa más satisfactoria, por último, pone atención según las consecuencias; para que sea la escogida la alternativa apropiada.
TEORÍA DE JUEGOS	Explica las decisiones políticas de los ciudadanos a partir de las creencias sobre los beneficios y los costos, aquí es importante la utilidad esperada. Es un instrumento de verificación empírica y una herramienta de la teoría de elección racional. Ayuda a comprender la manera como dos o más actores individuales o colectivos toman decisiones; en donde sus respectivos intereses se encuentran en conflicto y así, obtener el mayor beneficio, depende entre otras cosas de las decisiones de los otros. Entre sus antecedentes se puede encontrar al matemático Euclides en el año 330 AC y hasta su nacimiento formal en 1928 con John Von Neumann, en conjunto con O. Morgenstern 1928, también a los creadores de las escuelas Rochester school como W.H. Riker (citado por Amadae y Bueno de Mesquita en 1999), la Virginia School por J.M. Buchanan y G. Tullock, la Chicago School por G. Becker y G. Stigler, y la Indiana School por V. Ostrom y E. Ostrom (citados por Fiorina en 2001). Favorece investigar la realidad mediante la modelación matemática de procesos económicos, políticos, sociales y ambientales; de la misma manera acude a métodos matemáticos para el estudio de procesos decisorios conscientes, donde hay posibilidad de conflicto y de cooperación (dilemas sociales). Su mayor avance es la cooperación, se ha visto que se puede cooperar, renunciando a los		

ENFOQUE	CONCEPTO	PRESUPOSICIONES	REGLAS DE INFERENCIA
	intereses personales por el bien común. Los conceptos más utilizados son: jugadores, juego, recursos, reglas de juego, jugada, movimiento, acción, resultados, pago, matriz de pago, abonos secundarios, estrategia, información, estrategia dominante, equilibrio, estrategia minimax, punto de equilibrio, solución, juegos de cooperación y no cooperación, según número de jugadores, según resultados y según duración del juego. Gusta de hacer uso del método deductivo.		
LOS PROCESOS DECISORIOS	Permite entender porque en el mundo político se toman decisiones; se mira el proceso como una serie de decisiones individuales concatenadas, unas más influyentes que otras, en donde la decisión final puede no corresponder con la idea inicial. Se identifican dos tipos de aproximaciones: a) de orden institucional u organizacional, b) de corte psicosocial. Estudia las decisiones como procesos, este enfoque surge hacia 1950 con Richar Snyder 1954 y Harold Lasswell 1956, también hace aportes R.A. Dahl 1961. Aquí los conceptos más utilizados son: decisión, proceso decisorio, actores o participantes, alternativas de decisión, contexto, perspectivas o creencias del decisor, información disponible, resultado del proceso.	Se destaca la importancia de analizar los procesos desde su interior.	Favorece tres reglas i) perspectiva del actor racional, ii) proceso organizacional y iii) política gubernamental. Los métodos más utilizados se encuentran la reconstrucción del proceso en cuestión, identificar actores principales, la percepción del problema, los intereses en juego, la secuencia de decisiones y el contexto de estas, haciendo énfasis en puntos críticos donde una decisión dio una dirección definitiva al proceso.
IDEACIONAL	Se enfoca en un proceso de cambio de gobierno a largo plazo, por esta razón es importante examinar las ideas de quienes conformaban el gobierno o al ciudadano que se quiere entender, además destaca la fuerza de una idea. Esta forma de análisis surge hacia 1980, en el área de políticas públicas, entre sus autores están M. Weber 1920-1984, Denzau y North 1994, Goldstein y Keohane 1993, Garrett y Weingast 1993 y Blyth 2002. Hace énfasis en las ideas propias o ajenas, en la forma como la persona conceptualiza o raciocina sobre un conjunto de oportunidades y como esto incide al tomar una decisión; también hace énfasis sobre ideologías con peso específico y el contenido intrínseco de las ideas; favorece las ideas como factor importante en el cambio de reglas de juego; y presta mucha atención en la génesis o proceso de formación de las ideas. Los conceptos más utilizados son ideas, modelos mentales como representación externa de la cognición del individuo para interpretar su entorno, además, creencias procesadas por individuos, sistemas de creencias como puestos focales en los que converge la conducta de los actores y esquemas interpretativos. Los problemas que trata son los cambios institucionales	Se destacan las ideas que ejercen impacto real para transformar las instituciones, las relaciones entre actores políticos, para orientar en una dirección la realidad política, sin embargo, no excluyen la incidencia de otros factores.	Favorece hacer evidente como las ideas ejercen su impacto y por supuesto aportar las evidencias. Su metodología más utilizada consiste en intentar explicar los vacíos con evidencias, así mismo, demostrar el efecto de las ideas, es adicional al de otras variables como determinantes de la política.
FILOSÓFICO	Sus autores más relevantes son J. Rawls 1971-1979, J. Locke 1632-1704, N. Bobbio 1985-1989, M. Foucault 1966-1990 y J. Habermas posterior a 1950 y más antiguamente con Platón en el siglo IV AC. Hace énfasis en actuaciones políticas correctas e incorrectas; la explicación se encuentra en concepciones filosóficas y en principios morales, éticos o axiológicos del comportamiento. Su rasgo fundamental es el pluralismo; el estudio humanístico de la política; su compromiso es teorizar la crítica, el diagnóstico de normas, las prácticas y formas de organización de la acción política en el pasado y presente, así como contextos propios y ajenos, también se interesa en la justicia, la democracia, la	Aceptar como cierta la concepción filosófica y ética del ser humano y a partir de ella buscar respuestas a las preguntas	Son a) una sólida concepción ética y filosófica sobre el ser humano y el mundo, con riguroso raciocinio destinado a guiar la organización política, y b) hacer visible determinadas conductas políticas y emitir juicios de valor pertinentes con la situación. El método preferido es el deductivo y discursivo ceñido a las normas de la lógica y su unidad de análisis es el

ENFOQUE	CONCEPTO	PRESUPOSICIONES	REGLAS DE INFERENCIA
	naturaleza, los bienes públicos, la división de vida secular y religiosas; destaca retroalimentar áreas como la historia, la filosofía y las relaciones internacionales con impacto en las políticas públicas. Debido a su antigüedad no hay conceptos comunes utilizados por sus exponentes y estos se preocupan fundamentalmente por responder a preguntas como ¿Cuál es el deber ser de las cosas?		Estado.
PSICOSOCIAL	Desarrollado a partir de 1950, se interesa en las expectativas, las creencias, las percepciones, los sentimientos, los prejuicios, las reacciones emocionales y las motivaciones, también por factores de índole psicológico desarrollados al interior de la persona; para sus autores la conducta está determinada por la percepción o las creencias que se tienen sobre de la realidad, que llevan a interpretar de una forma específica el entorno. Entre sus autores más sobresalientes se encuentran Angus Campbell 1950, también Merriam 1921, H.F. Gosnell 1924 y H.D. Lasswell 1930-1934. Este enfoque representa la revolución conductista y los conceptos más utilizados son actitud, motivación, creencia, percepción, sentimiento, preferencia, predisposición, estimulación, opinión, juicio, conducta, cognición, evaluación, afecto, emoción, liderazgo, atracción y personalidad entre otros. Se interrogan por los factores psicológicos que explican una conducta. Tiene ventajas y desventajas, en la primera se encuentra: penetra el interior del actor político con rigor y validez, como ningún otro enfoque; generaliza y predice el comportamiento electoral. En la segunda se encuentra: subvalora el papel de las instituciones, la historia y los procesos de colaboración y el conflicto entre las instituciones y otros actores políticos; le ha costado trabajar el cambio político y social.	Están centradas en los individuos como actores de la historia y del mundo político, sobre cómo estos perciben los eventos del entorno y su incidencia en el comportamiento político, en fin, cual es la actitud al tomar una decisión.	Son a) los procesos se explican como producto de interacciones individuales, b) buscar el sentido que el individuo otorga a su conducta, c) lo que importa son las actitudes, las creencias o las reacciones emocionales que preceden la conducta. El método preferido es el científico; el universo o la muestra representativa son su técnica principal; también utiliza la encuesta, la entrevista a profundidad, observación estructurada, análisis de contenido, grupos focales y diseños experimentales.

Ahora entre los enfoques que privilegian el exterior del ser humano se encuentran varias características adicionales que los agrupan, i) los que privilegian el entorno social que incluye el histórico-sociológico y el de microsociología política; ii) los que privilegian las instituciones que incluye el jurídico institucional, funcionalista y neoinstitucional; y iii) los que privilegian el entorno cultural que incluye el estructuralista, el sistémico, el estructural-funcionalista y el biopolítico (Rodrigo Losada L., 2008).

Los que privilegian en entorno social o también llamado entorno sociológico, examinan las relaciones entre política y sociedad; miran el mundo político como un conjunto de individuos, grupos, asociaciones, partidos, clases sociales, estados y sociedades, entre otros, que se mueven dentro de él y los procesos sociales en los cuales se involucran. El aspecto individual poco cuenta, salvo si se trata de líderes destacados que generen grandes transformaciones. Para estos los conjuntos tienen regularidades de comportamiento detectable que buscan descubrir, ver tabla 2.

**Tabla 2.** Enfoques que privilegian el entorno social (Rodrigo Losada L., 2008).

ENFOQUE	CONCEPTO	PRESUPOSICIONES	REGLAS DE INFERENCIA
HISTÓRICO SOCIOLOGICO	Es también muy antiguo, se remonta a varios análisis de política hechos por Aristóteles 343 AC, también se destacan N. Maquiavelo 1513, C-L. S. barón de Mostesquieu 1748, A. Tocqueville 1835-1840 y V. Pareto 1916; privilegia las lecciones de la historia y examina con preferencia macro fenómenos políticos, como las revoluciones por ejemplo y se inclina por el colectivismo metodológico. En este enfoque se encuentran los predecesores más directos de la ciencia política en cuanto a ciencia, por las ventajas del método comparativo; en oposición a los exponentes del enfoque filosófico, aquí, los autores manifiestan interés por respaldar sus aseveraciones con evidencias empíricas, intentando identificar las causas de los fenómenos que estudian. Debido a su antigüedad no se presentan conceptos comunes y se preocupan por responder a preguntas relacionadas con el aseguramiento de una vida digna dentro del sistema político, centrados en hechos históricos y en el comportamiento observado de los grupos, en los diversos contextos políticos que han existido.	Se basa al menos en cinco presupuestos (de ellos tres de orden empírico-analítico, uno de orden hermenéutico y uno de orden propio al enfoque), así: a) busca diferenciar las argumentaciones filosóficas y abstractas de las basadas en hechos observables y rigurosos; b) es posible identificar tendencias en la vida política de los pueblos; c) es conveniente comparar las experiencias históricas de las colectividades que sean similares, para entender mejor sus razones; d) el análisis politológico se centra en grandes colectividades las cuales son tomadas como un todo, sujetas a determinadas fuerzas; y e) la historia es considerada "muestra de la vida", es decir, al analizar los hechos vividos permite descubrir la razón de sus triunfos y fracasos.	Son: i) este enfoque para llegar a conclusiones validas necesita verificación empírica, ii) su fuente de datos para dicha verificación son las experiencias históricas de anteriores colectividades humanas con características similares a las analizadas y iii) compara la unidad escogida con otras similares para detectar semejanzas, diferencias y descubrir las tendencias que las rigen. El método utilizado es el histórico comparativo con apoyo en fuentes secundarias; también acude a la observación atenta, sistemática y comparativa. La unidad de análisis es el sistema político.
MICROSOCIOLOGIA POLITICA	No tiene en cuenta la historia y relaciona entre si los rasgos sociológicos de los individuos; su plan es describir y explicar fenómenos políticos y se inclina por el individualismo metodológico. Entre sus autores más destacados se encuentran M. Duverger 1951-1957 y P.F. Lazarsfeld, B. Berelson y H. Gaudet 1944. Es necesario tener en cuenta que existen varias corrientes integradas así: a) la europea que se interesa en las bases sociales de partidos políticos, del voto, de los conflictos y de las relaciones de poder, b) la de Estados Unidos denominada también organizacional, porque se interesa en los grupos que interviene en el mundo político, los partidos políticos, los grupos de interés y de presión y en la incidencia de las redes sociales sobre el comportamiento político. Los conceptos más utilizados son análisis de hechos, estructura social, características sociales, condición socioeconómica, rasgos socio demográficos, factores sociales, grupos, conflicto social, intereses compartidos, redes sociales, contexto social, asociaciones, extracción social, sociedad civil, estado, capital social y presiones sociales. Se interesa por responder a interrogantes como por ejemplo ¿Cómo personas con similares características a menudo coinciden en su forma de votar?	Su supuesto básico en la mutua y constante incidencia entre el entorno social y la conducta política de un actor individual o colectivo y la incidencia del entorno social sobre la conducta; considera que a un mismo entorno social una misma conducta y ante contextos diversos, se desarrollan diversos comportamientos; también que la mejor forma de entender fenómenos políticos es analizando grupos o asociaciones.	Analizar uno a uno los rasgos del entorno social que inciden en la conducta política, para identificar los asociados a la conducta estudiada. La unidad de análisis es el individuo, pequeños grupos o colectividades, tipos de territorios (corriente ecológica o geográfica); los métodos y técnicas albergan la consulta de fuentes estadísticas, encuestas, estudio de casos, análisis de redes y diseños experimentales.

Para los que privilegian las instituciones, valga la redundancia, las instituciones son una pieza insustituible de todo el sistema político y da estabilidad; las reglas de juego son el eje de la actividad política que determinan las interacciones de los actores, los cuales prevén desarrollos y colaboran en la solución de conflictos, ver tabla 3

**Tabla 3.** Enfoques que privilegian las instituciones (Rodrigo Losada L., 2008).

ENFOQUE	CONCEPTO	PRESUPOSICIONES	REGLAS DE INFERENCIA
JURÍDICO INSTITUCIONAL	Surge formalmente a partir de mediados del siglo XIX, primero en el Reino Unido y Estados Unidos y a mediados del siglo XX en América Latina. Se remonta hasta Aristóteles quien comparo una serie de constituciones de ciudades-Estado de su época para determinar cuál producía mejores resultados en el largo plazo; se destacan también H. Finer 1932-1961, C.J Friedrich 1950-1975, M. Duverger 1955-1986. Se le conoce como política comparada o como viejo institucionalismo. En si es una corriente clásica que se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales del sistema de gobierno y como determinan el comportamiento político. Los conceptos más utilizados son institución, poder, régimen, estado, ley, constitución, división de poderes, legitimidad, autoridad, estatus, competencia, estructura. Pretende resolver preguntas como, por ejemplo: según las normas establecidas ¿cuál es la naturaleza de estas?	Se encuentra que lo más importante del mundo político se expresa y tiene lugar a través de las instituciones establecidas legalmente o por derecho consuetudinario; las instituciones determinan la conducta de las personas; las normas bastan para regir una sociedad por lo tanto si cambia la norma se transformara una sociedad; se considera que el poder político reside en las instituciones o en quien las representes.	Se enmarca en el análisis político discursivo, deductivo, que gira en torno a las instituciones y a las normas que las generan; tiene en cuenta la historia, las competencias y las relaciones con otras instituciones, haciendo comparaciones de la misma institución en varios países para apreciar su naturaleza, sus limitaciones y claro sus potencialidades; aquí es válido personificarlas atribuyéndoles objetivos, derechos y deberes; no muestra interés por medir o cuantificar fenómenos. En su metodología se encuentra a) análisis de la naturaleza y exigencias de las macro instituciones, b) exegesis de textos constitucionales, entre otros, c) consulta de textos institucionales entre otros, así como historias y relatos de hechos contemporáneos, d) en ocasiones emplea sistemáticamente el método comparativo para producir tipologías.
FUNCIONALISTA	Impulsado desde 1950 bajo la influencia de la biología, presenta rasgos comunes con otros enfoques como el estructuralista, sistémico y estructural funcionalista, pero con una visión menos abierta del entorno de gobierno y del mundo político. Se preocupa por funciones y disfunciones de las partes de una institución o con respecto a otra. El sistema político requiere el desarrollo de ciertas tareas para no desaparecer; se interesa en identificar funciones imprescindibles de un sistema de gobierno, que estructuras deben cumplirlas y porque procesos. Los padres del enfoque son Augusto Comte 1830-1842 y Émile Durkheim 1893, igualmente son autores T. Parsons 1951-1999 y R.K. Merton 1957-1964, entre otros. Los conceptos más utilizados son función, funcional, rol, ajuste, adaptación, proceso, estructura, institución, disfunción, función manifiesta, función latente y exigencia funcional entre otras. Intenta responder a preguntas como ¿Qué funciones cumple una institución política o una estructura?	Se destaca i) para profundizar en el acontecer político y la realidad social se debe preguntar por la función que cumple algo con respecto a algo, ii) la duración y estabilidad de un sistema se explica por el adecuado funcionamiento de las estructuras, iii) es posible determinar el estado de cosas indispensables para que un sistema social persista en el tiempo y satisfaga a sus miembros y iv) existe una preocupación por encontrar condiciones de equilibrio homeostático del sistema adaptativo a pesar que el entorno se encuentre en cambio	Está establecido que cualquier cosa que sea reiterativa es objeto de análisis funcionalista, también establece consecuencias que el objeto de estudio tiene para las estructuras; le interesan las consecuencias de las acciones, de los procesos y de las relaciones; le importa describir procesos y por medio de cual estructuras se contribuye o perjudican el sistema. Los contenidos metodológicos más utilizados son la etnografía, las encuestas, las mediciones.
NEOINSTITUCIONAL	se describirá en el ítem 3.5.		

Los enfoques que privilegian el entorno cultural valoran esta diversidad, aquí la realidad social está condicionada por filtros culturales, la incidencia cultural multiforme repercute en el mundo político condicionando la identidad política de cada actor, sus creencias, emociones y conducta, ver tabla 4.

**Tabla 4.** Enfoques que privilegian el entorno cultural (Rodrigo Losada L., 2008).

ENFOQUE	CONCEPTO	PRESUPOSICIONES	REGLAS DE INFERENCIA
CONSTRUCTIVISMO	Tiene autores como A. Wendt 1992, J.S. Dryzek 1997 y R.C. Carpenter 2003, entre otros. Surgió como una reacción al positivismo radical y al racionalismo extremo debido a sus pretensiones de objetividad y certeza; su argumentación se basa en que el ser humano vive en un entorno social condicionando su capacidad para conocerse a sí mismo, al entorno y por esta razón es que no existe posibilidad de objetividad y certeza; tiene influencia del marxismo, de la sociología y de la filosofía; acepta realidades independientes pero reconoce que los fenómenos sociales son contruidos socialmente y se pueden someter a verificación empírica; tiene una versión muy radical que se incluye en el enfoque posmoderno; este enfoque es compatible con los demás del entorno cultural, pero también con algunos institucionales; tiene notable acogida para estudiar relaciones internacionales y política comparada, como una reacción ante los vacíos jurídicos de teorías neoliberales. Los conceptos más utilizados son identidad (es), significado, construcción social, cultura, entorno social, reglas y normas, construir, intereses, sentido, significado, entre otros. Intenta responder a preguntas como por ejemplo ¿Cómo se autodefinen los actores que se pretenden estudiar?	Asume que los actores políticos son un producto social, su identidad es construida por el sistema colectivo de significados y normas dentro del cual se mueven; los intereses, las creencias, los afectos y conductas están determinadas por el entorno social; la realidad material solo adquiere significado al ser interpretada por la sociedad; también los actores que reproducen la cultura pueden modificarla, transformando su propia identidad; además elaboran discursos justificativos inconscientes e impuestos por las relaciones de poder	Favorecen descubrir la identidad subjetiva de cada actor, sus intereses, experiencias y reglas entre otras, que han creado esa identidad examinando el discurso. En su metodología se destacan técnicas semióticas, lingüísticas, recuento de procesos históricos, diferenciación de contextos sociales y la unidad de observación es el individuo en su contexto, nunca solo.
CULTURALISMO	Desarrollado bajo la influencia de antropólogos sociales como reflejo de las realidades políticas, de dificultades en la democracia, odios raciales y discriminación a minorías entre otras. Irrumpe en la segunda mitad del siglo XX, por fuerzas del interior y del exterior de la disciplina. Con autores como R. Benedict 1887-1948, M. Mead 1901-1978, R. Linton 1893-1953 y C. Geertz 1926-2006. Hace énfasis en la incidencia de la cultura política, políticas culturales, textos que estudia la cultura, representaciones compartidas, problemas de identidad, poder, exclusión, llama la atención sobre factores culturales que inciden en forma multifacética y profunda; es con frecuencia un ejercicio interdisciplinario, es escéptico de la posibilidad de generalizar fenómenos, porque entre más se profundiza, más únicos se vuelven y poco repetibles; busca reconocer la validez de nuevos métodos y técnicas de investigación cultural. También conceptualiza lo político así: a) problematizando, es decir cuestionando verdades; b) contextualizando el aquí y el ahora de fenómenos; c) pluralizando sujetos	Dirigidas a que el ser humano percibe la realidad social dentro de una cultura determinada porque el conocimiento es relativo; es imposible medir la cultura ya que cada una tiene matices distintos para cada concepto.	Incluyen: que la cultura debe ser entendida desde adentro, que se debe evitar el simplismo y la existencia de disidencias; aunque utilicen técnicas no gusta de hacer generalizaciones. En su metodología están elementos narrativos, culturales, históricos, análisis semióticos, etnografía y el raciocinio discursivo.

ENFOQUE	CONCEPTO	PRESUPOSICIONES	REGLAS DE INFERENCIA
	<p>políticos y temas de controversia tradicional, mirando lo político más allá del estado; y d) especificando y contribuyendo a precisar diferencias. En la actualidad se preocupan por las formas de ejercicio del poder y de la dominación subyacente a la cultura. Los conceptos más utilizados son cultura, poder, dominación, aprensión, desigualdad, exclusión y narrativas entre otras. Intenta responder a preguntas como por ejemplo ¿Cuáles valores culturales subyacen bajo el problema político?</p>		
<p>FEMINISMO</p>	<p>Surge a finales de 1960 influido por el movimiento feminista, pero son diferentes movimiento y enfoque. Entre sus autores más destacados están J. Tronto 1993, C. Pateman 1988 y C. Scott 1995, con antecedentes en M. Wollstonecraft 1759-1797 y J.S. Mill 1869. Este enfoque es una corriente intelectual que se ocupa de un saber y considera corregir errores de género en dicho saber; tiene antecedentes en la época de la ilustración. Se ocupa preferiblemente de ciertas formas de exclusión, invisibilización política por factores institucionales y culturales, sesgo en políticas públicas; crítica concepciones filosóficas de la política y se ha desarrollado desde las perspectivas liberal o marxista radical; se impone llegar a una ciencia política penetrada por la perspectiva de género, debido a que es fuente de identidad y por tanto origina perspectivas distintas frente a lo político. Los conceptos más utilizados son femenino, masculino, machismo, diferencias de sexo, diferencias de género, discriminación, exclusión, sujeción, subordinación, injusticia, liberación, reivindicación, autonomía, inclusión, reconocer derechos, identidad, sexismo, androcentrismo y patriarcalismo entre otras. Intentan responder a preguntas por ejemplo ¿Tienen las mujeres una conducta política relevante diferente de los hombres?</p>	<p>Como: i) las estrategias de las elites políticas masculinas, los recursos disponibles y tradiciones culturales que a través de la historia privilegian la condición de hombres por ser hombres y debilitan la condición de la mujer por ser mujer, y ii) es posible encontrar una concepción del mundo político y social sin discriminación.</p>	<p>Se destacan: a) debido al predominio masculino puede haber sesgo discriminatorio contra la mujer, en ese caso el análisis debe tener perspectivas de género, no solo de sexo; b) se interesa en descubrir y desentrañar estos sesgos de los textos; c) el género femenino tiene diversas modalidades que reclaman identidad propia; d) sigue principios del método científico; y e) busca capturar la incidencia de las diferencias de género en el fenómeno político. La metodología más utilizada es la de la corriente empírico-analítica, entre otros.</p>

Los enfoques que privilegian el entorno total hacen acento en la preocupación singular por los entornos, dentro del cual tiene lugar el fenómeno político, teniéndolos en cuenta de la forma más completa posible, ver tabla 5.

**Tabla 5.** Enfoques que privilegian el entorno total (Rodrigo Losada L., 2008).

ENFOQUE	CONCEPTO	PRESUPOSICIONES	REGLAS DE INFERENCIA
ESTRUCTURALISTA	<p>Autores importantes K. Marx, E. Durkheim, M. Weber y O. Hintze entre los años 1861 a 1940, también están L. Althusser 1918-1990, Q. Wrigth 1946 y T. Skocpol 1979-1984. Este enfoque examina el entorno social cultural, político y económico del hecho, sus antecedentes históricos, deja libertad para que según la familiaridad con el tema investigado se decida el aspecto específico a profundizar; el término estructura es introducido por Herbert Spencer hacia 1850 en ciencias sociales, para describir fenómenos sociales por analogía con organismos vivos, designa la manera como está construido algo, denota las relaciones entre las partes de un todo, es una corriente amplia y multiforme con tendencia a comprender y explicar la realidad social y política a partir de un análisis de las estructuras que lo componen; examina micro procesos históricos como por ejemplo revoluciones y formación de estados entre otros, también abarca estudiosos de redes sociales las cuales configuran estructuras más variadas y superpuestas. Los conceptos más utilizados son estructura, estructural, estructuralismo y estructurar entre otros. Intenta responder preguntas como por ejemplo ¿Cuáles son los factores estructurales que determinan la situación o proceso estudiado?</p>	<p>Son: i) no se puede entender a no ser que se tome una visión global total de las estructuras sociales, económicas, políticas, culturales, internacionales e históricas que incidan en los eventos aludidos, en especial las más duraderas y difíciles de modificar; las partes no se entienden por características intrínsecas, sino por sus relaciones con otras partes y con el todo en donde están; ii) privilegian la atención sobre el funcionamiento de estructuras sociales y políticas, no sobre conductas de individuos, favoreciendo el colectivismo metodológico; y iii) las estructuras ya identificadas o por identificar, existen, y pueden ejercer efectos sobre otras estructuras y su utilidad es heurística.</p>	<p>Son: comprender el fenómeno con visión global y encontrar su significado profundo dentro de un todo; destaca que se debe discriminar entre factores profundos y los determinantes, además de los que son superficiales o aparentes; busca determinantes globales; hace uso de análisis empíricos; y finalmente tiene en cuenta la intencionalidad, la motivación, las estrategias y resultados de dinámica estructural (determinismo social). En su metodología utiliza elementos históricos y comparativos entre otros.</p>
SISTÉMICO	<p>Construido por varios autores entre los que se destaca L.V. Bertalanffy 1901-1972, pero irrumpe en política con David Easton en 1953: destacándose que al interior del sistema diversas estructuras desempeñan diversas y complementarias funciones, en constante interacción con su entorno, de él obtiene recursos para funcionar y se afectan mutuamente, conservando un equilibrio constante denominado "homeostasis", adaptándose y entendiendo las exigencias del entorno y su interior. Para los interaccionistas lo importante son las interacciones de los actores, no las motivaciones, destaca inputs y outputs; tiene competencias para analizar política internacional o doméstica y es posible combinar con otros enfoques. Suministra categorías específicas para analizar el entorno; es un conjunto de componentes diferenciados e interdependientes. El sistema social ha tomado cuatro formas: i) historicista, ve la sociedad como un todo, sometida a unas leyes históricas e ineludibles y centrando su atención en identificarlas; ii) estructural-funcionalista, hace énfasis en las estructuras componentes básicas del sistema y en las funciones que cumplen, también en</p>	<p>Tiene ciertas leyes comunes: a) identifica en cada uno un núcleo de partes interrelacionados entre sí, es decir, un sistema, b) inserto en un entorno en donde interactúa, c) a su interior como en sus interrelaciones con el entorno, se observa ciertos comportamientos repetitivos, es decir, patrones identificables de comportamiento.</p>	<p>Se puede encontrar que para validar es necesario: seleccionar interacciones con puntos de referencia en común; determinar insumos, productos, procesos de transformación de insumos en productos, amenazas al equilibrio, interacciones de unas partes con otras, procesos de retroalimentación, situaciones de tensión y otros aspectos propios del enfoque. En su metodología trabaja elementos cualitativos y cuantitativos; también el sesgo interpretativo.</p>

ENFOQUE	CONCEPTO	PRESUPOSICIONES	REGLAS DE INFERENCIA
	<p>estructuras generadoras de funciones al interior del sistema; iii) interaccionistas, los componentes del sistema son los actores y sus acciones; así mismo, busca entender fenómenos a partir del puntos de vista de sus actores; y iv) teoría general de sistemas, reclaman un carácter interdisciplinario, científico y unificador de todas las ciencias</p>		
ESTRUCTURAL FUNCIONALISTA	<p>Suministra categorías específicas para analizar el entorno; se compone de los dos enfoques y ambiciona integrarlos, integrándolos con el enfoque sistémico. Los conceptos más utilizados según G. A. Almond 1911-2002, son: sistema, estructura, función, proceso, políticas y cultura política (sistema político como un todo, procesos que tienen lugar dentro del sistema político, políticas públicas que este produce). Intenta responder a preguntas como por ejemplo ¿Cómo desarrolla cada sistema político las funciones sistémicas?</p>	<p>Como: i) capturar estructuras y funciones básicas para que el sistema funcione adecuadamente; ii) identificar objetivamente unos niveles de funcionamiento y nivel funcional de desempeño de políticas públicas; iii) al igual que el sistémico, es posible delimitar operativamente el sistema con respeto a su entorno; y finalmente iv) la interdependencia de estructuras entre sí.</p>	<p>Son a) postula una serie de funciones requeridas por el sistema para su adecuado funcionamiento, b) precisar las estructuras y porque procesos desarrolla su función y hacia qué política pública, c) establecer esa estructura que también realiza su función para la política pública. La metodología más utilizada es interpretativa: postulando la función y buscando evidencias de estructuras para esa función y evaluando su desempeño.</p>
BIOPOLÍTICO	<p>Suministra categorías específicas para analizar el entorno; es interdisciplinario. Empieza a interesar a politólogos desde 1960; algunos autores son Black y Hines 2001, D. Lowery 1996 y E.O. Wilson 1975. Se acerca a fenómenos políticos bajo los siguientes supuestos: i) ver el mundo político desde la perspectiva de la especie humana, es decir, entender la política en función de la suerte de la especie; y ii) teorías neo-Darwinianas como punto de partida para ese ejercicio intelectual, y así examinar sistemáticamente desde bases biológicas la vida política. Busca generar conocimientos evolutivos, genéticos y ecológicos que incidan en la comunidad política, en la conducta política o que requieran políticas públicas especializadas; se interesa por ejemplo en fenómenos como violencia, liderazgo, intolerancia y conductas rituales entre otras, examinadas a la luz de procesos evolutivos de la especie; desarrollado en campos como la neurociencia y la etología por mencionar algunas; es fuente de origen de otras subdisciplinas dentro de la ciencia política como la genopolítica y la neopolítica. Intenta responder a preguntas como por ejemplo ¿hasta dónde comportamientos políticos se explican por influencia genética?</p>	<p>Como: que existen predisposiciones comportamentales comunes con otras especies, las cuales se pueden modificar en procesos de socialización política y de aprendizaje, pero que no desaparecen, de esta manera, se interesan en determinar que comportamientos poseen esa peculiaridad; es importante sacar lecciones para el gobierno de la especie humana de los ciclos de la propia especie y de los de otras especies; las políticas públicas deben ser evaluadas por determinantes evolutivos y las consecuencias, para la especie en su conjunto.</p>	<p>La metodología utilizada es interpretativa, comparada y se vale de modelos matemáticos entre otras.</p>

El macromolde crítico presenta raíces en el marxismo clásico y durante todo el siglo XX esta corriente evoluciona con la influencia de la Escuela de Frankfurt, dicha escuela tiene dos generaciones: a) liderada por M. Horkheimer 1947, T. Adorno 1947, F.L. Neumann 1942, H. Marcuse 1955 y E. Fromm 1941-1958, abarca un periodo que va desde 1930 hasta 1950, integrando el marxismo y el psicoanálisis; b) desde 1960 hasta el presente, tiene como eje a J. Habermas 1962-1989, pero también incluyen a Foucault 1975-1977; sus aportes transformaron la epistemología, la filosofía, la sociología, la psicología y la política. Tiene obras inspiradas en enfoques ya abordados como el feminista, culturalista, estructuralista y constructivista entre otros. Se destacan los enfoques marxistas y críticos contemporáneos, ver tabla 6.

**Tabla 6.** Enfoques macromolde crítico (Rodrigo Losada L., 2008).

ENFOQUE	CONCEPTO	PRESUPOSICIONES	REGLAS DE INFERENCIA
MARXISTA	Algunos autores son K.H. Marx 1818-1883, F. Engels 1820- 1895, V.I. Lenin 1870-1924, A. Gramsci 1891-1937 y N. Poulantzas 1968-1970. Coloca en su centro de análisis en las estructuras económicas y no económicas, se le analiza como enfoque por su coherencia interna, por la importancia que da a fuerzas productivas, a las relaciones de producción y por su incidencia en la ciencia política latinoamericana entre 1950 y 1980, su producto más conocido es la teoría de la dependencia. Tiene aportes significativos en fenómenos políticos. Los elementos comunes son: i) los modos de producción fundamentan la vida social; ii) su desarrollo determina las formas de propiedad y los términos de producción; iii) las fuerzas y relaciones de producción constituyen la estructura económica y se le denomina "súper estructura"; iv) las fuerzas de producción están en conflicto con las relaciones de producción; v) existe interrelación entre elementos, no hay causalidad unidireccional; vi) identifica cinco formaciones sociales en la historia; vii) en la sociedad capitalista existen propietarios y quienes no lo son; viii) la lucha de clases genera polarización haciendo viable la revolución; ix) en toda clase clasista el Estado es un instrumento de la clase dominante. Busca la abolición de la política y hace énfasis en el conflicto y la lucha de clases; estudia al Estado como aparato de mantenimiento de condiciones del capitalismo y favorece la investigación de las reivindicaciones socioculturales.	Como a) la materia evoluciona según leyes dialécticas a base de fuerzas antagónicas; b) la infraestructura económica determina la estructura social en su conjunto; c) la dinámica del cambio histórico se da por conflictos entre fuerzas y relaciones de producción; d) es normal e inevitable la lucha de clases debido a que sus intereses son irreconciliables; y e) el Estado es un instrumento coercitivo al servicio de la clase dominante.	Que por medio del colectivismo metodológico se buscan conceptos y supuestos que den forma al fenómeno, teniendo en cuenta las presuposiciones y se deja lo que es ajeno a un lado. En su metodología se destaca la interpretación: de la historia, de las situaciones y procesos a lo largo de esta, la conducta y los discursos; finalmente no existe la preocupación por verificar la validez.
CRITICO	Aquí entre otros autores, J. Habermas 1981	Esta la conciencia de la	Son: a) intenta

ENFOQUE	CONCEPTO	PRESUPOSICIONES	REGLAS DE INFERENCIA
CONTEMPORÁNEO	reformula el horizonte emancipatorio del marxismo y como trascender la reproducción económica, como la variable explicativa de los fenómenos sociales. La posibilidad de crítica presupone criterios racionales sobre una mejor sociedad y tiene un papel contestatario y trasformador en la tarea emancipadora, de ataduras de la sociedad moderna capitalista y de sus procedimientos jurídicos, lo anterior se logra con “la comunicación racional”, pero esta se puede obstaculizar por las relaciones de poder, que impiden las reclamaciones de validez en los discursos. Los conceptos más utilizados son emancipación, economía, psicología y cultura. Intenta responder a preguntas como por ejemplo ¿Cómo se puede interpretar el papel de individuos como miembros de sociedades capitalistas?	inserción de presupuestos axiológicos en el contexto histórico, no hay separación entre objeto de estudio y las presuposiciones de las que parten para comprender; los presupuestos guían de principio a fin la realidad analizada; no hay separación sujeto-objeto; es importante el dialogo racional como fundamento emancipador.	comprender e interpretar la realidad para emanciparse; b) recurre a definiciones de alienación y dominación para construir conceptos que transformen la sociedad o que al menos sean una alternativa; c) destaca la existencia de mínimos universales en procesos de comunicación, de dialogo, basados en la racionalidad; y d) la comunicación libre puede liberar a los seres humanos de las ataduras impuestas por las relaciones de poder y materializadas por el derecho. En su metodología favorece el discurso argumentativo entre otras.

El macromolde posmoderno surge hacia 1980, sus autores más destacados son F. Nietzsche 1900-1944, M. Foucault 1926-1984, J. Derrida 1930-2004, G. Deleuze 1925-1975 y J.F. Lyotard 1924-1988, entre otros; en su versión más extrema se vale de técnicas literarias “deconstructivas”. Desafía: la primacía de la razón, la exaltación de la libertad, la legitimidad atribuida al saber científico y la objetividad del conocimiento, entre otras. Es una nueva epistemología y ontología que rechaza la modernidad, que dice de cualquier cosa establecida, demostrada y/o lógica; también presenta una acérrima desconfianza a corrientes de pensamiento predominantes, debido a que los considera poco sustentados y cómplices de la dominación por sectores privilegiados. Se presentan como una voz liberadora a favor de los excluidos. Su enfoque es el posmoderno, ver tabla 7.

**Tabla 7.** Enfoque macromolde posmoderno (Rodrigo Losada L., 2008).

ENFOQUE	CONCEPTO	PRESUPOSICIONES	REGLAS DE INFERENCIA
POSMODERNO	Muchos de sus planteamientos son contradictorios o mal entendidos; trabaja mucho las dicotomías las cuales son consideradas validas tradicionalmente como por ejemplo dentro-fuera y mente-cuerpo; tiene tal diversidad que puede hablarse de ellos en plural como "enfoques posmodernos". Los conceptos más utilizados son ciudadanía, identidad (individual, colectiva), subjetividad, exclusión, inclusión, heterogeneidad, diversidad, dominación y poder entre otras. Intentan responder a preguntas como por ejemplo ¿Por qué aceptar lo que tradicionalmente se viene sosteniendo?	Favorece las siguientes presuposiciones: i) considera irrisoria toda pretensión de objetividad; el análisis político debe partir desde una visión subjetiva, tanto del investigador como de los sujetos estudiados; ii) la identidad del agente humano no es homogénea porque no depende de rasgos físicos, sino, que es una construcción social, irrepitable y siempre variable; iii) no existe autonomía, debido a que la identidad subjetiva de los individuos es producto de un ejercicio de poder; iv) la pretensión de universalidad es perversa y oculta fenómenos de exclusión y poder, la verdad es relativa a un contexto y nace al servicio de una forma de dominación; v) se rechaza el pensamiento binario y dogmático (bella-fea), todo discurso es válido; vi) la ciencia política dominante positivista oculta la dominación y distorsiona la realidad; y vii) en la medida que los procesos de comunicación se dan a través de la construcción social del lenguaje, su "deconstrucción" de teorías "establecidas" se presenta como una puerta de liberación para clases subyugadas.	Son: a) no hay reglas, cada sujeto tiene su visión desde la cultura, la historia y el contexto, esa visión es irrepitable; b) la realidad social y política dependen del discurso social que determinan su existencia, incluso para algunos, la realidad física está ligada al discurso que la define; y c) es aceptable cualquier ejercicio de interpretar la realidad, siempre que sea consecuente con sus reglas de inferencia. En su metodología es fundamental valerse de técnicas deconstruccionistas, para capturar mejor lo que se oculta detrás del lenguaje común o del lenguaje científico; exalta técnicas etnológicas, el análisis literario, deconstrucción y la reconstrucción histórica entre otras.

