



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

**La incidencia de las organizaciones de mujeres
en la (re)configuración de la política de
planificación familiar de Colombia, 1966-2014. Un
estudio desde el enfoque de redes de acción
colectiva crítica**

Daniela Roldán Restrepo

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Departamento de Ciencia Política
Bogotá, Colombia
2023

La incidencia de las organizaciones de mujeres en la (re)configuración de la política pública de planificación familiar de Colombia, 1966-2014. Un estudio desde el enfoque de redes de acción colectiva crítica

Daniela Roldán Restrepo

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magíster en Políticas Públicas

Director:

Andrés Felipe Mora Cortés

PhD en Desarrollo y Estudios Políticos de la Universidad Católica de Lovaina y la Universidad Nacional de Colombia.

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Departamento de Ciencia Política

Bogotá, Colombia

2023

Declaración de obra original

Yo declaro:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Daniela Roldán Rpo.

Daniela Roldán Restrepo

21/03/2023

Fecha

Resumen

La incidencia de las organizaciones de mujeres en la (re)configuración de la política pública de planificación familiar de Colombia, 1966-2014. Un estudio a partir del enfoque de redes de acción colectiva crítica

El objetivo de esta investigación fue analizar la incidencia del movimiento social de mujeres en el cambio de la política pública de planificación familiar de Colombia entre 1966 y 2014 en sus dimensiones simbólica, sustantiva y operativa. El estudio se diseñó como cualitativo-descriptivo y empleó dos técnicas de recolección de información: revisión documental y entrevistas semiestructuradas. Se encontró que la incidencia ha sido variable, tanto en lo que respecta al tiempo, como a las dimensiones en las que se ha concentrado y a la intensidad que se le ha dado a esta incidencia. En el inicio de la política (1960-1975), la incidencia del movimiento social de mujeres en la política de planificación de Colombia fue casi nula, debido a que el movimiento apenas se estaba consolidando como tal. Entre 1975-1991 junto a otros factores, el movimiento social de mujeres incide en que la política pública cambie sobre todo en su dimensión simbólica o conceptual. Finalmente, para el momento en el que la política pública se consolida (1992-2014), el movimiento de mujeres es fuerte pero incide menos en la política. En parte, porque sus discursos al respecto ya han sido asumidos por los actores institucionales y la anticoncepción genera poca polémica; y en parte porque se enfoca en la conquista del derecho al aborto.

Palabras clave: Políticas públicas; cambio; planificación familiar; anticoncepción; mujeres; movimiento social

Abstract

The women's social movement and the change in family planning policy in Colombia, 1966-2014. A study from the critical collective action network approach

The aim of this research was to analyze the incidence of the women's social movement in the process of change of the public policy of family planning in Colombia between 1966 and 2014 in its symbolic, substantive, and operational dimensions. The study was designed as qualitative-descriptive and employed two data collection techniques: documentary review and semi-structured in-depth interviews. The results show that the impact has been variable. At the beginning of the policy (1960-1975), the incidence of the women's social movement in Colombia's planning policy was almost nil, partly because the movement was just consolidating as such. Between 1975-1991, together with other factors, the women's social movement had an impact on the transformation of public policy, especially in its symbolic or conceptual dimension. Finally, by the time public policy is consolidated (1992-2014), the women's movement is strong but has less impact on policy. This is because by this time their discourse on the subject has already been taken up by institutional actors and the issue of contraception generates little controversy. It is also because by this time, the women's social movement is focused on the conquest of the right to abortion.

Keywords: Public Policy; Policy Change; Family Planning; Women; Social Movement

Contenido

1. Herramientas teóricas y conceptuales	9
1.1 El cambio en las políticas públicas	10
1.2 El cambio en las políticas públicas	12
1.3 Principales enfoques teóricos para el estudio del cambio en las políticas públicas	14
1.4 Movimientos sociales, cambio y políticas públicas	22
1.5. La perspectiva feminista.....	31
1.5 Conclusiones del capítulo.....	39
2. El movimiento social de mujeres de Colombia como red de acción colectiva crítica con capacidad de incidencia política	43
2.1 Primer ciclo de acción colectiva de las mujeres en Colombia: de los movimientos sociales al nacimiento del movimiento social de mujeres (1920 – 1975).....	45
2.2 Segundo ciclo de acción colectiva de las mujeres en Colombia: la consolidación del movimiento social de mujeres (1975-1991)	64
2.3 Tercer ciclo de acción colectiva de las mujeres en Colombia: Con el impulso de la Constitución, hacia la extensión y la garantía de los derechos (1991-2014).....	71
2.4 Conclusiones del capítulo.....	77
3. La incidencia del movimiento social de mujeres en la política pública de planificación familiar de Colombia entre 1966 y 2014	81
3.1 Los primeros años de la política de planificación familiar: una red de política cerrada en la que no hay presencia ni protagonismo de las mujeres (1960 – 1975.) ..	82
3.1.1 La dimensión simbólica en este periodo	84
3.1.2 Dimensión sustantiva en este periodo	90
3.1.3 Dimensión operativa en este periodo.....	93
3.2 Hacia un cambio paradigmático en la política de planificación familiar de Colombia: las mujeres hacen presencia y ganan protagonismo en la red de política pública (1975 -1991)	95
3.2.1 Dimensión simbólica en este periodo.....	97
3.2.2 Dimensión sustantiva en este periodo	103
3.2.3 Dimensión operativa en este periodo.....	109
3.3 La consolidación del enfoque de derechos y la asunción por parte de los actores institucionales centrales del discurso alternativo de las mujeres (1992-2014).....	110
3.3.1 Dimensión simbólica en este periodo.....	112
3.3.2 Dimensión sustantiva en este periodo	120
3.3.3 Dimensión operativa en este periodo.....	128
3.4 Conclusiones del capítulo.....	132

4. Conclusiones generales.....	137
4.1 Conclusiones investigativas	139
4.2 Conclusiones teóricas.....	142
4.3 Conclusiones metodológicas	142
4.4 Preguntas	145
5. Anexos.....	147
5.1 Anexo A. Matriz de revisión de literatura.....	147
5.2 Anexo B Trayectoria del movimiento.....	148
5.3 Anexo C Matriz de sistematización de documentos de política pública	148
5.4 Anexo D Trayectoria de la política	148
5.5 Anexo E Guía de preguntas para entrevistas.....	149
5.6 Anexo F Matriz de sistematización de entrevistas.....	151
5.7 Anexo G Perfil de personas entrevistadas	151
6. Bibliografía.....	153

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información.....</i>	7
Tabla 2. <i>Principales enfoques teóricos para el estudio del cambio en políticas públicas.....</i>	15
Tabla 3. <i>Una tipología ideal de actores colectivos</i>	22
Tabla 4. <i>La definición del problema público en los planes nacionales de desarrollo entre 1960 y 1974</i>	89
Tabla 5. <i>Normativa relacionada con planificación familiar en Colombia entre 1966 y 1974</i>	90
Tabla 6. <i>Objetivos y metas asociados a la planificación familiar en los planes nacionales de desarrollo entre 1966 y 1974.....</i>	92
Tabla 7. <i>La definición del problema público en los planes nacionales de desarrollo entre 1975 y 1991</i>	102
Tabla 8. <i>Normativa relacionada con planificación familiar en Colombia entre 1975 y 1991</i>	103
Tabla 9. <i>Objetivos y metas asociados a la planificación familiar en los planes nacionales de desarrollo entre 1975 y 1991.....</i>	108
Tabla 10. <i>La definición del problema público en los planes nacionales de desarrollo entre 1992 y 2014.....</i>	116

Tabla 11. <i>La definición del problema público asociado a la planificación familiar en políticas públicas de salud sexual y reproductiva entre 1991 y 2014</i>	118
Tabla 12. <i>Marco normativo de la planificación familiar en Colombia entre 1992 y 2014</i>	120
Tabla 13. <i>Objetivos y metas en materia de planificación familiar en los planes nacionales de desarrollo entre 1991 y 2014</i>	124
Tabla 14. <i>Objetivos y metas asociados a la planificación familiar en las políticas públicas de salud sexual y reproductiva entre 1991 y 2014</i>	125
Tabla 15. <i>Síntesis del cumplimiento de condiciones para la incidencia en la red de política pública de planificación familiar por parte del movimiento/red crítica de mujeres en el periodo de estudio</i>	132

Introducción

A mediados de la década de los sesenta, Colombia se convirtió en el primer país de América del Sur en incorporar acciones relacionadas con la planificación familiar en su proceso de desarrollo. Aunque inicialmente esto generó polémica, con el tiempo llevó a la consolidación de una política de planificación familiar que ubica actualmente a Colombia como uno de los países a la vanguardia en la región en materia de salud sexual y reproductiva. En este trabajo se analiza la incidencia que han tenido las organizaciones de mujeres en el proceso de cambio que ha tenido la política a lo largo de los 48 años que transcurren entre su nacimiento (1966) y la aparición del último documento en el que se integran las acciones a implementar con relación a la planificación familiar, denominado Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos (2014).

La pregunta que guía la investigación no es únicamente por cómo ha cambiado la política de planificación familiar de Colombia, pese a que la reconstrucción sea necesaria. La cuestión es cómo han incidido las mujeres en este cambio, si es que lo han hecho. El interés por poner el foco en la acción colectiva de las mujeres se debe a que las acciones y omisiones que configuran esta política las afectan particularmente, puesto que solo ellas¹ pueden experimentar procesos biológicos como el embarazo, el parto o el aborto. Además, tanto en Colombia como en el resto del mundo, la emergencia de políticas de planificación familiar y, particularmente, el acceso a Métodos Anticonceptivos (MAC) modernos, significó

¹ También por hombres trans y personas no binarias con capacidad de gestar.

un cambio paradigmático en la historia (una revolución) para toda la población, pero fundamentalmente para las mujeres, al permitir separar el sexo de la reproducción y, por tanto, al revocar la maternidad como su destino.

La lucha de las mujeres colombianas por la eliminación de las violencias de género, por el derecho al aborto y por el reclamo a que los gobiernos asuman e implementen acciones frente a estos asuntos ha sido muy bien documentada y estudiada. Sus logros al respecto son considerables y no hay duda sobre la incidencia que han tenido en el marco normativo y la jurisprudencial actual, así como en la institucionalización de las acciones que se implementan desde el gobierno frente a estos temas. Sin embargo, en las investigaciones sobre la consolidación de las políticas de planificación familiar poco se ha dicho sobre la incidencia política de las mujeres.

En la literatura sobre políticas de planificación familiar, los estudios se han centrado mayoritariamente en el debate que la emergencia de esta política generó entre la Iglesia católica y las élites políticas a la cabeza del Estado. Asimismo, ya que la mayoría de estos estudios se basan en una comprensión “etapista” de las políticas públicas², el foco también ha estado en los años iniciales de la política pública, es decir, entre la década de los sesenta y la década de los setenta, y en los asuntos relacionados con la construcción del problema público y su inscripción en la agenda gubernamental.

En contraste, son escasos los estudios que se han hecho sobre el papel desempeñado por otros actores en el proceso de la política de planificación familiar de Colombia. Cuando se han hecho, el interés ha estado en el papel de la comunidad médica y académica en donde se destaca la actuación de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (ASCOFAME); o en el papel de

² Lectura que corresponde a una visión clásica, racional y lineal de las políticas públicas como un ciclo compuesto por etapas sucesivas.

organizaciones privadas sin ánimo de lucro que han contribuido a dar forma a la política pública de planificación familiar del país, como la Asociación Profamilia. Lo cierto es que existen muy pocas investigaciones que se concentren en la posible incidencia de las mujeres en esta política.

Así las cosas, en esta investigación se parte de la hipótesis de que las organizaciones sociales de mujeres han incidido desde el inicio en la configuración y reconfiguración (el cambio) de la política de planificación familiar de Colombia. Para poner a prueba esta hipótesis el objetivo que se trazó fue el de analizar la incidencia del movimiento social de mujeres en el proceso de cambio de la política pública nacional de planificación familiar de Colombia entre 1966 y 2014 en sus dimensiones simbólica, sustantiva y operativa.

A su vez, este objetivo general se abordó mediante tres objetivos específicos. El primero, consistió en explorar la literatura relacionada con el cambio en las políticas públicas y tuvo el propósito de identificar herramientas analíticas y conceptuales para tener en cuenta en la investigación, que permitieran superar el enfoque del ciclo de políticas y hacer énfasis en la acción de los movimientos sociales. El segundo, en describir el desarrollo de las organizaciones de mujeres en Colombia como actores con incidencia política para ubicar en el tiempo la incorporación de las luchas en favor de la salud sexual y reproductiva en sus discursos y repertorios de acción; finalmente, el tercer objetivo específico fue el de establecer relaciones entre los cambios de la política pública y las acciones de las organizaciones de mujeres para cada una de las dimensiones de análisis en el periodo objeto de estudio (1966-2014).

Para contar con la información necesaria para alcanzar los objetivos se recurrió a diversas fuentes de información, como se resume en la Tabla 1. La recolección de la información se hizo a partir de dos técnicas: la revisión documental y las entrevistas semiestructuradas en profundidad. La revisión documental se hizo para los tres objetivos e implicó la búsqueda, sistematización y análisis de artículos de

revistas, libros y textos académicos³, pero también, para el caso del objetivo 3, de documentos que permitieran la reconstrucción de la política pública, partiendo de que esta es un proceso y, por tanto, mucho más que las decisiones que llegan a cristalizarse en normas o textos que se nombran como “Política pública de...”. Las entrevistas se hicieron únicamente para el objetivo 3.

Los criterios para la selección de las personas entrevistadas fueron: a) ser activistas o integrantes de organizaciones sociales de mujeres que hayan trabajado por los derechos sexuales y reproductivos en Colombia; b) Ser funcionario o técnico en la administración pública y participar en la elaboración de documentos de política pública sobre el tema; o c) Haber investigado sobre las políticas de planificación familiar de Colombia o sobre la incidencia de las organizaciones sociales de mujeres en ella. Para encontrar a las personas que cumplieran con estos criterios se empleó la técnica de bola de nieve, la cual busca personas que estén en contacto con la temática a investigar y, de acuerdo con su experticia y experiencia, aporten información pertinente que a su vez remita a otras personas con conocimiento sobre el tema.

Tabla 1. *Técnicas, instrumentos y fuentes de información*

Objetivo	Técnica	Instrumento	Fuente
Objetivo 1	Revisión documental	Matriz de revisión de literatura (Anexo A)	Artículos de revistas, libros y textos académicos
Objetivo 2	Revisión documental	Trayectoria del movimiento (línea de tiempo) (Anexo B)	Artículos de revistas, libros y textos académicos

³ La selección de los artículos de revista, libros y textos académicos se hizo en bases de datos especializadas sobre el tema (Scopus, Ebsco y Google académico), empleando ecuaciones de búsqueda con términos normalizados en inglés y en español (políticas públicas, planificación familiar o anticoncepción, cambio en las políticas públicas, movimientos sociales, movimiento social de mujeres, Colombia) y boléanos básicos (AND, OR y NOT) y filtrando por relevancia.

Objetivo 3	Revisión documental	Matriz de sistematización de documentos de política pública (Anexo C)	Artículos de revistas, libros y textos académicos Planes de desarrollo Políticas públicas Constitución Política Sentencias Leyes Decretos Resoluciones Acuerdos
	Entrevistas semiestructuradas en profundidad	Guía de preguntas (Anexo E) Matriz de sistematización de entrevistas (Anexo F).	Ocho (8) personas que cumplieran con al menos uno de los criterios establecidos. Sus perfiles pueden consultarse en el Anexo G.