### 3.5 Enfoque neoinstitucional

Este enfoque tiene un lugar propio ya que ha sido escogido como aquel con el cual se hará el análisis de la política pública en esta investigación, debido a que se considera por este investigador, luego de hacer el anterior estudio del arte de los enfoques de análisis, que en Colombia además de las características de sus habitantes, es en las instituciones

donde reside la fuerza dinamizadora o la contención de la política, en este caso la de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos. Se reconoce, además, que no es el más integral, ningún enfoque de análisis hasta ahora lo es, aunque muchos intentan serlo, pero es así como de entre las muchas opciones, este enfoque tiene particularidades y propiedades necesarias para abordar el tema institucional de la política pública. Se ha tomado como referencia para describirlo el concepto que sobre el mismo han destacado los autores ya mencionados en otros ítems. Así:

Se considera que el enfoque neoinstitucional surge a partir de 1980, con notoria pujanza en la actualidad, pero se remonta a Platón y Aristóteles, con perspectiva formalista y legalista, con fuerte sesgo normativo, este tipo de análisis muy antiguo es más de enfoque filosófico y jurídico institucional, el cual es una protesta contra el conductismo y contra la elección racional. Dan el nombre a este enfoque J.G March y J.P. Olsen 1984, también son autores E. Ostrom 1999-2005, D.C. North 1990, entre otros.

La investigación de fenómenos políticos parte de instituciones, como estructura de la forma de gobierno, pero además debe tener en cuenta el comportamiento individual, ideas, intereses en juego tanto individuales como grupales e intercambio de derechos; las instituciones poseen la función de reducir la incertidumbre en los problemas de cooperación y en los de coordinación. En el trabajo de Losada en 2008, se incluyen nueve versiones debido a la variedad de intereses y disciplinas al aplicar el enfoque, estas son: i) normativo, hace énfasis en las normas, lo formal, en las rutinas institucionalizadas y en los significados compartidos y de esta manera poder entender cómo funcionan y cómo influyen en el comportamiento, ii) guiados por la teoría de elección racional, en vez de a lo formal, los comportamientos aquí responden a una lógica de incentivos que de acuerdo al interés de maximizar las utilidades, garantizan y favorecen el egoísmo, es decir el beneficio personal, aunque la institucionalidad busque el equilibrio, iii) histórico, los comportamientos a nivel individual y colectivo son el resultado de decisiones y acuerdos institucionales tomados en el pasado, así las ideas siguen un rumbo determinado hasta que pasado un tiempo una fuerza política poderosa la desvíe, es decir del estado a largo plazo, iv) empírico, analiza y tiene en cuenta la estructura formal, normativa del gobierno, ya que es ahí donde se procesan, se adoptan y ejecutan en la realidad las políticas, v) internacional, instituciones externas al estado en su relación con este restringen su comportamiento, vi) social, analiza la estructuración de

las relaciones entre la sociedad y el estado en todos los niveles, sea dentro o fuera del gobierno, vii) de redes, es decir de todas las que interactúan entre sí y están integradas por la institucionalidad al interior de la institucionalidad como con la sociedad civil o entre estas tanto en lo público como en lo privado ( (Peters, 2003)), viii) constructivista, se ocupan de la construcción discursiva y del papel que juegan en el proceso de cambio institucional, también de las oportunidades que surgen de las crisis y de la incidencia de nuevas ideas y ix) cognitivo, analiza y busca entender esos contenidos del conocimiento que están ahí, de la cultura, de las ideas, de la manera cómo piensan, como toman decisiones los seres humanos a nivel individual y colectivo y a partir de esto su reacción ante las instituciones. Busca entender las instituciones como una creación humana y por tanto de acción colectiva (Rodrigo Losada L., 2008).

Los conceptos más utilizados son institución, organización, costo de transacción, derechos de propiedad, cambio institucional, cooperar, coordinar, racionalidad limitada, procedimientos operativos, cultura organizacional, atención organizacional, entorno organizacional y mecanismos de adaptación entre otros. Busca responder a preguntas como por ejemplo ¿Cómo evolucionan las instituciones a través de la historia? Sus presuposiciones son que en toda sociedad existen instituciones y estas condicionan el desarrollo económico, político, social y cultural, además influyen y guían el comportamiento individual, reducen la incertidumbre en un contexto de intercambio, ordena y estructura el cumplimiento de acuerdos. Al generar reglas de juego para la interacción de actores, se limita la elección individual y se incentiva cumplir los acuerdos; la interacción de los actores incluye no cooperar, por esta razón se requiere de un tercero que los haga cumplir, este tercero, son las instituciones políticas y sociales. Sus reglas de inferencia indican que es en la institución donde se ubica el evento o conducta, la naturaleza política de la institución implica analizar los costos de transacción por actuar dentro de las reglas de juego; establecer la conducta apropiada según el contexto de las reglas formal e informal en que se muestra el actor o desarrolla el proceso, dicho proceso debe explicarse y evaluarse; es importante como se solucionan los problemas de cooperación en lo formal, de coordinación en lo informal, esto se detecta al analizar acciones estratégicas dentro de organizaciones concretas. La metodología más utilizada el razonamiento lógico, técnicas empíricas, raciocinio deductivo, revisión histórica y disección de textos para reconstruir significado (Rodrigo Losada L., 2008, págs. 178-194).

También se destaca que el estado debe sostener las instituciones para satisfacer a los actores, ser flexible según los contextos y de esta manera evitar que estas sean capturadas por rent-seekers (grupos de personas que logran capturar rentas de la acción del gobierno, presionándolo y obteniendo para sí ganancias que el mercado no les daría (Wiesner, 1997, pág. 15)) y/o monopolios en ese juego de intereses en la arena de acción; eso sí se favorece las reglas del mercado (Roth-Deubel, 2015).

Cuando se habla de instituciones es importante recalcar que hace referencia a una serie de comportamientos que se ajustan a pautas o reglas permanentes formales e informales. Estas pautas o conjunto de reglas definen de manera clara la posición que ocupa cada uno de los actores en sus relaciones, cómo se alcanzan dichas posiciones, qué recursos y actividades están a la mano y cuáles no lo están entre otras. La institución se diferencia de una actividad esporádica o episódica, debido a que si se repite y se estabiliza se está asistiendo a cierta institucionalización en la que cada actor cumple un papel y confía que el otro u otros reaccionen según determinadas reglas preexistentes. Las instituciones se van afianzando cuando están definidas pautas estables de acuerdo con sus desempeños (Valles, 2011, págs. 171-172) (Arnoletto, 2007).

En términos generales el enfoque neoinstitucional analiza el acontecer político y pretende recuperar las raíces de la ciencia política (Rodrigo Losada L., 2008). Es decir, por medio de este enfoque es posible comprender y entender de forma general y específica el proceso de la política pública, reflejando como el Estado representado por su sistema político y por las relaciones de poder, afecta a la sociedad y a grupos específicos, a los cuales les da prioridad o no según la agenda, la historia y el contexto ((Roth-Deubel, 2015) (Dunn, 1981) (Jobert, 1987)). Este tipo de análisis neoinstitucional se nutre de muchas disciplinas, además, sigue una regla básica en donde se promueve que no existe una única manera de solucionar los problemas públicos y/o de la sociedad, según el enfoque al hacer análisis, lo que de verdad resuelve sus dificultades es un continuo proceso de diseño, planeación, ejecución, evaluación, corrección y volver a iniciar este ciclo utilizando los aprendizajes ((Wiesner, 1997) citando a (Hayet, 1945)).

En síntesis, al hacer uso de este enfoque y tener presente para el análisis de la política, las nueve versiones citadas por Losada 2008, este estudio se podría beneficiar de una

mirada más integral del tema institucional y su relación con la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos, no significa esto que sea la mirada total o definitiva, es solo una mirada más que pretende hacer su aporte y complementar las realidades plasmadas por la evaluación del Ministerio de salud y Protección Social entre 2013 y 2014. Es importante mencionar que las instituciones colombianas tienen una tradición muy antigua, la cual ha estado y está plasmada en las constituciones políticas de 1886 (República de Colombia, 1886) y de 1991 (República de Colombia, 1991), por ende se considera aquí que están muy permeadas por en el sistema político, caracterizado por ser un sistema de gobierno presidencial, como república unitaria, descentralizada, con distribución de poderes como el ejecutivo, el legislativo y el judicial entre otras (República de Colombia, 1991) y en las relaciones de poder que brinda la política.

## **3.6 Descripción de las políticas sobre sexualidad, derechos sexuales y reproductivos**

### **3.6.1 Situación de la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos, algo de historia**

Los derechos sexuales y derechos reproductivos han tenido un proceso que implica periodos de evolución y otros de retroceso durante el desarrollo de la historia humana, a través de todo el mundo estos eventos ha quedado registrados en pinturas rupestres; en un antiguo texto Hindú como el kamasutra; en murales y esculturas egipcias; en China con manuales y pinturas; Japón plasmándolo en su arte erótico; en esculturas y literatura griegas y romanas, en textos de dogmas islámicos y judeocristianos que han influenciado la convivencia occidental; en los pueblos precolombinos entre ellos la cultura Moche (al norte de lo que hoy es Perú), dejando plasmados en escultura y cerámica aspectos de su vida cotidiana como por ejemplo la vida sexual (Anónimo, 2010).

En la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano 1789-1799 producto de la lucha de los franceses durante su revolución, que luego serviría de inspiración a otras luchas por la libertad. Siguiendo esa misma línea, a comienzo del siglo XX y durante el mismo, la mujer inicia su camino de liberación y por la reivindicación de sus derechos, es decir por gozar de los mismos derechos que tenían los hombres; aparecen nuevas ideas y tecnologías con relación al aspecto sexual entre ellas: la teoría de S. Freud ( 1856-

1939); Marie Stopes (1915) con su Manual Matrimonial Sobre el Amor Conyugal (Married love); Margareth Sanger (19219) crea la liga americana para el control de la natalidad y un libro en donde intentaba que las mujeres no fueran infelices sexualmente. Katharine Davis (1922-1929) con artículos que condensaría en un libro que hablaba de la vida sexual de las mujeres normales; en 1930 se permite la venta de preservativos en algunas farmacias; en 1948 se publica el informe Kinsey, un estudio sobre el comportamiento sexual de 200.000 hombres y mujeres (Vera-Gamboa, 1998).

La Asamblea General de las Naciones Unidas hace la declaración universal de los derechos humanos; entre 1960 – 1970 llega la revolución sexual con la facilidad para obtener la píldora anticonceptiva, el resurgimiento del feminismo; Masters y Johnson (1966) (Masters, 1987) publican técnicas sexuales, un estudio de 8 años a más de 10.000 relaciones de hombres y mujeres y en 1970 publican “Human sexual inadequacy” dando inicio a la terapia sexual; en 1973 se legaliza el aborto en United States of America USA; en 1974 se elimina del manual de los trastornos mentales las relaciones homosexuales, dando inicio a las luchas por los derechos de la comunidad de lesbianas, gais, bisexuales, transgéneros, intersexuales y queer LGBTIQ; en 1978 nació el primer bebe probeta; declaraciones, convenciones y conferencias mundiales sobre mujer, niños, población y desarrollo. Vale la pena anotar que todas estas situaciones tuvieron sus repercusiones en la cotidianidad colombiana (Vera-Gamboa, 1998, págs. 116-121).

### **3.6.2 Contexto internacional durante los últimos 70 años: Declaraciones, convenciones, pactos, consensos y conferencias internacionales**

Desde la declaración universal de los derechos humanos en 1948 por la asamblea general de las Naciones Unidas, una institución como la ONU (Organización Naciones Unidas, 1948) ha desarrollado numerosas actividades, políticas y estrategias de acción, orientada a capacitar e incidir en las personas para que aumenten el control sobre su sexualidad, sus derechos sexuales y derechos reproductivos. A continuación, se hará una breve descripción de estas:

La Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, en donde se adopta y da apertura a firma de países

asistentes a la convención, buscando promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y la libertad para todos, sin importar motivos de raza, sexo, idioma o religión. Tuvo un gran impulso e hizo referencia al apartheid (Organización Naciones Unidas, 1965).

La Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, realizada en Teherán en 1968, en donde se da origen al concepto de derechos reproductivos. Se examinan los progresos obtenidos después de 20 años de la declaración universal de los derechos humanos. Exhorta a redoblar esfuerzos para que todos los seres humanos tengan una vida digna y logren tener un excelente estado de bienestar (Organización Naciones Unidas).

La Conferencia Mundial de Población y Desarrollo celebrada en Bucarest en 1974, se destacó el derecho fundamental de las parejas y de los individuos, así mismo, se centró en la relación presentada entre factores de población y desarrollo, siendo integrantes de las políticas de desarrollo social y económico (Organización Naciones Unidas).

La Conferencia Mundial Sobre la Mujer, dada en México en 1976, importante en la creación de movimientos nacionales e internacionales para aumentar la conciencia y la preocupación sobre las condiciones de las mujeres. Específicamente en:

- *“La igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación.*
- *La integración y plena participación de la mujer en el desarrollo.*
- *Una contribución de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial”* (Organización Naciones Unidas).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Civiles y Políticos, en 1976, en la Asamblea General se exponen principios fundamentales como la libertad, la justicia y la paz, los cuales tiene por base el reconocimiento de la dignidad que abarca a todos los integrantes de la familia, sus derechos son iguales y son irrenunciables (Organización Naciones Unidas, 1976).

La Conferencia Mundial Sobre la Mujer, realizada en Copenhague en 1980, reconoce que no hay igualdad en la aplicación de los derechos, tampoco en la garantía y la capacidad para ejercerlos, de esta manera se favorece el incremento de la conciencia y la preocupación sobre las condiciones de las mujeres. Se trabajó por:

- *“Igualdad de acceso a la educación.*
- *Igualdad en las oportunidades de empleo.*
- *Igualdad en servicios adecuados de atención a la salud”* (Organización Naciones Unidas).

La Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, celebrada en 1981, con apertura a firmas y ratificación en 1979, pero entra en vigor en 1981 luego de ser adoptada por los estados participantes en la Asamblea General (Organización Naciones Unidas).

La Reunión Internacional Sobre Mujeres y Salud, dada en Ámsterdam en 1984, en donde se inicia una larga lucha de las mujeres por ampliar el alcance del concepto de derechos humanos (Organización Naciones Unidas).

La Conferencia Mundial Sobre Población y Desarrollo, realizada en México en 1984, allí todas las delegaciones coinciden en generar políticas urgentes para controlar el crecimiento de la población, pero sorprende USA cuando se opone, dando un giro trascendental al concebir la planificación familiar como un asunto privado. También fue importante dentro de la declaración los derechos individuales y familiares, las condiciones de salud y bienestar, el empleo y la educación (Organización Naciones Unidas).

La Conferencia Mundial Sobre la Mujer, celebrada en Nairobi en 1985, importante en la creación de movimientos nacionales e internacionales para aumentar la conciencia y la preocupación sobre las condiciones de las mujeres. Debido a que se hace necesario encontrar nuevas formas para superar las barreras, se establece tres categorías para medir los avances y contar con la participación de las mujeres en todas las decisiones:

- *“Medidas constitucionales y jurídicas.*
- *Igualdad en la participación social.*
- *Igualdad en la participación política y en la adopción de decisiones”* (Organización Naciones Unidas).

La Conferencia Internacional para Mejorar la Salud de Mujeres y Niños por Medio de la Planificación Familiar, dada en Nairobi en 1987. Allí se redactó un plan para la acción

que busca reducir los riesgos del embarazo y disminuir la mortalidad materna (Organización Naciones Unidas).

La Convención Sobre los Derechos de los Niños, en 1990, es adoptada en la Asamblea General por los estados miembros y participantes en esta convención. Un año después de la aprobación de los derechos de los niños y con la presencia de 71 jefes de estado y otros 88 altos cargos ministeriales, incluyó 27 metas para la supervivencia, el desarrollo y la protección de niños y adolescentes (Organización Naciones Unidas).

La Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, allí USA acepto considerar como violación a los derechos humanos, toda violación de los derechos humanos de las mujeres, lo cual se tradujo en un importante cambio en la teoría de los derechos humanos. Los 171 estados miembros adoptaron por consenso el plan de acción de Viena y promovieron la inclusión de los derechos humanos, dentro de los planes de estudio de las instituciones educativas (Organización Naciones Unidas).

La Conferencia Internacional Sobre Población y Desarrollo CIPD, celebrada en El Cairo en 1994, con la participación de más de 180 estados, plantea un Programa y/o Plan de Acción para los próximos 20 años; marca un cambio de paradigma y se afirman que los derechos reproductivos abarcaron ciertos derechos humanos, ya reconocidos por leyes nacionales y aprobadas por consenso, dichos derechos están fundamentados en reconocer el derecho primario de parejas e individuos a decidir con libertad y con responsabilidad la cantidad de hijos a tener, la distancia entre nacimientos, gozando de información y medios para ello, también lograr un alto nivel de salud sexual y reproductiva, incluyendo la toma de decisiones relacionadas a la reproducción sin ser discriminados, coartados o violentados; se fijaron 5 objetivos inspirados en las conferencias de Bucarest 1974, México 1984, Viena 1993 y la convención de los derechos de los niños de 1990. Los objetivos trazados son:

- *“Permitir antes de 2015 el acceso universal a los servicios de salud reproductiva, incluyendo la planificación familiar y la salud sexual*
- *Asegurar la educación primaria para todos antes de 2015 e intentar suprimir la diferencia entre las tasas de escolarización de los niños y de las niñas en la enseñanza primaria y secundaria*
- *Reducir a menos del 35 por 1000 de nacidos vivos la tasa de mortalidad infantil y a menos del 45*

*por 1000 la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años antes de 2015*

- *Disminuir las tasas de mortalidad materna de 1990 a la mitad antes de 2000, y otra vez a la mitad antes del 2015*
- *Elevar la esperanza de vida al nacer a 75 años o más antes del 2015”* (Organización Naciones Unidas, 1994) (Organización Naciones Unidas).

La Conferencia Mundial Sobre la Mujer, en su cuarta versión, dada en Beijing en 1995, allí 189 representantes de gobierno adoptaron la declaración y la plataforma de acción dirigida a superar las barreras, para la participación de la mujer en las esferas pública y privada, con objetivos a alcanzar en el año 2000. Las 12 esferas son:

- *“La pobreza que pesa sobre la mujer.*
- *El acceso desigual a la educación y la insuficiencia de las oportunidades educacionales.*
- *La mujer y la salud.*
- *La violencia contra la mujer.*
- *Los efectos de los conflictos armados en la mujer.*
- *La desigualdad en la participación de la mujer en la definición en las estructuras y políticas económicas y en el proceso de producción.*
- *La desigualdad en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones.*
- *La falta de mecanismos suficientes para promover el adelanto de la mujer.*
- *La falta de conciencia de los derechos humanos de la mujer internacional y nacionalmente reconocidos y de dedicación a dichos derechos.*
- *La movilización insuficiente de los medios de información para promover la contribución de la mujer a la sociedad.*
- *La falta de reconocimiento suficiente y de apoyo al aporte de la mujer a la gestión de los recursos naturales y a la protección del medio ambiente.*
- *Las niñas”* (Organización Naciones Unidas, 1995) (Organización Naciones Unidas).

La CIPD + 5, realizada en 1999, en la Asamblea General realizada en Nueva York, allí la revisión evidenció que la agenda CIPD es práctica y además es realista a pesar de todas las barreras puestas (Organización Naciones Unidas).

La Asamblea General, en el tercer periodo de sesiones sobre la mujer, en el año 2000: igualdad, desarrollo y paz en el siglo XXI, se hizo un balance de la plataforma de acción Beijing + 5, se caracterizó por la tensión y el intento de boicot sobre una adopción del documento final, por parte de grupos conservadores (Organización Naciones Unidas).

La reunión de Beijing +5, celebrada en Nueva York en el 2000, con una revisión comprensiva de los progresos logrados durante la implementación de la plataforma de acción de Beijing 1995, se identificaron obstáculos que aún persisten (Organización Naciones Unidas).

El Consenso de Montevideo Sobre Población y Desarrollo, dado en 2013, señala barreras en el goce de los derechos sexuales y los derechos reproductivos a pesar de que ya existe un reconocimiento de estos (Organización Naciones Unidas).

La CIPD más allá del 2014, realizado en Nueva York durante la Asamblea General, allí se generó las conclusiones de un examen de 20 años, los gobiernos se comprometen a intensificar esfuerzos y asumir los problemas emergentes (Organización Naciones Unidas).

### **3.6.3 Situación de los derechos sexuales y reproductivos en Colombia y las dos políticas públicas**

Se han mencionado las declaraciones, convenciones, pactos, consensos y conferencias, producto de luchas en el contexto internacional que se han integrado al marco jurídico del país. Ahora dichas luchas también se han dado en el contexto colombiano, debido a tradiciones culturales, dogmáticas, allanadas posiblemente por toda la institucionalidad a su servicio, así mismo con intereses partidistas, colectividades que no estaban interesadas en favorecer dichos cambios y por ende enfrentándose a una ruptura ideológica en campos de la salud, la educación, la libertad religiosa y las libertades individuales basadas en la dignidad humana, todo lo anterior inmersos en cambios favorecidos por la Constitución Política de Colombia de 1991 y las gestas de su principal guardián la Corte Constitucional.

Evidentemente desde mediados del siglo XX, instituciones como Profamilia y el ministerio encargado de la salud desarrollaron un ambicioso programa relacionado con la natalidad y la anticoncepción, también junto al avance lento, inevitable y progresivo de los derechos de las mujeres y de las comunidades LGBTIQ, se favoreció el conocimiento de la sexualidad por medio de las cátedras de ciencias naturales o de comportamiento y salud.

La Constitución Política de 1991, como institución, marco y referente de acuerdos y consenso para todos los colombianos, hace una declaración garantista de los derechos fundamentales, desde su preámbulo y artículo 1, y continúa así a través del resto del articulado, por ejemplo el 12, 13, 16, 18, 26, 40, 41, 42, 43, 44, 48, 49, 50, 53, 67, 69, 85, 89, 91, 93, 94, 95, 106, 164, 188 entre otros, e involucra a sus instituciones para que garanticen su cumplimiento, de esta manera instituciones como la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación, y la Defensoría del Pueblo, entre otras, tienen capítulos completos donde se describen sus responsabilidades frente al tema (República de Colombia, 1991).

Entonces la Constitución Política de Colombia de 1991, marco un punto de quiebre en las políticas de sexualidad, al incluir junto con los derechos fundamentales, los sociales, económicos y culturales a los derechos sexuales y reproductivos. Lo anterior favoreció que el Ministerio de Educación Nacional otorgara el carácter de obligatoriedad a la educación sexual al interior de instituciones educativas por la Resolución 3353 de 1993 (Ministerio de Educación Nacional, 1993), en marcado en el Proyecto Nacional de Educación Sexual y la Ley General de Educación 115 de 1994, artículo 14, literal e, en donde se ratifica que la educación sexual es obligatoria; el decreto reglamentario 1860 de 1994, artículo 36 (Presidencia de la República de Colombia, 1994), establece la enseñanza por proyectos pedagógicos, definidos en el plan de estudios y siendo una asignatura específica (Ministerio de Educación Nacional, 2016) (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014) .

Por su parte el Ministerio de Salud con la aparición de la ley 100 de 1993, desarrollo con la mejor intención aunque resultaron siendo insuficientes (como se ve en los resultados de la ENDS de 2000 (Ministerio de Salud - Profamilia, 2000)), las estrategias al interior de las Instituciones Prestadoras de Salud IPS y fuera de ellas por las secretarías de salud de alcaldías y gobernaciones, en donde favorecieron experiencias que luego se perfeccionarían con la resolución 412 de 2000, sus actualizaciones en 2006 y 2008 y el Plan de Atención Básica PAB (posteriormente Plan de Intervenciones Colectivas PIC) que incluían aspectos de sexualidad; durante esta época los indicadores de natalidad en menores de edad se dispararía (ENDS de 2000), los indicadores de la violencia sexual y de género también aumentaron, lo mismo que se hizo más visible la discriminación por razón de orientación sexual, alentando la idea de generar una política pública más integral.

Surgió así la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2003-2007 que se extendería hasta 2014 cuando entra en vigor su actualización producto de un proceso realizado durante el 2013 por medio del enfoque sistémico, para estar acorde con el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021.

Esta política presentó como

*“Objetivo general mejorar la SSR y promover el ejercicio de los DSR de toda la población con especial énfasis en la reducción de los factores de vulnerabilidad y los comportamientos de riesgo, el estímulo de los factores protectores y la atención a grupos con necesidades específicas. Los objetivos específicos tienen que ver con la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, con la ampliación de la cobertura del SGSSS, con el fortalecimiento de la red de servicios, con la implementación de acciones de vigilancia y control a la gestión y epidemiológica, con el impulso al Sistema de Información en Salud (SIIS), con la promoción de la investigación para la toma de decisiones y con la vinculación de diferentes actores sectoriales y de la sociedad civil para el logro de las metas propuestas” (República de Colombia-Ministerio de Protección Social-Dirección General de Salud Pública., 2003).*

Las líneas de acción a intervenir según el contexto de la época fueron: *“maternidad segura, planificación familiar, salud sexual y reproductiva de los adolescentes, cáncer de cuello uterino, infecciones de transmisión sexual ITS, incluyendo VIH/SIDA y violencia doméstica y sexual”*. Todas estas líneas de acción se planteó mejorarlas por medio de las siguientes **estrategias**: *“promoción de la salud mediante acciones de información-educación-comunicación IEC, coordinación intersectorial e interinstitucional, fortalecimiento de la gestión institucional, fortalecimiento de la participación social, desarrollo de investigación y potenciación de las redes sociales de apoyo” (República de Colombia-Ministerio de Protección Social-Dirección General de Salud Pública., 2003).*

Los principios orientadores sobre los cuales se sustentó la política incluye: *“el enfoque según el cual los derechos sexuales y reproductivos son derechos humanos, la búsqueda de la equidad (particularmente en términos de género y de justicia social), el principio de la igualdad de trato y de oportunidades(concepto que incluye el tratamiento diferenciado de las necesidades especiales), el empoderamiento, la intervención focalizada, y la concepción de la salud como servicio público que debe ser prestado con criterios de calidad, eficiencia, universalidad y solidaridad” (República de Colombia-Ministerio de Protección Social-Dirección General de Salud Pública., 2003).*

En el año 2014 entra en vigor la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos 2014-2021. El objetivo general refiere lo siguiente

*“Direcciona el desarrollo de la sexualidad como dimensión prioritaria definida en el Plan Decenal de Salud Pública, que incluye el disfrute de la sexualidad y el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos en forma digna, libre, e igualitaria y la transformación de los lugares, conceptos e imaginarios desde donde se piensa y vive la sexualidad, no solo orientada por la necesidad de prevención del riesgo de enfermar; a fin de contribuir a que la ciudadanía alcance el más alto estándar de salud sexual, salud reproductiva, bienestar físico, mental y social, como de desarrollo humano, a partir de acciones que promuevan el ejercicio autónomo de estos derechos para todas y todos” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).*

*“Los componentes que desarrolla la Política son los definidos por el PDSP en la dimensión sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos: i) promoción de los derechos sexuales, derechos reproductivos y equidad de género y ii) prevención y atención integral en salud sexual y salud reproductiva desde un enfoque de derechos que se desarrollan a través de tres líneas operativas señaladas en el mismo PDSP: a) promoción de la salud; b) gestión del riesgo en salud y c) gestión de la salud pública; las cuales serán desarrolladas con diferentes acciones en función de estrategias como: i) fortalecimiento de la gestión del sector salud; ii) generación de alianzas y sinergias entre sectores y agentes competentes e interesados, determinante para el éxito de una política de esta naturaleza; iii) movilización social, como uno de los pilares de la Atención Primaria en Salud APS; iv) gestión de la comunicación de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, que involucra el componente educativo y v) gestión de conocimiento” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).*

La política pública se apoyará para su implementación en los enfoques de derechos, enfoque de género, enfoque diferencial, enfoque de ciclo de vida, enfoque poblacional y el modelo de determinantes sociales de la salud. Los principios orientadores son: *“la sexualidad es una condición humana; igualdad y equidad; Diversidad y no discriminación; diferenciación entre sexualidad y reproducción; libertad sexual y libertad reproductiva; vinculación entre los derechos sexuales y derechos reproductivos y el marco normativo; reconocimiento de las acciones para la garantía de los derechos; responsabilidad en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción; integralidad y no fragmentación para la garantía de los derechos sexuales y los derechos reproductivos; y armonización” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).*

Durante el periodo 2003-2013 persistieron fallas en el plano educativo, de la salud, legislativo/judicial, económico, social y cultural, que fueron tomando curso y opciones de mejora con sentencias de la corte constitucional, desarrollos de leyes en diferentes áreas y vigilancia de entes de control.

Otras normas que complementan el marco jurídico y/o bloque de constitucionalidad que se ha venido mencionando son: sentencias de la corte constitucional (se sugiere ver tabla 10, hitos nacionales, año 1993, el ítem relacionado a la Corte Constitucional ( República de Colombia, 1991)) contiene un link que detalla este aspecto) ; la Ley 715 de 2001; la Ley 1146 de 2007 que estableció como obligatoria la cátedra de educación sexual para estudiantes de primaria y secundaria (Congreso de la República de Colombia, 2007); la Ley 1257 de 2008 como un avance relevante en materia de efectividad de los derechos de las mujeres (Congreso de la República de Colombia, 2008); la Ley 1438 de 2011; el Plan Decena de Salud Pública 2012-2021; la Ley 1620 de 2013 que crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y la mitigación de la violencia escolar; Ley estatutaria de salud 1751 de 2015, entre otras, esta descripción se complementa en la tabla 10.

## **4. Metodología**

### **4.1 Tipo de estudio**

Investigación cualitativa de análisis y evaluación de la Política Pública a la luz del enfoque neoinstitucional.

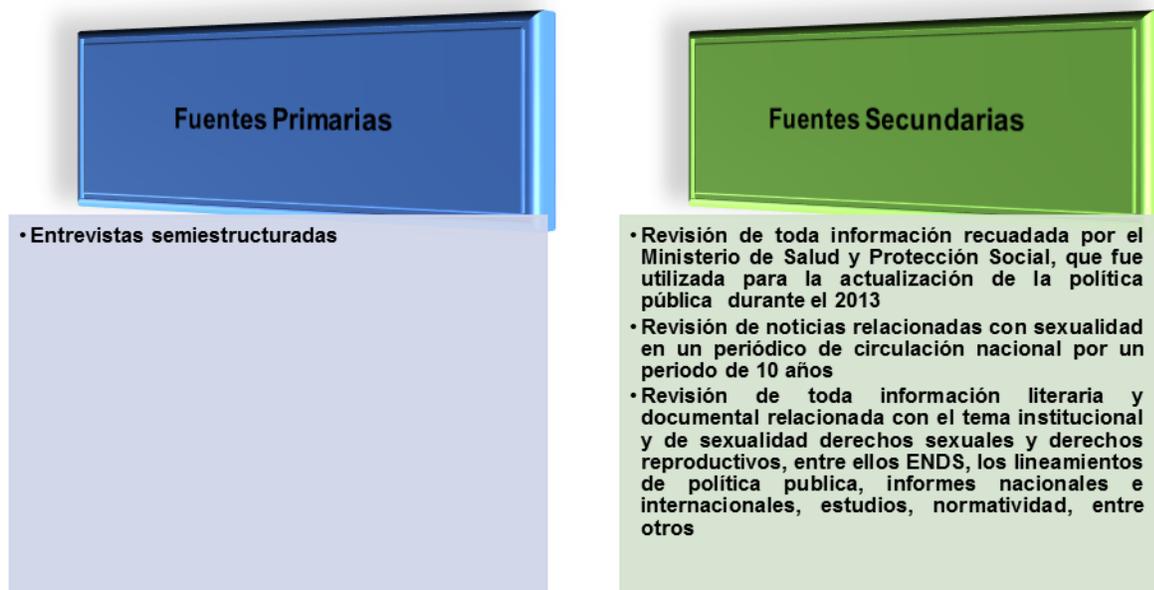
### **4.2 Recolección de la información y fuentes**

- Fuentes primarias: a través de entrevistas semiestructuradas a actores clave al interior de la institucionalidad entre 2017 y 2018.
- Fuentes secundarias de información: revisión de toda la información recaudada por el Ministerio de Salud y Protección Social, incluidas 16 entrevistas, que fue utilizada para la actualización de la política pública durante el 2013-2014.

Exploración, revisión y selección de noticias relacionadas con sexualidad en un periódico de circulación nacional por un periodo de 10 años del 2004 al 2013. Además, revisión de toda información literaria y documental relacionada con el tema institucional y de sexualidad derechos sexuales y derechos reproductivos, entre ellos ENDS, los lineamientos de política pública, informes nacionales e internacionales, estudios y normatividad entre otros, dentro del periodo 2004-2013 y previo a este si se considera que aporta al estudio.

Esta información se contrasta con las categorías de abordaje seleccionadas del enfoque neoinstitucional.

A continuación, la figura 2 describe dichas fuentes de información.

**Figura 2.** Fuentes de información

Las fases metodológicas fueron las siguientes:

- Revisión documental del estado del arte de los enfoques de análisis de políticas públicas, para escoger el enfoque a utilizar para el análisis de la fase de reformulación de la política pública PNSDSDR 2014-2021.
- Revisión histórica de noticias en periódico de circulación nacional relacionadas con el tema de sexualidad durante el periodo 2004-2013.
- Revisión documental del análisis de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2003-2014, desarrollados por equipo técnico del Ministerio de salud y Protección Social entre 2013-2014, para la reformulación de PNSDSDR 2014-2021.
- Revisión de información publicada durante este periodo por salud, educación, ministerio de justicia y las ENDS 2005-2010-2015 entre otras, relacionadas con el tema y otras previas a este periodo si se considera que aporta al estudio.
- Entrevista a actores clave entre 2017 y 2018: son considerados actores clave para este estudio, las instituciones o representantes de sectores salud, educación,

- poderes, sociedad e imaginarios y religión, los cuales fueron surgiendo como tendencias marcadas a partir de la revisión de noticias en periódico de circulación nacional.
- Construcción y descripción del contexto institucional con relación a la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos, previo y posterior a la Constitución Política de Colombia de 1991, para la formulación, implementación y evaluación de la PNSSR 2003-2014 y actualización de la PNSDSDR 2014-2021.
  - Descripción neoinstitucional de la PNSSR 2003-2014, a la luz de las categorías de abordaje.
  - Teniendo como elementos los contextos institucionales previo / posterior a la Constitución Política de Colombia de 1991 y la descripción de las categorías de abordaje, realización de un análisis y aproximación de los dos procesos de formulación de la política, desde el enfoque neoinstitucional.

### **4.3 categorías de abordaje**

La información obtenida de todas las fuentes primarias y secundarias fueron categorizadas y organizadas sistemáticamente teniendo en cuenta las definiciones conceptuales de las siguientes versiones del enfoque neoinstitucional.

- Normativo
- Internacional
- Elección racional
- Histórico
- Empírico
- Social
- Redes
- Constructivista
- Cognitivo.

## 4.4 Entrevistas semiestructuradas

Para esta fuente las categorías de abordaje fueron las mismas 9 versiones del enfoque neoinstitucional, a partir de una serie de preguntas abiertas que las exploraban desde su definición conceptual, con relación a la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos. Debe anotarse que estas preguntas solo se utilizan para estas entrevistas

A continuación, se describen las preguntas:

- i) ¿Cómo cree usted que ha evolucionado la política SSR/SDSDR a través de la historia (antes y después de la constitución de 1991) y específicamente durante el periodo 2003-2013?
- ii) ¿Cuál ha sido el papel de esta institución en el desarrollo de la SSR/SDSDR? y también ¿qué consecuencias prácticas cree usted han generado los distintos tipos de organización (ministerios, congreso, organizaciones y/o partidos políticos, ips, eps, sociedad civil organizada o no, iglesia, etc) en el desarrollo de la SSR/SDSDR durante el periodo 2003-2013?
- iii) ¿Cuál cree usted es la cultura que esta institución fomenta como organización con funciones muy importantes en la SSR/SDSDR? ¿y cómo se desarrolló en el periodo 2003-2013?
- iv) ¿Cómo cree usted que la política de SSR/SDSDR fomenta/reduce/orienta el comportamiento de las organizaciones o de una persona? ¿logro hacerlo en el periodo 2003-2013?
- v) ¿En qué cree usted que se beneficia (al cumplirlas o no) o se perjudica una persona al asumir la política de SSR/SDSDR en su vida? ¿lo mismo para una organización?
- vi) Teniendo en cuenta que el estado colombiano es un pequeño actor en un

contexto macro o mundial y los compromisos internacionales que ha suscritos en el tema de SSR/SDSDR ¿siendo esta institución parte del gobierno y representante del Estado, cree usted que el Estado colombiano está regulando su propio comportamiento o está cumpliendo y haciendo cumplir esos compromisos en relación a la SSR/SDSDR?

- vii) ¿El plan decenal de salud pública PDSP y otros antecedentes jurídicos impulsaron la actualización de la política SSR/SDSDR entre 2013-2014. Sin estos antecedentes, pero si teniendo en cuenta otros como el contexto social, cultural, político, educativo y económico ¿cree usted que hubiesen sido suficiente para tomar la decisión de realizar la actualización? Además, ¿cree usted que dicha decisión se hubiese tomado en ese año, unos años antes, unos años después? ¿Por qué?
- viii) ¿Qué crisis y que oportunidades considera usted se presentaron con relación a la SSR/SDSDR, durante el periodo 2003-2013? ¿qué nuevas ideas surgieron?
- ix) ¿Cómo se podría entender desde esta institución el comportamiento en SSR/SDSDR de los colombianos, tanto a nivel individual como colectivo?
- x) ¿Considera usted que existen persona u organizaciones que sacan beneficio y/o se aprovechan de la SSR/SDSDR; que la han capturado o monopolizado (*rents-seekers*)?
- xi) ¿Hablando de SSR/SDSDR, ¿qué opinión tiene usted de un modelo patriarcal/machista y también de un modelo de derechos humanos? ¿existía antes un modelo y ahora el otro? ¿por qué?
- xii) ¿Cuáles cree usted deben ser los cambios de ideas, de cultura, de políticas, de imaginarios u otras han tenido, tienen y deberían tener que hacer las

- organizaciones, para que se generen transformaciones en su interior frente a la SSR/SDSDR? ¿lo mismo para una persona?
- xiii) ¿Qué institución cree usted es la que regula actualmente la SSR/SDSDR y cual debería en el futuro regular, vigilar, controlar y hacer cumplir la política de SSR/SDSDR?
- xiv) ¿Cómo cree usted se puede cooperar y coordinar con otras organizaciones para que se cumpla en realidad la política de SSR/SDSDR?
- xv) ¿Qué aspectos de SSR/SDSDR (por ejemplo: anticonceptivos, embarazo no planeados, imaginarios, violencia, educación, etc), ¿considera usted se priorizaron en realidad en el periodo 2003-2013? ¿Por qué? ¿Cuáles se deberían haber priorizado? ¿Por qué? ¿Cuáles se deben priorizar en la actualidad y por qué?
- xvi) ¿Qué motivaciones cree usted tuvo el Ministerio de salud y Protección Social para hacer la actualización de la política SSR/SDSDR en 2013-2014 bajo un modelo sistémico? ¿porque no otro modelo?
- xvii) ¿Por qué cree usted han tenido que pasar tres años desde la fecha de actualización para que se logre plasmar la estrategia de la implementación de la política SSR/SDSDR? ¿es la política? ¿es la manera como se toman las decisiones? ¿otra situación puntual de nuestro país? ¿cuál? ¿por qué?

Las preguntas corresponden a las categorías seleccionadas, a continuación, se describe como se agrupan: normativo (iv), internacional (vi), elección racional (v, x), histórico (i, vii, xi), empírico (ii, xiii), social (iii, ix), redes (xiv), constructivista (viii, xii), cognitivo (xv, xvi, xvii).

## 5.Resultados

### 5.1 Descripción cuantitativa

La presente investigación se realizó durante 36 meses iniciando en el mes de mayo de 2015 y finalizando en mayo de 2018; se realizaron 399 revisiones literarias diferentes, entre ellos artículos de revistas científicas, libros, informes nacionales e internacionales, tesis de grado, guías, leyes y sentencias entre otras, de los cuales quedaron referenciados 70 en el resultado final. Las restantes 329 revisiones fueron importantes, porque su información permitió encontrar la necesidad de hacer un análisis de política, tener un mejor panorama desde lo general y de lo específico sobre política pública, normatividad, salud, sexualidad, derechos sexuales, derechos reproductivos, contextos, historia y enfoques entre otros, pero solo las que figuran en el resultado final permiten a criterio del autor comprender mejor las particularidades colombianas sobre el tema.

Se entrevistaron a 6 personas representantes de las siguientes instituciones entre 2017 y 2018

- Ministerio de Educación Nacional
- Ministerio de Salud y Protección Social
- Ministerio de Justicia y el Derecho
- Conferencia Episcopal de Colombia (dos representantes)
- Senado de la República – comisión VI

Se utilizó la información y las 16 entrevistas realizadas en el 2013 por el Ministerio de Salud y Protección Social, quien de manera generosa facilitó los archivos para ser usados también en este estudio.

Los resultados de la revisión histórica del periodo 2004-2013 de noticias registradas en la plataforma virtual del Periódico El Tiempo, de circulación nacional, arrojó un total de 41.734 reportes, de los cuales se seleccionaron 4.948, para su análisis. Como filtro inicial se utilizó la palabra sexualidad, seleccionando todas las noticias que la incluyeran, posterior a leer el artículo completo, si su contenido hacía referencia al tema era tomada

para el estudio, si no, era descartada. Al interior del buscador se tuvieron en cuenta todas las secciones (otros, opinión, entretenimiento, Bogotá, deportes, tecnosfera y economía). A continuación, en la tabla 8 se hará una descripción más detallada.

**Tabla 8.** Relación búsqueda de noticias diario El tiempo y El Espectador.

<b>Relación búsqueda de noticias diario El Tiempo – Periodo 2004 a 2013</b>		
<b>Año</b>	<b>Nº de noticias encontradas</b>	<b>Nº de noticias seleccionadas</b>
<b>2004</b>	3.456	351
<b>2005</b>	2.279	321
<b>2006</b>	2.919	364
<b>2007</b>	4.828	597
<b>2008</b>	5.696	599
<b>2009</b>	5.328	618
<b>2010</b>	5.343	596
<b>2011</b>	3.684	427
<b>2012</b>	4.832	583
<b>2013</b>	3.368	491
<b>2017*</b>	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>41.734</b>	<b>4.948</b>

\*Esta noticia fue adicionada de El Espectador.

La información de las noticas seleccionadas se agrupo en 10 archivos inicialmente uno por cada año, luego en 5 subcategorías iniciales que indicaban ciertas tendencias generales, así por ejemplo temas relacionados con educación, salud, religión, poderes estatales y sociedad e imaginarios, de ahí y debido al protagonismo evidenciado durante el periodo de 10 años surgió la intención de que las instituciones a entrevistar serían las ya mencionadas, de igual manera esto resalto la importancia del enfoque de análisis de política seleccionado.

Teniendo en cuenta que el enfoque de análisis de política seleccionado fue el neoinstitucional y basados en la definición conceptual del enfoque y las nueve categorías de análisis, se diseñaron 15 preguntas para las entrevistas realizadas entre 2017 y 2018; las categorías también son el referente para analizar las noticias, las entrevistas hechas por el Ministerio de salud y Protección social en el 2013 y otras fuentes secundarias.

Del trabajo realizado surge una categoría emergente denominada “componente humano determinante en el éxito o fracaso de la institucionalidad”. En ese orden de ideas son 10 las categorías de análisis de este estudio. Se encontraron muchas referencias a las categorías en todos los documentos revisados, se resumen de manera cuantitativa en la tabla 9.

**Tabla 9.** Categorías de análisis.

<b>Categorías de análisis</b>											
<b>Código categoría *</b>	N1	I2	ER3	H4	EMP5	S6	R7	CONST8	COGN9	EMER10	<b>TOTAL</b>
<b>N° veces referenciada</b>	1.472	294	1.155	4.045	2.533	454	770	378	349	1.218	<b>12.668</b>

\*convenciones: N1 (normativo), I2 (internacional), ER3 (elección racional), H4 (histórico), EMP5 (empírico), S6 (social), R7 (redes), CONST8 (constructivista), COGN9 (cognitivo), EMER10 (componente humano determinante en el éxito o fracaso de la institucionalidad).

Se realizó la construcción de una línea de tiempo de hitos institucionales formales y no formales de orden internacional y nacional, relacionados con sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, con base en la información recogida en las fuentes primarias y secundarias, en donde se incluye además para el caso nacional formalidad con características del tipo descritas por (Thoenig, 1997) en sus diferentes tipologías así: redistributivas, distributivas, constitutivas y reglamentarias; dicha línea de tiempo esta descrita en la tabla 10, en donde se diferencian en una columna los hitos internacionales y en otra los nacionales.

**Tabla 10.** Línea de tiempo.

<b>LÍNEA DE TIEMPO - HITOS INSTITUCIONALES SEXUALIDAD, DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS</b>			
<b>INTERNACIONAL</b>		<b>NACIONAL</b>	
<b>1779</b>	Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano	<b>1954</b>	Derecho al voto de la mujer
<b>1856</b>	S. Freud, desarrolla teoría del desarrollo psicosexual.	<b>1959</b>	Creación de ASCOFAME
<b>1948</b>	Declaración internacional de los derechos humanos	<b>1965</b>	Nace Profamilia
<b>1949</b>	Derecho internacional humanitario	<b>1967</b>	Minsalud y ASCOFAME capacitan en demografía
<b>1954</b>	CIPD	<b>1969</b>	Minsalud incluye actividades de planificación familiar en programas materno-infantil
<b>1965</b>	CIPD	<b>1970</b>	Profamilia programa vasectomías
<b>1965</b>	Convención internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial	<b>1972</b>	Profamilia programa ligadura de trompas
<b>1968</b>	Conferencia mundial sobre derechos humanos	<b>1980</b>	Convenio MEN y UNFPA para desarrollar proyecto de educación en población
<b>1974</b>	CIPD	<b>1981</b>	Homosexualidad deja de ser delito
<b>1976</b>	Conferencia mundial sobre la mujer	<b>1983</b>	Primer caso de VIH/SIDA en Colombia
<b>1976</b>	Pacto internacional de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos	<b>1884</b>	Resolución 8514 de Minsalud para regulación de la fertilidad
<b>1980</b>	Conferencia mundial sobre la mujer	<b>1986</b>	Se realiza la primera ENDS, por estar Colombia dentro del programa DHS
<b>1981</b>	Conferencia internacional para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer	<b>1990</b>	Segunda ENDS
<b>1981</b>	Primer caso de VIH/SIDA en el mundo	<b>1991</b>	Constitución Política de Colombia
<b>1984</b>	Reunión internacional sobre mujeres y salud	<b>1992</b>	Resolución 1531, política "salud para mujeres, mujeres para la salud". Se asocia al día internacional de la mujer

<b>LÍNEA DE TIEMPO - HITOS INSTITUCIONALES SEXUALIDAD, DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS</b>			
<b>INTERNACIONAL</b>		<b>NACIONAL</b>	
<b>1984</b>	CIPD	<b>1993</b>	Ley 100, regula el SGSSS, PIC (PAB) y POS
<b>1985</b>	Conferencia mundial sobre la mujer	<b>1993</b>	Resolución 3353 MEN
<b>1987</b>	Conferencia internacional para mejorar la salud de las mujeres y niños por medio de la planificación familiar	<b>1993</b>	Sale la T-594, siendo la primera de 95 sentencias que hasta la T-283 en el 2016, la corte constitucional ha expedido para garantizar los derechos de minorías que han sido violentados por la institucionalidad. Ver <a href="http://www.colombia-diversa.org/p/sentencias.html">http://www.colombia-diversa.org/p/sentencias.html</a>
<b>1989</b>	Convenio 169 de la OIT	<b>1994</b>	Ley 115 art 14. MEN
<b>1990</b>	Convención sobre los derechos de los niños	<b>1994</b>	Decreto reglamentario, art 36. MEN
<b>1990</b>	Conferencia mundial sobre educación para todos	<b>1995</b>	Tercera ENDS
<b>1993</b>	Conferencia mundial sobre los derechos humanos	<b>1999</b>	Convenio MEN y UNFPA para desarrollar el proyecto de educación sexual y reproductiva de jóvenes para jóvenes
<b>1994</b>	CIPD El Cairo	<b>2000</b>	Cuarta ENDS
<b>1995</b>	Conferencia sobre la mujer de Beijing	<b>2000</b>	Resolución 412, normas técnicas y guías de atención para protección específica y detección temprana y enfermedades en salud pública
<b>1999</b>	CIPD + 5	<b>2000</b>	Ley 984. También como ley 984 de 2005. Mininterior y justicia
<b>2000</b>	Beijing + 5	<b>2000</b>	Ley 599, art 1, 3, 8, 11. Mininterior y justicia
<b>2013</b>	Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo	<b>2001</b>	Ley 715, recursos y competencias para la prestación de servicio de salud y educación
<b>2014</b>	CIPD más allá del 2014	<b>2003</b>	Política nacional de salud sexual y reproductiva, extendida hasta el 2014
		<b>2004</b>	Decreto reglamentario 1860. MEN
		<b>2004</b>	Ley 890. Mininterior y justicia
		<b>2004</b>	Ley 906, art 15, 16 y 18. Mininterior y justicia
		<b>2005</b>	Quinta ENDS
		<b>2005</b>	Ley 985, trata de personas
		<b>2005</b>	Ley 972, mejorar atención a VIH/SIDA
		<b>2006</b>	Sentencia C-355 IVE de la corte constitucional
		<b>2006</b>	Resolución 3442, actualización de la resolución 412
		<b>2006</b>	Ley 1009, observatorio de asuntos de genero
		<b>2006</b>	Ley 1098 código de infancia y adolescencia, art 39, 41 y 44
		<b>2006</b>	Plan decenal de educación hasta el 2016
		<b>2006</b>	Directiva 015 sobre el DIH. MINDEFENSA
		<b>2007</b>	Ley 146, prevención de violencia sexual
		<b>2007</b>	Ley 1652, relacionada con abuso sexual
		<b>2007</b>	Ley 1146, prevención de violencia sexual
		<b>2008</b>	Resolución 769 y 1973, actualización de la resolución 412
		<b>2008</b>	Ley 1257, promoción integral de derechos de igualdad de la mujer
		<b>2008</b>	Ley 1236, relacionada con abuso sexual
		<b>2008</b>	Ley 1202, comisión para derechos de la mujer
		<b>2008</b>	Resolución 425, elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y control al PIC
		<b>2009</b>	Ley 1329, explotación sexual de menores
		<b>2009</b>	Ley 1336, lucha contra la explotación, la pornografía y turismo sexual
		<b>2009</b>	Ley 1361, protección integral de la familia
		<b>2010</b>	Ley 1412, métodos de planificación familiar
		<b>2010</b>	Ley 2968, CNIPGDSYR
		<b>2010</b>	Plan nacional de desarrollo hasta el 2014
		<b>2010</b>	Sexta ENDS
		<b>2011</b>	Ley 1438, reformula el SGSSS
		<b>2011</b>	Ley 1434, comisión legal para la equidad de la mujer en el congreso
		<b>2011</b>	Plan sectorial hasta el 2014

LÍNEA DE TIEMPO - HITOS INSTITUCIONALES SEXUALIDAD, DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS INTERNACIONAL		NACIONAL	
		2011	Resolución 0286. Mininterior y justicia
		2011	Ley 1453, reforma del código penal
		2012	Plan decenal de salud pública hasta 2021
		2012	Documento CONPES 147, promoción y garantía de derechos sexuales y reproductivos
		2013	Ley 1620 crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y la mitigación de la violencia escolar. MEN
		2013	Ley 1626, vacunación gratuita CA de cérvix
		2013	Documento CONPES 161, alta consejería para la equidad de la mujer
		2014	Política nacional de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos hasta el 2021
		2014	Ley 1719, acceso a justicia por violencia sexual
		2015	Ley estatutaria de salud 1751
		2015	Séptima ENDS

Convenciones: conferencia internacional sobre población y desarrollo (CIPD), ministerio de educación nacional (MEN), encuentra nacional de demografía y salud (ENDS), fondo de poblaciones de las naciones unidas (UNFPA), plan de atención básica (PAB), plan de intervenciones colectivas (PIC), plan obligatorio de salud (POS), sistema general de seguridad social en salud (SGSSS), consejo nacional de política económica y social (CONPES), derecho internacional humanitario (DIH), interrupción voluntaria del embarazo (IVE), organización internacional del trabajo (OIT), asociación colombiana de facultades de medicina (ASCOFAME), comisión nacional intersectorial para la promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos (CNIPGDSYR), cáncer (CA).

## 5.2 La institucionalidad antes de 1991: campo de estudio y de acción para el análisis de la política de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos.

Teniendo en cuenta que en este estudio se entiende por instituciones todas aquellas organizaciones, normas y aspectos culturales que rigen, dan pautas y regulan el comportamiento, además, que han sido establecidas de manera formal e informal por medio de consensos ((Gloria Molina Marin, 2008) (Peters, 2003) (Quintana, 2003) (Rodrigo Losada L., 2008) (Roth-Deubel, 2015) (Valles, 2011)), durante algún momento de la historia federal y republicana del país, para el buen funcionamiento del estado, el gobierno y la sociedad en general. La sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos, también tiene ese rango de institución, como expresiones comunes y cotidianas de los colombianos dadas por la manera como se elaboran mentalmente los comportamientos y se comunican a otros, por la cultura y sus diversidades expresadas en comportamientos y reguladas también por concesos. En Colombia esos consensos han sido en muchos aspectos formales, es decir, inmersos en la constitución, pero

también han estado basados de manera primordial bajo el lente de una cultura hegemónica hetero expresiva, es decir informal, anulando durante muchos periodos de la historia otras expresiones validas pero minoritarias.

*“(...) se ha mostrado históricamente como una democracia deficitaria en su materialización, no exenta de autoritarismo. Ésta ha sido una sociedad profundamente conservadora en sus concepciones y en sus comportamientos políticos (...)”* (Castaño, 2016, pág. 299).

*“(...) Democracia real implica la existencia de ciudadanos responsables que la vivan y la hagan respetar (...)”* (Castaño, 2016, pág. 300).

*“(...) A lo largo de la historia democrática colombiana se aprecia como constante una cierta “crisis de la representación”, en el sentido de que ha sido deficitaria e imperfecta, porque buena parte de quienes han gobernado o han llegado a los órganos de representación lo han hecho por fuera de los intereses de sus representados, o, han actuado en su contra (...)”* (Castaño, 2016, pág. 300).

*“(...) la historia política nacional, desde el propio Bolívar que de sus tesis idealistas de revolucionario terminó convertido en pragmático conformista reconciliado con el orden que una vez pretendió destruir; pasando por Mosquera que de conservador ortodoxo terminó aupando las tesis radicales; o, como su émulo de partido contrario, el caso de Núñez, quien de radical libre pensador y anticlerical terminó de conservador y confesional (...)”* (Castaño, 2016, pág. 301).

Es importante destacar que los colombianos son muy tradicionales, conservadores y fieles por ende a las instituciones, ya que son una creación humana (Sabine, 1994) y necesarias como una herramienta del estado para ayudar a mantener el orden establecido. Así que históricamente han desarrollado dichas características, aunque el proceso y de hecho su introyección no fueron justas y tampoco sanas.

*“(...) se hace evidente a partir de la consideración de una serie de puntos ya detectados por Bobbio 1909-2004: i) apatía o desinterés político en el ciudadano, traducido en abstencionismo electoral; ii) concentración insana del poder en manos de unas élites políticas, económicas y militares que se imponen sobre el conjunto de una sociedad, manipulada e instrumentalizada políticamente gracias al control que ejercen sobre las masas media y sobre el capital; sociedad en la que no se alcanza a configurar una verdadera opinión pública; iii) conformismo político de la masa social, impotente para ejercer cualquier forma de control o de fiscalización del poder y del mandato que confiere; iv) crisis de representación democrática; v) incumplimiento de programas políticos o de promesas electorales por parte de los gobernantes y legisladores; vi) proliferación de organizaciones paraestatales que fortalecen el ejercicio represivo del poder mismo, desde la sombra de la ilegalidad, y que posibilitan el ejercicio de un insano pero eficiente control*

*social sobre las demandas sociales; vii) culto al autoritarismo a partir de la normopatía y de la alienación de las mayorías políticas; viii) exagerado aumento de la discrecionalidad del poder ejecutivo en desmedro del efectivo principio de la separación de poderes*". (Castaño, 2016, pág. 302).

*"(...) La Democracia convive con su enemigo interior e incluso lo protege (...) en cuando, surjan líderes que invocando los derechos ciudadanos, que les garantiza el sistema, procuren destruir la Democracia misma en una búsqueda insana por el poder absoluto, haciéndose a él, concentrándolo y extraviando la sociedad por la senda de un mesianismo personalista y dañino que conduce ora al autoritarismo, a la dictadura o al totalitarismo*". (Castaño, 2016, págs. 302-303).

Así las instituciones históricamente no han buscado el bien común, sino que han sido solamente herramientas del estado y de los que se lo han apropiado desde los organismos de representación y de gobierno para servir a sus intereses particulares.

*"(...) En la Constitución granadina de 1832 continuaba representada en el sector bolivariano, que perduró a la muerte de aquél, compuesto por militares, terratenientes y esclavistas. En la Constitución de 1863 la amenaza encarnó en Núñez y en sus seguidores. Luego de la radical reforma constitucional de 1936, que le dio a la Constitución de 1886 su talante democrático y social, su enemigo oculto se representó en los latifundistas y en los industriales, en la Iglesia y un amplio sector del clero, en los amigos del statu quo. Finalmente, después de 1991 la amenaza para la democracia colombiana la encarna la ultraderecha, representada por una poderosa aristocracia militar, los propietarios de la tierra y del capital y los dueños de las masas medias "*. (Castaño, 2016, pág. 303).

*"(...) Salvo Constituciones como la de 1991 y la de 1853, las restantes Cartas políticas colombianas han dado muestras de no ajustarse a un real espíritu democratizador (...)"*. (Castaño, 2016, págs. 302-303).

*"(...) una "democracia política de papel" (...) constitucionalismo colombiano, en su inveterada costumbre de reducir los problemas públicos a meras deficiencias jurídicas, de manera que la modificación o sustitución de una o más normas constitucionales formalmente relacionadas con la materia se presenta como la solución efectiva del conflicto o desarreglo de que se trate (...) comprueba de modo fehaciente en la historia política nacional, el propósito del reformismo constitucional no es el cambio sino su simbología, no es la modernización sino su retórica, no es la democracia sino su simulación ideológica"*. (Castaño, 2016, pág. 304).

Por esta razón, el estado ha sido y sigue tomado por *rents-seekers* en gran parte de sus intuiciones sean ambientales, de telecomunicaciones, de infraestructura de carreteras, o del sector eléctrico entre otras, como lo muestra (Wiesner, 1997, págs. 173-247). Y explica desde una óptica particular como aunque internamente en la

rica historia de más de 200 años de vida republicana se describen por parte de los historiadores: “*guerras, golpes de estado civiles como los de 1837- 1849, 1854, 1859-1861, 1867, 1884-1904, 1905-1909, 1949-1991, gobiernos ilegítimos, dictaduras militares, dictaduras bipartidistas, genocidio a grupos políticos, violación a derechos humanos y civiles consagrados estos incluso de manera formal al interior de las constituciones (1843-1886), llevados a la práctica o respetados de manera temporal (constitución de 1821) al interior de las mismas para legitimar decisiones, abandono de territorios, de sus ciudadanos, dejándolos bajo el dominio de instituciones ilegales nacionales e internacionales, familias que históricamente se han lucrado y apropiado del estado para su beneficio entre otras*” (Castaño, 2016). Aun así, a la sociedad colombiana se le ha asignado el título y lo exhibe con orgullo, como la democracia más antigua y con las instituciones más estables de nuestro hemisferio al lado de los norteamericanos.

*“(...) no se sostiene por sí solo si se realiza una panorámica histórica de su particular institucionalidad (...)”.* (Castaño, 2016, pág. 305).

Esa aceptación laxa por parte de la sociedad colombiana de la institucionalidad descrita anteriormente no es gratuita, se debe también a una tradicional cultura electoral.

*“(...) no podemos objetar el hecho de que Colombia se perfila como un Estado de una antiquísima parafernalia democrática, con muchas elecciones en su haber, ello en modo alguno significa que sea o haya sido una sociedad respetuosa del ideal democrático. Tal es la triste realidad política nacional a lo largo de su bicentenario historia republicana. Como lo plantea Posada Carbó, “durante la cual los colombianos desarrollaron lo que bien podría llamarse una cultura electoral –es decir, una serie de prácticas alrededor del ejercicio del voto con el fin de formar gobiernos” (2006, p. 155). Una sociedad de formas democráticas, pero sin esencia democrática “. (Castaño, 2016, pág. 318).*

En las que se les ha visto siendo conducidas como a un rebaño por su pastor y sus caninos, favorecida por los procesos de aculturación coloniales monárquicos y en complicidad con la implantación de la ideología religiosa católica, también tradicional, conservadora e interesada en acompañar estos procesos antidemocráticos a cambio de seguir instruyendo su ministerio. Todo lo anterior les ha llevado la construcción e introyección de procesos y maneras como se elaboran mentalmente los comportamientos y se comunican a otros, de los cuales hasta ahora no se ha logrado la independencia. Pero es una realidad que a través de su historia a la sociedad se le ha convencido, vendido y presentado desde la institucionalidad esa democracia, como la oportunidad de expresión y participación entregada a ellos por la generosidad de sus representantes, es

decir, se ha vendido un engaño en lugar de formar ciudadanos con conciencia crítica, con una cultura política crítica. Las fuentes muestran como ha sido tan clara la aceptación de esa condición a costa de la violación de sus propios derechos y no se ha sido capaz de conocer la propia constitución en esa época como tampoco actualmente.

*“la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se despojó de su rol de congresista y asumió la vocería que parecía ser la de un pastor cristiano o un sacerdote. Durante su intervención, defendió su Sí al referendo de la senadora Viviane Morales con una avalancha de citas bíblicas y ni por error mencionó la Constitución, las sentencias de la Corte Constitucional ni las leyes colombianas que abordan el tema en discusión: la adopción de niños. A diferencia de sus colegas, la carta sobre la mesa de Silvio fue el libro sagrado de los católicos. (Lea aquí: Se hundió referendo de Viviane Morales, el No ganó en tercer debate). Miles de personas que seguían la transmisión en línea y otras decenas aglomeradas en el recinto quedaron atónitas frente al sermón del congresista, abogado especialista en derecho administrativo, exparticipante del reality Desafío y excantante de champeta, y quien cuando fue alcalde de Turbaco (Bolívar) propuso regalarle un burro a Obama. Alegando la objeción de conciencia, Carrasquilla se apartó de la votación en bancada del Partido Liberal que se fue por el No y recitó las citas bíblicas que, según él, soportan la idea de que los niños solo pueden ser adoptados por un hombre y una mujer. Proverbios 6:20-35, Éxodo 6:1-2, Deuteronomio 5:16, Génesis 2:24-25 y Mateo 19:4-6 fueron los apartes a los que recurrió el representante, olvidándose que, como lo establece la ley, tiene la obligación de legislar para todos, y defender ante todo la Constitución y las leyes, más allá de los prejuicios morales o religiosos. Una vez más el debate sobre hasta dónde llega la objeción de la conciencia vuelve a estar presente. A esta figura pueden acudir los congresistas para apartarse de una decisión mayoritaria de su bancada, argumentando creencias religiosas o principios morales. ¿Pero pueden argumentar y votar con base en la Biblia y no en la Constitución, las leyes y la jurisprudencia? (...).” (Rodríguez, 2017) Tomado subcategoría inicial poderes de periódico El Espectador en Silvio Carrasquilla, el congresista que cambio la constitución por la biblia para legislar 10-05-2017.*

*“(…) ¿Un procurador de ultraderecha es nocivo para la democracia? Lógicamente, sí. Y todos aquellos que piensan que las creencias del doctor Ordóñez no van a permear sus decisiones públicas se equivocan. Por un hombre que, en su fuero interior, tiene opiniones tan retrógradas no puede votar un partido de izquierda. El Procurador General de la Nación es, por definición, quien debe proteger los derechos humanos y los intereses de la sociedad” Tomado subcategoría inicial poderes de periódico El Tiempo en ¿El polo, confundido? 09-12-2008*

*“El procurador Alejandro Ordóñez anunció ayer que pedirá la nulidad de la sentencia con la que la Corte Constitucional ordenó a los ministerios de Educación y de la Protección Social crear un plan nacional de información sobre los derechos sexuales y reproductivos de la mujer y los casos en los que el aborto no es penalizado (...).” Tomado subcategoría inicial poderes de periódico El Tiempo en Nulidad del fallo que ordena campaña educativa sobre el aborto pidió el procurador 21-10-2009*

*“ El procurador General, Alejandro Ordóñez, tendrá que hacer una rectificación pública de seis afirmaciones que hizo entre noviembre del 2009 y marzo del 2011 en las que atacó las sentencias de la Corte Constitucional que despenalizaron el aborto en tres casos específicos y la implementación de campañas de promoción a los derechos sexuales de las mujeres.*

*Así lo ordenó la Corte Constitucional en un fallo de tutela que favorece a 1.280 mujeres, entre ellas la abogada Mónica Roa, que resultaron afectadas con las afirmaciones hechas por Ordóñez en contra de las decisiones sobre la interrupción voluntaria del embarazo. También debe modificar cuatro circulares en las que obstaculiza la aplicación de las sentencias del alto tribunal en los hospitales y en las EPS. (Lea también: 'Procurador obstaculiza aborto legal': líder de la despenalización)*

*"Tras haber verificado las amenazas y vulneraciones de los derechos de las peticionarias y de las demás mujeres colombianas con las actuaciones descritas, la Sala ordenó la rectificación y modificación de las declaraciones y actos que los configuraron, de manera ajustada a la jurisprudencia constitucional en la materia", indica la sentencia.*

*El Procurador, señala la Corte, faltó a la verdad y se extralimitó en sus funciones en un comunicado emitido el 21 de noviembre del 2009 al asegurar que las campañas de promoción de los derechos sexuales de las mujeres eran "campañas masivas de promoción del aborto" (...)" Tomado subcategoría inicial poderes de periódico El Tiempo en Corte ordena la procurador rectificar declaraciones contra el aborto 12-09-2012*

La historia cuenta como se utilizó la institucionalidad macro, es decir la constitución política y como se redactaron textos antidemocráticos por los representantes al congreso y lo hacían en nombre de toda la sociedad, pero en realidad era para beneficio de unos pocos. Esto ha sido y sigue siendo una pauta de comportamiento en todo nivel, una práctica cultural generalizada y claro a punta de repetición ha terminado siendo instaurada y compartida como una institución que se mantiene, que no se ha corregido. Por ejemplo, el mandato de la constitución política de 1991 para dos instituciones históricas e importantes como son la educativa y la familia, como lo consagra el artículo 41 sobre la apropiación de esta por medio de procesos de socialización y educación por y para todos los ciudadanos. Para vivirla, para hacerla cumplir, siendo uno de esos aspectos a socializar los derechos humanos y dentro de estos la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos.

*“ARTICULO 41. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución” (República de Colombia, 1991).*

Entonces, así como el congreso no cumple a cabalidad con el mandato de la constitución de 1991 y lo mismo pasa con el artículo 41, también en la historia, por medio de las constituciones de Colombia previas a la de 1886, se encuentran referidas una serie de formalidades y las reglas de algunas instituciones que fueron permanentemente incumplidas. Instituciones que tienen vida en la actualidad, por ejemplo: *“el estado, el gobierno nacional y el gobierno local, el ente nacional y los entes territoriales, los periodos de gobierno, el congreso y los partidos políticos vigentes desde las constituciones de 1821-1830-1832-1843; así mismo otras instituciones como las fuerzas armadas, los ministerios (entre ellos educación), las tres ramas del poder (el ejecutivo/el legislativo/el judicial) para que exista un equilibrio, la vicepresidencia de la república (antes llamado Designado), la democracia representativa, la democracia participativa, el libre mercado, el voto (solo para varones y de estos solo para los que demostraran capacidad económica), los modelos democráticos (y hegemónicos que han “inspirado” esa institucionalidad), el modelo económico, la apropiación del estado por rents-seekers (familias tradicionales y acaudaladas económicamente), la post verdad, los organismos de control y formas de liderazgo como el caudillismo, todos plasmados desde la constitución de 1821; la iglesia católica y su agenda tienen protagonismo en la vida del territorio desde la época colonial, agenda integrada al interior de la constitución política de 1886”* (Castaño, 2016).

Todas estas instituciones como se mencionó han logrado sobrevivir hasta la actualidad descritas en lo formal, pero también vigentes en lo informal, siendo aceptadas, seguidas en sus orientaciones y marcando las pautas de comportamiento de los colombianos.

### **5.3 Influencias y presiones institucionales externas e internas de orden formal e informal frente a la sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos posterior a la constitución política de 1991**

El Cairo 1994 y Beijing 1995 se distinguen como los marcos normativos o la institucionalidad jurídica internacional más importante suscrita por Colombia e incorporada en su marco jurídico interno, con relación al compromiso del estado para desarrollar todas las acciones para que hombres y mujeres puedan ejercer sus derechos humanos y dentro de ellos su sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos sin importar distinciones. Lo anterior responde como ya se ha mencionado a circunstancias denunciadas por décadas por las minorías entre ellas mujeres, que finalmente fueron reconocidas y ganadas en foros internacionales, debido a que en sus

reductos internos no tenían respuestas y por tanto no se generaban cambios sustanciales. Se convirtió este marco formal en caja de resonancia permanente de afuera hacia adentro para los gobiernos de turno.

Como parte de este compromiso externo, a nivel interno el Ministerio de Educación Nacional promueve la Ley 115 de 1994 (General de Educación) con su artículo 14 y la Resolución 3353 de 1993 enmarcadas en el Proyecto Nacional de Educación Sexual, todo esto en medio de un proceso de descentralización política, administrativa, el tema de la autonomía, los Proyectos Educativos Institucionales PEI y la ayuda en convenio con UNFPA. Finalmente 20 años después y luego de muchas barreras internas de orden ideológico, político y cultura que no logran ser transformadas, en 2014 el Ministerio de Educación evalúa esta política siendo el resultado negativo.

*“(…) En el año 1993 se dio la primera política de Educación para la sexualidad. No sé decirte si sale alineado con las primeras formulaciones de la política de salud sexual y reproductiva del 2003 o si son independientes yo tendería a pensar que sí, qué es un ejercicio independiente, pero con un común denominador el cual es desde una perspectiva de riesgo. El primer proyecto de educación para la sexualidad o lineamientos que se dan en el país desde una lógica muy de salud, se dan hacia 1993 muy ante el boom del vih a nivel internacional y el desarrollo de medidas de prevención, que los niños supieran no solamente el tema de prevención del vih e its, sino también el tema de planificación familiar (…)”. Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 1.*

*“(…) Teníamos entonces dos instrumentos de política pública, la política de educación para la sexualidad el artículo 14 de la ley 115 y sin embargo en los colegios no pasa mayor cosa, se quedan en realizar mediciones de embarazo en adolescentes, de conocimientos y demás y hay un déficit muy grande (…)”. Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 1-2.*

*“(…) a partir de 1999 se hace una alianza con el fondo de población de las Naciones Unidas para formular un proyecto que te digo busca dar un salto más grande y sacar el tema de sexualidad del tema de salud Sexual y reproductiva y expandirlo hacia el tema derechos sexuales y derechos reproductivos (…)”. Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 2.*

*“(…) entre el 2004 y el año 2012 con este enfoque es que se llega a los colegios del país, una mirada de la educación sexual que apunta a entender la sexualidad como una faceta de la identidad, que no tiene que ver solamente con la perspectiva del riesgo y de salud sexual y reproductiva, que se enfoca en el tema derechos pero además, se extiende a temas que tienen que ver con la construcción de ciudadanía, con el reconocimiento de sí mismo, el reconocimiento del otro, de los temas de prevención de violencias, de situación de la diversidad, de toma de decisiones, de proyectos de vida desde una mirada más amplia, básicamente con ese enfoque se cambia (…)”. Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 2.*

*“(...) Estás guías básicamente dan elementos conceptuales para que los docentes entendieran qué es el tema de sexualidad, pero no se les menciona la formación de proyectos pedagógicos, básicamente la propuesta es haga lo que quiera y es que el tema es que Colombia es de los pocos países que en el mundo no tienen un currículum, y es a partir de 1994 se establece la autonomía escolar en cuanto a la definición del plan de estudios, es decir, cada colegio decide como enseña y que enseña y cómo lo enseña; el Ministerio le da unos lineamientos le dice para primero usted tiene que enseñar esto, para segundo esto, pero él como pedagógico lo decide cada colegio (...)”.* Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 2

*“(...) ahí hay tres niveles el Ministerio hace unos lineamientos generales de política pública, la secretaría de educación tiene la tarea de implementación del lineamiento con sus colegios qué son los receptores, el colegio de formular los proyectos pedagógicos y llevarlos al aula para que se hagan transformaciones en los niños. Nuestro punto de llegada desde la competencia del ministerio es hasta la secretaría de educación, ósea, el Ministerio debería ir hasta la secretaría de educación y darles asistencia técnica y decirles mire esta es la política, en esto consiste, formen a sus docentes (...)”.* Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag3

También el ministerio de salud con la expedición de la ley 100 de 1993 que establece el sistema general de seguridad social en salud a través de las Empresas Promotoras de Salud EPS/ Instituciones Prestadoras de Servicios IPS, de las respectivas secretarías de salud a nivel departamental y municipal, empieza a desarrollar líneas relacionadas con el tema fundamentalmente con los PAB (posteriormente PIC) por medio de acciones comunitarias diferentes a las que realizan las instituciones de salud consagradas en el plan obligatorio de salud POS. En el año 2000 con un contexto más complicado y producto de las necesidades sale la resolución 412 que se convierte desde salud en el eje principal para afectar el centro y lo profundo de las ideologías, la cultura, los pensamientos y la comprensión que se traduce en acciones y comportamientos (el núcleo duro (Kuhn, 2006 (1962))), con actividades específicas dentro de todo el proceso de salud enfermedad, centrándose en acciones de información/educación/capacitación IEC al interior de las instituciones de salud, pero en este aspecto con fallas de base debido a que los profesionales tenían más formación invasiva que competencias educativas, no creían en este proceso y tampoco tenían competencias en salud pública entre otras cosas.

*“(...) el sauna, el video, los cuartos oscuros están en el plan de ordenamiento territorial POT, están controlados por la secretaría de salud (...)”.* Tomado de entrevista minsalud en 2017, pag 1-3

*“(…) pero pues pasa en la realidad y es cumplir con capacitar y formar a los profesionales de la forma adecuada para cada cosa, en el caso de SSR uno ve en algunos profesionales, desde el auxiliar de enfermería para arriba, hasta los médicos, se lo digo como médico que desconocen los temas de SSR, por ejemplo los médicos son muy débiles en el tema de derechos, los médicos tienden mucho a vulnerar los derechos en SSR, a re victimizar a las adolescentes cuando son embarazos a edades tempranas, eso no lo ve uno mucho en la práctica médica que se repite por los médicos principalmente, pero bueno es buscar esa capacitación (…).” Tomado de entrevista Acemi en 2013, pag 10.*

*“(…) pero la apuesta de decirle, sí, tengo el médico, el médico para hacer atención en el equipo de respuestas inicial y pues eso ha sido un tema muy complicado porque a los médicos no les gusta salir a comunidad, se sienten menospreciados (…).” Tomado de entrevista OPS en 2013, pag 13.*

Para las fechas descritas las ENDS de 1995, del año 2000 y el contexto colombiano indicaban que no se estaba cumpliendo en sexualidad y reproducción, entonces se hace necesario tomar acciones más institucionales por medio de una política pública definida en el tema.

De esta manera en el año 2002 siendo de origen partidista liberal, con centro ideológico conservador y por medio de una coalición independiente gana la Presidencia de la República el señor Álvaro Uribe Vélez, en su primer mandato mediado por un contexto de presiones externas (contrario a su voluntad política, ya que no promueve la garantía de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos) como informes de la Organización Panamericana la Salud OPS, OMS, Organización Internacional para las Migraciones OIM, Human Rights Watch y UNFPA e internas según EDNS con indicadores elevados en abortos, muertes maternas, cáncer de cérvix, incidencia de VIH/SIDA, violencias y embarazo adolescente, contrata por medio de un outsourcing el diseño de un lineamiento de política pública, reconocida como la Política Nacional de salud Sexual y Reproductiva 2003-2007, para ser implementada durante su primer periodo de gobierno, pero como opta por la reelección para el año 2006 y triunfa, esta política se prolonga por su segundo periodo y parte del primer periodo de quien lo sucede para el periodo 2010-2014, hasta que se lanza su actualización en 2014.

*“(…) Pero lo evidente es que el Presidente de la República no tiene por qué emular con los obispos en la prescripción de recetas morales sobre el gustico, aunque lo haga sin fanatismo. De las diversas facetas de Uribe, me gustan varias: la del tipo laborioso y sencillo, la del gobernante que toma decisiones, la del hombre estudioso; sin embargo, encuentro inquietante su tendencia a convertirse en líder religioso, en un*

*seudomonseñor que se comporta como sacerdote y no como presidente de una nación que, según la Constitución política, ha de ser pluralista, ajena a confesiones religiosas y garante de la libertad de conciencia. A la luz de estas normas, cualquier colombiano Alvaro Uribe Vélez, por ejemplo, puede ejercitar libremente sus ideas religiosas. Pero parece claro que el representante de un Estado pluralista no debe injertarse de predicador, conducta típica de los tiempos en que el catecismo gobernaba sobre la Constitución. Hace algunos meses, esta frase de Uribe presidía la página web del Gobierno Nacional: Cuando el pueblo colombiano despierte, cuando el pueblo colombiano anochezca, hoy tiene que pensar en Dios, en la Virgen María y en su Ejército. Todos mis respetos a los creyentes y a los fieles de la Virgen María. Pero no son estas instrucciones las que uno espera del jefe del Estado, sino de un consejero espiritual. Si la Constitución del 91 abandonó las invocaciones divinas de Cartas anteriores, debemos acatar la denominada aconfesionalidad del Estado (...) Resulta comprensible que el Gobierno se entrometa en la vida privada de los ciudadanos por razones imperiosas de salud pública, pero no de moral (...) Pero no corresponde al Presidente de la República investirse de exegeta del Arquitecto supremo para condenar el gusto prematrimonial. Quien quiera practicar la castidad, practíquela; pero no la volvamos norma oficial (...) Más allá del gusto, vale la pena plantear algunas situaciones y preguntas sobre la transfusión de las respetabilísimas ideas religiosas del presidente a los asuntos de Estado. Se ha publicado que existen nexos cercanos de algunos altos miembros del Gobierno incluso el primer mandatario- con el Opus Dei. Ellos son libérrimos de vincularse a esta organización pía, ni más faltaba. Pero dados sus antecedentes históricos, y en la medida en que ejerzan cargos públicos de alta responsabilidad- creo que a los colombianos nos interesaría enterarnos de ello. Por otra parte, conviene aclarar qué consecuencias prácticas tendrán otras declaraciones del Presidente en el desayuno del gusto. Dijo él, por ejemplo: Es tan preciosa la vida de alguien que está en el vientre de la mamá, como la vida de un adulto. El Gobierno está comprometido a hablar con los congresistas para que la normatividad que se apruebe no afecte a la familia. ¿Significa esto que se opondrá a toda ley contra el aborto? Y agregó: En cuanto a las uniones homosexuales]... también hay que tener cuidado con esos proyectos de ley (...). Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en El gusto de monseñor Uribe 02-03-2005*

*(...) porque porque es que de todas formas en las agendas internacionales se sigue pensando mucho en términos programáticos, de sistemas de salud verticales que no son de aseguramiento y donde sigue existiendo el vih, donde sigue existiendo la violencia, donde sigue existiendo el embarazo adolescente cómo programas. entonces digamos que es difícil desprenderse de esa agenda internacional porque muchas de las estrategias de asistencia técnica, de información, de rendición de cuentas vienen por área programática (...). Tomado de entrevista minsalud en 2017, pag 10.*

La política pública vigente desde el 2003, se centró en la intervención de eventos que por supuesto siguieron siendo una prioridad según las ENDS 2005 y 2010. Es importante destacar, que esta política incorporo principios que no fueron respetados y/o aplicados, entre estos tenemos los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos y el fortalecimiento interinstitucional.