Fuente: elaboración propia

Para dar cuenta de los resultados de la investigación, el texto se estructura en cuatro capítulos. En el primer capítulo se da cuenta del primer objetivo específico. Esto es, la revisión de literatura elaborada para contar con herramientas teóricas y metodológica para el abordaje del cambio en las políticas públicas y para el estudio de los movimientos sociales como motores de ese cambio. En el segundo capítulo, se presenta lo logrado en la persecución del segundo objetivo de la investigación, es decir, en describir el desarrollo de las organizaciones de mujeres en Colombia como actores con incidencia política para ubicar en el tiempo la incorporación de las luchas en favor de la salud sexual y reproductiva en sus discursos y repertorios de acción. En el tercer capítulo, se da cuenta del tercer objetivo específico, al exponer las relaciones entre los cambios de la política pública y las acciones de las organizaciones de mujeres para cada una de las dimensiones de la política (simbólica, sustantiva, operativa) en el periodo objeto de estudio (1966-2014). Finalmente, en el cuarto y último capítulo se presentan las conclusiones generales.

1.Herramientas teóricas y conceptuales

“El cambio es el asunto principal de todas las ciencias, desde la biología y la genética hasta antropología y sociología. La pregunta es: ¿por qué; cuándo y cómo se produce el cambio y qué significa realmente ese cambio?”

Capano, 2009, p.7

El objetivo de este capítulo es explorar la literatura relacionada con el cambio en las políticas públicas con el propósito de identificar herramientas teóricas y conceptuales para estudiar el cambio en la política pública de planificación familiar de Colombia entre 1966 y 2014 y la incidencia de las organizaciones de mujeres en el mismo. El capítulo se estructura en cinco secciones. En la primera se presenta el panorama general del campo de estudio constituido por el cambio de las políticas públicas. En la segunda parte, se presenta una síntesis de los principales enfoques teóricos existentes para analizar el cambio en las políticas públicas. En la tercera parte, se presentan los avances y las herramientas teóricas y metodológicas útiles para el estudio de la incidencia de los movimientos sociales en el cambio de las políticas públicas. En la cuarta parte, se presenta la propuesta metodológica para hacer el análisis de la incidencia de las organizaciones de mujeres en el cambio de la política de planificación familiar de Colombia entre 1966 y 2014. Finalmente, en la quinta parte se presentan las conclusiones del capítulo.

1.1 El cambio en las políticas públicas

En términos generales el cambio sucede cuando en una entidad dada (sociedad, comportamiento humano, política pública, partido político) existe evidencia empírica de variación en alguna de sus propiedades (forma, estado o calidad) entre el tiempo t y el tiempo t_1 (Capano, 2009, p.9). En este sentido, el cambio en las políticas públicas puede entenderse como su variación comprobable en un periodo de tiempo determinado. Sin embargo, definir lo que es concretamente el cambio en las políticas públicas no es tan sencillo. Esto se debe a que hay múltiples definiciones de lo que es una política pública y de lo que la compone, pero también múltiples maneras de comprender el cambio en lo que a sus causas, efectos o formas respecta.

Por esta razón, lo primero que salta a la vista cuando se revisa la literatura existente sobre el cambio en las políticas públicas (*policy change*) es que “ni se habla de lo mismo cuando se habla de políticas públicas, ni se habla de lo mismo cuando se habla del cambio de las políticas” (Howlett and Cashore 2007, citados por Cruz Rubio, 2011). Incluso, entre quienes estudian el tema pueden encontrarse posiciones contrapuestas sobre la relevancia que tiene el cambio en las políticas públicas. Milan Šinko (2016) da cuenta de ello cuando señala como diametralmente opuestas las concepciones de Baumgartner y de Capano y Howlett: Para el primero, “la mayoría de las políticas, la mayor parte del tiempo, no cambian mucho”; mientras que para los segundos “toda política pública es cambio de políticas” (“*All policy is policy change*”).

La falta de consenso respecto a qué es el cambio de políticas y cómo abordarlo es “difícil de exagerar” (Pierson, 2001, citado en Howlett y Cashore, 2009) y tiene implicaciones prácticas al dificultar los estudios comparados, el desarrollo de teoría y el establecimiento de pautas o variables específicas para hacer los análisis. En palabras de Viñas et al., (2018) “medir el cambio de políticas públicas es más complejo que medir otros conceptos y procesos sociológicos o politológicos, entre

otras razones, porque no hay indicadores que sean ampliamente utilizados por diferentes autores o instituciones” (p.12).

Sin embargo, esta falta de consenso es más bien una expresión de la complejidad propia del campo de estudio de las políticas públicas en el que aquello que es su objeto tiene múltiples dimensiones y elementos. En efecto, una política no es un paquete, sino más bien un conjunto de paquetes (Zittoun, 2009). Eso hace que pueda encontrarse incoherencia dentro de ella misma y que sea difícil examinar qué es lo que cambia, pero también que el cambio no se dé de manera uniforme o que el énfasis de quienes la estudian se ponga en algunos aspectos y no en todos al momento de conceptualizar o analizar el cambio en las políticas públicas. Es en este sentido que Capano (2015) compara el estudio del cambio en las políticas públicas con la tarea de armar un “rompecabezas interminable”.

Los esfuerzos teóricos realizados para explicar este “rompecabezas” que es el cambio de políticas han sido múltiples a lo largo del tiempo. Según Del Castillo (2015) el interés por el cambio ha estado presente en las ciencias de políticas (*policy sciences*) desde su conformación, tanto en el subcampo de los estudios de políticas (*policy studies*) como en el subcampo de los análisis de políticas (*policy analysis*)⁴. No obstante, es solo desde mediados de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa del siglo XX que el cambio empieza a generar el interés necesario para que se construyan propuestas teóricas enfocadas

⁴ De acuerdo con Harold Lasswell (1992), dentro del campo multidisciplinario de las ciencias de política (*policy sciences*) pueden tomarse al menos dos rutas de conocimiento/investigación de las políticas públicas (Del Castillo, 2017). Por un lado, el conocimiento/investigación “para las políticas” (*policy analysis*). Por el otro lado, el conocimiento/investigación “del proceso de las políticas” (*policy studies*). La intención de primera “es producir la mejor información y conocimiento posible para una toma específica de decisiones eficiente y eficaz en función de determinados criterios, dentro de los cuales suelen ser preponderantes los costos y beneficios económicos por ejemplo, para resolver un problema público” (Del Castillo, 2015, p.55). En contraste, la intención de la segunda ruta de conocimiento/investigación es “producir la mejor información y conocimiento para conocer y comprender la lógica (secuencia) que subyace y orienta el proceso decisional de las políticas de un gobierno bajo un contexto económico, sociopolítico y sociocultural específico” (Del Castillo, 2015, p.55).

específicamente a comprenderlo (Cruz Rubio, 2011; Del Castillo, 2015; Granada Vahos, 2017; y Viñas et al., 2018).

Actualmente, existen casi tantos modelos y enfoques teóricos para el estudio del cambio en las políticas públicas como autores que abordan el tema. Sin embargo, existen modelos y enfoques teóricos que son dominantes, en el sentido de que son los más citados o los más empleados y ajustados a partir de investigaciones empíricas. De manera que, si hay un consenso en lo que respecta al estudio del cambio en las políticas públicas, este se encuentra en los que se presentan como los principales enfoques teóricos para su estudio.

1.2 El cambio en las políticas públicas

En términos generales el cambio sucede cuando en una entidad dada (sociedad, comportamiento humano, política pública, partido político) existe evidencia empírica de variación en alguna de sus propiedades (forma, estado o calidad) entre el tiempo t y el tiempo t_1 (Capano, 2009, p.9). En este sentido, el cambio en las políticas públicas puede entenderse como su variación comprobable en un periodo de tiempo determinado. Sin embargo, definir lo que es concretamente el cambio en las políticas públicas no es tan sencillo. Esto se debe a que hay múltiples definiciones de lo que es una política pública y de lo que la compone, pero también múltiples maneras de comprender el cambio en lo que a sus causas, efectos o formas respecta.

Por esta razón, lo primero que salta a la vista cuando se revisa la literatura existente sobre el cambio en las políticas públicas (*policy change*) es que “ni se habla de lo mismo cuando se habla de políticas públicas, ni se habla de lo mismo cuando se habla del cambio de las políticas” (Howlett and Cashore 2007, citados por Cruz Rubio, 2011). Incluso, entre quienes estudian el tema pueden encontrarse posiciones contrapuestas sobre la relevancia que tiene el cambio en las políticas públicas. Milan Šinko (2016) da cuenta de ello cuando señala como diametralmente

opuestas las concepciones de Baumgartner y de Capano y Howlett: Para el primero, “la mayoría de las políticas, la mayor parte del tiempo, no cambian mucho”; mientras que para los segundos “toda política pública es cambio de políticas” (“*All policy is policy change*”).

La falta de consenso respecto a qué es el cambio de políticas y cómo abordarlo es “difícil de exagerar” (Pierson, 2001, citado en Howlett y Cashore, 2009) y tiene implicaciones prácticas al dificultar los estudios comparados, el desarrollo de teoría y el establecimiento de pautas o variables específicas para hacer los análisis. En palabras de Viñas et al., (2018) “medir el cambio de políticas públicas es más complejo que medir otros conceptos y procesos sociológicos o politológicos, entre otras razones, porque no hay indicadores que sean ampliamente utilizados por diferentes autores o instituciones” (p.12).

Sin embargo, esta falta de consenso es más bien una expresión de la complejidad propia del campo de estudio de las políticas públicas en el que aquello que es su objeto tiene múltiples dimensiones y elementos. En efecto, una política no es un paquete, sino más bien un conjunto de paquetes (Zittoun, 2009). Eso hace que pueda encontrarse incoherencia dentro de ella misma y que sea difícil examinar qué es lo que cambia, pero también que el cambio no se dé de manera uniforme o que el énfasis de quienes la estudian se ponga en algunos aspectos y no en todos al momento de conceptualizar o analizar el cambio en las políticas públicas. Es en este sentido que Capano (2015) compara el estudio del cambio en las políticas públicas con la tarea de armar un “rompecabezas interminable”.

Los esfuerzos teóricos realizados para explicar este “rompecabezas” que es el cambio de políticas han sido múltiples a lo largo del tiempo. Según Del Castillo (2015) el interés por el cambio ha estado presente en las ciencias de políticas (*policy sciences*) desde su conformación, tanto en el subcampo de los estudios de políticas (*policy studies*) como en el subcampo de los análisis de políticas (*policy*

analysis)⁵. No obstante, es solo desde mediados de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa del siglo XX que el cambio empieza a generar el interés necesario para que se construyan propuestas teóricas enfocadas específicamente a comprenderlo (Cruz Rubio, 2011; Del Castillo, 2015; Granada Vahos, 2017; y Viñas et al., 2018).

Actualmente, existen casi tantos modelos y enfoques teóricos para el estudio del cambio en las políticas públicas como autores que abordan el tema. Sin embargo, existen modelos y enfoques teóricos que son dominantes, en el sentido de que son los más citados o los más empleados y ajustados a partir de investigaciones empíricas. De manera que, si hay un consenso en lo que respecta al estudio del cambio en las políticas públicas, este se encuentra en los que se presentan como los principales enfoques teóricos para su estudio.

1.3 Principales enfoques teóricos para el estudio del cambio en las políticas públicas

En la mayoría de los libros, capítulos de libros, artículos o tesis sobre el tema, los enfoques teóricos reconocidos como los más importantes para el estudio del cambio de las políticas son tres: El enfoque de las corrientes múltiples (MS, por sus siglas en inglés: *Multiple Streams*); el enfoque del equilibrio puntuado o interrumpido (PEF, por sus siglas en inglés: *Punctuated Equilibrium Framework*); y

⁵ De acuerdo con Harold Lasswell (1992), dentro del campo multidisciplinario de las ciencias de política (*policy sciences*) pueden tomarse al menos dos rutas de conocimiento/investigación de las políticas públicas (Del Castillo, 2017). Por un lado, el conocimiento/investigación “para las políticas” (*policy analysis*). Por el otro lado, el conocimiento/investigación “del proceso de las políticas” (*policy studies*). La intención de primera “es producir la mejor información y conocimiento posible para una toma específica de decisiones eficiente y eficaz en función de determinados criterios, dentro de los cuales suelen ser preponderantes los costos y beneficios económicos por ejemplo, para resolver un problema público” (Del Castillo, 2015, p.55). En contraste, la intención de la segunda ruta de conocimiento/investigación es “producir la mejor información y conocimiento para conocer y comprender la lógica (secuencia) que subyace y orienta el proceso decisional de las políticas de un gobierno bajo un contexto económico, sociopolítico y sociocultural específico” (Del Castillo, 2015, p.55).

el marco de las coaliciones promotoras (ACF, por sus siglas en inglés: *Advocacy Coalition Framework*) (John, 2003; Real-Dato, 2009; Capano, 2009; Niño Muriel, 2021). Frecuentemente, a éstos enfoque se suman otros tres: el enfoque de la elección racional institucional (IAD, por sus siglas en inglés: *Institutional Analysis and Development Framework*), el enfoque de la difusión de políticas; y el Marco de la Dependencia de la trayectoria (PDF) (Capano, 2015; Del Castillo Alemán, 2015).

En un esfuerzo por ordenar la literatura existente sobre el cambio en políticas públicas, Fontaine (2015) clasifica en tres grupos los principales enfoques teóricos existentes, empleando como ejes de clasificación las causas que se atribuyen al cambio y las modalidades de cambio que privilegian. Así, según este autor están: los enfoques teóricos racionalistas; los enfoques teóricos cognitivistas; y los enfoques teóricos institucionalistas. Como se presenta en la Tabla 2, cada uno de los enfoques clasificados en estos tres grupos se desarrolló en un momento específico del tiempo y tiene sus propios autores.

Tabla 2. *Principales enfoques teóricos para el estudio del cambio en políticas públicas*

Tipo	Causas	Modalidades	Enfoque	Fecha	Autor
Racionalistas	Privilegian el proceso de toma de decisión y la racionalidad <u>limitada</u> de los actores.	Reversible y acumulativo	Incrementalismo	1958	Lindblom
			El enfoque de las corrientes múltiples	1984	Kingdon
			Enfoque del equilibrio puntuado	2002	Jones Jones y Baumgartner
Cognitivistas	Enfatizan en las representaciones de los problemas de políticas y los discursos legitimadores de decisiones.	reversible y contingente	los referenciales globales/sectoriales	1985	Jobert Jobert y Muller
		irreversible e imbricado	Coaliciones promotoras	1998	Sabatier Jenkins-Smith y Sabatier
Institucionalistas	subrayan la importancia de las	Irreversible y contingente	Tres órdenes de cambio	1993	Hall Howlett y Cashore

instituciones formales e informales en el	Dependencia de la trayectoria	2000	Mahoney Pierson
desenvolvimiento de las políticas públicas	Lógica de lo adecuado	2006	March y Olsen

Fuente: elaboración propia basada en Fontaine (2015)

Como se observa en la propuesta de Fontaine (2015) y con lo que otros autores como Howlett y Cashore (2009) coinciden, el trabajo de Charles Lindblom de 1959 sobre el incrementalismo puede considerarse el antecedente de los estudios sobre la dinámica y el cambio de políticas. La influencia del incrementalismo es patente en el enfoque de las corrientes múltiples y en el enfoque del equilibrio puntuado, ya que ambos enfoques se basan en sus ideas para construir modelos o para mejorar (a partir de su revisión) la comprensión del proceso de cambio cuando el objeto de estudio es una política pública (Fontaine, 2015). De seguir la línea trazada por estas propuestas teóricas, en una investigación empírica el énfasis debería ponerse en las decisiones, en los actores que hacen parte de las mismas y en las circunstancias internas y externas acompañan los momentos de toma de decisiones.

En lo que respecta a los enfoques clasificados como cognitivistas, su aporte radica en que abrieron una nueva agenda de investigación al incluir las ideas (los aspectos cognitivos, los valores, las creencias, el aprendizaje, etc.) como elemento para tener en cuenta en el estudio del cambio de políticas. De seguir la línea trazada por estas propuestas teóricas, en una investigación empírica el énfasis debería ponerse en los discursos, en los marcos cognitivos y en los valores de los diferentes actores que participan en la construcción social de situaciones o fenómenos como algo problemático y susceptible de ser intervenido por una autoridad pública, así como en la forma en la que esas ideas, marcos o valores cambian a través del tiempo y afectan las decisiones que se toman respecto a la resolución de los problemas.

En lo que respecta a los enfoques clasificados como institucionalistas, su aporte radica en que da valor al “rol de las instituciones como reductoras de la incertidumbre y como factor determinante para la producción y expresión de las preferencias de los actores sociales”, (Roth, 2017, p.36). De seguir la línea trazada por estas propuestas teóricas, en una investigación empírica el énfasis debería ponerse en la forma en la que las instituciones median las interacciones que permiten que se dé (o no) el cambio y el tipo de cambio en las políticas públicas.

Aunque ningún enfoque es mejor que otro en sentido estricto, hay unos más utilizados que otros. Según Fontaine (2015), los enfoques clasificados como institucionalistas son los que inspiran actualmente la mayoría de los estudios del cambio de políticas públicas en América Latina. En la misma línea, Howlett y Cashore (2009) señalan el trabajo de Hall como “el modelo y la clasificación del cambio de políticas más citado en la literatura y aplicado en los estudios empíricos” (p.36).

Descripciones más exhaustivas de cada uno de estos enfoques pueden encontrarse en textos como: Real-Dato, 2008; Capano, 2015; Cruz-Rubio, 2012; Cruz Rubio, 2011; Del Castillo, 2015; Del Castillo, 2017; Fontaine, 2015; Viñas et al., 2018; Niño Muriel, 2021. Lo que vale la pena resaltar aquí es que las aproximaciones al estudio del cambio de políticas son muy diferentes entre sí y no necesariamente conversan o dan cuenta de un debate o de una evolución respecto al esclarecimiento de cómo estudiar el cambio a lo largo del tiempo (Del Castillo, 2015).

También es de resaltar que estos enfoques tienen en común que asumen que la dinámica de las políticas tiene una naturaleza procesual. Esto es, que son en sí mismas un proceso sociopolítico iterativo y en el que se conjugan todo tipo de intereses, ideas e instituciones. Desde esta perspectiva, las políticas públicas se entienden como toda acción pública orientada a la solución de un problema que en todo caso es socialmente construido, es decir, que no existe por naturaleza. Al plantear esta representación de las políticas públicas como proceso, estos

enfoques contribuyen a superar la representación clásica y lineal de las políticas públicas como un ciclo compuesto por fases sucesivas⁶, a la vez que brindan herramientas teóricas para hacerlo.

Además, aunque el aspecto temporal del cambio se suele dejar a discreción de quien investiga (Capano, 2015), “existe una aceptación generalizada de que cualquier análisis del desarrollo de políticas debe ser de naturaleza histórica y cubrir períodos de años o incluso décadas o más” (Howlett y Cashore, 2009, p.35). La construcción de trayectorias de políticas para determinar los momentos en los que cambian las políticas es clave, siendo explícita la sugerencia en el Marco de las Coaliciones Promotoras de tomar un periodo de tiempo de mínimo 10 años, ya que los cambios toman tiempo en darse y ya que el tiempo que se elija puede afectar las conclusiones a las que se llegue respecto a si el cambio es incremental o radical. En efecto, “lo que puede parecer incremental en un periodo corto, puede verse como radical en un periodo largo” (Capano, 2015).

Un elemento sobre el que se ha venido construyendo acuerdo entre quienes se han preocupado por hacer síntesis de la gran variedad de propuestas que existen para el estudio del cambio en las políticas públicas, es la utilidad de los *mixes* o del uso (cuidando la coherencia teórica) de diferentes enfoques teóricos para el análisis de una sola política pública. Esto, debido a la naturaleza multifacética de las políticas públicas y al hecho de que “las perspectivas teóricas en gran parte

⁶ Esta representación de las políticas públicas es tan empleada como criticada. Corresponde a lo que se ha conocido como el “enfoque de ciclo de las políticas” en el que el proceso de una política pública está dado por cinco fases: 1) la identificación del problema; 2) la formulación de soluciones o acciones; 3) la toma de decisiones; 4) la implementación; y 5) la Evaluación. Con todo, tal como señala Roth, más que un enfoque teórico, el ciclo de políticas es es una herramienta analítica (Roth, 2017). Uno podría, por ejemplo, emplear el ciclo de las políticas para estudiar el cambio en solo una de sus fases mediante alguno de los enfoques teóricos que se presentan en la Tabla 1. En todo caso, las explicaciones sobre el cambio provendrían del enfoque teórico que se emplee y no del enfoque de ciclo de las políticas públicas.

funcionan como metáforas, no sólo iluminan sino que también ocultan” (Snow, 1986, citado en Ibarra et al., 2002, p.32)

Al centrar la atención en unos pero no en otros elementos o aspectos de las políticas públicas, cada enfoque teórico no solo permite descubrir unas relaciones o causas, sino también encubrir otras. Por esto, “del mismo modo en que es útil y esclarecedor acercarse a las cosas con una amplia gama de metáforas, también es convincente explicarlas desde distintas perspectivas teóricas” (Snow, 1986, citado en Ibarra et al, 2002, p.32).

Otro aspecto sobre el que hay coincidencia entre quienes estudian el cambio en las políticas públicas es la sugerencia de hacer del objeto de estudio algo más fácil de aprehender para luego examinar cómo ocurre el cambio. Por esto, desde Sabatier (1988) y Hall (1993) hasta Cruz Rubio (2014), pasando por Ibarra, Gomá, González, et al., (2002), Capano (2009) o Cashrore (2009), varios autores proponen la desagregación analítica de las políticas públicas en tres dimensiones u ordenes en los que se puede dar el cambio en las políticas públicas. Una, asociada a los fines, los axiomas normativos y los discursos e ideas respecto al deber ser de la política; otra, asociada a las decisiones que efectivamente se toman y que constituyen los objetivos formales de la política; y una última relacionada con las decisiones más operativas, los instrumentos o los elementos más concretos de las políticas. El análisis a partir de estas dimensiones implica que pueden estudiarse separadamente a lo largo de un mismo periodo de estudio. Es decir, que las dimensiones no se corresponden a momentos o fases consecutivas que una vez superadas dan lugar a otra, sino que están presente simultáneamente a lo largo de toda la vida de una política pública.

Así por ejemplo, en el enfoque de las coaliciones promotoras propuesto por Sabatier, (1988), se parte de la idea de que “los actores perciben el mundo y procesan la información de acuerdo con una variedad de sesgos cognitivos que proporcionan una orientación heurística en situaciones complejas” (Sanjurjo, 2013, p.7) En las políticas públicas, estos sistemas de creencias son la base sobre la que

se estructuran los problemas públicos y las ideas que luego se concretan en acciones respecto a cómo deben ser resueltos. Estos sistemas de creencia que dan forma/ se reflejan en las políticas públicas tienen una estructura tripartita: a) tienen un núcleo duro, relacionado con las ideas más arraigadas (máximas o axiomas) que definen la visión que tienen los actores respecto al mundo; b) tienen un núcleo de la política, compuesto de “percepciones causales, estrategias básicas y posiciones políticas sobre un campo determinado de políticas públicas” (Sanjurjo, 2013, p.7); y c) tienen un conjunto de aspectos secundarios, conformado por “consideraciones instrumentales acerca de cómo debe ser implementado el núcleo de la política” (Sanjurjo, 2013, p.7).

En la propuesta de Hall (1993), debido a la estructura tripartita de las políticas públicas, los cambios en ella pueden ser: a) de primer orden, relacionados con calibraciones en los instrumentos de la política dentro de los confines institucionales e instrumentales; b) de segundo orden, expresados como alteraciones en los tipos dominantes de instrumentos de política utilizados; y c) de tercer orden, cuando implican ajustes paradigmáticos en el conjunto de los fines abstractos (Cruz-Rubio, 2012)

Howlett y Cashrode (2009) retoman la propuesta de Hall y plantean una lectura del cambio a partir de la estructura de las políticas, considerando que tienen tres niveles de abstracción: a) uno elevado, que puede identificarse con los tipos generales de ideas que gobiernan el desarrollo de las políticas (fines); b) otro programático y de operacionalización, que puede identificarse con los objetivos hacia los que se dirige formalmente la política (objetivos) ; y c) uno de medidas específicas sobre el terreno, relacionado con las metas o requerimientos específicos de la política.

Ibarra, Gomá, González, et al., (2002) también proponen analizar el cambio en las políticas públicas tomando tres dimensiones como las constitutivas de las mismas: a) La dimensión simbólica o conceptual de las políticas públicas, que tiene que ver con el “proceso de construcción de problemas, explicitación de demandas,

elaboración de discursos apoyados en determinados valores, marcos cognitivos y sistemas de creencias, así como a la conformación de agendas políticas de actuación”; b) la dimensión sustantiva, que se relaciona con la toma de decisiones y su formalización por medio de decisiones jurídicamente respaldadas y c) la dimensión operativa, remite a la puesta en marcha de mecanismos de producción de servicios, programas y proyectos (Ibarra, Gomá, González, et al., 2002, p.16).

Además de la división en dimensiones, Capano (2015), considera que para estudiar un asunto tan complejo como el cambio en las políticas públicas (debido a que estas tienen múltiples dimensiones y elementos) una buena estrategia puede ser asumir una “perspectiva mecanicista” (p.457), es decir, elegir unos mecanismos causales como los más relevantes de entre todos los factores potenciales asociados al cambio para así concentrar en ellos el análisis y simplificar el marco teórico. De manera que Capano concuerda con la idea de Sabatier según la cual quien investiga “no puede buscarlo y verlo todo. las teorías orientan la investigación, pues dicen al investigador qué buscar, esto es, qué factores pueden ser más importantes que otros, y qué otros pueden ser ignorados sin mayores consecuencias” (Sabatier, 2007, p.4).

Los enfoques teóricos principales o más empleados para el estudio del cambio en políticas públicas son útiles en este sentido, pero tienen un sesgo hacia las explicaciones a partir de factores macro o externos. Real-Dato (2008) se refiere concretamente al enfoque de las corrientes múltiples y a la teoría del equilibrio puntuado cuando señala que prestan escasa atención a los procesos a nivel micro, esto es, a la forma en que las acciones de los participantes afectan el proceso de políticas. Pero Capano (2015) extiende a la mayoría de los enfoques la observación de que han concedido una importancia marginal a posibles mecanismos causales del cambio como el liderazgo o los grupos de interés (p.458). Aunque Capano habla de grupos de interés, lo mismo es aplicable a los movimientos sociales. En este sentido, es necesario recurrir simultáneamente a la literatura sobre políticas públicas y a la literatura sobre movimientos sociales para identificar cómo abordar

el estudio de la incidencia que puede tener un movimiento social en el cambio de una política pública.

1.4 Movimientos sociales, cambio y políticas públicas

Aunque existen diversas definiciones de lo que es un movimiento social (Diani, 2015) en sentido amplio y desde el punto de vista de las políticas públicas, un movimiento social es “un actor político colectivo de carácter movilizador (y, por tanto, un espacio de participación) que persigue objetivos de cambio a través de acciones (generalmente no convencionales) y que para ello actúa con cierta continuidad, a través de un alto nivel de integración simbólica y un bajo nivel de especificación de roles, a la vez que se nutre de formas de acción y organización variable” (Ibarra, Gomá, y Martí, 2002, p.23)

Como se observa en la Tabla 3, los movimientos sociales se diferencian de otros actores políticos colectivos en cuanto a la intensidad de la estructuración, el discurso que desarrollan, el ámbito preferente de intervención, la orientación que tienen hacia el poder, la estrategia para la obtención del poder y, la naturaleza de los recursos.

Tabla 3. *Una tipología ideal de actores colectivos*

	Partidos	Grupos de interés	Movimientos sociales
Estructuración	Formalizada, estable, jerárquica	Formalizada, fuerte	Horizontal, variable, redes
Discurso	Global	Sectorial	Transversal
Ámbito de intervención	Institucional, convencional	Institucional (variable)	Social, no convencional
Orientación hacia el poder	Ejercicio	Presión	Cambio - enfrentamiento
Estrategia	Competencia	Acceso a autoridades	Conflicto
Recursos	Cargos, votos	Experiencia, recursos, acceso	Miembros comprometidos

Fuente: Ibarra, Gomá y Martí, 2002, p.25

El tipo de estructuración es quizá uno de los más importantes en la definición de un actor político como movimiento social. Los discursos, las acciones y la forma de orientarse hacia el poder, pero también las estrategias y los recursos son muy variables en un movimiento debido que éste está generalmente compuesto por una red de organizaciones sociales heterogéneas. Entre otras cosas, esta heterogeneidad y la configuración morfológicas cada vez más complejas, es lo que lleva a la elaboración del concepto de “redes de acción colectiva críticas”.

Las redes de acción colectivas críticas son una innovación respecto a los movimientos sociales que tiene cuatro características: 1) Una potencial y a menudo efectiva inserción en escenarios temáticos de governance, es decir, en redes principales de política pública; 2) Un nuevo ciclo de aperturas temáticas; 3) Una nueva morfología, más compleja, de tipo multiorganizativo, basada tanto en la proximidad como en la conectividad y mucho más ajena a las culturas de militancia de la izquierda clásica; 4) Un predominio claro de elementos culturales de la acción colectiva; es decir, del campo de lo simbólico-cognitivo, incluso como recurso clave de poder que posibilita articular agendas en campos temáticos inédito desde lo político-institucional” (Ibarra, Gomá, y Martí, 2002b, p.69).

Ya sea en su forma “tradicional” o en su forma de red de acción colectiva crítica (en adelante, red crítica), lo cierto es que quienes estudian las políticas públicas han reconocido un lugar relativamente pequeño a los movimientos sociales en el proceso de las políticas (Meyer, 2003). Generalmente, a los movimientos sociales se les reconoce como factores que afectan de algún modo las políticas públicas, sobre todo su dimensión simbólica o, si se habla en términos del ciclo de políticas, sus fases iniciales: la construcción social de los problemas y el agendamiento de los mismos (Meyer, 2003). Incluso, es frecuente asimilar la aparición de una nueva política pública con la presión ejercida por un movimiento social. Pero, quienes estudian las políticas públicas rara vez examinan los mecanismos mediante los cuales las políticas públicas son afectadas por los movimientos sociales o la forma

en la que estos afectan el proceso de las políticas como un todo o en sus distintas dimensiones o fases (Meyer, 2003).