*“(…) Es a partir del 2003 digamos casi 10 años más tarde después de que se han asumido todos estos documentos de política internacional y digamos eso tienen las instituciones tienen personas también (...) y entonces contrata un outsourcing, no recuerdo en este momento quien, un grupo de personas encargados de hacer las consultas pertinentes para la construcción de la política, y se construye la política de salud sexual y reproductiva 2003-2007 (...). Le dieron un marco gubernamental de un período de gobierno, sabemos que esa política terminó extendiéndose por 10 años, y esa política tenía un enfoque básicamente sí un enfoque de derechos es claro el enfoque, hay un enfoque de género por supuesto, pero digamos que como que las líneas operativas y las estrategias se centran en los eventos. Entonces en ese momento se habló de: Las ITS, VIH SIDA como evento; se habló de embarazo adolescente como evento; se habló de la mortalidad materna como evento; y se habló de la violencia intrafamiliar como evento, básicamente eso (...) Pero en el 2003 ya bajo el marco de la política adquiere una mirada más de derechos, de reducción de estigma y discriminación etc, y entonces el SIDA se pega otras miradas que son justamente las de los derechos sexuales, de adolescentes y jóvenes para prevenir el embarazo, es decir que fue un logro de la política a pesar de estar enfocada en eventos (...)”.* Tomado de entrevista Minsalud en 2017, pag1-3.

*“(…) claro estamos en una economía de mercado de todas formas tocando cerrar la institución, toca tener unas ganancias económicas, pero debemos tener claro que eso es accesorio que ese no es el fin (...)”.* Tomado de entrevista Minsalud en 2017, pag9.

*“(…) uno de los resultados más alarmantes de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005, presentada hace poco por Profamilia. Es la primera vez desde 1969 –cuando se empezó a medir el uso de anticonceptivos– que el país no deja de crecer. Entre las mujeres activas sexualmente, pero no unidas, el empleo de métodos anticonceptivos cayó de 84 por ciento a 81 por ciento en los últimos cinco años (...) Al estancamiento de la planificación familiar en el país se le añaden los preocupantes índices de salud sexual de la población adolescente. Los hallazgos de la encuesta de Profamilia con respecto a mujeres de entre 15 y 19 años pintan un panorama sombrío: el embarazo adolescente aumentó del 19 al 21 por ciento entre el 2000 y el 2005. Las mujeres más jóvenes son las que menos conocen y emplean los métodos modernos de anticoncepción. El retroceso en esta materia es evidente y flagrante (...)”.* Tomado subcategoría inicial salud de periódico El Tiempo en Salud sexual: un ejemplo en peligro 04-12-2005.

*“En Colombia el 40 por ciento de la población es menor de edad. De este grupo, 14 millones son menores de 14 años. Para esta población, la Constitución ordenó prevalencia de sus derechos, pero la realidad es otra. Más de 1 millón de niños cada año son víctimas de delitos de lesa humanidad (asesinato, violación y explotación sexual, maltrato severo o secuestro) (...)”.* Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Prisión perpetua 24-06-2008.

Esta línea de política es implementada por el gobierno de turno como representante del estado y por ende es quien debe desarrollar los compromisos internacionales ya mencionados. Se evidencia falta de voluntad frente a la política, cuando no se le da un

carácter vinculante a esta misma, al concebirse desde su origen como lineamiento, además, por esta razón no está sujeta a un documento CONPES y de esta manera no tiene un presupuesto definido, no tiene indicadores que midan resultados por parte del Departamento Nacional de Planeación DNP (a través de una matriz de gestión). En ese sentido, no se configuran mecanismos que midan directamente sus líneas de acción, la única forma de ver su impacto fue a través de los resultados de las ENDS, convirtiéndose éstas en un referente. Entonces no se evaluó y no se le hizo seguimiento a sus avances o barreras por un periodo mayor a 10 años.

*“(...) Cuando el instrumento de política pública para esa política pública es un Conpes y ojalá con un Conpes con inversión financiera se establecen responsabilidades exactas y metas para cada uno de los sectores. Cuando es otro instrumento como lineamiento de política pública no se percibe como vinculante, en esa medida la entidad que lo lidera lo vinculan a su plan sectorial o si está en un plan de desarrollo le ponen indicadores, pero no necesariamente esos indicadores se reflejan en otros sectores (...)”.* Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 5.

*“(...) Yo creo que parcialmente, porque terminó siendo el cumplimiento de sus pactos y de esos llamados internacionales terminan entrando en la agenda política de acuerdo a las prioridades del gobierno de turno. Entonces hemos tenido periodos en particular, tengo entendido que el período de 2008 a 2012 fue un periodo en el que era un tema que estaba en la agenda política y a la cual se le destinaban recursos concretos, en la medida en que otros temas entran en la agenda compiten con ese tema y se consideran más relevantes pues los recursos se van para otros lados (...)”.* Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 7.

*“(...) Ósea que haya resultados y que los indicadores se muevan ya sea hacia arriba o hacia abajo, Pero también el tema de que los tomadores de decisiones lo consideren como un tema que debe ser incluido en la agenda pública del país (...)”.* Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 7.

En su aplicación las instituciones de salud EPS, IPS, secretarías de salud departamentales y municipales, lo mismo que en las del sector educación, se desarrollaron proyectos según su propio criterio y lo dejaron en manos de sus funcionarios carentes de competencias.

*“(...) pero si tú te vas a las IPS, al prestador, al operativo, al que ya tiene el contacto con la gente, están perdido, perdidos es perdidos, están 10 o 15 o quizás 20 años atrás (...)”.* Tomado de entrevista minsalud en 2017, pag 1-3

*“(...) nosotros solo admitimos que fue al Ministerio directamente un concepto sobre la resolución de víctimas de violencia sexual sobre unos puntos expeditos que podrían ser la solución en el momento de la atención,*

*que al hacer el estudio de campo el país no contaba con esos, por ejemplo, pedía profesionales entrenados exclusivamente en atención de víctimas de violencia sexual entonces cuando tú vas y miras en la práctica no existe ni los programas de formación ni hay especialistas enfocados en eso (...). “(...) Uno encuentra que eso sucede no solo para SSR sino para muchos otros temas, entonces cuando uno va y mira, por ejemplo: educación, el componente de educación de SSR, entonces uno ve que, en teoría, en la ley y en el papel se supone que las acciones individuales están a cargo de la EPS a través de las IPS que contrate para esto y las acciones colectivas son a cargo de... eso es responsabilidad del gobierno, en la práctica esa línea es muy difícil de trazar entonces uno no sabe hasta cuándo va la acción individual y hasta cuando la acción colectiva. Y hay otra serie de responsabilidades compartidas podría decir uno que no se determina muy bien quien es el responsable y quien es el que está a cargo de esta acción y por ende a veces, ni el uno ni el otro la cumple. Entonces quedan esos vacíos y pues el afectado es el usuario, que es el que termina no recibiendo el servicio, entonces esta ese vacío y ese problema frente a eso. Otro vacío que uno ve en la ley o en las normas que rigen el tema de SSR es, más allá de las funciones cuáles son sus responsabilidades y cuáles son sus obligaciones, en el papel pueden encontrarse claras, pero en el momento de operatibizarlas es muy ambiguo (...). voy a poner un ejemplo: hay un caso de una agresión sexual, entonces la IPS no genera la alarma entonces la EPS desconoce esto, o pasa lo otro, la IPS genera la alarma pero genera un bypass o un desvío directo a la Secretaría de Salud y nunca informa a la EPS, entonces la EPS desconoce su caso y no le da la gestión consiguiente después de esa atención primaria y la paciente queda como perdida en ese ámbito administrativo que es donde nacen algunas barreras pero es por desconocimiento de la EPS porque la IPS nunca generó el flujo de información. Otras veces sucede que la IPS informa a la EPS y no a la Secretaría de Salud entonces la EPS genera todas las acciones que son de su competencia y la otra parte social por decirlo así que pertenece, que es responsabilidad del estado queda descubierta y así sucesivamente o puede ser que la EPS y la Secretaría de Salud sepan y no hagan nada, o la Secretaría de Salud hace todas las acciones y la EPS a pesar de saber no genera las acciones correspondientes a su obligación (...). Tomado de entrevista Acemi en 2013, pag 4-6.*

Con el paso de los años los indicadores en salud y educación no disminuyen, al contrario, siguen incrementándose, además en el contexto de las familias y sus cotidianidades aspectos como la violencia de género, la violencia sexual entre otras, que siempre han existido (resultados ENDS (Ministerio de Salud - Profamilia, 1995) (Ministerio de Salud - Profamilia, 2000) (Ministerio de la Protección Social - Profamilia, 2005) (Castaño, 2016) (República de Colombia, 1886) (Organización Naciones Unidas, 1994) (Organización Naciones Unidas, 1995) entre otras) se hacen más visibles y el país es más consciente de sus estragos. Esto se convierte en una presión interna para la institucionalidad.

*“(...) Los cambios en las medidas punitivas se han venido traduciendo en aumento de denuncias de casos de violencia sexual, pero no necesariamente en condenas ni en prevención en la comisión de este tipo de delitos. Tomando cifras reportadas, en el año 2005 ingresaron a la Fiscalía General de la Nación 291 noticias*

*criminales por acceso carnal abusivo con menor de catorce años, en 2006 entraron 1059, al año siguiente 1832, en el 2008 se registraron 2508 y en el 2009, tras la última modificación, aumentó a 3617 presuntos hechos delictivos, mostrando una tendencia creciente de denuncias de hechos de violencia sexual contra menores de catorce años (...)*. Tomado de entrevista minjusticiayderecho en 2017, pag 2.

El país por medio de los medios de comunicación y grupos de interés empezaron no solo a registrar día a día los casos, sino que se inició un proceso para gestionar ante las instituciones pertinentes, el desarrollo de normativas que se adecuaron y pusieron límites a la violación de los derechos consagrados en la constitución política e incluidos ya en los lineamientos de educación y salud años atrás, pero ignorados y no desarrollados por sus instituciones implementadoras.

*“En Colombia, las respuestas político-criminales han sido esencialmente reactivas y sin fundamentos empíricos sólidos. Muchas de estas medidas se han adoptado apresuradamente respondiendo a fenómenos de opinión pública o a la necesidad del Gobierno de mostrar que se está haciendo algo frente a la criminalidad, pero muy raramente estas decisiones se han basado en estudios empíricos sólidos que demuestren la utilidad del aumento de una pena, o a la criminalización de un cierto comportamiento (...)*”. Tomado de entrevista minjusticiayderecho en 2017, pag 6.

*“(.) , hubo uno particularmente fuerte en el 2009, aupado por una sentencia de la corte constitucional la T-388, bueno entonces antes que eso hay que poner en el 2006 la sentencia C-355 de interrupción voluntaria del embarazo IVE, como un hito histórico, que promueve el ejercicio de los derechos de las mujeres, que las reconoce como sujetos de derechos etc, y entonces a partir de esa sentencia que se da por Mónica Roa, los grupos de mujeres, la mesa por la vida y la salud de las mujeres, el women's world wide, ellas impulsan a través de este marco de política y de derechos, el pronunciamiento de la corte y ojo paralelamente vienen Otros pronunciamientos de la corte en términos del reconocimiento de la diversidad Sexual impulsados ya no por Mónica Roa y las mujeres, sino por Colombia Diversa. Y entonces desde el punto de vista político aparece en el 2009 una sentencia de la corte qué es la T-388, qué le dice a la defensoría del pueblo, a la procuraduría, al Ministerio de salud y al de educación, que tienen que generar las campañas para que las adolescentes estén informadas acerca de lo que es la interrupción voluntaria del embarazo (...)*”. Tomado de entrevista minsalud en 2017, pag 1-3.

*“La oficina de la ONU para los DD.HH. pidió ayer, en el día de la mujer, “sancionar los crímenes sexuales” cometidos contra ellas en medio del conflicto. Según la ONU, las mujeres no denuncian, pues solo 15 casos se han mencionado entre los 18.431 delitos relacionados en justicia y paz”. Tomado subcategoría inicial sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Piden sanción a crímenes sexuales contra la mujer 09-03-2009.*

También se evidencian instituciones y/o autoridades del estado actuando en forma contraria a sus mandatos constitucionales por ejemplo la procuraduría, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, el congreso de la república, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, la rama judicial, salud, educación, incluida la iglesia como socio estratégico del estado en la implementación de programas sociales, entre otros.

*“(…) con otro factor en contra todavía más potente y es que en temas de sexualidad permea mucho el tema de las actitudes y las creencias individuales del docente, entonces yo puedo tener un lineamiento muy bien estructurado pedagógicamente pero si eso no ha transformado o no se ha hecho un proceso paralelo de sensibilización con docentes pues eso transita por las gafas que tiene el docente y no necesariamente lo que llega allá es lo que el Ministerio contemplo (…)”. Tomado de entrevista mIneducación en 2017, pag 3-4.*

*“(.) Podría haber acción con daño, ósea efectos negativos cuando los implementadores de política no tienen las herramientas suficientes para que el mensaje que se quiere dar llegué como es a los niños y las niñas. Tenemos instituciones educativas en el país que promueven discursos que no van con el enfoque de derechos que el Ministerio tiene, es decir tienen enfoques muy desde el riesgo, desde el temor, desde los principios inclusive religiosos de los docentes, donde uno ve que se reproduce y se forma más desde la cultura, mensajes que quisiéramos que se transformarán en una lógica de derechos y de equidad y que no pasa (…)”. Tomado de entrevista mIneducación en 2017, pag 6.*

*“(…) es justamente la corte constitucional qué ha generado mucha jurisprudencia en la dirección de cumplir esos tratados internacionales no, desafortunadamente el congreso, digamos que el congreso avanzado mucho en temas de violencia sexuales, ahí es mucho más tangible y digamos tiene mucho más réditos políticos estar en contra de un perpetrador, de una persona violentada física o psicológicamente, que estar de acuerdo con un marica o un travesti que separa en la calle, eso no redita políticamente, todo lo contrario (...) vivían Morales, ella como abogada constitucionalista que es, como filosofía del derecho, cómo ex fiscal y persona formada en una tradición liberal, porque ella hasta hace poco fue del partido liberal, ella conoce perfectamente que desde el punto de vista de los estados sociales de derecho y de la manera cómo está constituido el leviatán y cómo está hecho el consenso de los Derechos Humanos, qué es para que nos pongamos de acuerdo en unos mínimos, pero sin pasar por encima de los derechos de las minorías (...)”. Tomado de entrevista minsalud en 2017, pag 9.*

*“(…) lo que tiene que cambiar mucho es la forma como el sistema organiza la atención de servicio de salud, qué es la apuesta que se está haciendo a través del plan integral de atención, la política de atención integral en salud y es utilizar más el primer nivel de atención que está subutilizado, formas de contratación, falta de integralidad en la prestación del servicio, entonces a la persona le toca estar pidiendo permiso para la entrega del medicamento, para la consulta, para el no sé qué, eso desanima mucho a las personas y genera barreras de acceso que en últimas se transforman en vulneración de derechos (...)”. Tomado de entrevista minsalud en 2017, pag 9*

Posterior al 2006 como respuesta a normatividades impulsadas en el congreso de la república y por sentencias de la corte constitucional a modo de llamados de atención se producen normativas como la Ley 1438 de 2011 reformando el sistema general de seguridad social en salud, se dejan los planes nacionales de salud pública que correspondían a los periodos de gobierno puntuales y se toma la decisión de desarrollar una política de estado a 10 años por medio del plan decenal de salud pública, con vigencia hasta el 2021. También el Ministerio de Salud y Protección Social en 2013 actualiza la política pública y lanza la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos.

Además, producto del incremento de casos de violencia contra y/o el desconocimiento de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos, se crean diferentes comités intersectoriales (ver listado en (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2015, págs. 46-48) ( (Ministerio de Educación Nacional - UNFPA, 2014, pág. 52) )) en temáticas específicas de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos para hacer frente a las dificultades evidenciadas, pero con fallas similares a las históricamente conocidas como son personal sin vocación - al verlas como una obligación - y sin competencias, haciéndolos ineficientes.

*“(...) el tema de educación para la sexualidad, en procesos de formación, producción de materiales, producción de lineamientos y asistencia técnica, y articulado intersectorial mente a las demás entidades que tienen competencias en la política a través de la comisión Nacional de Derechos Humanos Sexuales y reproductivos. La comisión está integrada por educación, por salud, por min tics, Sena y otras personas invitadas, pero desde el año 2012 para acá esa comisión se dedicó casi que exclusivamente a prevención de embarazo en adolescentes dejando el resto de temas de la política derechos sexuales y derechos reproductivos (...)”. Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 4.*

*“(..) Adicionalmente, en el contexto de los delitos sexuales, el Ministerio de Justicia y del Derecho participa desde diferentes dependencias en mesas interinstitucionales e intersectoriales de prevención, investigación y judicialización de víctimas de delitos sexuales, entre estas: el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas; el Mecanismo Nacional de Coordinación intersectorial e interinstitucional para el abordaje integral de las violencias de género; en las Mesas de seguimiento a la implementación de las Leyes 1257 de 2008 y 1719 de 2014; en la Mesa de estandarización de delitos del DANE y en el Comité Nacional Interinstitucional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes - ESCNNA- “. Tomado de entrevista minjusticiayderecho en 2017, pag 5-6.*

*“Existe una clara necesidad de incentivar acciones conjuntas más allá de la socialización de estrategias y obligaciones en mesas de trabajo interinstitucionales. Si bien la interlocución entre distintas instituciones para temas de violencia sexual es considerados como grandes avances institucionales, los funcionarios que asisten a dichas mesas consideran que no todas las sesiones aportan a mejorar la respuesta estatal y en algunos casos pueden ser vistas como una obligación más, que no facilita el trabajo diario (...)”.* Tomado de entrevista minjusticiayderecho en 2017, pag 8.

El ministerio de educación nacional junto con la UNFPA (Ministerio de Educacion Nacional-UNFPA, 2008) en sus esfuerzos por cumplir con su compromiso sectorial en el tema, hacia el año 2008, pero con antecedentes desde el año 1999, diseña unas cartillas (tres tomos) para ser implementadas en las instituciones educativas como una ayuda para el desarrollo de la educación sexual al interior de los PEI, proceso bloqueado por presiones de asociaciones de carácter conservador y movilizaciones de la sociedad civil en contra de dichos instrumentos institucionales. Hacia el 2012 se gestiona en el congreso de la república la ley 1620 de 2013 que crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y la mitigación de la violencia escolar, resultado de presiones de la sociedad civil y de los medios de comunicación debido al incremento de casos de matoneo al interior de las instituciones educativas

*“(...) Pero, para medir el impacto de eso en el año 2014 y 2015 se hace una evaluación de los colegios que participaron en ese proceso, qué tanto de eso sirvió o no sirvió para instaurar programas sostenibles y para transformar conocimientos, prácticas. Y una de las grandes conclusiones es que eran muy generales todavía, que los docentes sabían cómo planear, cómo hacer, pero no sabían que enseñar en cada grado porque no todo el mundo sabe de desarrollo sobre los niños (...)”.* Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 3.

*“(...) El Ministerio hizo una evaluación en el año 2014 particularmente del efecto del programa de Educación para la sexualidad, lo que se encuentra allí es que las acciones del ministerio de política pública en temas de derechos sexuales y derechos reproductivos, te ayuda a que se desarrollan conocimientos en la población, en qué a nivel individual se expresen actitudes más positivas frente a los derechos sexuales y reproductivos, pero a nivel de comportamiento los cambios son menos fuertes (...)”.* Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 8.

*“(...) Creo que faltó mucho por concretar en el tema de las violencias contra las mujeres, de la equidad de género, es un tema que se enuncia pero frente al cual la escuela no es consciente y no ha implementado estrategias concretas, esa es una de las grandes críticas que nos hacen al sector educativo (...) Ese es un foco en el que el sector educativo tiene una deuda importante, porque además muchas de las prácticas en*

*los colegios lo que hace es reproducir los patrones machistas, de inequidad y de discriminación y violencia de género”. Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 13.*

*“(…)Entonces en ese tiempo hubo Bastantes problemas y todo con temas que se conocieron del instituto de bienestar familiar y del Ministerio de Educación, con ese acoso en sus diferentes formas y su matoneo, fue cuando se dio esa ley, Entonces yo creo que fue el momento preciso, porque estaban pasando muchas cosas para que se diera esa ley, yo creo que de ahí fue que se pegó el gobierno de entonces, para buscar una forma de poder castigar, de poder orientar, de poder educar en ese sentido”. Tomado de entrevista Senado comisión sexta en 2018, pag 3-4.*

El ministerio de justicia y el derecho producto de la presión de la sociedad frente al ineficiente castigo y/o de la actuación del sector frente a los delitos contra la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos, en el año 2012 luego de una evaluación del contexto jurídico colombiano, presenta el informe final de la comisión asesora de política criminal, esta hace recomendaciones para que el estado se ponga a tono y se desarrollan líneas de política sectorial sobre el tema.

*“(…) La Comisión se centró en diferentes aspectos, resaltando tres elementos fundamentales en los que se enmarcan los delitos sexuales. En primer lugar, evitar reducir la política criminal a la política represiva penal, preservando la idea del derecho penal como ultima ratio, evidenciado que, en muchas ocasiones, la mejor política criminal no es la política penal sino el recurso a otros instrumentos de política pública. En segundo lugar, diseñar y ejecutar acciones de prevención de los delitos. Y finalmente, la necesidad de incorporar un enfoque de género y de derechos de las mujeres a la política criminal, entendiendo este enfoque como una forma de visibilizar las situaciones de discriminación de las mujeres y una posibilidad de implementar las medidas correspondientes para prevenir y contribuir a la erradicación de esa situación discriminatoria (...) De esta forma, hoy podemos reconocer en la política criminal que las sistemáticas y persistentes formas de violencia contra las mujeres requieren de una respuesta integral, en contravía de las tradicionales propuestas que se enfocan en estar sectorizadas y en muchos casos omiten la prevención de conductas delictivas en las estrategias empleadas”. Tomado de entrevista minjusticiayderecho en 2017, pag 2.*

Para finalizar, el consenso de Montevideo de 2013, la CIPD + allá del 2014, como otras evaluaciones realizadas por las conferencias internacionales posteriores a El Cairo 1994 y Beijing 1995, indican que aún existen barreras al interior de los gobiernos para el goce de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos, reafirmando que el estado colombiano, sus gobiernos y autoridades, es decir, toda su institucionalidad aún deben hacer cambios sustanciales, siendo una nueva fuente de presión desde el exterior.

*“(…) La política tuvo buenos indicadores a nivel de salud materna, A nivel de salud sexual, pero qué pasó con el tema de garantía de derechos y de prevención de violencias, creo que ahí podría haber unos puntos a mejorar (…).” Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 6.*

*“(…) Tengo entendido que también en su momento se movilizaron las barreras que nos siguen apareciendo hoy en día, qué son los movimientos religiosos, conservadores que promueven que estos temas no se hablen en el ámbito de la escuela, sino que son campos solamente el ámbito de las familias, en su momento también hubo manifestaciones al respecto si no estoy mal en el 2012, 2013, cuando se saca el programa hubo resistencia al programa de Educación para la sexualidad, se le acusó de introducir a los niños para temas en los que no estaban preparados a su edad, se le acusó de atentar contra el derecho de la familia y de escoger la formación de sus niños, se le acusó de promover la pérdida de valores y una cantidad de cosas (…).” Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 8.*

*“(…) sobre justamente poblaciones diversas, lo lgbtiq etc, y es que se le pregunta a los colombianos si estas personas tienen derechos, entonces hay un 85% de los colombianos que dicen que sí, muy bien pero hay un 15% de los colombianos que ni siquiera piensan que tengan derecho, lo cual hablando de una población de 50000000 de habitantes podría ser más o menos siete millones y medio de colombianos, bueno los 50 están contados niños ancianos, pero es decir al menos unos cuatro millones de personas en este país ni siquiera piensan que las personas lgbt tengan derechos. A renglón seguido ojo eso no es 20 preguntas por allá después, es a renglón seguido se le pregunta a las mismas personas si cree que esos derechos de las personas homo hetero lo que sea lgbt deben ser garantizados y ejercicios ya baja al 70%, ya baja 15 puntos menos (…) se les pregunta a renglón seguido si están de acuerdo con el matrimonio ya cae y cae hasta el 30% cuando se les pregunta por la adopción de parejas del mismo sexo, que no es el derecho a adoptar sino el derecho a la igualdad, a ser considerado, tratado y valorado en condiciones iguales para poder hacerse cargo de la educación y la inclusión como ciudadano de un niño o niña (…).” Tomado de entrevista minsalud en 2017, pag 11.*

*“Yo definitivamente Considero que lo que hace falta es voluntad, voluntad de un lado y del otro, a qué me refiero, iniciativa propia del congreso que haga alguna cosa, que fomenta leyes que tengan que ver con el tema para mejorar las que ya hay, o si toca derogarlas y poner entonces ese tema; y también del ejecutivo, el gobierno a través de sus ministerios que tengan que ver, que presenten proyectos de ley para mejorar esas políticas públicas, pero que seamos como visionarios y tengamos una proyección a más años, a lo que estás pasando ahorita, pero que nos proyectemos a más años. Entonces yo creo que falta más voluntad, es tener voluntad política del legislativo como del ejecutivo, claro cuando me refiero a los dos, es a las personas que tienen que ver con ellas, los senadores en este caso y el gobierno en cabeza de sus ministros, o el mismo presidente con sus ministros mirar para presentar proyectos y que el congreso, ósea que vaya de la mano el ejecutivo con el legislativo y saquen en las leyes adelante”. Tomado de entrevista senadocomisiónsexta en 2018, pag 5-6.*

## **5.4 Descripción neoinstitucional de la política nacional de salud sexual y reproductiva y/o política de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos durante el periodo 2003-2013, con relación a las 10 categorías de análisis**

### **5.4.1 Normativo**

La constitución política de Colombia de 1991, en su preámbulo y en sus dos primeros artículos, enmarcan aspectos de cooperación producto de las particulares condiciones del contexto nacional e internacional de la época, las cuales fueron expresadas por los constituyentes y registradas finalmente en la norma de normas de este país. Dichas posiciones plantean de manera general que en este país Dios ya no es la fuente suprema de toda autoridad, sino que la misma reside en el pueblo, en la sociedad, en los asociados de este país, de ahí en adelante es una república unitaria pero también es un estado social de derecho, fundado en el respeto por la dignidad humana. Dignidad humana que es la base de los derechos humanos fundamentales los cuales fueron proclamados por las Naciones Unidas en 1948 e incorporados por el estado colombiano. Los mismos fueron planteados mucho después de la elaboración de la constitución de 1886. Uno de los fines del estado es garantizar la efectividad de los derechos fundamentales consagrados en la constitución, de la misma forma que las autoridades de la república como instrumentos del estado y del gobierno están para proteger y hacer cumplir dichos derechos y libertades por y para todas las personas entre otras cosas. El artículo 13 de la constitución política de 1991 profundiza un poco más y declara

*“que todas las personas son libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo (...)”, además, “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas a favor de grupos discriminados y marginados” (República de Colombia, 1991).*

Este acuerdo de cooperación establece además de las funciones y responsabilidades del estado, las de sus autoridades en las tres ramas del poder ejecutivo, legislativo y judicial, además por fuerzas militares y órganos de control entre otros. Siendo producto de una

histórica trayectoria institucional formal en la relación del estado con sus asociados, algo similar a como estaba en la constitución de 1886 y sus predecesoras.

Pasados 10 años de este anuncio al mundo por parte de la sociedad colombiana, se encuentra que antes y durante el periodo 2003 al 2013 los temas relacionados con sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos en su proceso de hacerse efectivos ha tenido un exceso o sobreoferta de desarrollos de normatividad de tipo redistributivas, distributivas, constitutivas y reglamentarias con origen en el ejecutivo, del legislativo, o del congreso de la república y por vía de este, para ser operativizados por ministerios como el de educación nacional, ministerio de salud, ministerio de justicia y del derecho, institutos como el ICBF, entidades territoriales sea de orden distrital, departamental y municipal. Esta sobreoferta normativa no significa mayor efectividad en la garantía de los derechos, en muchos casos ha sido signo de populismo normativo y otra forma barrera para ejercer los derechos; la sobreoferta a la vez contrasta con la omisión consiente de la institucionalidad para elaborar normativas que garanticen derechos a las minorías y se convierte en un esfuerzo por marginarlas de las agendas públicas. Según lo anterior se hace evidente que este estado, su cultura y sus políticas responden a la clásica estructura de arriba hacia abajo o de jerarquías y poderes cuando se trata del proceso de las políticas públicas. Vale la pena destacar también que algunos de esos desarrollos normativos han venido vía jurisprudencias de las cortes como por ejemplo la corte constitucional, la cual por medio de sentencias, producto de solicitudes de asociados de forma individual o por grupos de interés, que vieron vulnerados esos acuerdos de cooperación, es decir, en el goce y efectividad de esos derechos por parte de las mismas autoridades, incumpliendo de paso sus funciones y responsabilidades institucionales, las cuales están consagradas desde la constitución política. Entonces se ve aquí una tendencia de emancipación al transgredir lo tradicional y proponer modificaciones desde abajo hacia arriba. Claro estos son casos excepcionales al interior de las realidades colombianas que luego buscan ser operativizadas de arriba hacia abajo y sin embargo se han enfrentado a resistencias para que se cumpla esta institucionalidad, paradójicamente por la misma institucionalidad. Se hace evidente que la institucionalidad formal emanada de la constitución política de 1991 en relación con la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos, su simbología, lo que debe representar para todos sus asociados y para sus autoridades como instrumento para hacerlos cumplir y garantizarlos, no es compartida por muchos de los asociados, de

las autoridades y eso se ve representado en su comportamiento y en la reincidencia diaria de la violación de estos derechos.

*“El autor del texto es Domingo Ospina Villamarín, un abogado de la Oficina Jurídica del Dane que actúa como apoderado de la entidad, en su anterior administración. De esa forma responde a la solicitud de la magistrada María Victoria Calle para que, en un concepto, conteste la demanda que pide modificar la definición que hace el Código Civil, del matrimonio para que los homosexuales puedan unirse en matrimonio e integrarse en familia con las mismas garantías jurídicas que tienen las parejas de diferente sexo. El funcionario pide a la Corte Constitucional en el concepto rechazar la demanda porque “la Biblia, la Constitución y la ley” no permiten el matrimonio entre parejas del mismo sexo. El alegato jurídico del Dane inicia remitiéndose a los evangelios. “Si observamos el concepto del libro de Mateo, Capítulo 19, versículo 4 que dice: Y Jesús respondió, no han leído que el creador al principio lo hizo hombre y mujer, y dijo: el hombre dejará a su padre y a su madre y se unirá con su mujer y serán los dos una sola carne (...)”. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Citando la biblia en lugar de datos numéricos, Dane se opone a matrimonio gay 14-08-2010.*

*“Al mediodía de este miércoles, en una rueda de prensa, el procurador Alejandro Ordóñez le responderá a la Corte Constitucional, que a través de un fallo de tutela le ordenó rectificar las posiciones y directrices que ha expresado en contra del aborto y de la píldora del día después. (Lea: [‘El Procurador tiene que acatar lo que la Corte le ordena’: Santos](#)). Durante el pronunciamiento, el Procurador, según pudo establecer ELTIEMPO.COM, estará acompañado de todo su equipo de trabajo, incluidos los 32 procuradores delegados (...)Lo que debe rectificar Ordoñez [Según la Corte Suprema](#), el Procurador “faltó a la verdad y se extralimitó en sus funciones” en lo dicho en un comunicado emitido el 21 de noviembre del 2009 al asegurar que las campañas de promoción de los derechos sexuales de las mujeres eran “campañas masivas de promoción del aborto” (...). Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Procurador responderá a Corte Constitucional pedido de rectificación 19-09-2012.*

*“El crecido número de abortos ilegales, tema al que muchos se han referido en estos días, tiene su real causa: desde hace mucho tiempo, sexólogos, sicólogos, sociólogos, defensores de derechos humanos y profesores vienen enseñando que los jóvenes y las jovencitas tienen derecho de gozar plenamente su sexualidad, sin restricción alguna, salvo que lo hagan responsablemente, tratando de evitar enfermedades de transmisión sexual e hijos no deseados. A los padres de familia se nos dice que no tenemos por qué prohibirles a nuestros hijos el disfrute de su sexualidad, so pena de convertirnos en culpables de sus posibles traumas posteriores. Estas enseñanzas han traído como consecuencia el desenfreno sexual. La gente ha aprendido a gozar de sus derechos sexuales, pero ha hecho caso omiso de sus deberes. Las enfermedades venéreas se propagan y los embarazos no deseados proliferan por doquier. Que inculquen una recta moral basada en las enseñanzas de Dios y verán cómo el problema se soluciona (...)”. Tomado de subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Derechos y deberes sexuales 02-10-2004.*

En este sentido se encuentra que el goce y operativización de las políticas de sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos cuentan con soportes formales como por ejemplo: conferencias internacionales como El Cairo 1994 y Beijing 1995 ratificados por Colombia, los artículos 1, 2 y 13 de la constitución política de Colombia de 1991, la Ley 100 de 1993, la Ley 115 general de educación de 1994 artículo 14, la Resolución 3353 de 1993 enmarcada en el proyecto nacional de educación sexual, la C-507 de 1999 fuerzas armadas y homosexualidad, la Resolución 412 de 2000. Otras normativas son la Ley 715 de 2001, la política pública nacional de salud sexual y reproductiva 2003-2014, la sentencia C-355 de 2006 de Interrupción voluntaria del embarazo IVE, la Ley 1146 de 2007, la Ley 1257 de 2008 como un avance relevante en materia de efectividad de los derechos de las mujeres, la Ley 1438 de 2011, y la T-909 de 2011 acerca de besos en espacio público por parejas del mismo sexo. Lo anterior es complementado por el Plan Decena de Salud Pública 2012-2021 y la Ley 1620 de 2013 que crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y la mitigación de la violencia escolar entre otras. Es claro que posterior al 2013 el desarrollo normativo sigue como se plasmó en la línea de tiempo de hitos en el tema, pero no dejan de ser letra muerta (ver resultados ENDS (Ministerio de Salud y protección Social- Profamilia, 2015) y en particular las respuestas de encuestados (as) sobre derechos de personas LGBTIQ y adopción de menores de edad). Las referencias anteriores fueron desarrolladas por el congreso y otras por las cortes debido a que integrantes de la sociedad civil y organizaciones privadas, así como instituciones del estado con funciones de responsabilidad en el tema no las cumplían. Como es el caso del congreso de la república en el tema de reglamentar el aborto y las uniones del mismo sexo, de la procuraduría y el resto de las autoridades estatales en el tema de la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, debido a que la rama judicial no era efectiva para castigar los delitos sexuales y para restituir los derechos a quienes se le habían violentado. En fin, se encuentran fallas a nivel normativo formal a lo largo y ancho del aparato institucional del estado.

*“(…) Entonces, mira, tus miras, por ejemplo, tú ves las cifras de embarazo adolescente, las cifras de embarazo adolescente solo preguntan cuántas mujeres adolescentes han estado embarazadas pero el sistema de registro nunca ha tratado de pesquisar cuantos hombres han embarazado a mujeres adolescentes (…).” Tomado de entrevista Onumujeres en 2013, pag 3.*

### 5.4.2 Internacional

Colombia como la mayoría de los estados a nivel mundial y posterior al fin de la segunda guerra mundial, en el marco del acuerdo de cooperación global denominado Naciones Unidas y otros mecanismos de cooperación internacional, ha venido suscribiendo acuerdos, tratados y compromisos que, al ser vinculantes le obligan al igual que a sus respectivos gobiernos a implementarlos a través de normas, para el goce y cumplimiento de sus asociados.

La comunidad internacional ha estado desde hace varias décadas muy atenta al desarrollo de la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos. Han sido muchos los escenarios de organismos derivados de Naciones Unidas (Organización Naciones Unidas, 1994) (Organización Naciones Unidas, 1995), que las mujeres y otras minorías debieron tocar para posicionar sus voces violentadas, discriminadas y que a través de estos que son parte de la institucionalidad mundial, luego se ejerciera presión de afuera hacia adentro, para que los países fueran conscientes de las históricas omisiones y violaciones de los derechos humanos - contextos en el que aún muchos estados continúan - y se iniciara el proceso para garantizarlos de manera efectiva a toda la población independiente de sus diferencias y de las diversidades ideológicas, culturales, políticas, económicas, étnicas, de género, de orientación sexual, entre otras .

Para este tema la participación del país en las conferencias mundiales sobre población y desarrollo, sobre mujeres, sobre infancia ha sido trascendental, porque firmó esos compromisos y por tanto se ve obligado a reconocer a nivel interno - como sucedió en estos escenarios internacionales - que las mujeres y las minorías, aunque parezca una ironía, son seres humanos que tienen derecho a vivir, a disfrutar de la vida y de sus oportunidades como los demás. Fue en estas plataformas de acción, en donde confluyen ideologías, políticas, culturas globales incluidas la colombiana, en donde se logró primero configurar los derechos sexuales y reproductivos como derecho para todas las mujeres (no porque no le sean inherentes, sino porque históricamente no se les reconocían como ya se ha mencionado) y posteriormente incluidos como derechos humanos para ser incorporados por los países. Como ya se mencionó estas acciones no se quedan en el plano internacional, hacen parte de un plan de acción que una vez alcanzado con esfuerzo en la institucionalidad mundial, por ejemplo, en las conferencias internacionales

y en las asambleas generales, a través de informes de gestión, son producto de la vigilancia y evaluación permanente al interior de los países firmantes, de esta manera se identifica si estos están cumpliendo o no y de qué forma se puede ejercer presión diplomática. Todo lo anterior a través de sus brazos articuladores como son: OIM, UNFPA, OMS, OPS, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, entre otras. Estas instituciones internacionales al interior de los países también cumplen la función de actores dinamizadores y facilitadores con ayudas técnicas y económicas.

Fue en las conferencias de El Cairo 1994 y de Beijing 1995 donde luego de reconocer las barreras presentadas al interior de estados miembros para reconocer los derechos, que se estableció de manera seria un plan de acción para la implementación y para el seguimiento, es decir una política pública internacional para este tema, el cual se ha venido realizando cada 5 o 10 años.

Esa política pública internacional se ha instrumentalizado y/o complementado aparentemente con las acciones del estado y/o de los gobiernos, de esta manera por medio de convenios de cooperación técnica o en dinero intentan promover y facilitar que esa nueva normatividad mundial pueda ser introyectada más fácilmente en la sociedad colombiana. Pero también por sus instituciones, debido a que no estaba contemplada por la constitución presente y menos por la que la precedió, pero que entra a hacer parte de su bloque de institucionalidad.

Es así que durante la década del 90 los indicadores de las ENDS y los informes de estos organismos internacionales sobre el tema de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos registró un elevado crecimiento de las inequidades, siendo las mujeres y los niños los más afectados, por ejemplo alta tasa de embarazo adolescente, elevadas cifras de mortalidad materna y muertes derivadas de abortos ilegales, aumento de delitos sexuales al interior de los hogares y con ocasión del conflicto armado, aumento de presencia de ITS y VIH/sida, aumento los casos de muerte por cáncer cervicouterino, aumento de otros tipos de violencias enraizadas en aspectos de la sexualidad, entre otras. Ya se contaba con alguna normatividad, pero todo esto llevo a que el gobierno elegido en 2002 tomara la decisión de establecer una política pública, la cual fue lanzada en el 2003. En el resumen ejecutivo de dicho texto, se encuentra que se había

incorporado lo planteado en las conferencias ya mencionadas, de igual manera esta institucionalidad se ve registrada en los antecedentes y la justificación. Además, como uno de sus principios orientadores se encontraba “los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos” y fortalecer la “Inter institucionalidad” (República de Colombia-Ministerio de Protección Social-Dirección General de Salud Pública., 2003, págs. 7-23), lo que es solo una muestra del poder vinculante de esa normatividad internacional.