En la literatura sobre movimientos sociales ocurre algo semejante. Aunque existe la idea de que para entender mejor los movimientos sociales y el rol que desempeñan en la promoción de la democracia, es necesario prestar atención a sus efectos en los cambios o reformas (Tarrow, 1993 citado en Giugni y Passy, 2016), quienes estudian los movimientos sociales “se han enfocado principalmente en el examen de las causas del surgimiento de este tipo de actores sociales y en el desarrollo de sus demandas, mientras que prestan relativamente poca atención a las consecuencias de los movimientos” (Giugni y Passy, 2016). Es por esta razón que Ibarra, Gomá y Martí (2002a), consideran que “los estudios que intentan evaluar la naturaleza, forma y profundidad de estos cambios (que se atribuyen a los movimientos sociales) está aún en ciernes” (p.31).

En los últimos años, los estudios sobre la relación entre las políticas públicas y la acción colectiva de los movimientos sociales han tenido un impulso (Mora Cortés, 2017). Esto se relaciona con el cambio que ha tenido la realidad respecto a la forma de gobernar: junto a multiplicidad de actores—públicos, privados; locales, nacionales, transnacionales; con y sin ánimo de lucro. En otras palabras, con lo que se ha denominado “triple descentramiento del Estado”: hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera (Pierre y Peters, 2000, citados en Fontaine, 2015a, p.62).

El descentramiento hacia arriba se relaciona con la conformación de regímenes o espacios supranacionales de toma de decisión como la Unión Europea, la Organización Mundial de Comercio o la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (Fontaine, 2015a, p.62). El descentramiento hacia abajo se refiere a la transferencia de competencias del Estado de los gobiernos nacionales hacia entidades subnacionales (municipios, departamentos, regiones o provincias, según el país) (Fontaine, 2015a, p.62). Finalmente, el descentramiento hacia afuera se refiere a la incursión de los actores no estatales como las organizaciones no -

gubernamentales, las empresas privadas y las asociaciones en la elaboración de agendas de políticas o en la ejecución de acciones que eran tradicionalmente de dominio estatal (Fontaine, 2015a, p.63).

Entre las herramientas teóricas y conceptuales con las que se ha tratado de captar esta realidad, se encuentra el concepto de “gobernanza”. Con él, se expresa esta lógica en la que el modelo de gobierno tradicionalmente central y jerárquico es reemplazado por un modelo descentralizado y más horizontal. A diferencia de como ocurría en el pasado, “el hecho de gobernar (el gobierno) se inserta ahora de manera constante en el proceso de interacciones entre actores estatales y no-estatales, entre los funcionarios públicos (electos o nombrados) y los actores sociales o económicos” (Fontaine, 2015a, p.64). Esto significa que las autoridades públicas a la cabeza del Estado (de sus diferentes ramas) no son las únicas que dan forma y concreción a las políticas públicas. Aunque su participación es indispensable para que pueda hablarse de “política pública” otros actores no estatales pueden y de hecho intervienen en sus procesos, en su dinámica y en su cambio.

La gobernanza puede ser entendida entonces como el proceso o el espacio⁷ a través del cual los actores políticos y sociales realizan intercambios, coordinan acciones y resuelven el control y participación en la toma de decisiones públicas. De acuerdo con Fontaine (Fontaine, 2015a). La función del gobierno, central en otros conceptos (como el de gobernabilidad) queda entonces reducida: el gobierno es un actor más dentro de la red de relaciones que se teje entre diferentes actores para dar lugar a la acción pública. Algunos autores prefieren por ello hablar de sociología de la acción pública y no de análisis de políticas públicas (Roth, 2007).

En todo caso, gobernanza, acción pública y política pública son términos interconectados. La definición que construye Roth (2017) y que es la que se emplea

⁷ “Espacio de governance” o “red de governance” son dos términos empleados frecuentemente por Ibarra, Gomá y Martí (2002a) para referirse al “lugar” no físico en el que se dan estos intercambios entre actores.

para la investigación que aquí se presenta también está en clave de gobernanza, ya que reconoce como limitada la función o la participación del gobierno: “conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida [más bien construida] como insatisfactoria o problemática”(p.38).

El concepto de gobernanza, remite a su vez al concepto de relaciones entre actores, instancias y niveles y, por tanto, al de redes. Este último es un concepto polisémico y difícil de operacionalizar (Le Gales, 1995; Borzel 1998, citados en Fontaine, 2015a, p.78) pero de gran relevancia tanto en los debates teóricos como en la práctica política (la acción colectiva). En la literatura sobre políticas públicas, ha ganado concreción a partir de su utilización en el concepto de “redes de política pública” (*policy networks*) (Zurbriggen, 2011), de utilidad para caracterizar la forma en la que se elaboran y cambian las políticas.

La noción de redes de política pública sugiere “la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros” (Zurbriggen, 2011, p.185). Esta conexión es la que crea una red en la que los actores que participan “intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos” con lo cual se desdibujan hasta cierto punto los límites entre el Estado y la sociedad, lo público y lo privado (Zurbriggen, 2011, p.185).

Según su grado de estructuración, Marsh y Rhodes (1992) clasificaron las redes de política pública en dos tipos: a) Comunidades de políticas (*policy community*); y b) redes temáticas o de asuntos (*issue network*). Las comunidades políticas “son redes cerradas, con un limitado número de participantes estables, principalmente determinados organismos del gobierno central o partes dentro de esos organismos, grupo de interés, ‘expertos’ del gobierno o de otras instituciones o universidades (Zurbriggen, 2011, p.186). En cambio, las redes temáticas son “redes abiertas con

un número amplio de participantes con contactos fluctuantes en cuando a su intensidad y frecuencia, existiendo un consenso limitado en la naturaleza de los problemas y soluciones, así como poder desigual reflejado en la distribución y el acceso a los recursos” (Zurbriggen, 2011, p.186).

La distinción entre comunidades de política y redes temática es relevante en la medida en que desde ahora se puede entrever que la acción colectiva de un movimiento social tiene más probabilidades de lograr incidencia en una la red de política pública que sea del segundo tipo, como lo han confirmado a partir de aplicaciones empíricas (Ibarra, Martí, y Gomá, 2002) pese a que se encuentren excepciones. En la búsqueda por tender puentes entre la literatura de las políticas públicas y la literatura de los movimientos sociales, estos autores retoman el concepto de redes de políticas públicas para acercarlo al de Estructuras de Oportunidades Políticas (EOP).

Las EOP son el “conjunto de dimensiones del entramado político que proporcionan incentivos para que se desarrolle un proceso movilizador” (Tarrow, 1997, citado en Ibarra Gomá y Martí, 2002b, p.69). Los supuestos de cambio favorable en la EOP se pueden englobar en tres dimensiones analíticas: a) de carácter sistémico, es decir, relativas a la apertura del sistema político; b) de carácter relacional, asociadas a los niveles de inestabilidad en las posiciones de las élites frente a una acción colectiva de contestación; y c) de carácter temporal, relativas a la localización del movimiento en el ciclo vital de la contestación, a escala doméstica o incluso internacional (Ibarra Gomá y Martí, 2002b, p.69).

Pero, ello significa que las EOP se conciban como recursos externos y que se olvide que hay ciertas coyunturas iniciales que permiten a la movilización explotar y expandir las oportunidades (Ibarra Gomá y Martí, 2002b, p.70). Es decir, que no solo el contexto en el que se da la acción colectiva puede permitir que haya cambios, sino que la misma acción colectiva puede contribuir a que se re-estructure el contexto (Ibarra Gomá y Martí, 2002b, p.70).

Aunque las EOP “han sido casi siempre concebidas en un contexto de referencia de gobierno tradicional (de procesos de formulación de políticas propios del modelo nacional-industrial de bienestar)”, en la actualidad, ya no es tan rígida ni tan estable la separación entre actores sociales e instituciones políticas, ni unos ni otros juegan en campos nítidamente diferenciados con estrategias y discursos confrontados (Ibarra Gomá y Martí, 2002b, p.70).

Por lo tanto, en el contexto de la gobernanza, una red de política pública puede crear EOP si el movimiento social o el actor político colectivo es parte, es decir, tiene presencia. Más aún, el tipo de red de política pública es el que fija la oportunidad política. En palabras de Ibarra, Gomá y Martí: “Más allá de los factores sistémicos o de ciclo temporal (...) las posibles configuraciones de una red de política pública son las que realmente determinan la estructura de oportunidad para la acción colectiva crítica (...)” (2002b, p.70).

Sin embargo, como es sabido por quienes han estudiado los movimientos sociales y la participación política en general, la sola presencia no basta. Pese a que la forma de gobierno ha cambiado, el modelo de democracia sigue siendo en la realidad el de la democracia tradicional, más representativa que participativa. Aunque se hable de gobernanza y de relaciones más horizontales, las críticas al pluralismo son aún válidas respecto a que los recursos con los que los actores cuentan están muy desigualmente distribuidos. Las personas con más dinero y poder tienen una clara ventaja en el juego democrático: “La falla en el cielo pluralista es que el coro celestial canta con un fuerte acento de clase alta” (Schattschneider, 1960, p.34). Se podría agregar que con voz grave, masculina.

De manera que los movimientos sociales y diferentes tipos de actores colectivos están más presentes que nunca en el espacio de producción de las políticas públicas, pero su influencia en ellas no es fácil. Para ser un factor causal del cambio en las políticas, se enfrenta a poderosos que tienen una mejor posición en la red y a verdaderos triángulos de hierro. Aunque esto significa que la democracia participativa es una ilusión, en el plano de la investigación la dificultad a la que se

enfrenta un movimiento al tratar de influir una política pública solo hace más interesante la tarea de explorar cómo es que logra la incidencia, si es que la logra.

Para explorar esta incidencia o las relaciones mutuas que pueden darse entre un movimiento social y una política pública, Meyer (2003) recomienda adoptar una interpretación amplia de las conexiones que puedan existir, en lugar de buscar resultados u orígenes discretos, y considerar un período de tiempo más largo buscando patrones de influencia. Además, como lo señalan Ibarra, Martí, y Gomá (2002) puede recurrirse a diferentes estrategias de análisis de los movimientos sociales para aproximarse a la relación movimientos sociales – políticas públicas.

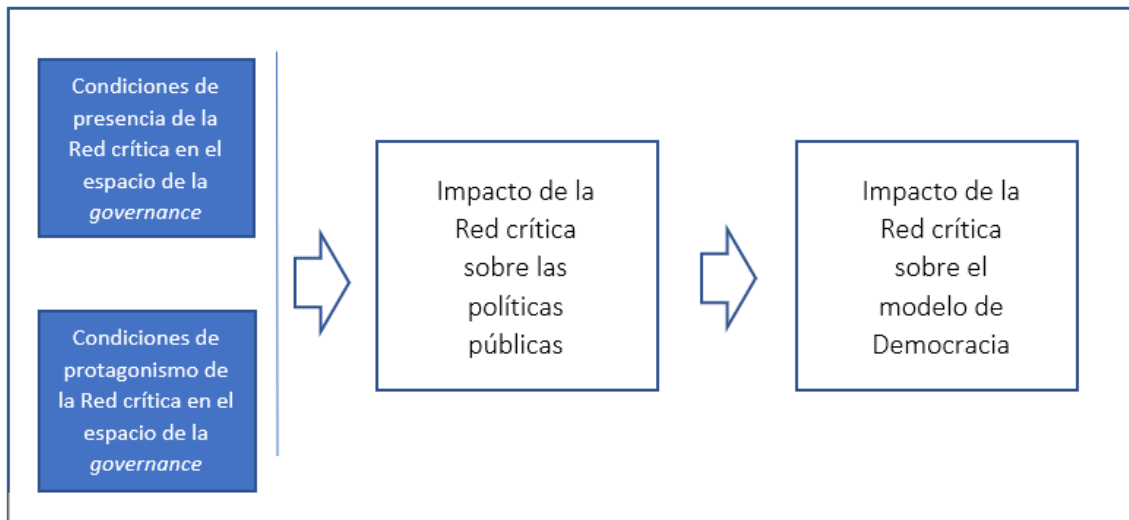
Generalmente, al estudiar un movimiento social se presta atención a su trayectoria, bajo el supuesto de que el *cuándo* explica en gran medida el *porqué* y el *cómo* (Tarrow, 1997, citado en Ibarra, Martí, Gomá et al., 2002a). Aquí es útil el concepto de EOP, de manera que en la reconstrucción de la historia del movimiento se preste atención a la existencia de recursos exteriores al grupo y que constituyen oportunidades para su existencia y para su acción.

Pero no solo la trayectoria se considera importante. También la morfología, las estrategias y los impactos del movimiento. Frente a la morfología y las estrategias, conviene observar el número o el tipo de organizaciones que conforman el movimiento, así como sus repertorios de acción, que pueden ir desde el uso de la violencia hasta la realización de acciones pacíficas como las huelgas, las manifestaciones, el envío de cartas y solicitudes, la emisión de comunicados, etc. (Ibarra, Martí, y Gomá, 2002).

Observar el impacto que tienen la acción de un movimiento social, sin embargo, es el meollo del asunto, puesto que la incidencia es eso mismo: resultado, repercusión, influencia. La reconfiguración o cambio de una política a partir de la acción colectiva de un movimiento social es, sin duda, un impacto y es allí donde menos ha avanzado el estudio de los movimientos sociales (Ibarra, Martí, y Gomá, 2002; Meyer, 2013).

Ibarra, Martí y Gomá (2002a) construyeron un modelo general para explicar por qué algunos movimientos sociales o redes de acción colectiva crítica logran impactar las políticas públicas. El modelo, como se observa en la Gráfica 2, consiste en observar las condiciones de presencia y las condiciones de protagonismo que tiene el movimiento social o la red crítica en el “espacio de *governance*”, es decir, en la red de política pública (sea esta del tipo comunidad de política o del tipo red temática o de asunto).

Gráfica 1. *Modelo general de Ibarra et al (2002) para explicar la incidencia de un movimiento social o red crítica en las políticas públicas.*



Fuente: Ibarra, Martí y Gomá (2002a, p.224).

Las condiciones de presencia de un movimiento social o red crítica son: a) el capital social alternativo, que es la variable principal y que se refiere a la existencia del movimiento, su trayectoria, sus integrantes y su fortaleza; b) Red de política pública o “espacio de *governance*”. Al respecto, una red temática de política pública resulta una EOP más favorable al movimiento que una comunidad de política; c) una opinión pública (potencialmente) favorable. Como variables independientes y secundarias, b y c, pueden no cumplirse simultáneamente, pero alguna de las dos debe cumplirse para considerar que el movimiento tiene presencia (Ibarra, Martí y Gomá, 2002a, p.228).