Durante el periodo 2003 al 2013, organismos internacionales como OMS, OPS, UNFPA, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA ONUSIDA, OIT, la Corte Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD, el Estado Vaticano, la Unión Europea, Unión de las Naciones Unidas Suramericanas UNASUR, United States Agency for International Development USAID, Comité Internacional de la Cruz Roja CICR, ACNUR, OIM, ONU Mujeres, Human Rights Watch, entre otros, fueron protagonistas según las fuentes de información recolectadas, estuvieron no solo vigilantes y aportando ayuda técnica y financiera para la ejecución de proyectos que disminuyeran los indicadores antes mencionados, también dando recomendaciones, emitiendo fallos vinculantes y siendo participe en la generación de conocimiento y de nuevas normas para los cambios culturales del país. Por ejemplo, la participación del UNFPA junto con el Ministerio de Educación Nacional desde 1999 aproximadamente, para la creación de cartillas relacionadas con la educación sexual al interior de las instituciones educativas. Y de esta misma institución con el Ministerio de Salud y Protección Social, para la implementación de la política de salud sexual y reproductiva. El fallo condenatorio a Colombia de cortes internacionales, obligando al Estado a reconocer la pensión a un hombre tras la muerte de su pareja del mismo sexo, luego de haber agotado todos los recursos de la normatividad interna. Conceptos de estos organismos previo a los fallos de sentencias de la Corte Constitucional a favor de parejas del mismo sexo, claro otras instancias nacionales también expresaron su opinión, pero en contra de estos desarrollos y por ende de los principios de la Constitución Política de 1991. Los informes de la OIT con relación a la explotación sexual de menores; el apoyo de ONUSIDA con informes, pero también con ayuda técnica y financiera para frenar el avance de la epidemia, entre otras. Finalmente la participación de estos organismos se legitima por vía de los asociados, y de la misma manera que se dio el reconocimiento de pensión ya mencionada, otras personas han acudido a estas instancias como última alternativa de

reivindicación de sus derechos, frente a la permanente violación de estos por parte de la institucionalidad colombiana, como fue el caso por ejemplo de 14 asociaciones defensoras de los derechos civiles de las mujeres, debido a que las denuncias realizadas al interior del país (a las instituciones correspondientes) solo amerito en septiembre de 2012 un regaño por parte de la corte constitucional. Entonces estos actores decidieron denunciar ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH, al Procurador General de la Nación Alejandro Ordoñez, por atentar reiteradamente contra los derechos de las mujeres. De esta manera las posiciones fueron escuchadas en audiencia en su periodo 146 de sesiones ordinarias, según se registró en noticias nacionales en octubre de 2012.

*“(…) La mirada ha ido progresando más hacia una mirada promocional y de derechos humanos y a partir de 1999 - 2000 más o menos el Ministerio de Educación inicia un trabajo con el UNFPA de Naciones Unidas para revisar los lineamientos que existían; en 1993, hay unos lineamientos generales (…)”. Tomado de entrevista mineducación en 2017, pag 1.*

*“Este documento promueve medidas de prevención primaria relacionadas con el enfoque de salud pública de la Organización Mundial de la Salud -OMS- que aborda la prevención desde tres niveles. El primero ejecuta acciones que tienen lugar antes de la ocurrencia del hecho buscando evitar que suceda; el segundo, desarrolla medidas de atención e investigación una vez ocurre el hecho para tomar medidas a corto plazo lo cual se relaciona con la criminalización primaria y secundaria; y la prevención terciaria se relaciona con medidas a largo plazo atacando las consecuencias que incluyen al victimario y su resocialización.”. Tomado de entrevista minjusticiayeldrecho en 2017, pag 7-8.*

*“La Constitución de 1991 coincide mucho con Cairo 1994 y con las posteriores de Beijing etcétera etcétera y digamos que desde un punto de vista lo primero que se hace es, o lo que hace el país en ese tema es suscribir esos acuerdos, esos pactos internacionales, digamos volverlos corpus de la constitución, pero sin mayor avance operativo en relación con lo que venía funcionando desde siempre que eran los programas de planificación familiar básicamente y los programas de promoción de la salud (…)”. Tomado de entrevista minsalud en 2017, pag 1.*

*“(…) será uno de los temas que tratará la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (…) Los miembros del organismo multilateral escucharán las denuncias de 14 organizaciones defensoras de los derechos civiles de la mujer y de las comunidades homosexuales del país sobre supuestos actos de "hostigamiento y criminalización" en Colombia hacia sus miembros por parte de la Procuraduría a cargo de Ordoñez (…)”. Tomado subcategoría inicial sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en A la CIDH llegara posición del procurador sobre derechos sexuales 25-10-2012.*

### 5.4.3 Elección racional

Desde antes, durante el periodo 2003 al 2013 y seguramente posterior a este, Colombia ha estado inmersa en un juego de intereses, de poder, de presiones de actores y/o grupos públicos y privados, en donde la institucionalidad ha estado al servicio de estos y en otros casos estos actores han estado desde el interior de la institucionalidad para favorecerse y a sus grupos de interés.

*“El nuevo Procurador general de la Nación no esconde su posición religiosa, doctrinaria y filosófica. Dice que es 'camandulero', antiaborto, antieutanasia, pero se declara defensor del pluralismo”. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en “Aquí no existe una especie de cristianofobia”: Alejandro Ordoñez 13-12-2008.*

*“Hace dos semanas el jefe paramilitar José Vicente Castaño reiteró que el 35 por ciento del Congreso -unos 93 parlamentarios- es amigo de su organización ilegal, confirmando así los cálculos que dos años atrás había hecho el ahora ex comandante para Salvatore Mancuso. De inmediato se escucharon voces que exigían que se investigara quiénes hacían parte de ese porcentaje y que se declararan impedidos para votar la ley de justicia y paz, marco jurídico para la desmovilización de ilegales. Pero al momento de la votación final solo el 1,1 por ciento del Congreso (tres personas) admitió algún impedimento por tener familia vinculada a las autodefensas: Eleonora Pineda, Jorge Luis Feris Chadid e Iván Díaz Mateus, todos representantes a la Cámara (...)”. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Al final, tan solo el 1.1 del congreso se declaró impedido 23-06-2005.*

*“(…) En la encuesta de Demografía y salud de Profamilia, próxima a aparecer, muestra que algo más de una cuarta parte de las mujeres han sido maltratadas, por lo menos una vez por sus cónyuges. Los datos del Instituto de Medicina Legal, en el año 2004, muestran que de los 17.912 reconocimientos médicos practicados, tres cuartas partes de ellos se debían a la perpetración de actos violentos contra mujeres y niñas. Es preocupante saber que un alto porcentaje de los delitos sexuales que sufren son cometidos por sus propios parientes y amigos. Además, todo se agrava con la guerra: el Alto Comisionado para la Paz de Naciones Unidas, por ejemplo, llama la atención sobre el aumento de las denuncias de violencia sexual, entre ellas las violaciones por parte de los distintos grupos armados. Similares datos se repiten año tras año, pero poco hace la sociedad por cambiar el maltrato (...)”. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Mi chinita es buena moza 13-11-2005.*

Igual a como es descrito en la teoría, al interior del estado son muchos los intereses en juego, en donde todos quieren obtener el máximo de ganancia personal, entre ellos según lo encontrado en las fuentes consultadas, están actores inmersos en todo el aparato estatal por medio de partidos políticos, en el congreso, en órganos de control, en la presidencia, en las altas cortes, esto a nivel nacional, estos *rent seekers* utilizan a su

favor la constitución así: i) artículo 173, Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional, Elegir al Procurador General de la Nación y artículo 174, Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación (...), como funciones del Senado; ii) artículo 178, Elegir al Defensor del Pueblo, Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación (...), funciones de la cámara de Representantes; iii) artículo 198, Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos, Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley (...), funciones del presidente de la república; iv) artículo 235, Juzgar al Presidente de la República, Investigar y juzgar a los miembros del Congreso, Juzgar, a través de la Sala Especial de Primera Instancia, de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación, o de sus delegados de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, al Vicepresidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales, Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y Jefe de Misión Diplomática o Consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen (...), son funciones de la Corte Suprema de Justicia (...) (República de Colombia, 1991). De la misma manera con las funciones del Procurador General de la Nación, con las del Fiscal General de la Nación, con las Otras Altas Cortes, entre ellos son Juez y parte, es una relación de poder cerrada como una secta y se benefician entre ellos porque son de los mismos partidos políticos.

Este mismo panorama se escala a sus homólogos de nivel descentralizado y posicionados en los entes territoriales, de igual forma sucede con instituciones privadas, pero con manejo de recursos públicos por ejemplo EPS, IPS, instituciones educativas; se encuentran también instituciones con presencia histórica como la iglesia y algunas organizaciones no legales (unos párrafos atrás se evidencio el tema de las autodefensas, pero también está la Guerrilla, las bandas de trata de personas, entre otras), en armas o no, pero con poder en zonas donde el estado no hace presencia por incapacidad para llegar, por omisión o porque de manera perversa lo facilitó vía congreso al redactar las leyes. Esto quiere decir que se cuenta desde la institucionalidad con muy buena

información, no toda, pero más y mejor de la que poseen otros, para tomar decisiones y sacar beneficio.

*“(...) El Partido Conservador lo está engordando para jefe de Estado o cardenal, lo que sobreviniere primero. El liberalismo, que abandonó toda ideología y solo se interesa por la puestología, lo respalda a pesar de su trayectoria de censor religioso y pirómano de bibliotecas. La godarria nacional se extasía ante "su gran obra de vigilancia". ¡Cuál "gran obra"? Aparte de salir en los medios, la especialidad de Ordóñez es matar muertos y asestar el último guantazo al púgil vencido. Así lo hizo con los Moreno, la 'Coneja' Hurtado y, últimamente, con el personero Francisco Rojas Birry, que tambalea desde hace años y le quedan pocos días de mandato. En contraste, ha sido piadoso benefactor de amigos políticos y colaboradores de su padrino, el expresidente Álvaro Uribe. Sancionó, es verdad, a algunos allegados suyos -faltaría más que no lo hubiera hecho-, pero debutó absolviendo a Diego Palacio y Sabas Pretelt por el mismo delito que perdió a Yidis Medina. En cuanto al beatísimo César Mauricio Velásquez, jefe de propaganda del gobierno pasado y embajador en el Vaticano, se abstuvo de castigarlo por las 'chuzadas' del DAS so pretexto de que, al ser próximo a Uribe, lo ampara el fuero presidencial (...).” Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en El procurador procura reelegirse 26-02-2012.*

Ya lo mencionaba (Wiesner, 1997), que grupos de interés o rent-seekers se habían apoderado del estado para su beneficio personal, en sectores tan importantes como la estructura institucional y la política ambiental, la estructura institucional y la regulación de las telecomunicaciones, la estructura institucional y la infraestructura de carreteras, los convenios de desempeño y la estructura del sector eléctrico. Así mismo (Castaño, 2016) deja ver como desde el momento de la independencia del país, desde las primeras constituciones y las que le siguieron hasta la actual vigente y de la conformación de los órganos de poder y de representación, grupos económicos, para ese momento familias se tomaron las institucionalidad desde el diseño de las cartas magnas, para su beneficio personal y a costa de los intereses del resto de la población, solo si les era de utilidad promovían cambios para democratizar y permitir la participación de la sociedad civil, como paso con el voto a mediados del siglo XIX para todos los hombres y posteriormente a mediados del siglo XX para las mujeres, previa manipulación y direccionamiento de las expectativas por otras instituciones del estado o aliadas a estos grupos, al igual que lo menciona Castaño (Castaño, 2016, págs. 297-342).

Ese juego de actores en la arena de acción posterior a 1950 involucra los intereses de los grupos económicos y los intereses de las tendencias políticas bipartidistas y hegemónicas, por lo menos hasta la constitución de 1991. Ese bipartidismo que en sus

inicios se anulaba uno a otro, llegando al extremo de no respetar el derecho a la vida de sus integrantes, siendo los protagonistas de guerras internas y que finalmente con el “frente nacional” aprendieron a repartirse el poder.

Lo anterior no es cosa del pasado en el periodo 2003 al 2013, ese juego de intereses continuó hasta ver el sistema de salud del país tomado no solo en su estructura institucional, sino también en las reglas de juego. Lo mismo se podría decir de otros sectores como educación y justicia, los cuales son importantes, aunque no los únicos, para el desarrollo de las políticas de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos. La anterior descripción de la toma institucional fue desde lo económico, pero también hay otro tipo de ganancias que la institucionalidad ha facilitado para que no se generen cambios y se mantenga el estatus quo vigente desde la constitución anterior sobre el tema de sexualidad, en ello han participado la iglesia católica, algunas comunidades cristianas, los partidos políticos (en su escenario de debate como es el congreso de la república), la rama ejecutiva y la judicial, incluso los órganos de control por acción u omisión (como es el caso de Procuraduría General de la Nación, de quien se ha documentado extensamente). Parte de esto es también responsabilidad del estado social de derecho, debido a que desde su concepción por tener también una influencia neoliberal marcada, favorecer los principios al libre mercado, y el mercado lo aborda todo, servicios de salud (Duran V. M., 2001, págs. 38-60) (Wiesner, 1997) (República de Colombia, 1991), incluso parece pasar por encima de los derechos humanos de sus asociados, entre ellos la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos.

*“(…) El 18 por ciento de los jóvenes (entre 15 y 19 años), grupo en el cual una de cada cinco mujeres esta o ha estado embarazada, dice que tuvieron dificultades para conseguir métodos anticonceptivos. Por lo tanto, la existencia de barreras es, sin lugar a dudas, una realidad en nuestro país. Dentro de estas existen los problemas económicos que impiden que algunas personas puedan, por ejemplo, pagar los 150.000 pesos que, como mínimo, vale una ligadura de trompas. Por lo tanto, romper y/o bajar las barreras de acceso a cualquier método anticonceptivo debe ser, dentro de la política de salud sexual y reproductiva, un objetivo de país. Existen sin embargo algunos elementos importantes que deben ser incorporados a cualquier programa que, sobre este particular, se quiera implementar (…)”. Tomado subcategoría inicial Salud de periódico El Tiempo en A raíz de la esterilización 18-04-2005.*

Para intentar desarrollar la institucionalidad contenida en la constitución y que gran parte de esa misma institucionalidad se resiste a facilitar, han tenido que surgir actores

importantes de la sociedad civil en representación de las minorías (mujeres, LGBTIQ, afrodescendientes e indígenas entre otros) que no tienen o tienen poca información, instituciones privadas como Profamilia, instituciones del estado como las altas cortes, organismos internacionales y medios de comunicación que tienen información e interés también en el tema; trabajaron arduamente en la arena de acción para intentar que se dé el cumplimiento de la formalidad, pero también que se desarrolle por medio de leyes o al menos de reglas no formales. Claro en algunas ocasiones han logrado no solo coordinar sino cooperar para sacar adelante algunos temas de interés nacional, producto de la resonancia del momento y con fines electorales. También se debe mencionar como los actores ilegales se han apoderado de los espacios no ocupados por el estado para sacar provecho y financiar sus intereses, así como para violentar la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos de la población en esos territorios.

*"(...) "El respeto y reconocimiento a la diversidad de género no puede poner en peligro a los niños para que sean explotados sexualmente", expresa Stella Cárdenas, directora de la Fundación Renacer. Cárdenas se refiere a que en bares de encuentro gay, wiskerías, residencias, reservados (lugares clandestinos dedicados a la prostitución) y prostíbulos vinculan a menores, en su mayoría de sexo masculino, para obligarlos a ejercer prostitución, turismo sexual y pornografía (...)"*. Tomado subcategoría inicial Salud de periódico *El Tiempo en Crece* número de niños explotados sexualmente en *Chapinero* 24-09-2008.

Para ejemplificar este juego de intereses y de aprovechamiento de la información en beneficio particular, encontramos muchas citas en las fuentes consultadas, así: El manejo que EPS e IPS (red prestadora) hizo del manejo de los recursos económicos públicos de la salud y la presencia de barreras administrativas para el ejercicio de la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos. La negativa de la rama judicial, instituciones de salud y órganos de control para hacer cumplir el derecho al aborto bajo las tres condiciones establecidas por la corte constitucional. Normas no claras y su aprovechamiento por las EPS para no autorizar el suministro de condones en las consultas de planificación familiar, en las IPS. La ausencia y/o mínima presencia de los hombres en las matrices de gestión y en la normatividad relacionada con anticoncepción. La omisión de castigos efectivos desde la rama judicial para los que cometen delitos sexuales, en favor de ganancias ideológicas de grupos particulares. También, la poca participación de la mujer en las nóminas de las organizaciones del estado, así como una remuneración más baja en comparación con la recibida por los hombres que ocupan los mismos cargos. El poco interés de Gobernadores y Alcaldes,

por implementar las normas sobre el tema en los planes de desarrollo y planes de acción territoriales, el caso fue tan evidente que la procuraduría vigente en el periodo 2005 emitió una circular exigiendo su cumplimiento a alcaldes y gobernadores, tema del que no se habló mucho posteriormente con la procuraduría general de Alejandro Ordoñez a partir del 2008 quien no estaba interesado en cumplir sus funciones y hacer respetar los derechos sexuales y reproductivos, ya que respondía a ganancias políticas e ideologías de grupos de interés conservadores y de la extrema derecha. Igual que la negativa del congreso a legislar sobre temas de la comunidad LGBTIQ, utilizando los recursos procedimentales de elaboración de leyes para hundir los proyectos y/o no aprobarlos. Educación responde a los mismos intereses, debido a que luego de 20 años de tener establecido obligatoriamente el programa de educación sexual, en la evaluación realizada en 2014, se estableció que no hay planes y que el programa ha fallado, entre otras cosas. Todo lo anterior garantizando el grueso de información, de la permanencia de culturas hegemónicas patriarcales, de intereses económicos y políticos de grupos que han estado en el poder por centenares de años, el resto sigue bajo el “velo de la ignorancia” (Rodrigo Losada L., 2008) citando a Rawls 1971-1979).

*“(...) Si, claro, o sea, la ley que dice: Remítase al anexo técnico de la norma. ¿Dice que es solo para pacientes con VIH positivo y Hepatitis B. a los que se les debe administrar condones y no dice la cantidad y cuando uno pregunta?, obviemos la norma, si, obviemos y se los damos a todos, entonces cuantos condones le debo dar a cada paciente, no, remítase al anexo técnico y el anexo técnico no dice cuantos se le deben dar y a que pacientes le doy? No, remítase al anexo técnico, pasa lo que le estoy diciendo, entonces por ejemplo los condones tienen esa barrera reglamentaria que el Ministerio como ente rector se ha limitado a decir remítase al anexo técnico y uno se remite al anexo técnico y solo dice que es para eso, inclusive hay unas, aunque ya se disolvió pero esos acuerdos no se han derogado, están los acuerdos y las circulares de la Cres en los cuales hay uno que no recuerdo el número ni el año, pero hay uno en que dice: ratifica que el condón es sólo para dar en el caso de VIH y Hepatitis B (...)” Tomado de entrevista Acemi en 2013, pag 14-15.*

*“(...) Esa baja participación de las mujeres en las posiciones clave, es por supuesto un fenómeno negativo. Porque hay muchas mujeres muy talentosas que deberían estar al frente de las organizaciones más importantes. Según expertos que han estudiado en profundidad el motivo de este atraso, las principales barreras para el ascenso de las mujeres son: falta de experiencia de gestión general o de línea, exclusión de las redes informales (las mujeres no pertenecen a las "roscas" masculinas), hay muchos estereotipos sobre el papel y las capacidades de la mujer, subsiste la falta de compromiso de los líderes con el avance de las mujeres, las responsabilidades familiares frenan muchas carreras, las mujeres no tienen padrinos que las promocionen (...)” Tomado de subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Las mujeres al poder 08-03-2004.*

*“(…) Lo cierto es que ni en la Cámara ni en el Senado hay ambiente para acatar el mandato de la Corte, entre otras razones porque, si no lo cumplen, tampoco hay sanción. Sin embargo, el superintendente de Notariado y Registro, Jorge Enrique Vélez, confía en que el Congreso pueda legislar al respecto (…). El único proyecto que ha tenido un mínimo éxito (ha sido aprobado en el primero de cuatro debates) es el presentado por el senador Armando Benedetti, quien sostiene que, si no hay una ley, no habrá matrimonio gay en Colombia (…).” Tomado de subcategoría inicial Poderes de periódico El tiempo en Notarios no saben cómo actuar ante uniones gay 27-03-2013.*

*“(…) Pero, para medir el impacto de eso en el año 2014 y 2015 se hace una evaluación de los colegios que participaron en ese proceso, qué tanto de eso sirvió o no sirvió para instaurar programas sostenibles y para transformar conocimientos, prácticas. Y una de las grandes conclusiones es que eran muy generales todavía, que los docentes sabían cómo planear, cómo hacer, pero no sabían que enseñar en cada grado porque no todo el mundo sabe de desarrollo sobre los niños (…).” Tomado de entrevista mineducacion en 2017, pag 3.*

*“(…) Para Gómez, el gran problema está en que los responsables de reportar no lo hacen. “Los médicos que los atienden no los ponen en conocimiento de las autoridades y la Policía no es muy diligente en investigar (…). Al año solo 1.200 son denunciados y no más de 400 son objeto de condena”, añadió Gómez (…). A eso le apuesta el conpes 147, expedido a comienzos del año pasado con el propósito de que alcaldes y gobernadores incorporen en sus planes de desarrollo acciones concretas. Cristina Plazas, Alta Consejera para la Mujer, asegura que hay avances: “Los 32 gobernadores y 192 municipios priorizados incluyeron en sus planes de gobierno acciones de prevención del embarazo adolescente. También se construyó una ruta intersectorial de atención de la menor de 14 años embarazada” (…).” Tomado de subcategoría inicial Poderes de periódico El tiempo en Cada año nacen más de 6.000 hijos de menores de 14 años 20-01-2013.*

#### **5.4.4 Histórico**

Ya se había mencionado en otro apartado como desde la época de la independencia las constituciones, por ende, el estado y sus instituciones han estado al servicio de intereses económicos, una concepción cultural tradicional con un pensamiento basado en la ideología judeocristiana impuesta durante el periodo de colonización y relaciones de poder entre hombres y mujeres o entre estos y minorías con el objetivo de no reconocer en sus dominados sus derechos.

Este tipo de idea aceptada, repetida y sostenida en el tiempo se incorporó a la institucionalidad formal, pero también informal producto de la cooperación y la coordinación de las clases económicas y políticas privilegiadas; se abrió paso por casi dos siglos no solo en la constitución de turno, sino en la manera como se elaboran mentalmente los comportamientos y se comunican a otras personas, quienes la incorporaron entre otras cosas por falta de otro tipo de educación. Por esa tradición

cultural de respeto y dependencia de las instituciones, quienes representan para los habitantes un mecanismo facilitador para realizar sus intereses según lo acordado, o para que esa institucionalidad sea mediadora entre los ciudadanos y distribuya de manera eficiente justicia. En esa condición de dominados no percibieron que los contenidos de esas constituciones violaban claramente sus derechos al establecer ciudadanos de diferentes categorías, ciudadanos con jerarquías, y ciudadanos incluso sin ningún tipo de derecho como eran las mujeres. Se fue construyendo un tipo de ciudadano con una “cultura electoral”, es decir “*una sociedad de formas democráticas, pero sin esencia democrática*”, como lo afirma (Castaño, 2016, pág. 318), y/o una “disfuncionalidad democrática” como lo afirma Bobbio 1909-2004 citado por peralta en 2010

*“ i) apatía o desinterés político en el ciudadano, traducido en abstencionismo electoral; ii) concentración insana del poder en manos de unas élites políticas, económicas y militares que se imponen sobre el conjunto de una sociedad, manipulada e instrumentalizada políticamente gracias al control que ejercen sobre las masas media y sobre el capital; sociedad en la que no se alcanza a configurar una verdadera opinión pública; iii) conformismo político de la masa social, impotente para ejercer cualquier forma de control o de fiscalización del poder y del mandato que confiere; iv) crisis de representación democrática; v) incumplimiento de programas políticos o de promesas electorales por parte de los gobernantes y legisladores; vi) proliferación de organizaciones paraestatales que fortalecen el ejercicio represivo del poder mismo, desde la sombra de la ilegalidad, y que posibilitan el ejercicio de un insano pero eficiente control social sobre las demandas sociales; vii) culto al autoritarismo a partir de la normopatía y de la alienación de las mayorías políticas; viii) exagerado aumento de la discrecionalidad del poder ejecutivo en desmedro del efectivo principio de la separación de poderes” (Castaño, 2016).*

Todo lo anterior creó un coctel que se suministró por más de 200 años y que embriago a los ciudadanos que integran la que se denomina la democracia más antigua de América, similar a lo que afirma Castaño (Castaño, 2016, págs. 297-342) y se encuentra registrado en las constituciones que precedieron a la de 1991, entre ellas la de 1886 (República de Colombia, 1886).

Esa idea de la relación tradicional estado-iglesia, del desconocimiento de los derechos fundamentales y las pocas garantías de participación ciudadana se rompe por lo menos desde lo formal con la constitución de 1991. Aunque en lo informal todo el aparato del estado, su institucionalidad relacionada con las reglas de juego, su puesta en práctica, y porque no mencionarlo también la sociedad civil (que responde a lo direccionado por las

instituciones), siguen basando su comportamiento en la tradición de la constitución de 1886 (es consecuencia de sus maneras de elaborar mentalmente los comportamientos y de comunicarlos a otros). Otra idea que se mantiene es el libre mercado, este se profundiza y enraíza en el núcleo de la concepción del estado social de derecho, de esta manera también continua en lo formal, en la constitución política y, por tanto, todo el tema de los intereses económicos y de la apropiación por parte de los *rents-seekers* del estado y sus instituciones tiene un gran desarrollo como se describió en el apartado anterior de elección racional.

*“(...) Entonces como ya lo hemos dicho hay unas preocupaciones permanentes de la iglesia por seguir visibilizando Y posicionando que hay una crisis ética, una crisis de la comprensión misma del ser humano, entonces creo que la iglesia no ha dejado en ningún momento ese ejercicio ese esfuerzo Por visibilizarlo (...) Cuando hablamos de la salud sexual y reproductiva, cuando hablamos de los derechos, efectivamente la iglesia como institución reconoce la primacía de los derechos, es decir reconoce que hay unos acuerdos, Unos consensos, pero la iglesia no por ellos reconoce, digamos no es la dimensión política la que la iglesia reconoce, sino la dimensión ética (...) cuando discutimos estos temas y es para la iglesia no necesariamente debe haber un reconocimiento político para que se reconozca la dignidad humana (...) la función de la iglesia es informar y formar desde su base doctrinal, desde su magisterio Para la atención de esa dimensión humana, Partiendo de la base moral (...) Además porque si hay una evolución en cuanto al surgimiento de nuevos derechos y podría decirse que desde 1995, con la reunión del Cairo, la de Beijing, de estos pronunciamientos de la ONU frente al tema mujer, familia, y este surgimiento de nuevos derechos a hecho que entremos en un conflicto de derechos en qué sentido, en que los derechos fundamentales como el derecho a la vida Se ven cuestionados (...)”.* Tomado de entrevista conferencia episcopal colombiana en 2017, pags 1-6.

Con este marco institucional y cultural durante el periodo 2003 al 2013, se percibe un pequeño cambio y/o rompimiento histórico en el tema de la institucionalidad sobre sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos. Si bien en su mayoría la institucionalidad representada en las autoridades estatales aun basa sus criterios en la constitución de 1886 y no reconocen siquiera que la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos hacen parte de los derechos humanos, como se evidencia por ejemplo con las normativas, para evitar la promoción de los derechos sexuales y derechos reproductivos, expedidas por la Procuraduría General de la Nación liderada por el señor Alejandro Ordoñez a partir de 2008. Además, ignoró durante todo su periodo las causales para abortar de manera legal. Otro caso han sido los debates en el congreso sobre el tema de derechos para la población LGBTIQ, que estuvo caracterizado por barreras, representadas entre otra cosa por declaraciones del senador del partido

conservador Roberto Gerlein, quien define una relación sexual entre dos hombres o dos mujeres como “*estéril, excremental, antinatural*”. O la declaración de otro senador, en este caso de un militante del partido liberal, refiriéndose a otro tema en otro debate pero no menos importante, relacionado con el referéndum para adopción de niños por parte de personas o familias que tienen características diferentes al concepto tradicional de familia, que para su concepción religiosa está integrado por un hombre, una mujer e hijo(s); en ese momento para defender su posición no invoco artículos de la constitución de 1991, sino versículos de la biblia. Fue relevante las barreras puestas por la rectora de un colegio en Manizales, para que dos jóvenes lesbianas “no” recibieran educación secundaria en la institución educativa a su cargo; o los innumerables casos de matoneo o bullying por temas relacionados con la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos, situaciones presentadas al interior de las instituciones educativas. Incluso con 20 años de aplicación obligatoria del programa de educación sexual por parte del Ministerio de Educación Nacional, el matoneo no solo es expresado por pares, es decir por los otros alumnos, también es ejercido por el resto de la comunidad educativa, integrada por docentes, directivos y asociaciones de padres de familia. Un caso con mucha publicidad en su momento, que ejemplifica lo dicho anteriormente fue el del adolescente Sergio Urrego, quien tomó la decisión de quitarse la vida, cuando no vio otra solución ante la situación de matoneo generalizada que vivía dentro del aula escolar, todo porque no existió comprensión por su orientación sexual. Se vio marchas de la sociedad civil, de familias completas y de representantes de instituciones del estado en contra de la operativización de los PEI de educación sexual, con el objetivo de mantener como está la cultura patriarcal machista. No se puede dejar de mencionar los casos diarios de delitos sexuales y de violencia en contra de un miembro de la familia, perpetrado por otro de sus integrantes; y los casos de comercio y explotación sexual. Una especial atención se dio por los favorecimientos al victimario de violencia sexual, para que las penas sean mínimas o nulas, por parte de representantes de la rama judicial, en muchos casos debido a su falta de competencias. La reiterada política pública del dogma judeocristiano desarrollado por grupos conservadores, por la extrema derecha, por líderes de la iglesia católica y de la iglesia cristiana, al interior de la institución familiar. Esto último también con intentos de estos grupos, para imponer a todos los colombianos su dogma, así no se compartan, siempre ubicados desde sus sitios de poder, solicitando a las cortes y a otras autoridades no desarrollar normatividad en favor los derechos sexuales y reproductivos, afectando de esta manera los derechos de las minorías. Es decir, de las mujeres y de la

comunidad LGBTIQ (según su versión por ser el amor entre dos personas del mismo sexo antinatural y un peligro para la familia), y de paso yendo en contravía a lo consagrado por la constitución política de 1991; en muchos casos su presión sobre las autoridades ha dado resultado. Emulando o repitiendo en el presente sus acciones del pasado frente a otras minorías como los afrodescendientes (con la esclavitud) y contra las mujeres (derecho al voto).

Todo lo anterior pasa en el nivel central y a nivel territorial y evidencia que el estado y sus instituciones formales no están haciendo pedagogía del artículo 41 de la constitución política de Colombia de 1991 que dice

*“En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución” (República de Colombia, 1991).*

La oportunidad de cambio en medio de este estado de cosas ha estado representada en las sentencias de la corte constitucional, que ha logrado desarrollar el espíritu de la constitución de 1991, en contravía del actuar del resto de la institucionalidad del Estado. Como ya se ha mencionado, todo esto con la gestión e iniciativa de grupos de interés, que con una adecuada orientación jurídica han logrado hacer operativo y efectivo el derecho a la participación y se garanticen los derechos sexuales y reproductivos.

*“(…) Además porque si hay una evolución en cuanto al surgimiento de nuevos derechos y podría decirse que desde 1995, con la reunión del Cairo, la de Beijing, de estos pronunciamientos de la ONU frente al tema mujer, familia, y este surgimiento de nuevos derechos ha hecho que entremos en un conflicto de derechos en qué sentido, en que los derechos fundamentales como el derecho a la vida se ven cuestionados (...) para entender que la sexualidad no tiene que ver o solamente verse desde la parte de placer, sino al contrario que tiene un propósito y simplemente es un medio para llegar a un fin, y que no es una visión por así decirlo o muchas veces han querido señalar a la iglesia de esa visión retrógrada o machista y patriarcal de no al sexo, porque al contrario, el sexo ha sido un regalo, un don de Dios Dado al ser humano para su, para un fin que es descubrirlo Pero dentro de un orden, dentro de la Constitución de familia, del concepto de familia, para la procreación (...)”.* Tomado de entrevista conferencia episcopal colombiana en 2017, pag 5-6.

*“Un católico no puede dar su voto a un candidato que quiera legalizar el aborto o que promueva los matrimonios entre parejas del mismo sexo. Cardenal Pedro Rubiano Sáenz, arzobispo de Bogotá, al invitar a los católicos, pero con ciertas recomendaciones “. Tomado de subcategoría inicial Religión de periódico El Tiempo en Frase del día 11-02-2006.*

*“(…) El padre José Leonardo Rincón, presidente de la Confederación Nacional Católica de Educación (Conaced Nacional), entidad que representa a 1.200 colegios católicos en Colombia, dice que “no vamos a desobedecer la normativa, pero sí vamos a decir cuál es la doctrina de la Iglesia frente a la defensa de la vida y a todo lo que atente contra ella, como es el aborto. Es decir, decirles a nuestros estudiantes: esto es lo que dice el Estado y esta es nuestra opinión” (…).” Tomado de subcategoría inicial Educación de periódico El Tiempo en Enseñanza sobre derecho al aborto llegara a los colegios, determina la corte constitucional 19-10-2009.*

*“(…) La Confederación de Colegios Católicos dijo que no obedecerían la norma y el secretario general de la Conferencia Episcopal, monseñor Juan Vicente Córdoba Villota, ratificó esta posición: Los educadores católicos no vamos a enseñar eso, dijo. A esta posición se sumaron rabinos y líderes cristianos (…).” Tomado de subcategoría inicial Educación de periódico El Tiempo en Aborto: al tablero 24-10-2009.*

### **5.4.5 Empírico**

Durante el periodo comprendido entre el 2003 al 2013 las fuentes indican que se realizó avances en lo formal con el desarrollo de normatividad a nivel central y territorial. Las diferentes instituciones del estado adelantaron acciones para implementar y otras para bloquear el tema de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos. Se desarrolla este punto fundamentalmente a partir de experiencias descritas de los ministerios como salud, educación, justicia y el derecho y también del senado.

El ministerio de salud y Protección Social en el marco de sus funciones constitucionales: continua con la ley 100 de 1993 y promueve reformas (elaboración de la ley 1438 de 2011 y la estatutaria en 2015) para poner al sistema general de seguridad social en salud en sintonía con los avances del conocimiento (implementando por ejemplo nuevas tecnologías como telemedicina, ingresando al modelo la atención primaria en salud y la inclusión de métodos de anticoncepción modernos en el POS), de nuevos contextos que llevan a la ampliación del POS y de la universalización de la cobertura en afiliación a partir de sentencias de la corte constitucional. Se genera, desarrolla e implementa la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, planteada inicialmente para el periodo 2003-2007, pero debido a la reelección del presidente Uribe para un segundo periodo presidencial, la decisión fue darle continuidad siendo la política que se venía desarrollando, esta incluso se prolongó hasta su actualización en 2014.

Se presentan acciones colectivas dentro del plan de intervenciones colectivas PIC (antes PAB) por medio de las secretarías de salud departamentales y municipales por

destinación de recursos dentro de la Ley 715 de 2001 e incluidas en los planes de desarrollo de sus gobernantes, pero producto de presiones desde los entes de control; acciones incluidas en el POS por parte de las empresas gestoras denominadas EPS y de las operativizadoras denominadas IPS por medio de los programas de promoción y prevención con ayuda de las guías de la Resolución 412 de 2000. Cambio de estrategia del plan nacional de salud pública como política de gobierno (cuatrienio), hacia uno decenal de salud pública como política de estado, pero se dio fue en respuesta de sentencias de la corte. El PDSP tiene una línea específica para el tema de sexualidad y fue complementado con la actualización de la política nacional de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, esta decisión fue desarrollada durante el 2013 y 2014. La sentencia de la IVE permite y además institucionaliza de manera legal los abortos bajo tres circunstancias específicas, fue una decisión de la corte constitucional en respuesta a las mujeres, que vía tutela le solicitaron la protección de sus derechos. Aun así, otros actores institucionales y sus decisiones se han constituido en barreras administrativas, ideológicas y políticas, que no permiten su realización efectiva. El llamado de atención de la procuraduría de manera formal en 2005, exigiendo a los entes territoriales la inclusión en sus planes de desarrollo, de acciones puntuales para la garantía de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos, específicamente resaltando los casos de mujeres y niños. Normas específicas para la atención integral de personas con VIH/SIDA, lo que llevo a que esta patología pasara de ser una enfermedad mortal a tener la connotación de enfermedad crónica transmisible entre otras.

Todo lo anterior permitió que algunos indicadores mejoraran y se evidenciara en la ENDS de 2010 por ejemplo: bajo el embarazo adolescente, la muerte materna y mejoro la prevalencia del VIH/SIDA. Otros en cambio a pesar de estas decisiones e implementación institucional, mantuvieron la tendencia a aumentar, ha sido el caso del aborto ilegal, el desconocimiento frente al uso de métodos modernos de anticoncepción, el bajo uso del condón masculino, los casos de cáncer cérvicouterino no por cobertura, sino por fallas en la entrega de resultados y por tanto no se inician tratamientos efectivos. Incluso como lo muestra la ENDS 2015, la opinión de hombres y mujeres (es decir, las maneras como se elaboran mentalmente los comportamientos y se comunican a otros) encuestadas frente a temas como: la promoción y uso de condones por sus hijos o sobre los derechos de parejas del mismo sexo. En ese sentido, en la medida que se profundiza

en la materialización del derecho disminuyen los porcentajes de niveles de aceptación de los y las encuestadas frente al tema (Ministerio de Salud y protección Social- Profamilia, 2015). También un estudio hecho por la Fundación Plan, en 65 países incluido Colombia en niños hombres entre 12 y 18 años, reflejan como se están formando las manera de elaborar mentalmente los comportamientos y de comunicarlos a otros, al interior de estos menores y lo enraizado de la cultura patriarcal machista, en este sentido los participantes piensan que las mujeres no tienen derechos y son inferiores a los hombres, por tanto deben tolerar la violencia ejercida contra ellas y en muchos casos merecen ser golpeadas, entre otros, dichos resultados fueron publicados en el diario El Tiempo el 23 de septiembre de 2011. Estos resultados evidencian la realidad de la familia, sus procesos de socialización, de transmisión de ideas y manera como se elaboran mentalmente los comportamientos y se comunican a otros, que no se lograron transformar, perpetuando decisiones y comportamientos incorrectos en lo individual e institucional.

El Ministerio de Educación en el marco de sus funciones constitucionales: continua implementando la Ley 115 general de educación artículo 14 y la Resolución 3353 de 1993 enmarcada en el proyecto nacional de educación sexual; el Ministerio de Educación Nacional en convenio con el UNFPA desarrolla un proyecto que ve sus resultados hacia el 2008 con la publicación de tres cartillas-guías para educación sexual al interior de las instituciones educativas, también una maleta de herramientas y apoyos pedagógicos con ayuda de salud. En 2006 producto de un tema con repercusiones nacionales al interior de la universidad de pamplona con unas estudiantes que se practicaron un aborto, se estimula la generación de la sentencia C-355 de IVE. La corte obliga a una institución escolar de Manizales a recibir a dos jóvenes lesbianas; la corte constitucional solicita al Ministerio de Educación por medio de una sentencia que desarrolle al interior de las instituciones educativas una cátedra del aborto, es decir que dé a conocer la sentencia C-355. Producto de una decisión en 2014 se publica el informe final de la evaluación del programa de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía PESCC y uno de los resultados más destacados es que esta política pública ha fracasado *“Los resultados muestran la pertinencia de los*

*insumos previstos en la teoría del cambio del PESCC para promover su implementación en las IE y lograr los productos en docentes y los resultados en estudiantes. En los departamentos evaluados, la garantía del derecho a la educación integral o comprensiva de la sexualidad está siendo obstaculizada por el bajo nivel de implementación del programa: 36% en Boyacá. A nivel nacional, la cobertura del programa es baja y tiende a decrecer.” Las acciones previstas en los lineamientos del PESCC tienen el potencial de contribuir a las políticas nacionales de promoción de los derechos humanos sexuales y reproductivos. Sin embargo, el bajo nivel de cobertura e implementación alcanzado a la fecha representa un obstáculo para el logro de los resultados previstos.”* (Ministerio de Educación Nacional - UNFPA, 2014, págs. 116,124). La Ley 1620 de 2013 crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y la mitigación de la violencia escolar, es producto de una decisión populista del ejecutivo. Además de esto en este periodo se publican muchos casos de violencia sexual al interior de las instituciones educativas y el aumento en la notificación de casos de bullying por razones de orientación sexual por parte de compañeros, docentes y directivos, también se producen denuncias por casos de abuso sexual a estudiantes por parte de docentes, de esta manera representantes del congreso solicitan formalmente al ministerio de educación revele cuantos casos de docentes tiene registrados que estén siendo procesados por estos temas en el país y se hace más severas las penas por este delito, entre otras.

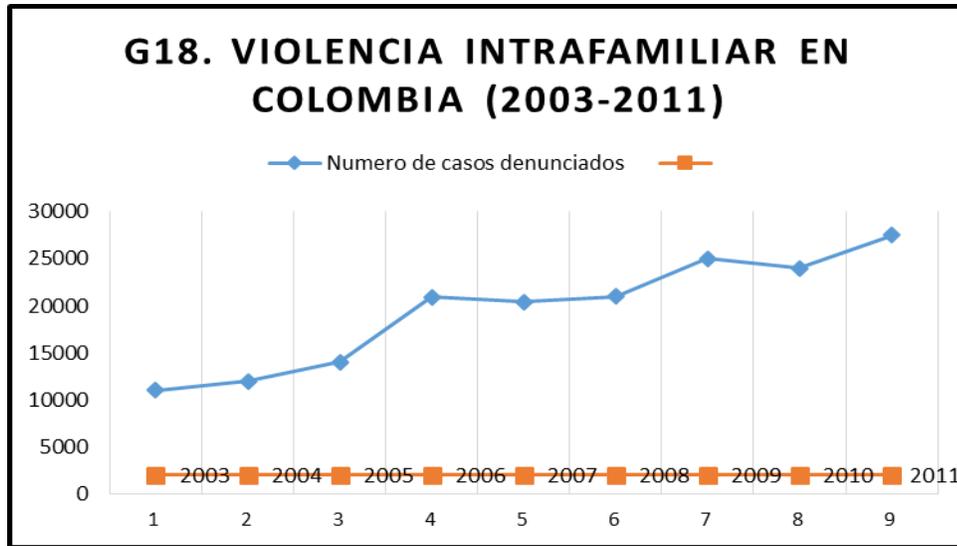
El Ministerio de Justicia y el Derecho en el marco de sus funciones constitucionales: esta institución inicialmente manifestaba no tener ninguna relación con el tema, el autor de este estudio debió insistir e invocar artículos de la constitución para que dieran respuesta y de esta manera lo hicieron por escrito. Se evidencia que históricamente la decisión acerca de legislar sobre las penas por delitos sexuales corresponde a populismo punitivo *“La política criminal ha sido reducida a la política penal, según la cual el derecho penal, entendido como la creación y modificación de normas penales, suplía las necesidades y resolvía las problemáticas criminales. Esta tendencia reconocida como populismo punitivo, consideraba que las medidas de mayor retribución a través de la creación de nuevos tipos penales y el aumento de penas eran la mejor opción para prevenir la comisión de delitos, incluyendo la violencia sexual, dejando a un lado otro tipo de medidas y sanciones que podrían contribuir a la prevención de una forma más adecuada”.* Tomado de entrevista *minjusticiayderecho* en 2017, eso quiere decir, que para elaborar una ley para tipificar un delito o aumentar las penas, no se realizaba un estudio, simplemente se hacía como reacción a la presión social

producto de uno o varios casos que movían los cimientos de la institución familiar, la religiosa y la sociedad en general. No cuenta con registros históricos de sus acciones en el tema, debido a que

*“en el marco de las competencias asignadas en el Decreto 2897 de 2011, modificado mediante Decreto 1427 de 2017, en el cual se determinaron los objetivos, la estructura orgánica, las funciones de este Ministerio, nos permitimos dar respuesta a los interrogantes enviados, aclarando que las respuestas se enmarcan en las acciones de este Ministerio desde 2011, año en el que las Carteras de Justicia e Interior se escinden” Tomado de entrevista minjusticiayderecho en 2017;*

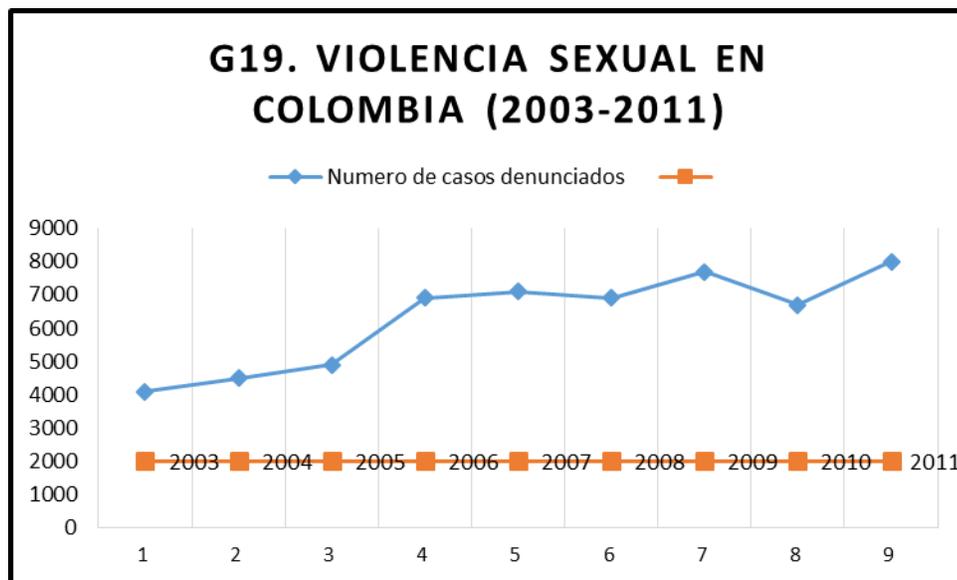
Se destaca la decisión del ministro de interior y justicia a cargo de estas responsabilidades en 2011, para crear la comisión asesora para el diseño de la política criminal del estado colombiano, la cual se encargó de hacer lo que no había, un estudio histórico, un diagnóstico y los escenarios de solución para las problemáticas encontradas, en esta decisión para la cual hubo voluntad política se utilizó la totalidad de la estructura institucional del estado. Así mismo describe una participación del Ministerio de Justicia y el Derecho vía conceptos emitidos frente al tema de delitos sexuales, delitos de violencia basadas en género y a derechos sexuales y reproductivos a partir del año 2011 y hasta el 2017 entre otros. Por otras fuentes se describe para el periodo 2003-2011 mayores niveles de notificación de casos y por ende se hace visible el aumento de denuncias sobre delitos relacionados con sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos (ver figura 3 y 4), en su mayoría cometidos contra, mujeres, menores de edad, población LGBTIQ y población en situación de discapacidad, dichos delitos con un alto porcentaje cometidos por integrantes de su familia. Aumento de denuncias de delitos relacionados con violencia intrafamiliar. Fallas en los procesos de judicialización y pocas sentencias o muy bajas en algunos casos llegando al extremo de obligar a vivir a la víctima con su victimario. Con relación a actores ilegales armados, la cantidad de denuncias por casos de violencia sexual con ocasión del conflicto armado no coincide con la confesión del delito y con la presencia de sentencias entre otras.

**Figura 3.** (G18): Dimensiones alcanzadas en número de casos denunciados, frente a la violación de la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos en Colombia durante el periodo 2003-2011.



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional - Comisión asesora de política criminal. Informe final: diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el estado colombiano. (Ministerio de justicia y el derecho-Comisión asesora de política criminal, 2012, pág. 58). Registros basados en denuncias ciudadanas.

**Figura 4.** (G19): Dimensiones alcanzadas en número de casos denunciados, frente a la violación de la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos en Colombia durante el periodo 2003-2011.



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional - Comisión asesora de política criminal. Informe final: diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el estado colombiano. (Ministerio de justicia y el derecho-Comisión asesora de política criminal, 2012, pág. 58). Registros basados en denuncias ciudadanas.

El Senado en el marco de sus funciones constitucionales: esta institución es escenario de una confluencia de ideologías y por tanto el marco ideal para que se construyan acuerdos de cooperación. Sin embargo, cuando se trata de temas relacionados con la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos, no hay mucha diversidad ideológica, al contrario, existe una uniformidad en la toma de decisiones, se vota en bloque para bloquear o hundir cualquier propuesta que vaya en contra de los conceptos cultural y teológicamente establecidos, evidenciando que esta corporación al momento de legislar no lo hace basada en la constitución política de 1991, sino en fundamentos religiosos *“El congreso es tan tonto, y a veces tan estúpido, que termina quitándose los derechos de legislar para que la Corte vuelva a legislar, porque la Corte sí conoce los postulados constitucionales. El Congreso parece que solo conoce de postulados de la Iglesia católica romana”, indicó el congresista (...)*. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico *El Tiempo* en *Se hundió en Colombia iniciativa sobre matrimonio igualitario 24-04-2013*. Son pocas las expresiones contrarias, pero esas minorías son calladas por la abrumadora mayoría. Para este periodo se destaca que se logró tramitar y se convirtieron en leyes el aumento de penas para delitos sexuales y la Ley 1620 de 2013 que crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y la mitigación de la violencia escolar, producto de un clamor nacional. También por decisiones del ejecutivo y del congreso se dilataron, obstruyeron y colocaron barreras a proyectos relacionados con cadena perpetua a abusadores de menores y el matrimonio igualitario, entre otras.

*“(…) Digamos que sin ser repetitiva contigo, pero es decirte que de lo que venía pasando en los Colegios y todo por eso fue que se dio esa ley 1620 del 2013, entonces yo creo que en ese momento la comisión hizo lo que tenía que hacer, lo que estaba pidiendo el gobierno, que presentó el proyecto de ley para que saliera la ley de convivencia escolar, ósea hizo lo que tenía que hacer, de ahí para acá, creo que faltan muchas cosas no se han trabajado nuestro congreso y la comisión no se ha hecho mucho como tal (...)*. Tomado de *entrevista senadocomisiónsexta en 2017*.

Otras instituciones del estado como son procuraduría, presidencia de la república, defensoría del pueblo, DNP, DANE e ICBF, entre otras según las fuentes secundarias siguen las mismas pautas institucionales. Para finalizar se debe destacar que terminando este periodo se movilizaron las voluntades de la estructura del gobierno y de su institucionalidad para ayudar en el análisis y/o evaluación de la política anterior, dejando

como resultado de esa decisión la actualización, representada en la política nacional de sexualidad derechos sexuales y derechos reproductivos 2014-2021.

*“(...) Además, dos de cada 10 menores consultados estarían experimentando algún tipo de acoso sexual dentro del colegio. El 11 por ciento afirmó que algún compañero le tocó una parte íntima en contra de su voluntad, mientras que el 6,4 reconoció haber sido obligado a ver partes íntimas de otro niño o niña. El 1,8 por ciento de niños dijo que algún adulto en el plantel (profesor o empleado) le tocó alguna 'parte privada'. A lo que se suma que el 20 por ciento de niños indicó sufrir maltrato físico o psicológico por parte de sus maestros (...)”. Tomado subcategoría inicial Educación de periódico El Tiempo en Los miedos crecen en las aulas de los colegios 11-09-2010.*

*“(...) Las estadísticas dan cuenta de más de 14.000 mujeres víctimas de abuso sexual durante el 2003 en Bogotá (...)”. Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Todas somos violeta 17-11-2004.*

*“(...) El Instituto de Medicina Legal (IML) registró el año pasado 64.979 casos de violencia intrafamiliar, de los cuales 10.337 contra personas menores de 18 años. Existen 10.808 casos de violencia sexual, en los cuales la víctima es un menor de edad (...)”. Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Jóvenes y violencia 29-03-2008.*

*“(...) informe del Instituto Nacional de Medicina Legal (Forensis 2010) le dedica un espacio al tema de los hombres que son víctimas de la violencia de pareja. Según la investigación, de 57.875 personas valoradas por sufrir ese tipo de violencia en el 2010, 6.693 eran hombres (11,5 por ciento) (...)”. Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en ¿Somos una sociedad de maltratadores? 07-09-2011.*

*“(...) Entre el 2001 y el 2009, más de 26.000 mujeres quedaron embarazadas a causa de una violación, y en la última década cerca de 400.000 fueron agredidas. El desplazamiento y la vulnerabilidad que este trae consigo tienen rostro de mujer. Acción Social tiene registradas más de 1'950.000 desplazadas: el 30 por ciento salió de sus hogares por violencia sexual y el 25 por ciento volvió a sufrir abuso en los lugares de refugio. Muy pocos casos están judicializados. Un círculo vicioso de dolor en mora de quebrarse (...)”. Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Editorial: otra violencia 06-12-2011.*

*“(...) Ya han fracasado seis proyectos. Antes del 2000, dos iniciativas no tuvieron éxito. En 2001, la exsenadora Piedad Córdoba presentó uno y luego insistió. En el 2006, el exsenador Álvaro Araújo radicó otro y se hundió en la conciliación. En 2007, otro proyecto tampoco fue aprobado”. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Notarios piden claridad sobre fallo de gays 28-07-2011.*

*“(…) El proyecto de ley sobre matrimonio igualitario en Colombia, presentado por el senador Armando Benedetti, recibió 17 votos a favor y 51 en contra de la iniciativa. El resultado se dio durante el segundo debate que desarrollaba el Congreso de la República sobre el tema. Minutos después de la votación, Benedetti cuestionó la decisión tomada en el Senado. “El congreso es tan tonto, y a veces tan estúpido, que termina quitándose los derechos de legislar para que la Corte vuelva a legislar, porque la Corte sí conoce los postulados constitucionales. El Congreso parece que solo conoce de postulados de la Iglesia católica romana”, indicó el congresista (…).” Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Se hundió en Colombia iniciativa sobre matrimonio igualitario 24-04-2013.*

*“Las 20 Comisarías de Familia de Bogotá atendieron en el 2003 más de 41 mil denuncias por violencia intrafamiliar, 1.178 por abuso sexual e instauraron 2.135 medidas de protección, según balance del Departamento de Bienestar Social del Distrito. Para prevenir el maltrato infantil, la violencia intrafamiliar y el abuso sexual, la Comisaría de Familia de La Candelaria realiza talleres dirigidos a niños, docentes y padres de familia”. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Maltrato genero 41 mil denuncias 11-04-2004.*

*“En los municipios de Soacha, La Mesa, Facatativá, Chía y Girardot fueron capturadas por la policía de Cundinamarca 20 personas dedicadas a cometer delitos sexuales tales como proxenetismo, pornografía infantil, inducción a la prostitución, trata de personas, acceso y turismo sexual, durante la operación Dignidad. Según el coronel José Roberto León, comandante de la Policía de Cundinamarca, los detenidos tenían procesos judiciales y agregó que con ellos ya son 239 los capturados por abusos sexuales en diferentes municipios del departamento”. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Cundinamarca. Capturas por delitos sexuales 02-06-2004.*

### **5.4.6 Social**

Esta categoría enmarca la estructura de las relaciones sociedad- estado y como lo hacen. La relación está enmarcada desde el preámbulo por la constitución política de 1991, y por el artículo 2 que describe con relación a la participación lo siguiente

*“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (República de Colombia, 1991).*

Entonces, la democracia colombiana en el momento que se establece el estado social de derecho deja de ser solo representativa también será participativa. En ese orden de ideas la sociedad y el estado estrechan su relación, por tanto, debe ser consultada para tomar decisiones con respecto a proyectos de infraestructura y ambiente y tiene la facultad de

asociarse para tener voz y voto en las decisiones que los afecta, ya sea a nivel de salud, educación entre otras. Para el periodo 2003 al 2013, en el tema de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos se destacan movimientos a favor y en contra de estos. Por ejemplo se evidencio la participación de: asociaciones a favor de del desarrollo de normas que garantizaran los derechos de las comunidades LGBTIQ vía altas cortes, debido a que el congreso se negó a legislar sobre estos; asociación de familias interesadas en la protección de los valores y principios tradicionales de la familia; movimientos para la recolección de firmas para un referéndum que diera cadena perpetua a violadores; movimientos para la recolección de firmas para un referéndum relacionado con la adopción de menores en condición de adoptabilidad solo por familias tradicionales compuestas por padre, madre e hijo; movimientos y recursos vía altas cortes por parte de trabajadoras sexuales para que se les garantizara su derecho al trabajo. Marchas y movimientos a nivel nacional para evitar el desarrollo de programas de educación sexual para sus hijos en las instituciones educativas y se les permita a las familias educarlos en valores y principios tradicionales como lo han venido haciendo; asociación de mujeres con el respaldo de la alta consejería para la mujer, solicitando se les garantice sus derechos y más especialmente a mujeres en situación de desplazamiento forzado; asociación de jóvenes que buscan educar en temas de sexualidad a sus pares; asociaciones de padres de familia de instituciones educativas, como veedores de los procesos educacionales. Asociaciones de usuarios de instituciones de salud EPS e IPS como veedores en la garantía de la prestación del servicio; asociaciones de grupos de profesionales en áreas de la salud, buscando mejorar sus condiciones laborales y participar en la venta de sus servicios profesionales como parte de la red prestadora; asociación de las EPS para proteger sus intereses; asociaciones de gobernadores, de alcaldes, concejales; asociaciones cristianas para defender sus principios e ideologías, entre otras. Todas protagonistas y al menos buscando poner en la agenda pública sus intereses e incidir en la toma de decisiones de la institucionalidad colombiana.

El fortalecimiento de la participación ciudadana y su relación con la formalidad marca un hito que implica de ahí en adelante aumentar por parte de las instituciones su sentido de la responsabilidad en el cumplimiento de las funciones asignadas, tener presente los requerimientos de la sociedad civil y dar respuestas enmarcadas en derecho y no al capricho de intereses particulares que están fuera o dentro de la institucionalidad.

*“(…) Según Torres, con la acción de tutela interpuesta, se pretende restablecer los derechos fundamentales de las trabajadoras sexuales a la igualdad, al debido proceso, a la vida y al trabajo, los cuales consideran que han sido violados por el Distrito al haberlas sacado de esta área común sin ofrecerles alternativa alguna para su subsistencia (…)”. Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Trabajadoras sexuales luchan trato igualitario 07-10-2011.*

*“(…) “Las marchas de Medellín, Cali y Bogotá las planteamos con ese lema, pues después de varios estudios nos hemos dado cuenta de que uno de los escenarios en los que más se nota la discriminación es en los ambientes escolares y en el acceso a educación media y superior”, dijo Marcela Sánchez, directora de la organización Colombia Diversa. Incluso, señala que se han presentado casos de suicidio, pues ante el acoso, las burlas y los actos violentos, los estudiantes que dan a conocer su identidad y su orientación sexual prefieren morir antes que aguantar mayores amenazas y acciones agresivas, no solo contra sí mismos sino también contra sus allegados (…)”. Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Comunidad LGBTI bogotana marchó contra el matoneo 02-07-2012.*

*“(…) El cuerpo de la misiva dependerá de cada niño”, los adultos ayudarán en su redacción para que el texto sea breve, y aquella deberá pedirles a los magistrados que “protejan la vida de los niños por nacer en el país”. Se anuncia que los menores tienen plazo hasta el 20 de febrero para escribir sus cartas y que estas serán recogidas por los responsables de la campaña en las parroquias de la arquidiócesis de Medellín, colegios, movimientos, grupos y asociaciones pro vida y comunidades religiosas (…)”. Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Carta de una abuela indignada 27-02-2006.*

### **5.4.7 Redes**

Las redes y su interacción al interior de la institucionalidad, en la sociedad civil o entre todas, están inmersas en actividades de coordinación por tanto hacen parte de esa institucionalidad informal como ha sido tradicional y desde lo formal para el periodo 2003 al 2013 ya que por ejemplo está presente de manera clara en el texto de la política pública de salud sexual y reproductiva (en sus principios). La Ley 1438 de 2011 con el ingreso del modelo de atención primaria en salud y con la estructuración de los comités intersectoriales para temas relacionados con la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos entre otros. El tema de redes está cada vez con mayor protagonismo en la arena de acción.

Continuando con la idea anterior y la Ley 1438 2011, esta facilita y exige que las EPS, cuenten con una red suficiente de prestadores de servicios públicos o privados, en este caso aliados y así garanticen no solo la capacidad resolutoria, sino la integralidad de la

atención. Aquí la red está consagrada de manera formal y está incluida dentro del marco institucional del sistema de salud. Uno de estos prestadores privados que hacen parte de la red es Profamilia, una insignia en la defensa de los derechos sexuales y reproductivos a nivel nacional, de hecho, en muchos casos ha participado en este sistema de redes en convenios de cooperación con el estado, sobre todo en temas técnicos.

También se identifican redes de cooperación entre instituciones como ICBF, Procuraduría, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y el Derecho, Defensoría del Pueblo, Planeación Nacional, entre otras como integrantes de comités interinstitucionales (intersectoriales) encargados de vigilar, tomar decisiones y hacer desarrollos a documentos CONPES y leyes relacionadas con la promoción, la protección y la garantía de la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos. Algunos ejemplos de esos comités son el relacionado con infancia y adolescencia en cabeza del ICBF y el relacionado con disminución de la explotación sexual en cabeza de Ministerio de Justicia y el Derecho. Sin embargo según la descripción de algunas entrevistas, dichos comités y por ende esta red y trabajo interinstitucional se han convertido en meras formalidades, debido a la saturación de los integrantes ya que resultan estar los mismos en todos los comités y consideran: que estos son poco funcionales, que en realidad no hay coordinación, que están mediados por rivalidades e intereses egoístas, que no se asumen las responsabilidades y se omiten otras para las que fueron creados, que los consideran una pérdida de tiempo y no tienen vocación para trabajar en ese tema, entre otros. Finalmente se convierten en letra muerta y un saludo a la bandera.

En algunos otros casos, esta institucionalidad se ve reflejada en las acciones de cooperación, debido a que algunas instituciones, son un eslabón de una estructura que debe funcionar como una maquinaria de relojería haciéndolas complementarias, o tienen funciones de vigilancia y control sobre las acciones de otras instituciones, lo que no anula el aspecto de complementariedad. En el contexto colombiano el sistema político y las relaciones de poder están expresadas por niveles y jerarquías, también propias de la historia política del país. En ese orden de ideas esto implica cierto nivel de inoperancia, ya que se convierten en juez y parte, quitándose independencia en la toma de decisiones, por ejemplo “el yo te elijo y tú me eliges” entre Congreso, Fiscalía, Procuraduría, Defensoría del Pueblo, altas cortes y Presidencia de la República. Otro

ejemplo, es el caso de la comisión específica del senado y cámara de representantes como juez natural del presidente de la república, pero este es quien tiene el control político del congreso por medio de las mayorías y coaliciones de gobierno, por tanto, no existe independencia para para juzgarlo (República de Colombia, 1991).

*“(…) Sobre las críticas de otros sectores que no ven conveniente que sea ella, opositora del Gobierno, quien presente la iniciativa, Córdoba dice: Si el Presidente no va a aprobar el proyecto y va a impedir que se apruebe, que quede en evidencia cuál es la postura ideológica frente a los derechos humanos y frente a la libre opción sexual, no solo de él sino del uribismo (…)”. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Vuelve alboroto por proyecto de uniones gay 07-11-2004. “(…) Matrimonio. Se aleja cualquier posibilidad de aprobar el matrimonio gay en Colombia. No solo porque el presidente Álvaro Uribe y su bancada mayoritaria en el Congreso no lo aprobarán, sino porque al parecer el país todavía no está maduro para asumir un hecho de estas dimensiones (…)”. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Por qué el tema gay prendió la campaña? 29-03-2006.*

*“(…) Adicionalmente, en el contexto de los delitos sexuales, el Ministerio de Justicia y del Derecho participa desde diferentes dependencias en mesas interinstitucionales e intersectoriales de prevención, investigación y judicialización de víctimas de delitos sexuales, entre estas: el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas; el Mecanismo Nacional de Coordinación intersectorial e interinstitucional para el abordaje integral de las violencias de género; en las Mesas de seguimiento a la implementación de las Leyes 1257 de 2008 y 1719 de 2014; en la Mesa de estandarización de delitos del DANE y en el Comité Nacional Interinstitucional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes - ESCNNA-.” “(…) Existe una clara necesidad de incentivar acciones conjuntas más allá de la socialización de estrategias y obligaciones en mesas de trabajo interinstitucionales. Si bien la interlocución entre distintas instituciones para temas de violencia sexual es considerados como grandes avances institucionales, los funcionarios que asisten a dichas mesas consideran que no todas las sesiones aportan a mejorar la respuesta estatal y en algunos casos pueden ser vistas como una obligación más, que no facilita el trabajo diario”. Tomado de entrevistaminjusticiayderecho en 2017, pag 5-8.*

*“(…) que tenemos un equipo de trabajo entre las cuatro entidades, que se reúnen periódicamente, a acordar puntos sobre SSR, con un ánimo de intersectorialidad y digamos que la mesa se llama Mesa Interinstitucional Para El Incumplimiento Para Las Ordenes De Las Sentencias CT388 de 2009, un nombre gigante, y nosotros nos reunimos, pero básicamente a lo que nosotros nos reunimos es a decir, usted qué ha hecho, usted qué ha hecho, Listo esto es una estrategia conjunta, Y eso es más o menos la política intersectorial” (...) “(…) pero igualmente en las reuniones no se veía mucho intersectorialidad lo tenía clarísimo en las exposiciones de los dos Ministerios, entonces ahí queda plasmado, Qué habrá pasado ahí, cómo es ese sancocho, no teníamos ni idea, Y entonces esa es la intersectorialidad con la que trabajamos diariamente”. Tomado de entrevista Procuraduría en 2013, pag 4-5.*

### 5.4.8 Constructivista

El cambio más importante, el que abrió una puerta enorme para que se dieran más adelante otras oportunidades de transformación de la sociedad, ha sido la constitución política de Colombia de 1991; como se ha mencionado ya en los apartados normativo e histórico. El proceso constitucional seguramente tuvo muchos interesados e intereses en juego. Uno fue alinear al país en temas de libre mercado; pero se terminó colando gracias a los intereses de algunos constituyentes (no podríamos decir ahora quienes, era un espectro variadísimo de tendencias, de culturas, de ideologías) el tema de que otro de los pilares estuviera relacionado con la garantía de los derechos fundamentales. Luego, casi a la par en el mundo surgía una ola de renacimiento de los derechos, El Cairo en 1994 y Beijín en 1995 reconocían derechos a minorías, en el marco de esta crisis mundial que también es oportunidad, de la construcción social que permitía la constitución política de 1991, estos reconocimientos a minorías se incorporaron al bloque de constitucionalidad colombiana. Ese cambio ha sido una oportunidad en el caso los derechos fundamentales y al interior de estos para la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos.

*“(...) Como usted ha visto son controvertidas, pero esa posición es parte de la pluralidad, del ordenamiento jurídico. La Constitución la hicieron las más disímiles tendencias y concepciones ideológicas (...)”. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en “Aquí lo que existe es una especie de cristianofobia”: Alejandro Ordoñez 13-12-2008.*

*“(...) Ríos asegura que el uso de los dispensadores no refleja un aumento de la promiscuidad y argumenta que los embarazos no deseados en adolescentes pasaron de 80 a 8 en el último año y que las ETS disminuyeron de 60 a 5 casos en el mismo periodo (...) Lo que se necesita –agregó el párroco– es más educación en valores. “La iglesia lo hace a través de la evangelización”, afirma. (...) Según el alcalde, el padre García no sabe que la estrategia incluye asesoría psicológica a la población vulnerable a través del Centro de Atención Integral al Adolescente y entrega de folletos (...) ORLANDO RÍOS Alcalde de Pácora (Caldas) “Soy médico y estoy convencido de que los dispensadores sí han servido. Por eso instalaré 10 más, algunos en los colegios, para completar 14” (...). Tomado subcategoría inicial Salud de periódico El Tiempo en En Pácora no alcanzan los condones 22-05-2007.*

Para esta categoría se puede destacar que durante este periodo el congreso de manera insistente se negó a legislar sobre temas relacionados con la comunidad LGBTIQ, bajo argumentos religiosos negaron esa opción en varios proyectos tramitados a lo largo de varias legislaturas, posiblemente si lo hubieran hecho tendrían más control y poder frente

a sus desarrollos, en cambio facilitaron y abrieron la puerta para que las organizaciones sociales o grupos de interés lograran encontrar el lugar para poner en la agenda pública este tema y obtener por ensayo y error, de manera gradual vía altas cortes la garantía de sus derechos, los mismos que fueron negados por el congreso y quien reacciono de manera negativa acusando a la corte constitucional de haber usurpado sus funciones.

*“Me impactó positivamente porque se necesita tener coraje para poner la cara en asuntos tan específicos como el de la lucha de los derechos civiles de los homosexuales. Batalla esta que la senadora Piedad Córdoba libró en el Congreso y perdió a la postre, a pesar de los argumentos que entonces esbozaron en su favor figuras públicas como los ex presidentes Alfonso López Michelsen y César Gaviria. Desde luego que Colombia no es la excepción en estas materias. Y, pese a que la Constitución del 91 nos incorporó a la modernidad en muchos aspectos, comenzando por el recurso de tutela, en lo que hace a los derechos de estas minorías se quedó corto y, concretamente, no alcanzó a separar en todos los campos lo civil de lo religioso (...) En Colombia somos muy generosos en materia de estigmatizaciones sexuales (...) Ya es hora, pues, de superar tales prejuicios machistas o sexistas. Y por eso resulta admirable que un grupo amplio de compatriotas resuelva darle vida al proyecto Colombia Diversa, una organización cuyo principal objetivo es abordar desde un punto de vista macro las necesidades legales, políticas y organizativas de quienes se sienten orgullosos de pertenecer a tales minorías y ya no les da pena decirlo. Son más valientes, en todo caso, que aquellos valientes que resolvieron atajar en el Congreso los derechos civiles de dichas minorías sexuales (...)”*. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Minorías transgredidas 25-08-2004.

*“(...) ¿En Colombia aún discriminan a los gays? Seis proyectos de ley archivados en el Congreso y las demandas ante la Corte han permitido un cambio, pero los discursos religiosos se han avivado y son la gasolina de los crímenes de odio, de la discriminación. Las iglesias y los congresistas no han entendido qué es un Estado laico y el respeto por las diferencias”*. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en “Objeción de conciencia no es por uniones gays”: congresistas 29-07-2011.

*“(...) reveló el documento que la Conferencia Episcopal envió al tribunal sobre la demanda que pretende tumbar la definición de matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer, Women’s Link World Wide y Colombia Diversa calificaron esa posición como “segregacionista y peligrosa”. Según las ONG, la norma demandada (art. 113 del Código Civil) desconoce los derechos fundamentales de los homosexuales a unirse en pareja y a integrar una familia con las garantías jurídicas del matrimonio. La Iglesia no cree que la norma implique discriminación alguna. Monseñor Juan Vicente Córdoba, secretario de la Conferencia Episcopal, dijo en su concepto a los magistrados que permitir el matrimonio entre parejas del mismo sexo “alteraría el orden social y crearía un ambiente proclive a la homosexualidad”. “En un ambiente donde la homosexualidad se tolere, pero no se proponga, disminuye el número de homosexuales”, dice el documento. Esa opinión es respaldada por el procurador Alejandro Ordóñez, que en su concepto a la Corte afirmó que la procreación es el fin primordial del matrimonio y que por eso las parejas del mismo sexo no constituyen familia (...)”*.

*Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Matrimonio gay: ONG critican a la iglesia 14-08-2010.*

Otro caso es el de las trabajadoras sexuales, quienes luego de ser reprimidas por acciones institucionales de orden territorial, en donde se les negaba la opción de trabajar como cualquier otro colombiano o colombiana, también vía corte constitucional lograron obtener la protección de sus derechos.

Se debe tener en cuenta que la normatividad, su laxitud en la redacción y los vacíos que contiene son una oportunidad para que *rent-seekers* logren apropiarse del estado para su beneficio personal, como ha sido el tema de recursos de la salud, por ejemplo, el caso SaludCoop y en general de las todas las EPS (Wiesner, 1997).

*"(...) Según uno de los investigadores del caso, esto significa que el grupo Saludcoop estaría invirtiendo en el millonario proyecto, mediante la figura de compraventa de derecho fiduciario para montar una situación irreal y, presuntamente, desviar los recursos de la salud. "En pocas palabras, como los recursos de la salud tienen una destinación específica hacia la atención de pacientes, compras de medicamentos y demás gastos de salud, mediante la fiducia se estaría buscando ocultar el origen de los recursos públicos para invertir en el complejo empresarial", explicó uno de los investigadores a 'La FM' (...). Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en SaludCoop habría usado dinero de salud para hacer complejo empresarial 18-05-2011.*

El hecho de que las minorías representadas por mujeres y comunidades LGBTIQ lograran poco a poco que se les garantiza sus derechos, ha sido una oportunidad para los grupos conservadores, de extrema derecha, jefes de la iglesia católica y líderes de asociaciones cristianas para contra atacar con la tesis de la ideología de género con la que, según sus argumentos se pretende convertir a todos en homosexuales.

*"(...) Ya tienen derecho a las uniones maritales de hecho en las notarías y creemos que eso es suficiente. Pero es que llamar matrimonio a sus uniones, modificar el término, es grave. Que se legalicen los matrimonios para los homosexuales es abrirles a los jóvenes la posibilidad de creer que ese camino es igualmente válido (...)"\_Tomado subcategoría inicial Religión de periódico El Tiempo en Reglamentar estas uniones gay sería socavar sociedad 06-12-2012.*

*"(...) Desde la semana pasada empezó a circular por redes sociales un rumor que decía que en los colegios públicos del país se estaba repartiendo una cartilla con imágenes homosexuales explícitas. La información dio pie para que muchos padres de familia se alarmaran y empezaran a gritar a los cuatro vientos que Gina*

*Parody estaba orquestando un plan macabro para volver homosexuales a los hijos de todos (...) ¿Es necesario enseñar en los colegios conceptos como género y orientación sexual?, ¿es esa una forma de imponer a los niños la "ideología de género" que tanto han mencionado estos días?, ¿existe realmente esa "ideología de género"?, ¿es posible que un niño heterosexual vuelva homosexual por aprender que existen otras opciones? (...) A principios de la semana pasada, el procurador Alejandro Ordóñez armó revuelo cuando dijo que "estamos ante el diseño de un instrumento institucional que pretende adoctrinar a nuestra niñez en la ideología de género" y agregó que se estaba poniendo en riesgo "el derecho que tenemos los padres de familia a escoger la educación de nuestros hijos". Sobre esa misma línea, el senador Álvaro Uribe dijo que "decir que no se nace mujer u hombre sino que eso lo define 'la sociedad' es un abuso a los menores, un irrespeto a la naturaleza y a la familia" (...) En una [columna](#) de La Silla Vacía, Julieta Lemaitre explica que esa "ideología de género", un concepto popularizado hace años por la Iglesia Católica, es entendida por quienes usan el término, según explica la profesora Julieta Lemaitre en su última entrada en La Silla Vacía, como cualquier posición que no acoja la idea de que la identidad sexual y los roles de género son eternos, ligados a los genitales, inmutables y solo dos (...) Ni la cartilla ni los activistas ni nadie hasta ahora ha dicho que quiere convertir a los hijos de otra persona en homosexuales o transexuales. Los esfuerzos van más por el lado de la necesidad de que los niños y jóvenes aprendan que, independiente de sus creencias, hay otras posibilidades que otros niños y jóvenes quieren manifestar libremente, sin que los irrespeten o los juzguen (...)". Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Todo lo que tiene saber sobre las cartillas de género del Ministerio 11-08-2016.*

*"(...) Por su parte, la concejal sostiene que en estas clases "los jóvenes están expuestos a un proceso de exploración, en el que se les brinda una tercera opción sexual", y explica que los colegios, sin quererlo, pueden terminar orientando hacia la homosexualidad. "No soy homofóbica", dice Sandoval, que es cristiana. Y agrega: "Respeto las decisiones privadas de la gente, pero estas no pueden pasar a lo público. No se pueden imponer realidades privadas a los seres más vulnerables, que son nuestros niños" (...)". Tomado subcategoría inicial Educación de periódico El Tiempo en Clase de diversidad sexual en colegios abre debate sobre sus efectos 29-01-2012.*

El castigo generado por la rectoría de la Universidad de Pamplona a unas jóvenes estudiantes por acudir al aborto se convirtió en una oportunidad para poner en la agenda pública, por parte de la asociación de mujeres, el derecho a abortar de manera legal al menos bajo las tres circunstancias establecidas por la corte constitucional.

El proceso de paz con los paramilitares se convirtió en una oportunidad para estos, para ser amnistiados y omitir sus responsabilidades en crímenes de violencia sexual.

*"(...) Es la Inquisición versión mediática. A falta de hoguera, colocan a las impuras en la picota pública, difunden sus nombres y apellidos por todo el país, las detienen y las expulsan de la Universidad. Las dos universitarias de Pamplona que abortaron hace unos días permanecen bajo custodia, en espera del tribunal y*

*de la consiguiente sentencia judicial. Antes de que eso ocurra, ya les han emitido el veredicto social: culpables de mancillar el immaculado honor de la muy noble y virginal villa de Pamplona (...)*". Tomado subcategoría inicial Educación de periódico *El Tiempo* en *Las niñas malas* 01-04-2005.

*"(...) Dos hechos deben reconocerse. En primer lugar, las dificultades que se han presentado en la demanda de Mónica Roa contra el artículo 124 del Código Penal que penaliza el aborto, y las reacciones de los sectores conservadores del país frente a la ley que aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención Mundial que busca eliminar todas las formas de discriminación contra la Mujer (Cedaw). Esta ley, recientemente aprobada, está para sanción presidencial, y fuerzas retardatarias quieren impedirla porque consideran que abre la puerta a la legalización del aborto (...)*". Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico *El Tiempo* en *El debate sobre el aborto* 03-07-2005.

*"En una decisión que debe calificarse sin vacilaciones de histórica, la Corte Constitucional decidió que el aborto en Colombia deja de ser penalizado en tres casos: si la vida o la salud de la mujer corre peligro, si hay grave malformación del feto, o si ha sido violada u objeto de inseminación artificial no consentida o en caso de incesto"*. Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico *El Tiempo* en *Al fin, despenalizado* 12-05-2006.

### **5.4.9 Cognitivo**

Esta categoría incluye todas aquellas referencias que durante el periodo 2003 al 2013 hicieron instituciones del estado y sociedad civil en la búsqueda de brindar más información, conocimiento y nuevas ideas para que con base en esta se garantizaran los temas de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos por parte de las autoridades del estado.

Por ejemplo, se encuentran columnas de opinión escritas durante todo este periodo por parte de personas con autoridad en el tema. Por un lado, sexólogos, terapeutas educativos y familiares, profesionales de salud de diferentes áreas y especialidades o colombianos del común compartiendo información, conocimientos científicos y del saber popular igualmente válidos, que fomentaban la transformación de las maneras como se elaboran mentalmente los comportamientos y se comunican a otros y a la cultura. Existe un caso particular para resaltar, se trata de la transformación dada en la cultura Emberá Chamí, con relación a la mutilación genital en sus mujeres. Se destacan también informes de organizaciones dedicadas a la investigación sobre la situación del país que fue realizado por instituciones nacionales o internacionales que contiene recomendaciones y en algunos casos sus disposiciones tienen un carácter vinculante para el estado. También la opinión, ideas y conocimientos de colombianos que justifican

la continuidad de la cultura hegemónica patriarcal machista. Todas estas voces permiten dirigir la opinión pública en uno u otro sentido y permiten evidenciar y comprender como esos pensamientos se traducen en decisiones y comportamientos a nivel individual y colectivo.