Por su parte, como es lógico, las condiciones de protagonismo solo pueden darse si se cumplen antes las condiciones de presencia. El protagonismo se refiere a que la presencia sea operativa, productiva, más que nominal. Depende entonces de: a) persistencia de capital social alternativo, en efecto, es necesario que el movimiento o red crítica se mantenga y que sus recursos humanos se renueven y “que su cultura le siga impidiendo aceptar lo establecido” (Ibarra, Marí y Gomá, 2002a, p. 231); b) Red de política pública fácticamente abierta y con ejes de contradicción inciertos, en donde idealmente el tipo de red sea temática o de asunto pero además “que esté dominada por una tensión entre polos múltiples y difusos, donde los rasgos y posiciones básicas estén sujetos a permanente discusión” (Ibarra, Marí y Gomá, 2002a, p. 232); c) Pautas de acción y discursivas no convencionales e innovadoras, mediante las cuales el movimiento “refuerce la dimensión imprevisible de su discurso” lo que le permite obtener atención (Ibarra, Marí y Gomá, 2002a, p. 234); y d) Un marco de relaciones tensas entre la red de governance (red de política) y la opinión pública, que es lo que le obliga a luchar por el protagonismo (Ibarra, Marí y Gomá, 2002a, p 235).

De manera que, aunque en ciernes, la literatura que vincula el estudio de las políticas públicas el de los movimientos sociales tiene desarrollos importantes a ser tenidos en cuenta. En la próxima sección, se presenta aquello que se retoma para esta investigación, con lo cual se construye una propuesta metodológica propia.

1.5. La perspectiva feminista

“El Punto de vista feminista nos lleva a desarrollar el proceso de investigación de manera un tanto diferente, en la medida en que se inicia con la formulación de preguntas distintas (acerca de cuestiones que, en general, no son consideradas relevantes por otras y otros investigadores). Por ejemplo, una de las interrogantes con las que ha arrancado a menudo la investigación feminista es, simplemente: ¿dónde están las mujeres?”

Bartra, p.67, 2012

La investigación que se presenta en este documento parte de una perspectiva feminista. En este sentido, en esta sección se aclara lo que se entiende por perspectiva feminista de investigación, así como la razón por la cual se considera relevante estudiar la política de planificación familiar desde esta perspectiva.

En términos generales que una investigación tenga perspectiva feminista o, como prefieren denominarlo algunas personas un punto de vista feminista (Harding, 2010), significa que tiene un acercamiento no androcéntrico a su objeto de estudio (Hardind, 2012; Bartra, 2012). En otras palabras, se trata de investigaciones que buscan superar un sesgo que deliberada o inconscientemente se encuentra en la mayoría de las investigaciones, sobre todo en las que se han hecho sobre la historia de la humanidad. Este sesgo androcéntrico consiste en presentar a los hombres como la norma o el estándar (como pasa aun hoy en muchos estudios clínicos)⁸ e incluso en considerar a los hombres como los sujetos cognoscentes por excelencia.

Además, el sesgo androcéntrico también se encuentra en la selección de lo que se considera de interés científico. Así, una de las principales críticas feministas a la epistemología tradicional es que se basa en “el Punto de vista masculino del mundo”, a través del cual se enseña tanto a hombres como a mujeres a observar sólo las características de los seres vivos o de los seres sociales que son o han sido de interés para los hombres (Blazquez Graf, 2012). Al respecto, en los últimos años se han realizado investigaciones que buscando superar este sesgo se han orientado al estudio de procesos que han existido siempre pero que se han estudiado poco, como la menstruación, el placer femenino, los efectos secundarios de algunos métodos anticonceptivos, entre otros.

Esto no significa que solo tienen perspectiva feminista aquellas investigaciones que estudian asuntos relativos a la vida de las mujeres. En realidad, cualquier

⁸ Referencia de The Lancet sobre el sesgo androcéntrico de los estudios sobre enfermedades cardiovasculares.

investigación puede tener perspectiva no androcéntrica. Ello depende de que considere las experiencias o los efectos diferenciados que pueden tener los fenómenos en la vida de hombres y mujeres en toda su diversidad, no solo debido a las diferencias biológicas que existen entre éstos, sino también a las que dicta la cultura. Pero, a la inversa, esto también significa que puede haber investigaciones con sesgo androcéntrico pese a que se hagan sobre asuntos que interesan específicamente a las mujeres o sobre ellas mismas.

Por esta razón, Bartra (2012, p.69) considera que para poderse reconocer como tal, la perspectiva o punto de vista feminista debe adoptar necesariamente unos conceptos. Por su puesto, estos no están definidos en un manual como los propios de la perspectiva feminista. Sin embargo, suelen emplearse por quienes estudian desde esta perspectiva comprender y explicar lo que estudian. Algunos de los conceptos son: patriarcado; género; sistema sexo-género; trabajo doméstico invisible, entre otros (Bartra, 2012).

El concepto de patriarcado ha sido fundamental para resaltar y analizar las desigualdades de género y la opresión de las mujeres en la sociedad. Este se deriva de la palabra “patriarca” y se introdujo en la década de 1970 a través de los estudios feministas y de género (Mujeres en red, 2008). Se emplea para describir una estructura de organización y dominación basada en el sistema sexo-género, en la cual el poder y la autoridad están predominantemente en manos de los hombres y lo masculino; mientras que las mujeres y lo femenino lo que corresponde es la subordinación (Mujeres en red, 2008). La definición que dio Gerda Lerner del concepto patriarcado fue: “la manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y niños/as de la familia y la ampliación de ese dominio sobre las mujeres en la sociedad en general” (Mujeres en red, 2008).

Junto a la noción de patriarcado, la noción de género y la de sistema sexo-género ha sido clave en el desarrollo de una perspectiva feminista. Ambas hacen referencia a las formas de relación establecidas entre mujeres y hombres en el seno de una sociedad (Aguilar García, 2008). Ahora bien, mientras que el concepto

de género se ha construido para diferenciar lo que es socialmente construido de lo que es biológico (el sexo), el concepto de sistema sexo-género puntualiza la interconexión entre ambas cosas (lo cultural y lo biológico).

Tal como lo expone Aguilar García (2008), este fue creado también en la década de los setenta por las feministas anglófonas occidentales de los años como Gayle Rubin. Esta lo definió como: “El sistema de relaciones sociales que transforma la sexualidad biológica en productos de actividad humana y en el que se encuentran las resultantes necesidades sexuales históricamente específicas” (Citada en Aguilar García, 2008). Aunque existen críticas a este concepto respecto a su utilidad para explicar la subordinación de las mujeres y la posición que históricamente se le ha asignado (Haraway), éste ha sido y continúa siendo empleado no solo en las investigaciones sino también en la práctica política.

Otro concepto de interés en esta investigación y característico de aquellas que tienen perspectiva feminista es el de trabajo doméstico invisible. Otra forma de denominarlo trabajo doméstico y cuidado no remunerado y se refiere aquel que se realiza sin pago y que históricamente se ha asignado a las mujeres. Contempla el trabajo doméstico y sus actividades, así como labores de cuidado de niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad o enfermas (ONU Mujeres, 2015).

En estrecha relación con este concepto, está el de división sexual del trabajo. Este se refiere a la asignación de roles y tareas laborales específicas a individuos basados en su sexo-género. En sociedades con una división sexual del trabajo, se espera que los hombres se dediquen al trabajo productivo mientras que a las mujeres se asigna el trabajo reproductivo, es decir, el trabajo doméstico y cuidado no remunerado.

Los conceptos presentados anteriormente sirven entonces para explicar muchas de las diferencias que se encuentran entre hombres y mujeres cuando se estudia algún fenómeno en particular e incluso, muchas de las razones por las cuales se presentan ciertos fenómenos. Como se mencionó antes, su construcción como

conceptos partió de reconocer el sesgo androcéntrico que ha tenido históricamente la ciencia y su inclusión dentro de la investigación es clave para poder considerarla como feminista. En efecto: “en toda investigación feminista se considera siempre, de forma explícita o no, la división social y de géneros y se contempla su jerarquía” (Bartra, 2012, p.71).

Lo anterior pese a que existen múltiples corrientes dentro del feminismo y, por tanto, múltiples formas de explicar la profundidad y la forma en la que se produce, se manifiesta, se sostiene y se puede cambiar esta división y esta jerarquía. Es común escuchar que no existe feminismo sino feminismos, en plural. Asimismo, aunque puede hablarse de una perspectiva feminista o de un punto de vista feminista en tanto que considera ciertos conceptos e ideas de base, debe reconocerse su pluralidad. Generalmente, se presentan como principales propuestas teóricas el feminismo liberal, el radical, el materialista y el posmoderno. Sin embargo, en búsqueda de oponerse no solo al androcentrismo sino también al eurocentrismo, también se encuentran las propuestas teóricas de feministas latinoamericanas así como la apuesta del feminismo negro y del feminismo interseccional, en los cuales se articulan elementos como la raza, la etnia, la clase y la sexualidad.

Ahora bien, además de ciertos conceptos e ideas, lo que tienen en común estas propuestas y, lo que también permite hablar de una perspectiva feminista, es su interés por mejorar la condición de las mujeres (Harding). A ello se suma que una perspectiva feminista:

Prioriza ciertos aspectos y no otros (...) utiliza un marco conceptual diferente del que usaría, por ejemplo, el neoliberalismo, el marxismo de viejo cuño o cualquier otro y, por supuesto, lo primero de todo, porque elige determinados problemas a investigar que, a fin de cuentas, contribuyen a transformar la condición subalterna de las mujeres (Bartra, 2012, p.70).

Como se verá en esta investigación, aunque las cuestiones de sexualidad han estado presentes en el feminismo desde sus inicios, el interés por la sexualidad como un tema de estudio se hizo prominente a lo largo del siglo XX y XXI, con una creciente atención a la diversidad y la interseccionalidad en las experiencias sexuales de las mujeres. En particular, el tema de la autonomía reproductiva, del acceso a métodos anticonceptivos y de políticas planificación familiar ha llamado la atención de diversas autoras que parten de una perspectiva feminista.

En efecto, por su capacidad para visibilizar el orden patriarcal implícito en las políticas públicas y en las relaciones estado-sociedad en general, la planificación familiar ha sido considerada como un asunto clave en los estudios feministas (Anzorena, 2013). El lugar que se da a las mujeres no solo en el diseño y la implementación de estas políticas sino también en los estudios que empiezan a publicarse una vez se ponen en marcha esas políticas, dan cuenta de la situación de las relaciones patriarcales en sociedades específicas y en cierto tiempo y lugar. Por esta razón, en esta investigación no solo se parte de una pregunta básica para las investigaciones con perspectiva feminista (¿dónde están las mujeres?) sino que también se observa la forma en la que son consideradas.

Finalmente, en lo que respecta a la perspectiva feminista existe la pregunta respecto a su método específico o a la forma en la que procede para recabar información. Junto a Harding, aquí se considera que no existe como tal un método feminista. Todos pueden estar al servicio de lo que sí puede considerarse propio de la perspectiva feminista, como ya se mencionó: visibilizar la división y la jerarquía entre hombres y mujeres a la vez que buscar caminos para la transformación.

1.6. La propuesta metodológica en esta investigación

En esta sección se presenta la propuesta metodológica construida para esta investigación retomando la información presenta anteriormente, es decir, en

cumplimiento del primer objetivo de la investigación que consistió en revisar literatura sobre el cambio en las políticas públicas que permitiera llegar a este punto.

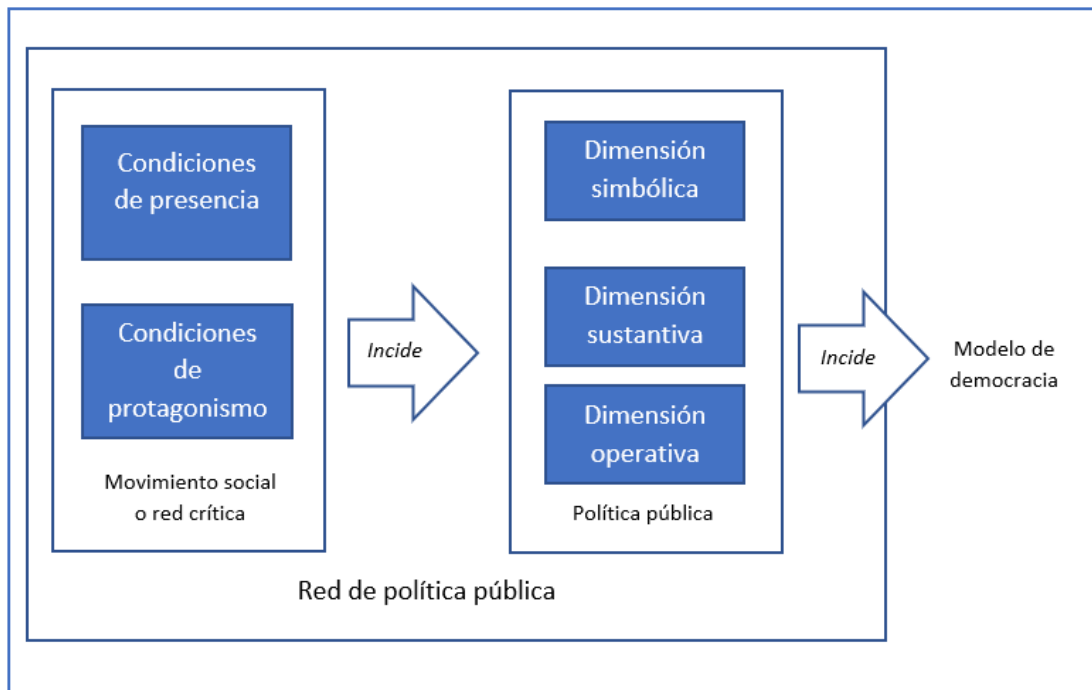
De manera que, según la información presentada hasta el momento, puede decirse que esta investigación se inscribe dentro del subcampo de los *policy studies*, es decir, de aquella ruta de conocimiento/investigación de las políticas públicas que de acuerdo con Laswell (1992) se concentra en el estudio del proceso de las políticas, para comprender cómo ha sido en un contexto específico. Se diferencia, pues, de las investigaciones enmarcadas en el subcampo de los *policy analysis*, cuyo interés está en la investigación “para las políticas”, es decir, para la formulación de mejores políticas o la toma de mejores decisiones (Del Castillo, 2015).

En lo que respecta al enfoque teórico, más que retomar alguno de los presentados como los principales o dominantes, se emplea el modelo construido por Ibarra, Marí y Gomá, (2002a) para explicar por qué algunos movimientos sociales o redes de acción colectiva crítica logran impactar las políticas públicas. Esta elección tiene que ver con la falta observada por Capano (2015) en la que incurren los enfoques teóricos principales respecto a lugar marginal que dan en sus marcos explicativos a la acción colectiva como motor del cambio en las políticas públicas.

Esta elección también se sustenta en que el objetivo de esta investigación no es explorar cuáles son en general los factores que explican el cambio en la política pública de planificación familiar de Colombia entre 1966 y 2014; sino aislar para su análisis uno solo de los posibles factores explicativos de ese cambio (la acción colectiva del movimiento social de mujeres). De manera que se retoma aquella idea de Capano (2015) según la cual para el análisis del cambio en las políticas públicas conviene asumir una “perspectiva mecanicista”, en la que se selecciona un solo mecanismo causal de entre todos los factores potenciales asociados al cambio como el relevante para el estudio.

Ahora bien, pese a que el modelo construido por Ibarra, Marí y Gomá (2002a) es el que sirve de base, en esta investigación se reelabora (Gráfica 2) para hacer énfasis en la idea compartida por varios autores de que las políticas públicas están constituidas por tres dimensiones. De hecho, como se mostró en la sección anterior, Ibarra, Marí y Gomá (2002a) comparten esta idea y definen en sus propias palabras esas dimensiones, pero tanto en su modelo como en su aplicación empírica al estudio de tres casos que presentan en su libro, desarrollan poco esta propuesta.