*“Los hombres todavía nos discriminan, por eso las mujeres debatimos fuertemente, exigimos que los hombres también respeten nuestros derechos como nosotras respetamos los de ellos” manifestó con voz fuerte, Martha la Emberá Chamí del cabildo de Pueblo Rico (...) donde se conoció que, en marzo del 2007 llegó al hospital de Pueblo Rico, una Emberá Chamí recién nacida, quien murió días más tarde por la práctica de la ablación de clítoris, ejecutada en su nacimiento por parte de la partera (...) Por su parte María Consuelo Montoya, directora del Icbf Risaralda aseguró que teniendo en cuenta que la ablación atenta contra la salud y la vida, se tuvo como objetivo promover y sensibilizar sobre el conocimiento y la protección de los derechos humanos, “mientras lográbamos entrar en confianza con la comunidad, se evitó interferir en la autonomía que tiene el pueblo indígena entorno a su cultura, con el paso del tiempo se logró que las mujeres pudieran hablar y trabajar en el tema, donde sus esposos se quedaban cuidando a los niños, mientras ellas aprendían sobre sus derechos y la práctica”, indicó”. Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Mujeres indígenas piden erradicar la mutilación genital femenina 25-04-2012. “(...) Ruiz recuerda que, desde el 2007, después de que dos niñas emberas murieron tras haber sido sometidas a la ablación, se inició un trabajo de intervención con esa comunidad que logró que las máximas autoridades de esa etnia se comprometieran a erradicar dicha práctica (...)”. Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Práctica de mutilación genital femenina sigue en comunidades indígenas 25-11-2013.*

De la misma manera se percibe un intento más elaborado de tocar la cotidianidad de lo que es la sexualidad, para este fin se valen de diálogos jocosos, pero ilustrativos y en otros casos con interlocutores ficticios o incluso dándole voz y personalidad a partes del cuerpo relacionadas con la reproducción.

*“Es posible que usted no sienta dolor ni molestia alguna y, sin embargo, tenga una lesión precancerosa o un cáncer cervical que cursa sus primeras etapas, es decir, cuando la solución está a la mano. En estos casos la citología es fundamental e incluso puede convertirse en la puerta de salvación, si tenemos en cuenta que esta enfermedad es la segunda causa de muerte por cáncer en la mujer (...)”. Tomado subcategoría inicial Salud de periódico El Tiempo en Mujeres a prevenir el cáncer 01-02-2004.*

*“(...) Es apenas comprensible que los padres se llenen de dudas sobre la orientación sexual de sus hijos, no obstante, lo más aconsejable es mirar las cosas en su justa dimensión. Álvaro Franco, siquiatra infantil y de la adolescencia, explica que psicológicamente hablando el sexo tiene tres etapas diferenciadas, que vale la pena aprender a reconocer (...)”. Tomado subcategoría inicial Salud de periódico El Tiempo en Identidad sexual: en duda 29-08-2004.*

*“(...) Hay crisis cuando los hombres no quieren bajarse del rol de ser los responsables del mundo y de un momento dejan de tener el control porque se quedan desempleados; hay crisis porque las mujeres son ahora unas importantes interlocutoras políticas, estamos en crisis cuando los homosexuales dicen: nosotros también somos hombres, cuando siempre se pensó que la única hombría era la heterosexual”, explica. Nueva masculinidad Según ellos lo que esto ha generado es una nueva masculinidad. Pero entonces, ¿cómo es el nuevo hombre? Para el antropólogo mexicano Rafael Montesinos hay tres tipos básicos de hombres: los que ejercen razonablemente su poder, los mandilones o domesticados por sus mujeres y los machos. De ellos se desprenden otros tipos de hombres (...). Aunque para otros expertos, como el brasileño Benedito Medrado y el colombiano Carlos Iván García, no es que haya nuevos modelos, sino que existen más formas de ser hombres diferentes a la del macho (...). Tomado subcategoría inicial Sociedad e imaginarios de periódico El Tiempo en Hombre-macho ¿en crisis? 15-01-2006.*

#### **5.4.10 Componente humano determinante en el éxito o fracaso de la institucionalidad**

Las instituciones son una creación de seres humanos, para el servicio de seres humanos y ejecutadas por seres humanos. Esta categoría emergente surge de una tendencia encontrada en las diferentes fuentes, donde se evidenció que de ellos depende el éxito o el fracaso de la institucionalidad formal e informal. También que: la implementación de las reglas de juego, la calidad las relaciones entre esos cuerpos que materializan la institucionalidad y las personas y la relación y/o materialización efectiva de responsabilidades para con la sociedad entre otra, todas ellas, están mediadas por una falta de competencias, falta de habilidades para el desempeño del cargo, falta de conocimiento específicos y por último de una omisión consiente de la constitución por parte de los seres humanos y/o cuerpos materializadores de la institucionalidad (Rodrigo Losada L., 2008, pág. 185). Es decir, de una omisión del acuerdo de cooperación, que es lo que representa la constitución política de 1991 para los colombianos, además, fue establecido como base del comportamiento para todos los asociados. Esas características mencionadas pueden ir junto a otras combinaciones encontradas así: la primera es la mutua dependencia entre la institucionalidad y la sociedad, la segunda es entre dos aspectos de juego de poderes característicos y desarrollados a través de la historia colombiana, como son la cultura electoral y la disfuncionalidad democrática ((Castaño, 2016) citando a Bobbio 1909-2004) ya mencionado en el apartado de histórico y la tercera es la ideología hegemónica patriarcal machista vs el reconocimiento de los derechos humanos.

De esta manera durante el periodo 2003 al 2013, se encuentra una constitución que tiene definidas sus instituciones, es decir el aparato del estado, el que lo instrumentaliza, sus autoridades distribuidas en una estructura de pesos y contrapesos para no concentrar el poder, definidas popularmente como las tres ramas del poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como los entes de control para los niveles nacional y de manera descentralizada en los territorios; además tienen definidas sus funciones lo que determina su relación con la sociedad. Esto quiere decir que la persona y/o cuerpo materializador de las mismas cuando se postula y es elegido, cuando se le asigna y acepta ocupar un cargo de esas responsabilidades, debe contar con conocimientos, competencias, habilidades e idoneidad, entre otras. Debería dejar a un lado mientras ejerza estas funciones, sus principios políticos e ideológicos particulares, porque está asumiendo una dignidad y una responsabilidad con su constitución política. Su comportamiento debe ser guiado bajo esos estándares y las leyes que la desarrollan, sin desviarse porque hacerlo, es decir, tomar otros caminos diferentes a los que le manda la constitución y desarrollar las funciones bajo su lente particular, no las del cargo que le han sido establecidas, implica afectación para la sociedad que recibe beneficios de esta institucionalidad.

Sin embargo, como se ha mencionado, en la práctica esto no es suficiente para que la institucionalidad cumpla con sus funciones, a esos cuerpos de materialización llegan personas que de manera consiente desconocen sus mandatos y utilizan la institucionalidad para operativizar sus ideologías, sus intereses, sus agendas particulares, es decir, unos *rents-seekers* ideológicos.

*"(...) la Corte Constitucional le hizo un fuerte llamado de atención al procurador Alejandro Ordóñez por "desacatar" órdenes dadas por ese mismo Tribunal sobre la implementación de una 'cátedra' sobre el derecho al aborto y los derechos sexuales de las mujeres. Según la Corte, la Procuraduría no ha cumplido con garantizar las campañas masivas en entidades educativas sobre ese tema. "Está incumpliendo funciones constitucionales", le advierten los magistrados al Procurador, abierto crítico del aborto y quien criticó desde el primer momento esa cátedra. "Si el incumplimiento se debe a razones morales, (el Procurador) debería expresarlo fundadamente y apartarse, para que otro funcionario público lo haga", dice un vocero de la Corte Constitucional. Además, señala que la omisión "puede derivar en la comisión de delitos o faltas disciplinarias" (...)". Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Regañan a procurador por desacato a sentencia sobre el aborto 01-12-2010.*

En el tema de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, esto se ve plasmado a lo largo de los diez años explorados, a través de toda la institucionalidad estatal y a lo largo y ancho de la geografía nacional, es decir tanto a nivel central como en el nivel descentralizado.

Es así como desde la misma presidencia de la república - la más alta dignidad que un colombiano puede alcanzar -, y a través del ministro que maneja las relaciones con el congreso, de sus mayorías en este como una representación material de su poder político, estimula la creación de textos y proyectos de ley relacionados con el tema para luego no dar el apoyo en su trámite; la voluntad política es fundamental en ese proceso para que luego llegue de nuevo a sus manos para la firma de aprobación. Esta figura pública en sus discursos ante los demás, como por ejemplo, el que dio ante pastores cristianos en febrero de 2005, en donde hace referencias a los derechos sexuales y reproductivos, muestra ideologías antidemocráticas o en contra del estado social de derecho que en su posición juro respetar y hacer cumplir. Otro ejemplo está relacionado con el proyecto de ley del matrimonio igualitario que hizo curso por tres periodos presidenciales, aun cuando la corte constitucional por medio de sentencia había llamado la atención del congreso y dado un plazo límite para tramitarlo y aprobarlo; eso es también un incumplimiento de él. Ya se mencionó el tema de sus mayorías en el congreso, lo anterior es un claro incumplimiento a lo estipulado por el artículo 14 de la constitución nacional (República de Colombia, 1991), artículo que se comprometió a respetar y hacer cumplir, entre otras cosas.

El congreso es la arena de acción donde se tramitan los proyectos de ley independientemente por quien sean presentados. Estos pueden ser presentados por el ejecutivo, presentados por uno o varios congresistas o por iniciativas de la sociedad civil. Durante este periodo 2003-2013 según la página del senado se tramitaron 63 proyectos relacionados con el tema, de estos se convirtieron en ley 16 proyectos (ver tabla 11). Se encontró mucha resonancia frente a algunos aspectos particulares, por ejemplo, la no aprobación de la ley de matrimonio igualitario, incluso con una orden de la corte constitucional, por no hacerlo, se puso en evidencia ante muchos actores del país, que esta institución responde no a la constitución sino a ideologías culturales hegemónicas. Como se demostró por muchas de las voces del congreso expresadas en el 2012 y las cuales constituían las mayorías; una de esas es la del senador Roberto Gerlein

representante del partido conservador quien manifestó que *“el sexo entre personas del mismo sexo era excremental, sucio, asqueroso, merece repudio, es antinatural, es estéril, que horro”*, durante el trámite de esa ley, en donde lo que se debatía era el aspecto jurídico de la unión y sus beneficios para las parejas, no su intimidad. También se destacó en el 2017, la intervención del senador del partido liberal Silvio Carrasquilla, en el debate relacionado con el referéndum para la adopción de niños en condición de adoptabilidad solo por parte de familias tradicionalmente constituidas, presentado por la senadora liberal Viviane Morales (se manifiesta de la misma manera), este senador respaldó su opinión con conceptos basados en la biblia, mostrando falta de respeto y desconocimiento de la constitución política e incumpliendo con su función que debería ser defenderla y desarrollarla en ese recinto (este tema se toca de nuevo debido a la importancia que representa para la sociedad colombiana quien lo dice y la institución que representa).

En este mismo sentido se encuentran actuaciones del Procurador General de la Nación el señor Alejandro Ordoñez (2009-2016) con sus posiciones contra el aborto, los derechos de la comunidad LGBTIQ, la anticoncepción. Otro caso es el de los alcaldes y gobernadores del país al no incluir en sus planes de desarrollo temas relacionados con la garantía de los derechos de mujeres y niños, teniendo que la procuraduría del año 2006, mediante circular ponerlos en investigación disciplinaria, este tema estuvo vigente durante todo el periodo explorado, no fue solo tema de un periodo de gobierno. La falta de competencias profesionales para estos temas de funcionarios de la salud, educación y justicia, por ejemplo, las fuentes de información registran casos de malos tratos, revictimización, objeciones de conciencia para no practicar abortos de manera legal, abusos sexuales y hacer juicios de valor sobre el comportamiento sexual en consultas generando la fuga de los pacientes. El bullying por temas relacionados con la orientación sexual de estudiantes en las instituciones escolares, bajas condenas o ninguna para casos de violencia sexual, violaciones sexuales por parte de integrantes de las fuerzas militares. En fin, son muchas las referencias a la mala práctica profesional relacionada con este tema en el país. La sociedad civil también participó de este desconocimiento al legitimar y manifestarse en contra de sus propios derechos sexuales y reproductivos en muchas de las marchas organizadas por grupos de interés conservadores y de derecha.

**Tabla 11.** Proyectos tramitados en el Senado de la República.

PROYECTOS SENADO DE LA REPUBLICA 2003-2013 RELACIONADOS CON SEXUALIDAD, DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS			
AÑO	PROYECTOS PRESENTADOS	PROYECTOS ARCHIVADOS	PROYECTOS APROBADOS
2003	1	1	0
2004	11	9	2
2005	12	9	3
2006	6	3	3
2007	9	7	2
2008	3	2	1
2009	4	3	1
2010	3	3	0
2011	3	2	1
2012	4	2	2
2013	7	6	1
<b>TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>47</b>	<b>16</b>

Fuente: <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley>

*“(…) Su inadvertido discurso del pasado 22 de febrero en un desayuno con pastores de la Fraternidad Ministerial Cristiana es bastante peculiar. Dijo allí Uribe, sumido en religioso ambiente: Hay que hacer un gran esfuerzo en Colombia para crear una conciencia en padres de familia y estudiantes sobre la necesidad de que los jóvenes aplacen las relaciones sexuales... Hay que decir en todas partes, decirlo tranquilamente, sin fanatismo, pero con mucha convicción: Muchachos, cuidado, piensen en que el Arquitecto perfectamente organizado es el Creador y por algo él definió las cosas; aplacen la sexualidad, que eso tiene una relación con la familia. Ese gustico es para la familia (…)”.* Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en El gustico de monseñor Uribe 02-03-2005.

*“(…) El Gobierno le hizo saber al senador Armando Benedetti que en la próxima legislatura sí apoyará el proyecto de ley para las parejas del mismo sexo. Eso sí, también le dijeron que enviarán de nuevo el acto legislativo que busca penalizar el porte y consumo de la dosis mínima de droga, al que Benedetti se opone (…)”.* Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El tiempo en Noticias breves de justicia 22-06-2007.

*“(…) Hola, Andrés Camilo, gracias por tu atento mensaje; qué bueno saber que en nuestro barrio El Recuerdo tenemos un Consejero Juvenil y otra persona interesada en la actividad comunitaria. Bienvenida tu cooperación pero, dada tu respetable condición "gay", quiero exponerte lo que pienso al respecto de este grupo de conciudadanos como movimiento social - y al cual perteneces: es mi honrada posición personal, pues la Junta de Acción Comunal no tiene un criterio formado aún - ya les hablé de ti pero, por razones de tiempo, el tema no se trató como debía ser.*

*Por tratarse de mi punto de vista personal, te contesto, no desde el buzón de la Junta, sino desde el mío: No estoy de acuerdo con la política distrital LGBT, porque aborda este asunto solamente desde la perspectiva de los derechos; en cambio, yo considero que ha llegado la hora de que, tanto homosexuales y similares, como heterosexuales, nos planteemos la necesidad de una regeneración en materia sexual y moral; por una lado,*

*el comportamiento homosexual y transgenerista es riesgoso para la sociedad (...)*". Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico *El Tiempo* en *Respuesta de Ariel Hoyos, secretario de la JAC en Teusaquillo* 27-02-2009.

*"(...) Durante dos años, Tulio Manuel Beltrán Martínez, exconcejal y exalcalde de Gama (Cundinamarca), abusó sexualmente de una niña de 9 años. Un juez penal de circuito lo absolvió en primera instancia al considerar que no era creíble el testimonio de la menor -que decía que el hombre accedía a ella tres o cuatro veces a la semana- porque no se podía presumir "que una persona a los 55 años tuviera una vida sexual tan activa", siendo, además, un hombre casado. En segunda instancia, el Tribunal Superior de Cundinamarca tumbó la absolución, pero le impuso una pena de 5 años y 8 meses que el exalcalde paga hoy en su casa (...)*". Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico *El Tiempo* en *¿Los delitos sexuales son crímenes sin castigo en Colombia?* 10-06-2012.

## 6. Discusión, Conclusiones y recomendaciones

### 6.1 Discusión

Los resultados confirman la concepción de que en este país las instituciones son todas aquellas normas, reglas de juego y aspectos culturales que rigen, dan pautas y regulan el comportamiento, además, que han sido establecidas de manera formal e informal y son ejecutadas desde el estado y el gobierno para servicio de sus asociados por cuerpos materializadores que hacen parte de esos asociados. Eso desde las clásicas formas jerárquicas de poder de la ciencia política al estilo *top-down* (Elmore 1978, citado por (Roth-Deubel, 2015, pág. 85)), producto de acuerdos de cooperación; pero también en ciertos contextos haciendo honor a tendencias posmodernistas o pos estructuralistas a través de grupos de interés que se revelan, buscan transgredir, emanciparse o ir contra el estatus quo tradicional, buscando hacer cambios en niveles *bottom-up* (Elmore 1978), y en este caso materializando el preámbulo de la constitución política de 1991. También se reafirma la importancia histórica de las instituciones para los habitantes del país, las mismas que aun hoy están vigentes para estos. Esas mismas que orientan su comportamiento, son aceptadas y por lo tanto son la razón de ser de la escogencia del enfoque neoinstitucional, para analizar la actualización de la política de salud sexual y reproductiva en 2013, que derivó en la política nacional de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos en 2014. Esto no quiere decir que no existan otras dinámicas, para la implementación de políticas públicas en este juego de actores dentro de la arena política de acción colombiana.

En ese orden de ideas, se debe destacar que los colombianos siguen siendo muy tradicionales, conservadores y fieles a las instituciones, así estas no busquen el bien común sino ser solamente herramientas del estado y de los que se lo han apropiado. Por eso aunque internamente en la rica historia de más de 200 años de vida republicana se describen por parte de los historiadores guerras, golpes de estado, gobiernos ilegítimos,

dictaduras militares, dictaduras bipartidistas, genocidio a grupos políticos, la violación a derechos humanos y civiles consagrados estos incluso de manera formal al interior de las constituciones y llevados a la práctica o respetados de manera temporal al interior de las mismas para legitimar decisiones, abandono de territorios y de sus ciudadanos, dejándolos bajo el dominio de instituciones ilegales nacionales e internacionales, familias que históricamente se han lucrado y apropiado del estado para su beneficio entre otras. Aun así, la sociedad colombiana lo ha aceptado, ganándose el título que exhibe con orgullo, de ser la democracia más antigua y con las instituciones más estables de nuestro hemisferio al lado de los norteamericanos, como lo mostraba Castaño (Castaño, 2016).

Esa aceptación laxa de la institucionalidad descrita anteriormente no es gratuita, se debe también a una tradicional cultura electoral, en las que se les ha venido conduciendo - como a un rebaño por su pastor y sus caninos - favorecida por los procesos de aculturación coloniales monárquicos y en complicidad con la implantación de la ideología religiosa católica, también tradicional, conservadora e interesada en acompañar estos procesos anti democráticos a cambio seguramente de seguir instruyendo su ministerio, todo lo anterior llevándonos a la construcción e introyección de procesos y aspectos culturales de los cuales hasta ahora no se ha logrado la independencia. Pero que a través de la historia se les ha convencido, vendido y presentado a los colombianos como la oportunidad de expresión dada por la generosidad de sus representantes, es decir todo lo contrario a formar ciudadanos con conciencia crítica, con una cultura política crítica. Y es tan claro a la luz de las fuentes secundarias y primarias que en el pasado y en la actualidad se aceptaba y se acepta esa condición a costa de la violación de sus propios derechos, que no se era capaz en esa época como seguramente tampoco lo es hoy de conocer (leer, debatir e interiorizar) su propia constitución, su institucionalidad macro y de ver los textos antidemocráticos que se redactaban a nombre de todos, para benéfico de unos pocos. Eso es una pauta de comportarnos, una práctica cultural generalizada y claro desde el concepto de este autor, una institución que se mantiene, que no se ha corregido por las instituciones educativa y la familia. Aunque en la constitución actual está consagrada en el artículo 41 la obligación de darla a conocer a todos los ciudadanos por medio de procesos de socialización y educación, para vivirla y hacerla cumplir entre ellos por ejemplo a los derechos humanos y dentro de los mismos la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos (República de Colombia, 1991).

Entonces, se encuentran referencias históricas en las constituciones, algunas instituciones como por ejemplo el estado, el gobierno nacional y local, el ente nacional y los territoriales, los periodos de gobierno, el congreso, la constitución, los partidos políticos, las fuerzas armadas, la iglesia, los ministerios entre ellos educación y salud, el ejecutivo/el legislativo/el judicial para un equilibrio de poderes, la vicepresidencia antes denominada “el designado”, la democracia representativa, la democracia participativa, el voto, los modelos democráticos y hegemónicos que han “inspirado” esa institucionalidad, el modelo económico y libre mercado, la apropiación del estado por *rents-seekers*, la post verdad, los organismos de control, las formas de liderazgo como el caudillismo, todos estos y más mencionados en el estudio de (Castaño, 2016), todos, según lo encontrado por este estudio siguen vigentes y con los mismos vicios que han presentado desde sus orígenes históricos.

Con base en lo anterior se muestra que el periodo de aplicación de la política nacional de salud sexual y reproductiva, el cual va desde el 2003 al 2007 (luego prolongado hasta 2014), también sus años previos que van desde la constitución de 1991, todos se han perdido en un gran porcentaje (Ministerio de Salud y protección Social- Profamilia, 2015, págs. 467-582 Tomo II). Si bien se logró mitigar algunos impactos de fenómenos que alteraban la tranquilidad nacional como son el embarazo adolescente, la muerte materna, la incidencia y prevalencia del VIH/SIDA, estos pueden considerarse solo como unos analgésicos momentáneos que calman parcialmente un dolor de cabeza de la nación, ya que su fuente sigue inalterable. En este sentido desde el punto de vista del enfoque neo institucional se percibe que las estrategias de implementación de la política pública solo han llegado a aspectos superficiales, secundarios. Aún falta mucho por llegar al centro y a lo profundo de las ideologías, la cultura, los pensamientos y la comprensión, que luego se traduce en acciones y comportamientos (Sabatier, 2007 citado por (Roth-Deubel, 2015, pág. 106)), es decir a los cambios fundamentales, en donde de verdad se realizan las transformaciones, a nivel de cómo se elaboran mentalmente los comportamientos y se comunican a otros para que las políticas y la cultura, incidan y mantengan la prevalencia de los comportamientos de los colombianos en el tema de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos.

Si bien es cierto la teoría menciona que muchos de los cambios en el centro y lo profundo de las ideologías, la cultura, los pensamientos y la comprensión que se traduce

en acciones y comportamientos, surgen de años de modificaciones en los aspectos superficiales, pero también del surgimiento de nuevos actores que con su sola fuerza y/o en coaliciones modifiquen las estructuras de poder. Derivados de esto se implementan nuevas ideas, que se desarrollan hasta que otras nuevas las transforman y/o sustituyan (Sabatier 2007 citado por (Roth-Deubel, 2015, pág. 106)). Parece que esta realidad descrita aquí supone muchas barreras y causas profundamente enraizadas que frenan la efectividad de la implementación de la política de sexualidad derechos sexuales y derechos reproductivos; por lo tanto, aún faltaría mucho más tiempo, más ideas y sobre todo más, mucha más voluntad política, pero que sea real dentro de los procesos de aplicación de las políticas públicas colombianas para cambiar dichas realidades.

Entre esos cambios por hacer en el centro y lo profundo de las ideologías, la cultura, los pensamientos y la comprensión que se traduce en acciones y comportamientos, se debería considerar los de las tres ramas del poder y los órganos de control. No solo de lo relacionado con la institucionalidad, también de la transformación del pensamiento de las personas que ocupan esa dignidad. Por ejemplo, en el congreso de la república, allí las coaliciones casi en su totalidad se han alineado en un solo tipo de pensamiento, cuando de temas de sexualidad se trata. Siendo casi que anulados los que tienen características de pensamientos diversos, en lugar de ser acogidos en el debate y tenidos en cuenta de manera creciente de la mano del progreso del conocimiento. Debido a que estos representan nuevas ventanas de oportunidades para el país y también la expresión de otros asociados. Claro esto no sucede en el congreso, los debates de las ideas más alejados del conocimiento no podrían estar, allí priman ideas valiosas por supuesto, pero que por sus características tan vinculadas al aspecto personal deberían quedar en ese plano. En cambio, lo que se hace es abusar del poder y de su dignidad como representantes, al imponerlas a todos, lo que están mostrando es una falta de respeto hacia las demás personas que no comparten estas ideas y desconociendo que Colombia en un estado social de derecho.

Entonces por la estructura que ya hemos descrito, todas esas transformaciones que se han pretendido hacer de los aspectos superficiales, del centro y lo profundo de las ideologías, la cultura, los pensamientos y de la comprensión que se traduce en acciones y comportamientos, han chocado con un muro infranqueable. Son más de 200 años de apropiación de esa estructura, no ha sido, es y será fácil agrietarla, pues toda la

institucionalidad a nivel macro, micro y en todas sus posibles facetas está al servicio de culturas hegemónicas machistas. Incluso actores que se supone diferentes al estado como son los representantes de la religión, hacen uso del poder histórico que tienen sobre las personas que integran esos cuerpos materializadores de la institucionalidad para sostenerla y de paso perjudicar el proceso de operativización efectiva de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos, de miles de colombianos y colombianas de todas las edades y condiciones. Una de las muchas consecuencias que se derivan es que mujeres y hombres son violentados a diario, eso significa también en algunos casos perder su vida, como se ve reflejado en la información obtenida de fuentes primarias y secundarias (Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en Condena a violador 21-03-2004; Tomado subcategoría inicial Poderes de periódico El Tiempo en 38.691 mujeres fueron agredidas física o sexualmente en 2008, según cifras de comisarías de familia 01-04-2009; Tomado subcategoría inicial Educación de periódico El Tiempo en Colegios de Bogotá harán seguimiento a denuncias de violencia sexual 12-12-2012).

Lo anterior hace parte de un proceso, no se debe desconocer que Colombia recientemente ha vivido una transición política teniendo como protagonistas a dos constituciones muy exitosas, la de 1886 y quien la reemplazo elaborada en 1991. Esta transición pretende o pretendía posicionar al país frente a los grandes desafíos de la modernidad, la globalización y el libre mercado como expresiones externas, pero también ante la manera como se configuran las expresiones internas de los derechos humanos, mediados por la historia, la cultura, las tradiciones políticas, las confesiones religiosas y la economía, entre otras.

De dichas constituciones, ha sobrevivido ese arraigo de la tradición institucional de Colombia y/o de los colombianos por las instituciones, manteniéndose algunas como por ejemplo el congreso de la república, la figura del presidente de la república, entes territoriales (departamentos y municipios), y normativas como la Ley 9 de 1979 que establece el código sanitario nacional o la Ley 10 de 1990 que reorganizaba el sistema nacional de salud y que se pensó podrían adecuarse a los nuevos escenarios. Pero también surgieron nuevas organizaciones como la corte constitucional, la defensoría del pueblo y nuevos ministerios; también nuevas normativas como la Ley 100 de 1993 que

establece el sistema general de seguridad social en salud SGSSS y la Ley 1620 de 2013 que crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y la mitigación de la violencia escolar. De estos contrastes constitucionales ha quedado un avance desde lo formal en la tendencia a la garantía de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos, pero es posible que aun falte que la cultura y la sociedad entre en sintonía con estos.

Se pasó de un estado confesional a un estado social de derecho. Esa transición política y de concepción del estado, parece haber sido mucho más veloz que la transición ideológica. La cual está integrada aparentemente por los cambios en el centro y lo profundo de las ideologías, de la cultura, de la manera como se elaboran los pensamientos y se realiza la comprensión de las ideas, lo que se traduce en las acciones y comportamientos de la sociedad y en la cultura. Pero que en la práctica se quedaron como intentos de cambios en el nivel secundario. Y mucho más lenta la adecuación de las normas por el congreso, a esos nuevos contextos que se generaron, fortalecieron y priorizaron a partir del nuevo concepto de estado puesto en marcha (aunque la corte constitucional ha sido pionera al intentar poner al día normas y contextos).

Esos cambios no fueron pensados y/o no hubo voluntad política para proyectarlos hacia el interior de las instituciones y de la sociedad, al contrario, estas siguieron su tradicional e histórica forma de hacer las cosas, es decir, regular, “garantizar”, dar pautas y reglas al estilo de la constitución anterior, en ese sentido garantiza los derechos sexuales y derechos reproductivos como derechos humanos no han sido su prioridad. Esto ha pasado por ejemplo con instituciones como la Presidencia de la Republica, el Congreso y la Procuraduría General de la Nación, entre otras.

Así Colombia quedo en una dualidad, por un lado una constitución moderna e incluyente que recoge todas las tendencias del marco jurídico internacional, basada en derechos, su respeto y sus garantías por medio de las herramientas estatales, las cuales tienen alcances de orden nacional o territorial y están al servicio de los gobiernos de turno y de sus ciudadanos y; por otro lado la otra Colombia, la que no se transformó y que siguió su vida basada en las tradiciones de esa Colombia confesional, con unas instituciones

modernas en su concepción, pero ineficientes en lo estructural y funcional, porque sus culturas y las culturas de los que las rigen (cuerpos materializadores) y operan no están a tono con el estado social de derecho, al contrario, siguen aún inmersas en culturas hegemónicas que a toda costa buscan mantener su supremacía, someter y acabar las diversidades, las minorías y sus derechos humanos, que no intentan en el marco de la constitución de 1991 comprenderlas las diferencias y convivir de manera armónica.

En este sentido, esas transformaciones del concepto de estado, no se aterrizaron al interior de la ciudadanía y no generaron las transformaciones en su conciencia política, y en cambio de desarrollar un espíritu conciliador, ha llevado es a la profundización de la lucha entre dos poderes, expresados en todos los aspectos de la cotidianidad y que ha conducido a la polarización del país. De esto han sacado beneficio grupos de interés, de *rents-seekers* ideológicos que, en ese estado de cosas, en ese río revuelto del que son juez y parte, se han tomado el estado, los gobiernos y las instituciones para satisfacer sus intereses personales en perjuicio de los derechos humanos y expresiones de la sexualidad del resto de la población; es importante recordar lo afirmado por (Wiesner, 1997, págs. 173-247) y la idea que aquí se ha desarrollado con relación a los sectores salud, educación y la rama judicial.

Esa misma tendencia de vivir en la constitución de 1886, se percibe en la generalidad de la población del país, quienes reconocen la importancia de las instituciones por su carácter tradicionalista y conservador, pero además se les percibe como una sociedad que tienen bajo desarrollo del carácter ciudadano y de conciencia crítica, un bajo nivel de cohesión social, posiblemente por la manera como se han regionalizado, descentralizado y territorializado (Sarmiento, 2004), siendo un factor en contra que resalta más las diferencias y las percepciones de superioridad de unos sobre otros, llevándolos a no tener unos objetivos en común dentro de esa diversidad, complementado con (Bobbio, 1909-2004) en lo relacionado a la disfuncionalidad democrática. Los procesos históricos de las instituciones y del imaginario colectivo en Colombia no tiene memoria, es decir, un registro de la planeación, implementación, evaluación y que permita aprender de las experiencias para corregirlas y de esta manera tomar nuevas y mejores decisiones; así se ve olas de personas marchando en contra de las expresiones de la sexualidad, los derechos sexuales y reproductivos de otros sin comprender la profundidad del daño que estas movilizaciones genera en las minorías.

Se continua inmersos en prejuicios, la violación de derechos sexuales y derechos reproductivos sigue normalizada, con tímidas reacciones y exacerbación de la indignación por algún evento particular, pero rápidamente se vuelve a la cotidianidad y a la complicidad como si nada hubiera pasado, con instituciones que tienen funciones específicas en el tema pero que lamentablemente son ineficaces por acción u omisión.

De lo anterior también se percibe que las instituciones que si asumen sus responsabilidades se ven sobrepasadas por estos fenómenos (ver link que refiere a sentencia de la corte constitucional sobre el tema en tabla 10 página 63), en donde no se reconoce a la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos como expresiones de las cuales todos y todas deben tener la posibilidad de ejercer y disfrutar independiente de sus diferencias, como mínimos esperados, como está consagrado por la constitución política de 1991 y por las sentencias de la corte constitucional. Las instituciones que si asumen su responsabilidad, hacen parte de las mismas que las incumplen, pero con una diferencia, cuentan con cuerpos materializadores que conocen y respetan la constitución.

Incluso con 2 años posterior a la actualización de la política pública, la ENDS 2015 contiene datos valiosos en este sentido, muestra como concepciones culturales de hombres y mujeres encuestadas continúan sin ser transformadas, por ejemplo todas esas personas al ser indagados sobre minorías sexuales en relación al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, con la adopción de niños y con el matrimonio igualitario, en la medida que dan respuesta de manera consecutiva a las preguntas, la tendencia de aprobación va disminuyendo (Ministerio de Salud y protección Social-Profamilia, 2015); esto indica que no se ha avanzado mucho en generar transformaciones culturales luego de aproximadamente 30 años de vida de la actual constitución política, defensora y promotora de los derechos, de implementación de acciones para esas transformaciones; esto indica falta de voluntad política por parte de los tomadores de decisiones. No se puede desconocer que durante todo ese tiempo se han contado con la fuerza de convicción, con el corazón y el anhelo de algunos cuantos funcionarios, afortunados, “colados”, en esas instituciones que han hecho su trabajo siguiendo la constitución política de 1991.

*“ (...) porque es que las instituciones somos las personas también, yo le digo a los miembros de la sociedad civil, léanme a mí como un foco de resistencia, es decir ustedes tienen un aliado en el Ministerio, a este cargo puede llegar otra persona con una mirada completamente diferente, entonces lo que se procura es que esté bastión de resistencia democrática, aporte a la construcción de un país más democrático, más para la convivencia, más para el diálogo, más para la ciudadanía; en eso se procura impulsar esa mirada, no es solamente que las personas no se infecten con VIH que se siguen infectando, sino justamente cómo hacemos para que aparte de no infectarse o aún infectadas tengan vidas más plenas, más felices, si me explico yo no puedo garantizar aquí que las personas no se infecten porque está dentro de sus comportamientos privados y por más que se diga, se proponga, se haga, se ruegue, se solicite, si existiera una vacuna sería diferente, pero yo sí tengo que propiciar todas las condiciones para que esa protección que yo estoy proponiendo sea posible y esas condiciones están en el terreno de la autonomía y de los derechos humanos (...)”. Tomado de entrevista Minsalud en 2017, pag 8.*

La revisión del segundo tomo de la ENDS 2015, los resultados del informe de evaluación de programa de educación sexual del área de educación de 2014, el estudio de la comisión de política criminal del ministerio de justicia y el derecho de 2012, las actas de los debates del congreso de 2003-2013, revisar las noticias escritas, revisar los audios de noticias emitidas por radio o ver reproducciones de las noticias que se emiten cada día en televisión y redes sociales como medios nuevos de comunicación son parte de esa memoria histórica, que permita complementar el pasado con el presente de una realidad dramática (en el sentido que el fenómeno no se detiene, todos los días sucede algo y aun no parece tocar fondo o encontrar una solución y sigue dejando consecuencias en la integridad de quien lo experimenta) relacionada con el tema de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos. Situación que algunos sectores y grupos de interés ignoran, omiten y ocultan favorecidos por la institucionalidad.

Es necesario encaminar esfuerzos para cambiar los aspectos culturales de los colombianos que no permiten el ejercicio de la sexualidad, los derechos sexuales y reproductivos, las cuales podrían ser abordados como mínimo desde los 10 aspectos de la institucionalidad descritos y explorados en este estudio, cada uno de ellos es una parte de la realidad y articulados crean una sinergia muy fuerte como barrera, pero también como oportunidad de transformación. Para esto es necesario contar con una efectiva voluntad política en cabeza del jefe de gobierno nacional, la cual debe estar caracterizada por una planeación que sea incorporada en los documentos CONPES, con asignaciones de presupuesto, con responsabilidades claras para instituciones dedicadas a la implementación y para las instituciones (órganos) de control y sanción, sin

reprocesos, entre otras cosas, todo lo contrario, a como se desarrolló la política pública anterior.

Derivado de esto, es necesario la misma voluntad política de los jefes de gobierno territorial, para que se logre promover de verdad el artículo 41 (República de Colombia, 1991) a lo largo y ancho de toda la geografía nacional. Es importante esta voluntad política en los diversos niveles de institucionalidad, en todos los sentidos de implementación, para que todos finalmente, logren identificar, reconocer y fomentar, la norma base de acuerdos de cooperación y de coordinación de los colombianos, que es la constitución política de Colombia de 1991. Siendo los otros textos un acuerdo de importancia personal, para sí mismos, tal como lo garantiza el estado social de derechos. Así mismo se debe garantizar la materialización de los derechos fundamentales para todos. En necesario ir cortando por ejemplo el dominio de la cultura electoral y la disfuncionalidad democrática, dando pasos así hacia la construcción de ciudadanía y de una institucionalidad que no solo tenga reglas formales expresadas la constitución del 91, sino que sus prácticas y su cuerpo materializador, cambie este paradigma y la asuma desde su centro, de lo profundo de las ideologías, la cultura, los pensamientos y la comprensión, para que se traduzca en acciones y comportamientos, dejando de estar enraizados en la constitución de 1886.

Otras ideas importantes que destacar surgen de contrastar a J. Habermars 1987, su segunda teoría crítica y la realidad colombiana de las instituciones posterior a la constitución de 1991. Se encuentra que la expedición de esa nueva constitución es un esfuerzo por superar la crisis de la sociedad contemporánea del país y de reconstruir la legitimidad fracturada por casi 200 años de historia republicana. Tratando con este nuevo marco normativo permitir la participación efectiva de la opinión pública y conciliarla con las instituciones. Pero en esta conciliación no se tuvo en cuenta la institución ideológica y cultural patriarcal machista muy alineada históricamente con la funcionalidad de las instituciones y sobre las cuales ejerce una posición de dominio y control, obstaculizando el intento de legitimidad que da la participación, los concesos constitucionales generados por la sociedad y el ejercicio de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos.

En ese mismo sentido el sofisma de deliberación que se ha dado a los ciudadanos, cuando se hacen consultas electorales previas, al inicio de procesos y de esta manera incidir en los cambios trascendentales del país, como una forma de legitimación, han terminado siendo una manipulación más. Esos cambios no se hacen realidad, por ejemplo, el tema de garantizar de manera efectiva los derechos de las minorías, esto en realidad no es un ejercicio de deliberación, es el ejercicio de *rents-seekers* ideológicos legitimando lo ilegítimo, es decir su violación a través de las instituciones y continuar en el mismo estado de dominación de culturas hegemónicas patriarcales machistas. Se contradice así postulados de E. Roe 1994 y también a Pasquino 1942, cuando afirmaban desde la ética pública de la política, la necesidad de existencia de pesos y contrapesos para limitar el poder, nada más lejos de esta realidad en Colombia, donde las tres ramas del poder y sus órganos de control se eligen unos a otros para repartirse el poder y los recursos, perjudicando a los ciudadanos, Siendo seguramente elegidas estas instituciones como las otras, para sostener los intereses de grupos conservadores. Como se manifiesta en los procesos de decisiones políticas que involucran al ejecutivo, al congreso y órganos de control como la procuraduría, en temas relacionados al desarrollo y la garantía de los derechos humanos consagrados en la constitución política y en donde sin ningún tipo de consideración de ética pública, y abusando de su poder, siguen una misma línea y perjudican a sectores como el de las mujeres y comunidad LGBTIQ (K. Marx 1818-1883. Paulantzas 1936-1979).

También el actual contexto institucional contradice un postulado básico del enfoque jurídico institucional que reza “las normas bastan para regir una sociedad y si cambia la norma se transforma esa sociedad”, pues aquí el cambio de institucionalidad macro (constitución política de 1991) con énfasis en derechos humanos, no transformó mucho la sociedad, la violación de los derechos humanos por la misma institucionalidad como lo refieren las fuentes consultadas se presenta a diario. Los conceptos de Bobbio 1909-2004 relacionados con la disfuncionalidad democrática y de microsociología política continúan teniendo total vigencia en este estado, ya que no se ha desarrollado una transformación del concepto de ciudadanía, y ante todas estas situaciones de violación de derechos se tolera de manera cómplice.

Así no sobra pensar que la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos y su violación permanente a través de acciones que se repiten por dos

centurias, ya es una institución en este caso antidemocrática, que se ha incorporado en las maneras como se elaboran mentalmente los comportamientos y se comunican a otros, de las personas que encarnan la clase política y lamentablemente de la generalidad de la sociedad actuando con una aceptación cómplice. Entonces la discriminación que se tiene frente al tema se sostiene sobre la base de valores consolidados en la constitución de 1886, solo queda confiar y como dice (Valles, 2011, pág. 274), si se “debilita este sistema de valores y se vuelven rechazables”, podría el sistema de valores consagrados y hasta ahora no promocionados en la constitución de 1991, tener una oportunidad y generar transformaciones. La sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos son una institución que merece toda la atención y la voluntad política efectiva, que sea incluido en la agenda pública, para que se logre acortar la enorme distancia que hay entre lo percibido y lo esperado (Valles, 2011, pág. 399) según la constitución política.

Es importante confiar que la manera como se elaboran mentalmente los comportamientos y se comunican a otros, y su transformación se materialice en líderes políticos, religiosos y en la familia, ampliando la democracia a los espacios domésticos (Dubiel, 1973), algo que aún no sucede por la acción de la hegemonía de la cultura patriarcal machista. Se hace necesario desarrollar una cultura y conciencia política crítica en los colombianos, para esto se puede tener en cuenta aspectos de paradigmas como: el hermenéutico buscando interpretar-reinterpretar, el crítico que busca develar y comprender y el posmoderno que busca la emancipación de la actual realidad colombiana, enraizada en una cultura hegemónica, en ideologías, en intereses de *rents-seekers* que inciden y prevalecen de manera negativa en la salud pública de los asociados. Entre estas se encuentran expresiones de violencia sobre la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos.

Para finalizar este apartado y teniendo en cuenta toda la construcción anterior, se considera importante dejar la siguiente consideración: podrían ser varios los esquemas inventados ya con otro objetivo, pero que adaptados y con base en los resultados encontrados sirven de ejemplo para explicar las particularidades de la política nacional en la implementación de la política pública de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos. Entre ellos, se podría adaptar el esquema del iceberg, en donde se observa una pequeña porción de esa gran masa de maneras como se elaboran

mentalmente los comportamientos y se comunican a otros, que se deben transformar con relación a las expresiones de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos. El esquema de las capas de cebolla, que para nuestro caso cada capa de afuera hacia adentro representaría las barreras políticas, ideológicas y culturales hegemónicas, el tiempo y la gradualidad del trabajo de transformación que se debe hacer de toda la institucionalidad, desde el jefe de gobierno hasta la familia con relación a la sexualidad. El de determinantes sociales de la salud propuesto por la OMS, en donde se debería hacer mayor énfasis para la transformación de aspectos culturales con relación a los derechos sexuales y derechos reproductivos, en el contexto socioeconómico y político, de ahí se derivaría un efecto dominó, o por decirlo de otra manera, de efecto de expansión de las ondas de las olas sobre la superficie del agua, se expanda por el total de la sociedad y vaya abarcando la estructura social y los determinantes intermedios, para luego regresar a su punto de origen como un *boomerang*, e iniciar nuevas transformaciones. Esto último se puede dinamizar en el tiempo como un bucle o como los modelos de ciclos de espirales. Bueno estas son opciones, estrategias metodológicas que técnicos, planeadores e implementadores pueden tomar en el futuro para que los equipos puedan ejecutar las políticas.

## 6.2 Conclusiones

- Es una característica de la institucionalidad en los últimos años el trabajo sectorial frente a temas determinados, en este caso relacionado con la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos, donde cada sector parece hacer algo frente a este tema, y donde los cuerpos materializadores presentan características como apatía, poco sentido de pertenencia frente a su quehacer, falta de competencias, no asumir responsabilidades concretas y generales, sensación de pérdida de tiempo por la falta de compromiso con el tema cuando se trata de asumir funciones y tomar decisiones en los comités, contribuyendo a la poca eficacia de la política pública.
- Las políticas públicas no están incluyendo la participación real y efectiva de todos los actores, sean estos del sector público o del privado y sus acciones se han estado limitando en la mayoría de los casos a los periodos de gobierno nacional o territorial, los cuales responden a ideologías hegemónicas, grupos económicos y partidos

quienes se reparten el poder y la institucionalidad respondiendo en la implementación de las políticas sobre sexualidad derechos sexuales y derechos reproductivos a dichos intereses y no a las responsabilidades institucionales que la constitución de 1991 les ha asignado.

- Aunque las políticas públicas con relación al tema cuentan con algo de financiación, no tuvo la garantía de una financiación por un documento CONPES que obligue a una medición y oportunidades de mejora; en decir, al finalizar el gobierno se omiten sus acciones y se hacen unas nuevas según las ideas de quien asume el poder de turno. Incluso la política pública aquí mencionada con una duración de 10 años de implementación - debido a la reelección presidencial - no contó con el apoyo, con la voluntad política efectiva del jefe de gobierno y por tanto dejó de tener un mayor impacto en los indicadores, más allá que tuvo éxito en algunos de estos como los controles prenatales entre otros, lo que es muy importante. Lo anterior destaca que la cooperación y la coordinación institucional son necesarias, pero no suficientes si no hay voluntad política efectiva que los dinamice y para eso es necesario que se den transformaciones efectivas en lo ideológico y cultural de los gobernantes. Si hubiera estado ligada a un documento CONPES, se le hubiera dado otra connotación, sentido vinculante entre instituciones y posiblemente la política pública de salud sexual y reproductiva, podría haber tenido mayor impacto.
  
- Las políticas públicas en Colombia en la mayoría de los casos son producto de la improvisación, de movimientos sociales de presión producto de algún evento específico e importante que sensibilizó al país, del oportunismo político en busca de votos por parte de los representantes en el congreso o del ejecutivo, pero también de presiones desde instituciones internacionales y/o globales que parecen tener una visión más cercana de la realidad nacional, entre otras cosas. La justificación de los proyectos está caracterizada por exposiciones de motivos frágiles, superficiales, en algunos casos con argumentos de orden religioso, pero no basadas en la constitución política de 1991 y producto de un estudio riguroso, planeado que incluya las diversidades culturales, políticas, ideológicas e históricas de esas realidades y/o de una preocupación legítima y real de los gobernantes de turno por incidir de manera positiva en la salud pública de la población, sea en aspectos cuantitativos o cualitativos. Las relacionadas con sexualidad no son la excepción.

- Los *rents-seekers* se han tomado la institucionalidad formal, incluida la relacionada con los derechos humanos, por vía del ejecutivo o del legislativo al integrar en los textos vicios de forma y de fondo, pequeñas frases aparentemente sin importancia, denominados por otros como “micos” (Wiesner, 1997, págs. 173-247) (preámbulo y artículo 2 (República de Colombia, 1991)), que al momento de las interpretaciones de leyes por los implementadores de las políticas les representa ganancias económicas, expansión política, ideológica y de cultura hegemónica a estos grupos, como se ha visto en áreas de salud, educación y justicia manteniendo las inequidades y las violaciones sobre los derechos sexuales y reproductivos, de manera similar a lo mencionado por Wiesner de otros sectores; esto se ve facilitado por el principio de libre mercado base también del estado social de derecho.
- Se percibe que es parte del juego político e ideológico de grupos de interés intentar captar a las altas cortes, como por ejemplo a la corte constitucional, con el fin de anular su diversidad ideológica y los avances en la garantía de los derechos de y hacia las minorías diversas.
- Se presenta “una especie de guerra de guerrillas” en la política y en su posición frente a las políticas públicas sobre sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, en el sentido de no acatarlas, también de atacarlas desde las sombras de la arena de acción institucional formal e informal, colocando barreras para su implementación. Lo anterior sucede en los niveles central y descentralizado, es decir en los territorios, en las actividades de coordinación y de cooperación institucional, sea frente a grupos de interés, minorías o cualquier integrante de la sociedad (ver capítulo 5.4 a 5.4.10 de este estudio).
- Las políticas públicas relacionadas con el tema de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos en la mayoría de los casos no fueron incluidas en los planes de desarrollo nacional y territorial y cuando lo hicieron fue bajo presión de organismos internacionales o de control a nivel nacional, lo que no significó su desarrollo, debido a que no existió una voluntad política efectiva y menos un diagnóstico de la situación hecha por los gobernantes. Fue una realidad omitida de manera consiente ya que ni siquiera bajo amenazas de investigación de la procuraduría los gobiernos territoriales las cumplieron. En ese sentido el país durante ese periodo vivió como mínimo bajo un

golpe de estado no declarado por sus autoridades, ya que la constitución política de Colombia (República de Colombia, 1991) no solo consagra incluir estos temas en los planes de desarrollo sino que consciente de su importancia, les da prioridad por ser uno de los fines del estado a reconocer, es decir, se debe garantizar *“el bienestar, la calidad de vida y solucionar las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable”*, entre ellas sus políticas públicas. Pero estos temas, aunque deberían ser los menos afectados en caso de reducción de gastos, no solamente son los más afectados, también son objetivo de actos de corrupción y/o apropiación por parte de *rents-seekers* y perjudicados por acción u omisión de las voluntades políticas de los gobernantes en su implementación.

- La sociedad colombiana es caracterizada por ser una de las democracias más estables y antiguas, con base en las instituciones y la lealtad de la nación a las mismas, a esto se une otras características como la cultura electoral y la disfuncionalidad democrática. De esta manera la realidad es que no se logra tener una cultura política crítica, debido a que desde la época de la independencia menos del 50%, algunos textos afirman que solo del 2 al 4% (Castaño, 2016), de su población ha participado de los procesos electorales con razones que van desde que sus representantes vía redacción de la carta política les había arrebatado el derecho y/o porque por una mezcla de lo anterior han tenido que conformarse con lo que sucede. Así han seguido fielmente convocatorias que van abiertamente en contra de la garantía de sus derechos sexuales y reproductivos o de los derechos de algún integrante de su familia, aunque estos sean irrenunciables; y han participado en marchas como mayorías abrumadoras o como simples integrantes de una gran estampida, en una suerte de declaración pública de “auto interdicción” generalizada de sus propios derechos. La sociedad ha marchado en contra de su sexualidad, sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos, dándole legitimidad, que de ninguna manera tienen, a grupos de interés conservadores y de extrema derecha que se atribuyen rasgos de autoridad con base en estas participaciones. Reafirmando esos lamentables casos históricos (el nazismo y sus consecuencias, la segregación racial y la esclavitud y el genocidio de la Unión Patriótica UP entre otros) en que justificados por grandes mayorías se llegó no solo a no reconocer los derechos humanos, sino incluso a quitar la vida de algunas minorías y desconociendo una vez más, en este caso, la existencia de la constitución de 1991, en donde se consagra la

garantía de los derechos humanos para todos, incluidas las minorías.

- En el momento de la implementación de las políticas públicas, de la cooperación y de la coordinación entre instituciones están presentes barreras y dificultades debido a competencias de poder, desconocimiento de sus responsabilidades, diferencias en intereses cuando el interés de beneficiar a toda la población debería ser el común denominador. No existe una buena comunicación institucional, por tanto, aunque se sabe que no siempre se tendrá toda la información, algunas por poder omiten información importante en el momento de cooperar, coordinar y de implementar acciones frente a los derechos sexuales y reproductivos, haciendo que no siempre se tomen las mejores decisiones posibles y afecte la salud pública de la población.
- Existen grandes diferencias entre la agenda del estado a corto, mediano y largo plazo formuladas en la constitución política de 1991, entre ellas las relacionadas con el tema de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos y las agendas ejecutadas por los diferentes gobiernos nacionales y territoriales, que responden a intereses económicos, políticos, ideológicos y culturas hegemónicas. Siendo contrarias a la carta magna, por ejemplo, la agenda del ejecutivo y del congreso para no legislar en temas de aborto y no garantizar derechos a minorías LGBTIQ, incluso con orden de la corte constitucional.
- El talento humano, es decir, los cuerpos materializadores de la institucionalidad de las políticas públicas, dentro de la institucionalidad y de las autoridades que la implementan no cuentan con competencias, conocimientos y habilidades sociales suficientes, para realizar el trabajo de transformar las vivencias de la sexualidad los derechos sexuales y derechos reproductivos. Además, se ven muy influenciados por ideologías conservadoras y la cultura hegemónica desarrolladas ambas en la constitución anterior. Lo que incide en sus maneras de elaborar mentalmente los comportamientos y de comunicarlos a otros, quiere esto decir, en su comportamiento y en el quehacer profesional, al desconocer sus responsabilidades de manera consciente y hacer juicios de valor al comportamiento y la dignidad de sus clientes. Estas situaciones se ven en todos los niveles del estado y sus autoridades implementadoras, por ejemplo: el jefe de gobierno a nivel nacional (que por diferencias políticas buscan anular las acciones de sus antecesores y maneja las

coaliciones y mayorías parlamentarias), los ministros, los congresistas, funcionarios de altas cortes, jefes de órganos de control como la procuraduría general, entre otros. Todos encargados de tomar decisiones, planear, evaluar y vigilar que se cumplan los derechos humanos y/o redireccionar las políticas públicas en caso de que sea necesario. También los implementadores a nivel territorial como gobernadores y alcaldes, secretarios, funcionarios de EPS, de IPS, de juzgados, de comisarías, de colegios y escuelas entre otras. Todos los anteriores, también son integrantes de otra institución fundamental como lo es la familia, allí en su interior cada día, algunos de sus integrantes desconocen, violentan y atentan contra la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos de otros, en esa cotidiana reproducción de ideologías y de la cultura hegemónica.

- Existen dos tipos de institucionalidad una formal y otra no formal y dos estados diferentes en competencia por el poder, expresados por sus políticas públicas en implementación. Uno el representado por la constitución política de 1991, el estado social de derechos y las instituciones y cuerpos materializadores que en cada gobierno cumplen con su función; otro representado por residuos ideológicos, políticos y culturales hegemónicos de la constitución política de 1886 y grupos de interés conservadores, religiosos con sus textos de referencia y de extrema derecha muy fuertes y organizados, inmersos como cuerpos materializadores al interior de las instituciones que tienen responsabilidades asignadas según la actual carta magna, pero que responden a la anterior. Cada uno representa una forma diferente de ver el mundo, la vida y de ejecutar las agendas y políticas públicas sobre la sociedad, afectándose unas a otras, neutralizándose o anulándose y afectando la salud pública de la población; y en esa disputa del poder facilitando que *rents-seekers* nacionales o internacionales se aprovechen económica e ideológicamente del estado de caos generado y violentando también la sexualidad, los derechos y derechos reproductivos.
- Existe una relación bizarra no sana entre instituciones del estado, de las autoridades y de los entes rectores de las políticas públicas entre ellas para con política relacionada con la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos. Es así como el gobierno nacional y los territoriales, ministerios, altas cortes y congreso se eligen entre ellos siendo jueces y parte. No hay una separación real de

- los poderes, lo que afecta sus decisiones y el bienestar de la sociedad. Situación similar pasa entre instituciones implementadoras como son EPS, IPS, juzgados, ICBF, comisarías de familia e instituciones educativas, con el órgano rector y los órganos de control, como las super intendencias, la procuraduría, entre otras, en donde además de lo anterior, están caracterizadas por hacer lobby para crear textos de leyes ajustados a sus intereses, pedir concepto de sus controlados para aprobar las leyes, tener burocracia como una forma de control, pago de cuotas políticas con personal no calificado y la presencia de barreras en los servicios, entre otras. Lo que finalmente ha afectado la implementación efectiva de la política pública, debido a que muchos de estos aspectos terminan favoreciendo intereses económicos, ideológicos y culturales hegemónicos de grupos particulares sobre el interés de la población general, de la salud pública o del derecho de las minorías garantizado por la constitución.
- En Colombia el origen de la mayoría de las políticas públicas incluida la relacionada con sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos tienen origen en el ejecutivo o el congreso, por tanto su implementación institucional están marcadas por las jerarquías de poder, siendo esto una tradición política, así las implementaciones tienen un sentido de arriba hacia abajo (top-down) con modificaciones importantes de los lineamientos en los mandos medios, descentralizados y/o de nivel territorial. No se tiene en cuenta en este nivel, como en el nacional las características de la población, las diversidades de la cultura y de los territorios, entre otras, llegando al operador final muy poco de la esencia de quien, por y para quien la diseño y/o impregnándole sus particularidades en muchos casos mediadas por su falta de competencias, moral personal, ideología y cultura hegemónica, afectando el resultado final. En muy pocas ocasiones estas agendas surgen de la organización de la sociedad civil, aunque en los últimos años los medios de comunicación han sido movilizados del estado de opinión, jugando un papel muy importante al mostrar el contexto y generar presión sobre los niveles superiores de la jerarquía. También se origina desde pequeños grupos o minorías organizadas, que vía corte constitucional han hecho garantizar sus vulnerados derechos, rompiendo temporalmente con la jerarquía de poder piramidal, en este caso, situando la toma de las decisiones desde la base, de un nivel con sentido inverso bottom-up, es decir, de abajo hacia arriba. Pero claro por su origen emancipatorio, ha encontrado barreras en los niveles

superiores de la estructura institucional, para luego ser implementados de arriba hacia abajo.

- La política pública nacional de salud sexual y reproductiva 2003-2014, no cumplió a cabalidad con garantizar esos derechos, aunque contaba entre sus principios orientadores con el de “derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos”, producto del marco normativo nacional incorporando compromisos internacionales. No existió compromiso real y efectivo a nivel nacional para este propósito, a pesar de que el fenómeno de violación de la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos, día a día se tomaba los titulares de los medios de comunicación y eran una preocupación de la sociedad a nivel nacional y de los organismos internacionales. Se colocaron muchas barreras entre ellas una de las más importantes fue la falta de voluntad política efectiva del presidente de la república de la época, quien respondía a intereses conservadores y de extrema derecha. Demostrado en sus juegos políticos para bloquear cualquier respuesta y utilizando sus coaliciones y mayorías en el congreso para dilatar y no aprobar muchos proyectos de ley en este tema ya que no le representaban votos y/o podía perder los votos de los grupos que lo apoyaban (ver capítulo 5.4 a 5.4.10 de este estudio) y a costa de vidas de algunos colombianos que las perdieron en el proceso. De ahí hacia abajo en una cultura de jerarquías de poder, se presentaron otras barreras emanadas de la religión, la economía y de culturas hegemónicas patriarcales, que incidieron en la implementación y finalmente no permitieron generar transformaciones en las vivencias de la sexualidad, es decir, en el centro y lo profundo de las ideologías, la cultura, los pensamientos y la comprensión que se traduce en acciones y comportamientos de la sociedad para ser transmitidos a otros. Así ese estado de cosas que sucedía y se pretendía mejorar siguió sucediendo. Tampoco se logró la coordinación intersectorial e interinstitucional, por lo menos entre actores del estado, son muchas las evidencias de la oposición que la institucionalidad le hizo a su superior en jerarquía como es la constitución de 1991 (ver capítulo 5. a 5.4.10 de este estudio) y las barreras puestas para evitar garantizar la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos. Por ejemplo, la Presidencia de la República, el Congreso, la Procuraduría y el ICBF, entre otras contra lineamientos de los ministerios y de sentencias de la Corte Constitucional para garantizar los derechos de las minorías. Se cumplió con disminuir indicadores graves de algunos eventos

importantes como los controles prenatales, es decir, se cumplió con atacar el síntoma, pero no la fuente de este (ver capítulo 5.4 a 5.4.10 de este estudio).

- Se presentaron estrategias exitosas con relación al embarazo adolescente y suministro de condones de manera masiva entre otras, que no tenían un enfoque centrado en eventos como lo era el lineamiento de política. Yendo más allá, teniendo una mirada de la persona y de la familia de manera integral, desafortunadamente no se les dio continuidad en el tiempo por cambios en las administraciones y/o de los rectores de la política en esos territorios o le fueron puestas barreras y bloqueadas esas iniciativas por grupos de interés o por estos gobernantes que respondían a ideologías y culturas hegemónicas, perdiendo así lo avanzado por este (ver capítulo 5.4 a 5.4.10 de este estudio).
- La institucionalidad y/o autoridades encargadas de la búsqueda y captura de personas que cometieron delitos contra la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos lo hicieron en la mayoría de los casos de manera responsable y cumpliendo sus responsabilidades, todo lo contrario sucedía con el poder judicial sea por inoperancia administrativa o por que los jueces no cumplían con su función de condenar, ponían condenas muy bajas para facilitar que se logaran otros beneficios por el agresor e incluso de obligar a la víctima a convivir con su victimario, mostrando un desconocimiento total de respeto por la dignidad humana y poniendo en claro riesgo la integridad de la víctima (ver capítulo 5.4 a 5.4.10 de este estudio).
- El enfoque basado en eventos y basado en una perspectiva biológica y anatómica, parece haber sido insuficiente en los procesos de educación sexual implementados por todos los sectores. Las mismas poblaciones afectadas menores de edad y adultos sentían que se debía trascender a planos más vivenciales, emocionales, de habilidades sociales y para la vida, permitiéndoles así nivelar esa asimetría en la toma de decisiones, las relaciones de poder al interior de la vida en pareja y todo lo relacionado con la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos.
- La figura 1 y las tablas 1 a 7 sobre el resumen de los enfoques, permite ver lo complementarios que estos pueden ser; resumen por lo menos 3 mil años de historia,

de surgimientos, de ocasos, de estancamientos y de desarrollo de ideas. Además, la importancia de todo esto radica en comprender que, en términos académicos, intereses diferentes pueden llevar a lugares comunes y dejar de lado la eterna pelea por intereses que empequeñecen el avance del conocimiento y la comprensión de los fenómenos.

- Es posible hacer análisis de política pública bajo este enfoque y bajo sus variaciones. Se considera aporta una visión nueva al complejo prisma de políticas públicas y al de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos.

### **6.3 Recomendaciones**

- La existencia de casos puntuales en Colombia como por ejemplo la suspensión de la ablación genital en niñas emberá, donde se logró transformar el centro y lo profundo de las ideologías, la cultura, los pensamientos y la comprensión que se tradujo en acciones y comportamientos, así mismo las maneras como se elaboraban mentalmente los comportamientos y se comunicaban a otros, de esta forma se logró garantizar el respeto y mantener el compromiso de esa cultura por la sexualidad, los derechos sexuales y los derechos reproductivos. Lo anterior indica que se debe revisar estos casos por parte de los tomadores de decisiones y con los ajustes respectivos replicarlos en lo posible para afectar positivamente y transformar las vivencias de otros sectores de la población, preferiblemente de toda la sociedad; garantizando recursos y equipos de expertos (en el tema) que logren conciliar por medio de un dialogo esos saberes, en ese sentido el saber no debe ser impuesto.
- Se necesita hacia el futuro la voluntad política real y efectiva de los gobiernos con relación al tema de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos, ya está la del estado al plasmarlo en la constitución política de 1991 e ir incorporando dentro del marco normativo los compromisos internacionales frente al tema. También es necesario por parte de las instituciones rectoras de las políticas públicas, revisar los textos en su redacción y la manera como estas se implementan históricamente desde el nivel nacional, hasta el territorial y luego hasta las células más pequeñas de la institucionalidad como son la familia y las Juntas de Acción Comunal JAC. En ese sentido van a identificar que los lineamientos no obligan o vinculan para su

- cumplimiento tanto a autoridades como a instituciones implementadoras, y están dejando a su criterio sin una argumentación clara, a su autonomía (es importante tenerla) y escudándose en ella para introducir agendas ocultas y en contra vía del respeto y garantía de la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos.
- Es importante desarrollar el concepto de integralidad institucional, el cual vincula la cooperación y la coordinación, así mismo que exista una participación real y efectiva de todos los actores públicos y privados, incluidas instituciones religiosas que tienen mucha injerencia en la manera como se elaboran mentalmente los comportamientos y se comunican a otras personas y a la sociedad, frente al tema de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos. De esta manera, con acciones constantes, permanentes en el tiempo se pueda incidir en el núcleo duro y no quedarse en aspectos superficiales.
  - Es necesario tener políticas públicas basadas en estudios, en argumentos, con planeación, que permita evaluaciones, con presupuesto asignado por documento CONPES y todo lo que ello implica, que puedan ser reorientadas y mejoradas, participativas, entre otras, con estos criterios pueden tener origen desde el ejecutivo, del legislativo, del judicial, de los órganos de control, de la sociedad civil. Que estén en sintonía con la garantía de los derechos consagrados en la constitución política de 1991 y no en otros textos.
  - Es importante que las altas cortes, entre ellas la corte constitucional no sea captada o utilizada para su beneficio por grupos de interés ideológico. De esta forma esta corte pueda seguir teniendo independencia y diversidad ideológica y pueda seguir a través de sus sentencias caminando por el horizonte marcado por el constituyente de 1991. Solo así toda la sociedad, es decir las mayorías y las minorías podrán sentirse seguras, vinculadas y pertenecientes a ese acuerdo de cooperación progresista que es la constitución política de 1991.
  - Se debe garantizar que las políticas públicas, entre ellas la de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, sean incorporadas dentro de los planes de desarrollo nacional y territoriales de manera real y efectiva, que no sea letra muerta. De esta manera tengan un presupuesto, responsabilidades concretas, se cumpla

todo el ciclo de política pública y genere impacto cuantitativo y cualitativo a corto, mediano y largo plazo en la calidad de vida y la salud pública de los colombianos.

- Es importante que se dé una apertura completa en el tema de la información a nivel institucional, debido a que las instituciones compiten entre sí y se la guardan. En la medida que las instituciones la brinden sin limitaciones se podrá tomar mejores decisiones. Se hará realidad la existencia de una adecuada cooperación y coordinación institucional, que facilitará que se garantice los derechos sexuales y reproductivos a todos.
- Se debe fortalecer el desarrollo de agendas diversas que respondan a las realidades históricas, ideológicas y culturales entre otras, que tengan la facilidad de hacer trámite en el congreso y vayan en sintonía de la constitución política de Colombia y del respeto y garantía de la sexualidad, de los derechos sexuales y derechos reproductivos.
- El Estado y sus gobiernos deben revisar el tema del talento humano en salud, educación y derecho entre otros. Existe una normativa en salud es la Ley 1164 de 2007 (Congreso de la República de Colombia, 2007), pero no es suficiente porque aun con su vigencia, el talento humano sigue saliendo con los mismos vacíos y falta de competencias. Es fundamental sobre todo en materia de formación general y específica en salud pública y en sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos. Que se cuente con habilidades sociales y se explore la verdadera vocación. Con todos estos componentes sumado a una real y efectiva voluntad política se logre transformar la realidad actual.
- Es importante que el estado y su institucionalidad en un dialogo respetuoso, logre que las distintas expresiones religiosas se incorporen e incorporen la constitución política de Colombia de 1991 dentro de su cotidianidad y de sus acciones con la sociedad. Para que no existan dos estados sino uno y las personas que así lo sientan reciban de parte de esta importante institución todo el soporte y acompañamiento espiritual, sin que esto represente una obligación para el que no lo siente así ya que se limita a la esfera de lo personal e íntimo, de esta manera se respete y garantice como lo consagra la constitución los derechos de todos y en especial la sexualidad,

los derechos sexuales y derechos reproductivos.

- Es necesario que la separación de poderes entre las ramas del estado y sus órganos de control se cumpla. Que los conflictos entre asociados sigan su debido proceso institucional, se juzgue en derecho y tenga las características de imparcialidad, con garantía de derechos.
- Continuar fomentando y garantizando la participación en el proceso institucional y a lo largo del ciclo de políticas de las políticas públicas, en especial de la relacionada con la sexualidad, los derechos sexuales y derechos reproductivos. Así mejora el sentido de pertenencia y los resultados cuantitativos y cualitativos de la salud pública.
- Tener la garantía de los derechos humanos como centro y objetivo a alcanzar, durante todo el proceso de la política pública de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, con base en un trabajo integral de cooperación en lo formal y de coordinación en lo informal por parte de todas las autoridades del estado y en todos los niveles de la institucionalidad.
- Fomentar con relación a temas de educación en sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, que estos sean en realidad espacios académicos, de aprendizaje en instituciones educativas y/o al interior de la familia. Para su abordaje sigue siendo necesario tener presente los aspectos biológicos y anatómicos; pero es imprescindible que los facilitadores y/o orientadores estén alejados de todo tipo de sesgo ideológico, o de intentos de ejercicio del poder, de hacer imposiciones, de presencia de jerarquías o creerse superior, de deseos de imponer culturas hegemónicas, es decir, ser sencillamente personas con el único interés de servir de puente de conexión entre los mundos personal, familiar, social, de la vida y de las emociones, con el mundo de la sexualidad de las personas con quien interactúa. Y es a partir de la comprensión de las vivencias individuales y en pareja, del reconocimiento de la existencia de las relaciones de poder, del desarrollo de la sensibilidad para leer los contextos y de las habilidades sociales, que se pueda afrontar con responsabilidad y respeto el proceso de esa diada facilitador/persona. Todo lo anterior en condición de construcción, transformación, socialización y aprendizaje para el abordaje de las vivencias de la sexualidad, los derechos sexuales

y los derechos reproductivos.

- Esta propuesta de análisis de política pública desde el enfoque neoinstitucional, puede ser una nueva alternativa, una nueva línea, para que otras personas, grupos e investigadores puedan abordar el tema seleccionado. Para que se pueda mejorar en aquellos aspectos que seguramente quedaron por fuera de otros análisis y de este. Se espera que los resultados de este estudio puedan ser importantes, para que los equipos decisores e implementadores los tengan presente en futuras implementaciones de la política pública.

**Anexo Documentos usados por el Ministerio de Salud y Protección Social, para actualizar la política pública de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos en 2013 y otros.**

**Anexo: Documentos transcripción de entrevistas realizadas a actores claves en 2017**

**Anexo: registro noticias tomadas del diario El Tiempo del periodo 2004 al 2013 y la tomada del diario El Espectador en 2017**



## Bibliografía

- Anonimo. (11 de Abril de 2010). *Historia de la sexualidad: un breve recorrido por la historia*. Obtenido de In@slideshare: <https://es.slideshare.net/camors/historia-de-la-sexualidad-3692902>
- Arnoletto, E. (2007). *Curso de teoría política*. Argentina: Eumed.net.
- Boron, A. (2000). *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO/EUDEBA.
- Castaño, L. O. (2016). Institucionalidad democrática Colombiana: una retrospectiva a su práctica política, 1810-1990. *Pensamiento Jurídico* N° 43, 297-348.
- Congreso de la República de Colombia. (23 de Diciembre de 1993). *Ley 100 Sistema General de Seguridad Social en Salud*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0100\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html)
- Congreso de la República de Colombia. (08 de Febrero de 1994). *Ley 115 General de Edicación*. Obtenido de [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-85906\\_archivo\\_pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-85906_archivo_pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (21 de Diciembre de 2001). *Ley 715 normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=qqF1xvgCLLqqkNg4IGZ8wl0wPRjrgjtLRcuB0v-P9vvdXWQ3vPmX!-1088947312?nodeId=%2FOCS%2FMIG\\_5817363.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=qqF1xvgCLLqqkNg4IGZ8wl0wPRjrgjtLRcuB0v-P9vvdXWQ3vPmX!-1088947312?nodeId=%2FOCS%2FMIG_5817363.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Congreso de la República de Colombia. (12 de Agosto de 2005). *Ley 984 de 2000 (ley 984 de 2005)*. Obtenido de Secretaria del Senado de la República de Colombia: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0984\\_2005.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0984_2005.html)

- Congreso de la República de Colombia. (10 de Julio de 2007). *Ley 1146 Estableció como obligatoria la cátedra de educación sexual para estudiantes de primaria y secundaria*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1146\\_2007.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1146_2007.html)
- Congreso de la República de Colombia. (03 de octubre de 2007). *Ley 1164 de 2007 Talento Humano en salud*. Obtenido de [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/LEY%201164%20DE%202007.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/LEY%201164%20DE%202007.pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (04 de Diciembre de 2008). *Ley 1257 Normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1257\\_2008.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1257_2008.html)
- Congreso de la República de Colombia. (19 de Enero de 2011). *Ley 1438 Reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1438\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1438_2011.html)
- Congreso de la República de Colombia. (15 de Marzo de 2013). *Ley 1620 Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1620\\_2013.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1620_2013.html)
- Congreso de la República de Colombia. (16 de Febrero de 2015). *Ley 1751 Estatutaria de salud. Regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1751\\_2015.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1751_2015.html)
- Defensoría del Pueblo de Colombia-Profamilia-OIM. (2007). *Módulo de la A a la Z en Derechos Sexuales y Reproductivos. Para funcionarios y funcionarias con énfasis en violencia intrafamiliar y violencia sexual*. Bogotá: USAID- OIM- FUPAD.
- Dunn, W. (1981). *Public policy analysis: an introduccion*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Duran, P. (1999). *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ.
- Duran, V. M. (2001). *Estado Social De Derecho, Democracia Y Participación*. Valle del Bravo-Mexico.

- Gloria Molina Marin, G. A. (2008). *Políticas Públicas en Salud: aproximación a un análisis*. Medellín: Facultad Nacional de Salud "Héctor Abad Gómez", Universidad de Antioquia, edición 1.
- Hayet, F. V. (1945). *The use of knowledge in society*. American Economic Review.
- J. B.-M. (1987). *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*. Paris: PUF.
- Kuhn, T. (2006 (1962)). *La estructura de las revoluciones científicas*. S.L: Fondo de Cultura Económica de España.
- Masters, W. J. (1987). *La sexualidad humana. Tomo 1. La dimensión biológica*. Barcelona: Grijalbo.
- Ministerio de Educación Nacional. (02 de Julio de 1993). *Resolución 3353 Establece el desarrollo de programas y proyectos institucionales de educación sexual en la educación básica del país*. Obtenido de [http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol\\_7599204143b0f034e0430a010151f034](http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol_7599204143b0f034e0430a010151f034)
- Ministerio de Educación Nacional - UNFPA. (2014). *Evaluación del Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía - PESCO. Informe final*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional - UNFPA - Universidad de los Andes.
- Ministerio de Educación Nacional. (06 de febrero de 2016). *Antecedentes proyecto de educación*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-172453.html>
- Ministerio de Educación Nacional-UNFPA. (2008). *Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía Guías 1, 2 y 3*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Justicia y el Derecho. (2015). *Prevención de los delitos sexuales de acceso carnal y acto sexual cometidos contra niños, niñas, adolescentes y mujeres en Colombia. Recomendaciones de política pública*. Bogotá DC: Ministerio de Justicia y el Derecho.
- Ministerio de justicia y el derecho-Comisión asesora de política criminal. (2012). *INFORME FINAL. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: APC Colombia-Unión europea.
- Ministerio de la Protección Social - Profamilia. (2005). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS 2005*. Bogotá: Ministerio de la Protección Social - Profamilia.

- Ministerio de la Protección Social - Profamilia. (2011). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS 2010*. Bogotá: Ministerio de la Protección Social - Profamilia.
- Ministerio de Salud - Profamilia. (1995). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS 1995*. Bogotá: Ministerio de Salud - Profamilia.
- Ministerio de Salud - Profamilia. (2000). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS 2000*. Bogotá: Ministerio de Salud - Profamilia.
- Ministerio de Salud. (25 de Febrero de 2000). *Resolucion 412 Establecen las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y obligatorio cumplimiento y se adoptan las normas técnicas y guías de atención para el desarrollo de las acciones de protección específica y detección temprana*. Obtenido de <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/OtraNormativa/R0412000.pdf>
- Ministerio de salud y Protección Social. (2012). *PLan Decenal de Salud Pública 2012-2021*. Bogotá: Ministerio de salud y Protección Social.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). *Plan Decenal de Salud Pública, Colombia 2012-2021. La salud en Colombia la construyes tú*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2014). *Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos*. Bogotá: Profamilia-UNFPA-OIM.
- Ministerio de Salud y proteccion Social- Profamilia. (2015). *Encuesta nacional de demografía y salud. Tomo II*. Bogotá: Ministerio de Salud y proteccion Social- Profamilia.
- Nioche, J.-P. (febrero 1982). De la evaluación al análisis de las políticas públicas. *Revue Francaise de science politique. vol 33. N°1, 32-61*.
- Organización Mundial de la Salud. (2006). *Defining sexual health Report of a technical consultation on sexual health 28–31 January 2002*. Ginebra: OMS.
- Organización Mundial de la Salud. (2014). *Estadísticas sanitarias mundiales 2014. Una mina de información sobre salud pública mundial*. OMS.
- Organización Mundial de la Salud. (2015). *Who*. Obtenido de <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs358/es/>
- Organización Mundial de la Salud OMS. (19 de 05 de 2016). *La esperanza de vida aumentó en 5 años desde 2000, pero las desigualdades en salud persisten*. Obtenido de <http://www.who.int/en/news-room/detail/19-05-2016-life-expectancy-increased-by-5-years-since-2000-but-health-inequalities-persist>

- Organización Mundial de la Salud OMS. (02 de 05 de 2018). *Objetivos de desarrollo sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>
- Organización Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). *Naciones Unidas: declaración universal de los derechos humanos*. Obtenido de <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Organización Naciones Unidas. (21 de Diciembre de 1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Obtenido de Naciones Unidas. Derechos humanos. Oficina del alto comisionado: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>
- Organización Naciones Unidas. (03 de Enero de 1976). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Obtenido de Naciones Unidas. Derechos humanos. Oficina del alto comisionado: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Organización Naciones Unidas. (5-13 de Septiembre de 1994). *Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo de El Cairo*. Obtenido de [http://www.un.org/popin/icpd/newslett/94\\_19/icpd9419.sp/1lead.stx.html](http://www.un.org/popin/icpd/newslett/94_19/icpd9419.sp/1lead.stx.html)
- Organización Naciones Unidas. (Septiembre de 1995). *Conferencia Mundial sobre la Mujer. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Obtenido de [http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf?la=es&vs=755](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755)
- Organización Naciones Unidas. (s.f.). *Derechos humanos*. Obtenido de <http://www.un.org/es/development/devagenda/humanrights.shtml>
- Organización Naciones Unidas. (s.f.). *Infancia*. Obtenido de <http://www.un.org/es/development/devagenda/children.shtml>
- Organización Naciones Unidas. (s.f.). *Mujer y la igualdad de género*. Obtenido de <http://www.un.org/es/development/devagenda/gender.shtml>
- Organización Naciones Unidas. (s.f.). *Población*. Obtenido de <http://www.un.org/es/development/devagenda/population.shtml>
- Peters, B. G. (2003). (1999) *Institutional theory in political science -The" new institutionalism"*. London: Continuum. Traducido como *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Presidencia de la República de Colombia. (03 de Agosto de 1994). *Decreto Reglamentario 1860 Reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los*

- aspectos pedagógicos y organizativos generales*. Obtenido de [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86240\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86240_archivo_pdf.pdf)
- Quintana, O. M. (2003). *La Ciencia Política: Historia, enfoques y proyecciones*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- República de Colombia. (1886). *Constitución Política de Colombia* . Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153>
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- República de Colombia-Ministerio de Protección Social-Dirección General de Salud Pública. (2003). *Política nacional de salud sexual y reproductiva 2003-2007*. Bogotá: UNFPA.
- República de Colombia-Ministerio de Salud y Protección Social. (2014). *Política nacional de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos 2014-2021*. Bogotá: Profamilia-UNFPA-OIM.
- Rodrigo Losada L., A. C. (2008). *Enfoques para el Análisis Político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, edición 1.
- Rodríguez, P. C. (10 de May de 2017). El Espectador . *Silvio Carrasquilla, el congresista que cambio la constitución por la biblia para legislar* .
- Roth-Deubel, A.-N. (2015). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth-Deubel, A.-N. (Medellín, julio-diciembre de 2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?\*. *Estudios Políticos ISSN 0121-5167 N° 33, 67-91*.
- Sabine, G. (1994). *Historia de la teoría política*. Mexico: FCE.
- Sarmiento, a. (2004). *Políticas sociales. La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro*. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: Naciones Unidas - Cepal.
- Thoenig, J. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. Universitas.
- Valles, J. M. (2011). *Ciencia política una introducción*. Barcelona: Ariel ciencia política.
- Vera-Gamboa, L. (1998). Historia de la sexualidad. *Rev Biomed* 1998; 9, 116-121.
- Wiesner, E. (1997). *La efectividad de las políticas públic*