Gráfica 2. *Esquema para analizar la incidencia de un movimiento social o red colectiva crítica en una política pública.*



Fuente: elaboración propia

La aplicación del modelo se hace atendiendo a los objetivos específicos planteados para la investigación con información obtenida de las diversas fuentes consultadas (ver Tabla 1). Así, los conceptos de condiciones de presencia y condiciones de protagonismo sirven al objetivo de describir el desarrollo de las organizaciones de mujeres en Colombia como actores con incidencia política para ubicar en el tiempo

la incorporación de las luchas en favor de la salud sexual y reproductiva en sus discursos y repertorios de acción. Mientas que las tres dimensiones de la política son las que se observan en detalle para dar cuenta del objetivo de establecer relaciones entre los cambios de la política pública y las acciones de las organizaciones de en el periodo objeto de estudio (1966-2014). Por su parte, lo que se presenta en el modelo (Gráfica 2) como un resultado indirecto de la incidencia que tiene un movimiento social o red colectiva crítica en una política pública (la incidencia en el modelo de democracia), se emplea para la elaboración de las conclusiones generales de la investigación.

Finalmente, es de anotar que el periodo de estudio de más de 40 años (desde 1966 hasta 2014) se seleccionó para examinar la incidencia del movimiento de mujeres en la política pública de planificación familiar desde que esta empezó a ser configurada (1966) y hasta una fecha reciente (2014). Pero también para atender a las recomendaciones presentadas en la sección anterior de este capítulo, relativas a la necesidad de considerar un periodo largo para poder observar patrones de cambio y de influencia de los movimientos sociales en las políticas públicas.

1.5 Conclusiones del capítulo

En este capítulo se pone de presente la complejidad que tiene el estudio del cambio en las políticas públicas. Esto se debe fundamentalmente a que hay múltiples definiciones de lo que es y de lo que compone una política pública y, por lo tanto, poco consenso respecto a cuáles son los elementos deben estudiarse para establecer qué es lo que cambia cuando se habla de cambio en las políticas públicas. A ello se suma el hecho de que hay múltiples asuntos de interés al momento de abordar el tema: causas, efectos y significados son los asuntos sobre los que suele construirse teoría al respecto.

La falta de consenso frente a cómo abordar el estudio del cambio cuando el objeto de estudio es una política pública dificulta los estudios comparados, el desarrollo

de teoría y el establecimiento de pautas o variables específicas para hacer análisis. Aunque puede notarse una sofisticación de las propuestas teóricas a lo largo del tiempo e incluso aunque puede observarse puntos de encuentro entre ellas, la literatura sobre el cambio de políticas públicas parece un rompecabezas, empleando la palabra que usa Capano (2015) para describir este campo de estudio.

Pese a esta falta de consenso, se encuentran puntos de encuentro entre quienes estudian el tema del cambio en las políticas públicas. Así, por ejemplo, hay consenso respecto a la idea de considerar a las políticas públicas como un proceso social en el que diversos intereses, ideas e instituciones están en juego y no como una sucesión de decisiones racionales para dar solución a un problema. Otra idea sobre la que hay consenso en lo que respecta al estudio del cambio de las políticas públicas tiene que ver con su desagregación en dimensiones o partes. Aunque puede cambiar la forma en la que se definen esas partes, en términos generales se considera que son tres las dimensiones constituyas de una política: la simbólica o conceptual, asociada a los fines, los axiomas normativos y los discursos e ideas respecto al deber ser de la política; la sustantiva, relacionada con las decisiones que efectivamente se toman y que constituyen los objetivos formales de la política; y la operativa, relativa a los instrumentos o los elementos más concretos de las políticas.

Además, hay cierto consenso en la literatura respecto a los enfoques que han logrado sobreponerse a la profusión de propuestas para consolidarse -pese a sus diferencias- como los dominantes. Estos son: El enfoque de las corrientes múltiples; el enfoque del equilibrio puntuado o interrumpido y el marco de las coaliciones promotoras. En común también se encuentra la orientación de los enfoques a buscar los mecanismos causales del cambio. Sin embargo, una limitación que tienen estos enfoques es que privilegian los factores estructurales y exógenos como los de mayor fuerza explicativa, lo que ha llevado, según algunos

autores, a que se dé un lugar marginal al estudio de la agencia y de los actores (individuales o colectivos) como motores del cambio.

Por esta razón, se dice que está en ciernes el estudio de la incidencia que tienen actores colectivos como los movimientos sociales y los grupos de presión en el cambio de las políticas públicas. Esto, pese a que en la literatura sobre las políticas públicas es creciente el interés sobre los efectos que el liderazgo la acción de los actores colectivos; y a que, de manera paralela, en la literatura sobre movimientos sociales se busque cada vez más prestar atención a los resultados que la acción colectiva puede tener en el cambio social y en sus expresiones (como pueden serlo las políticas públicas).

Con todo, las herramientas teóricas que se han desarrollado desde el estudio de uno y otro tema (políticas públicas o movimientos sociales) son útiles para avanzar en la investigación sobre sus relaciones. Particularmente, son de utilidad los conceptos de gobernanza, redes de política pública, estructura de oportunidades política y movimiento social o red de acción colectiva crítica.

Puesto que se esfuerza en vincular estos conceptos, uno de los textos identificados como de mayor relevancia es el de Ibarra, Gomá y Martí (2002). En este, se presenta un intento deliberado por relacionar el estudio de los movimientos sociales con el impacto que pueden tener en las políticas públicas y, por tanto, en el modelo de democracia. Además, se propone un modelo de análisis que, reelaborado, es el que se retoma en esta investigación

2.El movimiento social de mujeres de Colombia como red de acción colectiva crítica con capacidad de incidencia política

“Las oportunidades políticas abren el camino para la acción política, pero los movimientos sociales también crean oportunidades para esta”

Gamson y Meyer, 1996, citados en Ibarra, Gomá y Martí, 2002, p.35.

El objetivo de este capítulo es describir el desarrollo de las organizaciones sociales de mujeres y, por tanto, del movimiento social de mujeres en Colombia, si se entiende el término “movimiento” en su sentido amplio, tal como fue definido en el capítulo anterior⁹. El propósito del capítulo es ubicar en el tiempo la incorporación de las luchas en favor de la salud y los derechos sexuales y reproductivos y particularmente de la planificación familiar en los discursos y repertorios de acción de este movimiento social.

Para ello, se hace un recorrido por la historia de este movimiento social lo que permite observar cómo a lo largo de casi un siglo de lucha, las mujeres de Colombia han logrado conformar una red de acción colectiva crítica que cuestiona, hasta lograr transformaciones importantes, el orden social patriarcal promovido por

⁹ Es decir, como “un actor político colectivo de carácter movilizador (y, por tanto, un espacio de participación) que persigue objetivos de cambio a través de acciones (generalmente no convencionales) y que para ello actúa con cierta continuidad, a través de un alto nivel de integración simbólica y un bajo nivel de especificación de roles, a la vez que se nutre de formas de acción y organización variable” (Ibarra, Gomá y Martí, 2002, p.23).

la Iglesia Católica y las autoridades públicas desde la colonia (Melo, 2018). Este orden social patriarcal se basa en la clasificación y jerarquización de hombres y mujeres a partir de la diferencia sexual (Espinal Pérez y Ramírez Brouchoud, 2006), para las mujeres, el trabajo de cuidado (reproductivo) y el ámbito de lo privado, desvalorizado, puesto que no produce riqueza; para los hombres, el trabajo productivo (remunerado) y el ámbito de lo público, de gran valor puesto que es donde se produce riqueza y donde se toman las decisiones públicas.

Además, este recorrido por la historia de luchas de las mujeres permite observar cómo todas sus demandas están relacionadas, puesto que todas contribuyen a que se rompa la triada mujer-madre- cuidadora que sustenta ese orden social patriarcal y al objetivo de alcanzar la igualdad de género y la liberación de las mujeres de los roles y estereotipos de género. Así, cada derecho conquistado, trabajar de manera remunerada, estudiar, votar, contribuye a la liberación de las mujeres al construir una representación de ellas en donde su función no es únicamente la de madre, a la vez que crea las estructuras de oportunidad para que, como grupo social históricamente excluido, las mujeres ganen presencia y protagonismo en el espacio público político en el que antes del siglo XX, todas las decisiones se tomaban sin ellas.

Entre las y los teóricos de los movimientos sociales, desde Tarrow (1994) hasta Della Porta y Diani (2006, 2015), es frecuente hablar de una división en “olas”, “ciclos de protesta” o “ciclos de acción colectiva” para referirse a la forma cambiante de los movimientos sociales a través del tiempo como resultado de su interacción con un entorno y con unos actores también cambiantes (Garrido Rodríguez, 2021). Aunque existen críticas respecto a esta forma de clasificar la trayectoria de un movimiento social tan diverso como el movimiento de mujeres o feminista (Garrido Rodríguez, 2021), en este capítulo se emplea para dar cuenta de la historia del movimiento social de mujeres en Colombia.

En este sentido, el capítulo se estructura secciones construidas a partir de los tres grandes ciclos de acción colectiva que han tenido las mujeres colombianas hasta 2014. En la primera sección se presenta el primer ciclo acción colectiva de las mujeres (1920-1975), en donde no se puede hablar de la existencia de un movimiento social de mujeres o red crítica de mujeres propiamente dicha, pero se vislumbra su génesis y se obtienen los primeros resultados: los derechos económicos y políticos. En la segunda sección, se presenta el segundo ciclo de acción colectiva de las mujeres (1975-1991), en donde la lucha se concentra el reconocimiento de las necesidades sanitarias específicas de las mujeres y de los derechos sexuales y reproductivos y en donde el movimiento social de mujeres se consolida. En la tercera sección, se presenta la tercera ola o ciclo de acción colectiva de las mujeres colombianas (1991-2014), en ella, el movimiento social se configura como una red de acción colectiva crítica y se busca la expansión y la concreción de los derechos conquistados. Finalmente, en una cuarta sección se presentan las conclusiones del capítulo.

2.1 Primer ciclo de acción colectiva de las mujeres en Colombia: de los movimientos sociales al nacimiento del movimiento social de mujeres (1920 – 1975)

Los antecedentes del movimiento de mujeres de Colombia pueden encontrarse en las primeras décadas del siglo XX, concretamente en la década de los veinte, cuando la situación de las mujeres empieza a cuestionarse de la mano de los intentos de creación de movimientos de izquierda, confederaciones sindicales, movilizaciones obreras y de campesinos e indígenas (Villareal, 1994, p.66). Así, las primeras demandas de las mujeres como sujetos sociales se dieron en el marco de las demandas de clase; y los asuntos que inicialmente congregaron a las mujeres se relacionaron con su subordinación económica en el matrimonio, sus limitados derechos de posesión y su reclamo por mejores condiciones salariales (Villareal, 1994, p.66). Son bien reconocidos los liderazgos de María Cano y Betsabé Espinosa en esta época, así como la inclusión de demandas relacionadas con la

igualdad para las mujeres en el naciente Partido Socialista Revolucionario y en el naciente movimiento obrero.

Además, ya que la educación se entendió como un medio para superar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, la lucha por el acceso a la educación superior también fue uno de los asuntos que aglutinó a las mujeres colombianas de principios del siglo XX, no solo a las trabajadoras sino también de las clases sociales media y alta, muchas de las cuales se dedicaban “al cultivo de las artes y las letras” (Villareal, 1994, p.66). Por esta razón, frecuentemente la participación de las mujeres se dio a través de la escritura de ensayos y la fundación de periódicos y revistas en las que no solo se reclamaba frente a los temas relacionados con las desigualdades en el ámbito laboral y familiar, sino también frente a la falta de derechos civiles y políticos de las mujeres.

De esta manera, en 1930 el derecho de las mujeres a participar de las contiendas electorales (a votar, pero también a ser elegidas para cargos de elección popular) empezó a ser uno de los asuntos principales de debate en la agenda pública y un objetivo de la acción colectiva de las mujeres (Villareal, 1994). El cambio de gobierno a manos liberales en 1930 fue una EOP que permitió algunos avances en su condición jurídica (Archila, 2013, p.13).

En el mundo occidental, con mayor impulso en los países del norte global, el tema ya llevaba un largo proceso como asunto que merecía pasar de la agenda pública a la agenda gubernamental; y los congresos y las conferencias internacionales ya llevaban tiempo consolidándose como espacios importantes para promover la participación de las mujeres, la difusión de ideas a favor de sus derechos y para apelar a los Estados miembro a hacerse cargo de garantizarlos.

Un hecho importante en este sentido fue IV Congreso Internacional de Mujeres Ibéricas e Hispanoamericanas, que se celebró en Colombia en diciembre de 1930, ya que este fue el escenario en el que, por primera vez, las mujeres colombianas debatieron temas de su interés ante el público. En palabras de Villareal (1994): “La

primera presencia pública de las mujeres para debatir sobre sus intereses fue este Congreso” (p.84).

La Cámara de Representantes de Colombia fue socia para la realización de este Congreso, ya que consideró que era un espacio en el que “se propiciaba un feminismo que reivindicaba los valores del hogar y la moralidad” (Villareal, 1994, p.82). Esto es expresivo de la forma en la que se recibían las ideas a favor de la igualdad de las mujeres, siendo aceptables algunas (las que no trastocarían el orden social o eran afines al proceso de modernización que empezaba a impulsar la élite política) e inaceptables otras (las que reclamaban cambios más profundos o cuestionaban la raíz de las desigualdades, como lo es la división sexual del trabajo).

Así, el contexto de un gobierno liberal fue fecundo para que se discutieran y posteriormente se implementaran medidas como la inclusión de capitulaciones matrimoniales que permitían a las mujeres administrar sus propios bienes (Ley 28 de 1932). También en la década de los 30 hubo pasos importantes hacia el reconocimiento de los derechos de las mujeres, como el acceso al bachillerato (Decreto 1874 de 1932) y a la universidad (Decreto 1972 de 1933), “lo que no significó que en la práctica este ingreso se diera en igualdad de condiciones especialmente para profesiones “no femeninas” (Archila, 2013, p.13). Incluso en el papel se siguieron reproduciendo desigualdades. Por ejemplo, en el artículo 3 de este último Decreto, se señala que: “La enseñanza secundaria para señoritas y para varones, que aspiren a la carrera del magisterio, comprenderá el siguiente p^éns^um, distribuido en seis años, a excepción, para los varones, de la clase de oficios domésticos” (*Decreto 1972, 1933, p.4*).

Además, otros temas sobre los que también había interés no fueron acogidos sino hasta un par de décadas después, como es el caso de los derechos políticos, concretamente al voto. Esto, debido a las posiciones en contra de gran parte de la población, incluso entre la población de mujeres, ya que se consideraba que el

acceso de las mujeres a la vida pública y al ejercicio de la política pondría en riesgo instituciones como la familia o el matrimonio.

La presión de las mujeres era, sin embargo, manifiesta y la situación de desprotección social en la que se encontraban era cada vez más reconocida como un obstáculo para el desarrollo de los países y un signo de su atraso. En la VIII Conferencia Internacional Americana que tuvo lugar en 1938 en Lima se aprobó la Declaración a favor de los derechos de la mujer, que constó de tan solo dos artículos: “1) Declarar que la mujer tiene derecho: a) igual tratamiento político que el hombre, b) A gozar de igualdad en el orden civil, c) A las más amplias oportunidades y protección en el trabajo, y d) Al más amplio amparo como madre; y 2. Encarecer a los Gobiernos de las Repúblicas Americanas, que aún no lo hayan hecho, que adopten, con la urgencia posible, la legislación consiguiente para la realización integral de los principios contenidos en la presente declaración” (*Declaración de Lima a favor de los derechos de la mujer, 1938*).

Los movimientos sociales y los partidos políticos que se consideraban más progresistas empezaron a incluir entre sus discursos y programas asuntos relativos a la búsqueda de mejores condiciones para las mujeres, sobre todo desde su visión de ellas como madres y esposas. Por ejemplo, en el programa del partido liberal aprobado en 1935, se señala que: “ El Estado emprenderá la defensa colectiva de la mujer y se propone movilizar los recursos legales, científicos y económicos necesarios para disminuir los peligros de la maternidad mal atendida, a la vez que proteja la dificultad de la mujer, los derechos de la descendencia” (Gerardo Molina, 1978, citado en Villareal, 1994, p.88). A su vez, las activistas más visibles a favor de los derechos de las mujeres encontraron en el partido liberal el lugar ideal para su militancia: Ofelia Uribe, Susana Olózaga, Georgina Fletcher y Cleotilde de Ucros fueron las más reconocidas (Villareal, 1994, p.88). En 1936, la reforma constitucional otorgó a las mujeres el derecho a ocupar cargos oficiales, aunque esto no significó que las mujeres entraran masivamente a la administración pública (Archila, 2013, p.13)

También los sindicatos fueron espacios de reivindicación, particularmente de las mujeres trabajadoras o de los “sectores populares” (Villareal, 1994). En estos espacios, las mujeres se manifestaron a través de huelgas o memoriales firmados por grupos de ellas con la intención de llamar la atención de las autoridades frente a problemáticas específicas y estrechamente relacionadas con sus experiencias de vida como “obreras-madres” (Villareal, 1994). Entre sus demandas estaban las pensiones por maternidad, la prohibición de despidos por embarazo e incluso por cumplir 30 años, muchas de las cuales fueron reconocidas en la Ley 53 de 1938 y en el Decreto 1632 de 1938 (Ortegón Soto, 2016).

Aún sin derechos civiles y políticos en iguales condiciones que los hombres, las mujeres de la época fueron muy activas e hicieron presencia en el ámbito público a través de la asistencia social o el trabajo comunitario. De esta manera participaban políticamente desde la exclusión, acogiéndose al rol de cuidadoras tradicionalmente asignado a las mujeres (Villareal, 1994). Fue muy común en la década de los 30 y principios de los 40 la fundación de Comités barriales femeninos o de grupos y asociaciones para beneficiar a las poblaciones en mayor desprotección social, como las mujeres más pobres, los niños y las personas mayores. Entre otras, destacaron grupos como la Legión Femenina (Barranquilla), el Sindicato de la Aguja (Bogotá), el Centro de acción social de la mujer para el sector infantil (Bogotá), entre otras (Villareal, 1994).

En todo caso, no es la década de los 40 que estas experiencias logran cristalizarse en formas organizativas para la incidencia política en favor de sus propios derechos. En efecto, fue solo hasta mediados de la década de los 40 que las mujeres empezaron a organizarse para demandar sus derechos. El contexto fue el de la agitación social y el crecimiento de las demandas de la población en general debido a los altos precios de los alimentos que llevaban al hambre, etc. De manera que, más que una consciencia feminista, lo que movilizó inicialmente a las mujeres fue la precariedad económica que se vivía en ese momento, que las golpeaba más fuertemente a ellas como grupo social debido a la condición de dependencia económica en la que vivían, a que ganaban sueldos más bajos que sus pares

hombres y a que muchas tenían solas uno o varios hijos a cargo. Situaciones frente a la que no podían tomar decisiones debido a la condición de ciudadanas de segunda categoría que tenían al no poder votar.

El gaitanismo fue muy importante en esta época para hacer exigencias de justicia social y económica y, dentro de éste, algunas mujeres encontraron una manera de hacer sus reivindicaciones sobre todo desde la perspectiva las mismas como una clase social. Así, muchas mujeres apoyaron el gaitanismo y fueron iniciadas en la participación política por el gaitanismo (Villareal, 1994, p.99). Además, porque se concibió que el derecho al voto de las mujeres podría influir en que hubiera cambios en favor de toda la sociedad y particularmente de las familias y las poblaciones más desprotegidas, este fue el principal aglutinador de la acción colectiva de las mujeres.

En la búsqueda de este derecho, se crearon las primeras organizaciones de mujeres para la incidencia política. La primera fue la Unión Femenina de Colombia (UFC), en 1944. Se conformó con 70 mujeres profesionales vinculadas a los partidos políticos tradicionales o a la jerarquía católica y con una junta de asesores, todos ellos hombres pero defensores de los derechos de las mujeres en el Congreso y en medios de comunicación (Villareal, 1994, p.).

Entre las necesidades identificadas por la UFC para orientar su acción estaban mejorar la situación cultural y económica de las mujeres y hacer incidencia política en el Congreso y en el ejecutivo (Villareal, 1994). Por esta razón, se dedicaron a la capacitación técnica de otras mujeres; a la demanda de inspección sobre la instrucción femenina; a la conformación de una cooperativa para recaudar fondo y apoyar a las asociadas; y a la construcción de argumentos para la incidencia política con miras a la reforma de la constitución.

Además de estas acciones, la UFC también se dedicó a tareas propias de los movimientos sociales, como conseguir nuevos miembros, mantener el compromiso de aquellos con los que se cuenta, conseguir cobertura de los medios de

comunicación y movilizar el apoyo de grupos extensos (McAdam, 1997, citado en Ibarra, Gomá y Martí, 2002, p.30). Así, buscó la actualización del censo para saber cuántas mujeres había en el país (para lo cual reclamó la colaboración del gobierno) e incluyó entre sus propósitos lograr representar los intereses de las mujeres de todos los sectores, así como reunir por lo menos una vez al año a estas mujeres en un Congreso Nacional de Mujeres, a celebrarse en cualquier ciudad del país para extender la organización en todo el país (Villareal, 1994, p.).

A lo largo y ancho del país, otras organizaciones de mujeres se conformaron entre 1944 y 1945. Algunas de ellas aparecen mencionadas en registros o textos de la época, como la Agrupación Patriótica Femenina de Bucaramanga; los Comités Femeninos Antinazi; la Acción Feminista Nacional; la Liga de Acción Feminista Colombiana, las Legiones Femeninas o la Organización Departamental Femenina del Atlántico, el Comité Femenino Manuela Beltrán (Luna, 2001).

En 1945 se realiza el Primer Congreso Nacional de Mujeres¹⁰ promovido por la UFC. Este “reunió a estudiantes, obreras y mujeres de clase media de todo el país, entre las que había liberales, conservadoras, socialistas, católicas y sin partido” (Luna, 2001, p.113). Su objetivo fue: “agrupar a todas las mujeres colombianas y asociaciones femeninas del país entorno al anhelo de adquirir la plenitud de los derechos ciudadanos” (Villareal, 1994, p. 102). Aunque se trataron varios asuntos (derechos de las mujeres, prestaciones sociales, cultura, educación y reconstrucción de la postguerra, “se centró en afirmar la democracia frente al fascismo y en la protección de la maternidad y ‘el niño’” (Luna, 2001, p.114).

Producto de este Congreso, surge la Alianza Femenina de Colombia (AFC) como una organización más plural respecto a su antecesora, en la que se incluyeron de entrada a mujeres obreras y de los barrios populares. Es esta organización predominaron las mujeres vinculadas a los partidos de tendencias socialista

¹⁰ En la literatura aparece nombrado de diferentes maneras, como: Conferencia Nacional de Mujeres o Congreso Nacional Femenino.

(Villareal, 1994, p. 102). El objetivo de esta organización fue aunar esfuerzos para conseguir el derecho de las mujeres al voto y tuvo seccionales en varios departamentos: Atlántico, Antioquia, el Valle y Cauca. En estas seccionales las mujeres no solo se ocuparon de luchar por el voto sino también de asuntos relacionados con los deberes femeninos como la alimentación y la formación de los niños (Luna, 2001).

Pese a la diversidad de las mujeres y a su afinidad con corrientes políticas o ideologías también diversas, el asunto del voto y de la exclusión política las afectaba a todas. Esto hizo que pudieran dejar lado las diferencias para la búsqueda de este objetivo común y para obtener el apoyo político y popular necesario para alcanzarlo. En este sentido el voto fue el motor de la movilización de las mujeres y lo que origino lo que se conoce como “el movimiento sufragista” (Villareal, 1994, p.104). La UFC y la AFC fueron las organizaciones que más visibilidad lograron al respecto y, para mantenerse unidas, las “líderes de la Unión fueron nombradas en los organismos de la Alianza” (Villareal, 1994, p.102).

Las estrategias que las organizaciones que conformaban el movimiento sufragista emplearon para la incidencia política a favor del voto fueron varias. Por un lado, para fortalecerse como movimiento y sensibilizar a las mujeres respecto a la importancia de luchar por sus derechos y de formarse, se diseñaron cursos y se buscó la creación de una biblioteca feminista (Villareal, 1994). También se hicieron conferencias y congresos en los que se reunieron a debatir como movimiento respecto a los asuntos que afectaban a las mujeres y a la forma de articular sus acciones para lograr los cambios que consideraban necesarios. Así por ejemplo, en 1946 se llevó a cabo el II Congreso Nacional de Mujeres.

Por otro lado, para ganar favorabilidad en la opinión pública, se crearon boletines y revistas como El Boletín de la Unión Femenina, la Revista Agitación femenina en Tunja (de difusión nacional y quizá la más importante como canal del movimiento sufragista) y la Revista Mireya de Bogotá. Estas se sumaron a las ya existentes desde años anteriores como las revistas Letras y Encajes, Aurora y Catleya,

aunque se diferenciaron de ellas por su mensaje más directos respecto a la defensa de derechos como el voto (Villareal, 1994). También se crearon espacios radiales como el Programa Sutilezas, La Hora Feminista, La Hora Azul, La Hora Cultural y la Tribuna Femenina Liberal de Radio Cristal. Las movilizaciones obreras y los espacios en partidos políticos y sindicatos también sirvieron a las mujeres para convocar a otras a defender, además de sus intereses de clase, sus intereses como mujeres (Villareal, 1994).

“Hacia arriba” o para influir en las decisiones públicas y en la agenda gubernamental, las estrategias fueron de incidencia a través de contactos o redes de amigos o familiares, para que representaran las demandas de las mujeres y particularmente, de las reformas que debían hacerse para permitir el voto a las mujeres. Fue corriente también la presentación de cartas o memoriales al Congreso firmadas por varias mujeres (Villareal, 1994). Entre ellas se destaca el memorial firmado por más de 500 mujeres que se presentó al Congreso de la República en 1945 solicitando que se estudiara la reforma propuesta por el Ejecutivo al artículo 14 de la Constitución Nacional, en el que decía que: “La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Sin embargo, la función del sufragio y la capacidad para ser elegido popularmente, se reservan a los varones” (Artículo 14 de la Constitución Política de Colombia de 1986 y que estuvo vigente hasta 1954).

“Hacia afuera” o para conseguir la solidaridad internacional respecto a las demandas a favor de sus derechos, las mujeres del movimiento sufragista buscaron contactos y se fortalecieron las relaciones con los que también estaban promoviendo una agenda favorable a los derechos de las mujeres en los países de América Latina, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y las organizaciones feministas de otros países como la Alianza Femenina Ecuatoriana o la Alianza Femenina Venezolana. Para ello, se firmaron y recibieron cartas en apoyo a estas organizaciones y se asistió o promovió la realización de eventos donde se debatía sobre el estado de los

derechos de las mujeres en el mundo y en la región. Así, en 1948 se realizó la Convención sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer en Bogotá en el marco de la IX Conferencia Interamericana de Mujeres. Estas convenciones fueron muy importantes para el movimiento en la medida en que les permitía hacer reclamos frente a su implementación.

Hasta 1948, “la fuerza del movimiento sufragista aumentó y sus reivindicaciones involucraron en mayor medida a la prensa y la radio del país, a los políticos y a la opinión pública” (Luna, 2001, p.111). Se enfrentaron a diferentes ideas que buscaban restarles influencia o desestimar la legitimidad de sus demandas. Por ejemplo, se decía del movimiento que era elitista porque no era masivo y porque la mayoría de memoriales que llegaban al congreso era firmados por una minoría de mujeres respecto al total de la población. Entre los liberales y los afines a las ideas de la izquierda política, se pensaba que de obtener el derecho al voto, las mujeres votarían conforme al dictado de los sacerdotes. Entre los conservadores, que el acceso de las mujeres al voto y a la participación en la política formal trastocaría los valores y quitaría encanto a la vida privada. Entre los líderes de unos y unos partidos o corrientes políticas que se mostraban más favorables a reconocer el derecho de las mujeres al voto —entre ellos el liberal Jorge Eliecer Gaitán— el “pero” se ponía en la falta de capacitación que ellas tenían y la solución se encontraba en brindar derechos restringidos o graduales, como votar y ser elegidas popularmente solo en ciertos niveles de representación (Consejos y Asambleas).

A partir del 9 de abril de 1948, cuando la violencia que se vivía en el país desde un par de años antes se recrudeció por el asesinato de Gaitán, las mujeres no solo se enfrentaron a estas ideas sino a otras dificultades. Por esta razón, el año 1948 es un punto importante en el primer ciclo de acción colectiva de las mujeres de Colombia. Esto, porque el recrudecimiento de la violencia en Colombia a partir del asesinato de Gaitán afectó a las mujeres como como parte del conjunto de la sociedad, pero también porque significó un retroceso para las mujeres del movimiento sufragista en términos de la publicidad y el apoyo político que habían

ganado hasta entonces. Aunque muchas mujeres siguieron organizadas, la violencia llevó a las mujeres a dejar en segundo plano algunas de sus demandas específicas para apoyar el activismo por la paz y para participar en el espacio público a partir de la conformación de grupos de solidaridad u organizaciones cívicas como la Sociedad Amor a Bogotá, para reconstruir la ciudad después del 9 de abril.

Sin embargo, la lucha por el voto no paró y la experiencia de rebeldía de muchas de las mujeres que apoyaron el gaitanismo fue de utilidad para que esto fuera así (Villareal, 1994). Tampoco en el Congreso cesó el debate respecto a este derecho para las mujeres. Al contrario, se hizo más acalorado debido al contexto de confrontación —a muerte— que se daba entre los partidos políticos tradicionales (El Liberal y El Conservador). Además, los temores de uno y otro lado respecto a la incursión de las mujeres a la política formal se agudizaron, sobre todo aquel miedo a que al aumentar de tal manera (más del 50% de la población) la base electoral, se beneficiara al partido contrario y no al propio.

Por esta razón, no se aprobaron las propuestas apalancadas por el movimiento sufragista que se presentaron en 1948 en el Congreso para ampliar los derechos civiles y políticos de las mujeres. Ni siquiera pese a que en ellas, lo que se propusiera fuera un reconocimiento restringido de los derechos. Esto es, desempeñar algunos cargos de elección popular en Consejos y Asambleas, pero no aquellos de autoridad o jurisdicción (alcaldías, gobernaciones, presidencia, etc.) y permitiéndoles votar, pero solo en algunos niveles de representación (Villareal, 1994). Ni siquiera en 1949 fue aprobado por el Congreso la propuesta de decreto que el gobierno (militar) presentó para ratificar la Convención Interamericana sobre la Concesión de los derechos civiles a la mujer y reformar el artículo 15 de la Constitución Nacional que negaba a las mujeres el voto. Tampoco la propuesta de constitución que el gobierno de Laureano Gómez presentó en 1953 en la que se concedía el voto en los Consejos a padres de familia, hombres y *mujeres casadas* (Villareal, 1994).

Pese a las dificultades y a la falta de cooperación de los hombres en el Congreso, las mujeres organizadas en la lucha por sus derechos siguieron haciendo presión. Desde sus distintas sus afinidades ideológicas, buscaron fortalecerse como movimiento, difundir sus ideas y ganar favorabilidad, aunque las activistas afines al partido liberal y al socialista habían perdido gran parte de los apoyos y de los espacios para la difusión de sus ideas de los que gozaban cuando era el partido Liberal el que estaba en el poder. En este sentido, fueron las activistas de tendencia conservadora las que mayor margen de acción tuvieron, al menos hasta 1953 cuando tras un golpe de estado se estableció un régimen militar que duró siete años.

Las estrategias que las organizaciones que conformaban el movimiento sufragista emplearon siguieron siendo las conferencias o congresos, la formación de otras mujeres y su sensibilización frente sus carencias en términos de derechos, la difusión de sus ideas en periódicos o espacios radiales, las cartas y los memoriales para exigir reformas en el Congreso, la búsqueda de solidaridad internacional, la participación en convenciones y conferencias internacionales, etc. A ello que se sumó la creación de comités femeninos dentro de los partidos. Así, durante este periodo de tiempo surgieron el Comité Nacional Femenino del Partido Liberal; la Asociación Femenina (Liberal), el Comité Nacional Femenino del Partido Conservador, la Organización Regional del Tequendama (Partido Comunista), el Grupo de Mujeres de Viotá (Partido Comunista) y la Asociación Democrática de Mujeres (Partido Comunista).

También fue novedoso o diferente respecto al periodo anterior la convocatoria por parte de la Unión Femenina de Colombia (UFC) a una marcha de mujeres en la que hubo participación masiva (más de mil mujeres) (Villareal,1994). Aunque la respuesta que se obtuvo de las mujeres para participar probablemente tuvo que ver con que no se las convocó para aunar esfuerzos en la exigencia de sus propios derechos sino para demandar la paz.

El activismo de las mujeres por el derecho al voto en conjunción con la búsqueda de salidas a la violencia animó la emergencia de imágenes de la mujer como salvadora. Muchas (y muchos) argumentaron que de obtener los derechos civiles y políticos, su énfasis sería en la política social y sus objetivos se relacionarían con buscar la paz y el progreso de la nación o mejorar las condiciones de vida en los hogares y para las personas más desprotegidas: “En la situación de convulsión social, el perfil de la mujer en la política estaba rodeado de una especie de mesianismo, por representar un símbolo sagrado que es el hogar y del gran valor moral que es la familia” (Villareal, 1994, p.130).

En 1953, después del Golpe militar, la UFC dejó de sesionar, lo cual lesionó en parte al movimiento sufragista, pues esta era junto con la AFC una de las organizaciones de mujeres que más lograba congregar y movilizar. Aunque hubo intentos de reactivarla, esto no sucedió hasta después de conseguido el derecho al voto. Por lo que fue a partir de la agrupación en otra organización que las mujeres se movilizaron para lograr este derecho: la Organización Nacional Femenina (ONF), conformada por sufragistas de los partidos liberal y conservador. La ONF fue fundada en 1954 y presidida por dos mujeres de la élite y con gran influencia entre los políticos: Bertha Hernández de Ospina, cercana al partido conservador y María Curre de Aya, al partido liberal (Villareal, 1994).

Desde la ONF, las mujeres lograron participar en la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC) conformada por el General Gustavo Rojas Pinilla en el poder, pese a que las militantes del partido liberal fueran desautorizadas por la Dirección Nacional del Partido. Muchas mujeres estuvieron detrás de quienes lideraron la participación¹¹ en este espacio estratégico, bien apoyando la preparación de los argumentos a exponer, bien expresando su apoyo a la ONF, como fue el caso de las mujeres agrupadas en las organizaciones afines o surgidas

¹¹ Por el partido liberal participaron Esmeralda Arboleda y María Currea de Aya; por el Partido Conservador, participaron Josefina Valencia de Hubach y Teresa Santamaría de González (Villareal, 1994).

con el apoyo del Partido Socialista. Con todo, la vida la ONF fue corta porque se agotó una vez conseguido el voto (Villareal, 1994, p. 141).

En 1954, en el marco de la reforma constitucional, la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC) aprueba el Acto Legislativo No. 3 del 25 de agosto de 1954 que reforma los artículos 15 y 171 de la Constitución Política de 1886 y que al hacerlo, otorga a las mujeres el derecho al “elegir y ser elegido, respecto de cargos de representación política, y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción” ya que elimina la frase relativa a que debe ser para ello un varón; y el derecho a votar ya que estableció explícitamente que: “Queda modificado el artículo 171 de la Constitución Nacional en cuanto restringe el sufragio a los ciudadanos varones” (*Acto Legislativo 3. Reformatorio de La Constitución Nacional, 1954*)

Después de obtenido el voto la acción colectiva de las mujeres que llegó a conocerse como movimiento sufragista se atomizó. Muchas mujeres consideraron que ya se había logrado el objetivo por el que llevaban luchando tanto tiempo. Además, enfrentar al gobierno militar de Rojas Pinilla en cuanto sus formas se hicieron cada vez más violentas les demandó atención, tiempo y esfuerzos

Sin embargo, hubo mujeres que consideraron que el derecho a votar era solo un paso adelante en la lucha por la igualdad real de las mujeres. En este sentido, se esforzaron por cualificar el voto de las mujeres, por promover la conformación de organizaciones de mujeres entre los diversos sectores sociales ocupados por ellas, por convocar a las mujeres profesionales para la elaboración de propuestas para cambiar las leyes que las desfavorecían, entre otras (Villareal, 1994). Entre otras cosas, para avanzar en estos propósitos se creó la Unión de Ciudadanas de Colombia UCC en 1957.

La Unión de Ciudadanas de Colombia (aun activa) nació en Medellín en 1957, aunque estuvo desde el principio conformado por “mujeres de diferentes ciudades, con formación académica y prestigio” (Montoya Ruiz, 2009, p.143). Según Villareal

(1994), las mujeres que la fundaron se inspiraron en la Liga de Mujeres Votantes de Estados Unidos y la concibieron como “una entidad cívico política no partidista, sin ánimo de lucro y en defensa de los principios democráticos de la mujer para su participación activa en el desarrollo socio-económico cultural del país y en el fortalecimiento de la familia” (p.150). Sin embargo, se creó para dar apoyo al del Frente Nacional (Archila, 2013, p.13).

En 1957, las mujeres ejercieron por primera vez su derecho al voto, después de que se convocara a la ciudadanía a votar a favor del Frente Nacional. La participación de las mujeres fue muy alta ya que el 41,7% de ellas participó. También fueron altas en gran parte de la población las esperanzas de paz tras la llegada al poder del Frente Nacional en agosto de 1958. En medio de esa esperanza, las mujeres fueron ganando espacio en la política formal. Participaron mediante la acción cívico política y mediante la acción partidista (Villareal, 1994). También fuera de la política formal o desde las márgenes, participaron en la vida pública mediante la asistencia social.

Con relación a la acción cívico política, fue importante el papel de la UCC y la Unión de Mujeres Demócratas (UMD). Mientras que la primera trabajó por ser un canal entre las mujeres y los partidos del Frente Nacional; la segunda lo fue entre las mujeres y los políticos del partido comunista (Villareal, 1994). También se diferenciaron en cuanto a sus acciones. Así, mientras que la UCC elaboró y apoyó o avaló proyectos legislativos para su presentación en el Congreso (aunque fueran los políticos de los partidos tradicionales los que los presentaran); la UMD trabajó con las obreras y con las esposas de los obreros, impulsando su participación con acciones de solidaridad en movilizaciones sindicales y huelgas (Villareal, 1994).

Frente a su participación desde la acción partidista, las mujeres hicieron parte de las actividades proselitistas de los partidos políticos para atraer más votantes mujeres. También impulsaron e hicieron parte de los comités y secretariados femeninos que se crearon al interior de los partidos, como la Acción Femenina Liberal, la Alianza Femenina Liberal, el Comité Nacional Femenino Liberal, la

Asociación Femenina Liberal o el Comando Nacional Femenino del Partido Conservador (Villareal, 1994).

En lo que respecta a la asistencia social durante esta época el trabajo de las mujeres fue clave para sostener las acciones de bienestar del Estado en proceso de modernización. De manera que las mujeres siguieron realizando acciones de solidaridad, trabajo comunitario y voluntariado que eran las formas en las que siempre habían participado al ser excluidas de la política formal. La diferencia respecto a épocas anteriores es que a partir de la década de los sesenta, estas acciones se enmarcaron en una política internacional, liderada por la Alianza para el progreso: “El estado utilizó la capacidad de las mujeres como agentes sociales para el desarrollo de la comunidad y su productividad como agentes económicos domésticos” (Villareal, 1994, p.54).

Desde la asistencia social y el trabajo comunitario se buscó mejorar la educación, la salud y, en general, las condiciones de vida de las personas más desprotegidas socialmente. Desde la acción cívico política y desde la acción partidista la búsqueda de las mujeres se orientó a lograr la participación igualitaria de las mujeres respecto a los hombres en la política. El propósito era llegar incidir realmente en la toma de decisiones públicas, no solo —aunque fundamentalmente—respecto a los asuntos que más afectaban a las mujeres, sino —tal como lo hacían los hombres—sobre todos los asuntos que afectaban a la sociedad.

Pero el desgaste del proyecto bipartidista y el desencanto de las mujeres frente a la política formal llego rápidamente cuando, después de pasado un tiempo, no lograron penetrar realmente en los escenarios de toma de decisiones públicas. También cuando fue evidente la instrumentalización de parte de los partidos Liberal y Conservador que les apoyaban para que votaran y consiguieran votos, pero no para que fueran elegidas o para que tomaran las decisiones (Villareal, 1994). El desencanto de las mujeres con la política formal fue notorio en las elecciones. De

acuerdo con Villareal “el promedio de votación entre 1958 y 1974 en elecciones de presidente fue de 36.6% frente a 54% de los hombres (Villareal, 1994, p.163)”.

En todo caso, el descontento no fue solo de las mujeres sino de muchas otras poblaciones y sectores sociales. Como resultado, es en este contexto que aparecen grupos de autodefensa campesina y sectores urbanos radicalizados que se transformaron en guerrillas. Para buscar alternativas a la propuesta bipartidista, se intenta crear sin éxito un movimiento político de mujeres y, con éxito, nuevos grupos políticos como el Movimiento Revolucionario MRL (1960-1968) y la Alianza Nacional Popular ANAPO (1964-1980) que reivindicaron las demandas de poblaciones y sectores excluidos, entre los que se encontraban las mujeres (Villareal, 1994).

De esta forma, muchas mujeres empezaron a participar activamente de estas nuevas plataformas para la acción social. Pero también hicieron frente al desencanto creando nuevas organizaciones de mujeres, fortaleciendo las que ya existían, difundiendo y debatiendo sus ideas –incluso ideas consideradas radicales para la época- y haciendo solicitudes directas de mayor participación en la toma de decisiones a los políticos al mando. Así, a principios de la década de los sesenta surgen la Avanzada Femenina Insurgente Nacional (AFIN), liderada por Ofelia Uribe y creada junto a 50 mujeres más con la idea de superar el sectarismo político y pensarse como mujeres para reclamar definitivamente la igualdad; y la Organización Femenina Nacional OFENAL que contó con más de 60 afiliadas y que fue más moderada que la AFIN en sus demandas al considerar que era posible acceder gradualmente a la igualdad (Villareal, 1994).

Asimismo, aunque no son grupos políticos propiamente dichos, también son de mencionar las asociaciones gremiales de mujeres que empezaron a conformarse en la década de los sesenta, como la Asociación Femenina de Profesionales, el Colegio Nacional de Abogadas, la Asociación Médica Femenina, la Asociación de Mujeres Profesionales y de Negocios, la Asociación de Secretarías (CADES) y la Asociación Nacional de Empleadas del Servicio Doméstico (ANESCO) (Villareal,

1994). Sobre todo porque desde algunas de estas asociaciones se promovieron discusiones a favor de los derechos de las mujeres o apoyaron desde su posición como profesionales (en el caso de las abogadas) la elaboración de argumentos para la incidencia política.

Además, tanto las organizaciones que buscaban explícitamente la incidencia política como las asociaciones gremiales organizaron o participaron en congresos, conferencias o seminarios como estrategia para poner en la agenda pública los asuntos que les preocupaban, sobre los que buscaban transformaciones y apoyo del resto de la sociedad y particularmente de los políticos.

Entre estas, son de destacar el Seminario de la ONU sobre la Condición de las Mujeres, que se realizó en la Universidad Javeriana en 1963; los ciclos de conferencias sobre la condición social y jurídica de la mujer que se realizaron en el Capitolio Nacional a principios de la década de los sesenta; el Encuentro Nacional Femenino convocado por la Confederación de Trabajadores de Colombia (CUT) realizado en 1968 para analizar el papel de la mujer en el cambio social, los derechos de las mujeres en la familia y las reivindicaciones de los sectores populares, el Congreso de Mujeres que se realizó en 1969, en el que participaron mujeres de diversos sectores (campesinas, amas de casa, profesionales, obreras) y se llamó la atención sobre la necesidad de que hubiera más mujeres congresistas para lograr transformaciones en la vida familiar y de pareja.

En la década de los 70, se siguieron realizando este tipo de eventos. En la II Asamblea Nacional de Abogadas realizada en 1970, mujeres profesionales en derecho se manifestaron a favor de la implantación del matrimonio civil como el único válido ante la ley y frente a la aprobación del divorcio. El III Congreso de Mujeres de América se hizo en julio de 1970, bajo el auspicio de la Liga Internacional Pro-Paz y Libertad y allí Ofelia Uribe de Acosta expresó la forma en la que se veía ahora a los partidos políticos, al referirse a ellos como los “peores enemigos de los derechos de las mujeres” (Villareal,1994). También se trataron

temas como: la exclusión permanente en los partidos, la educación de la mujer en planificación familiar consciente, matrimonio civil, divorcio el problema de la prostitución e incluso hubo pronunciamientos contra la guerra de Vietnam y el aislamiento de Cuba (Villareal, 1994).

Además de las conferencias, los seminarios y los congresos, las revistas siguieron siendo como en años anteriores un canal para la difusión sus ideas y de hechos que pasaban en Colombia y en el mundo. Aunque las publicaciones específicamente orientadas al debate sobre las mujeres fueron menos prolíficas que en otros momentos, algunas revistas son mencionadas por Villareal (1994) como nacidas en esta época: la Revista Contrastes y la Revista Arsénico y Encajes, aunque la Revista Mujer de América, que había sido creada una década antes, fue muy activa a partir de 1969 (Villareal, 1994).

Aunque no puede decirse que son resultado directo del trabajo realizado por las mujeres organizadas, a partir de la década de los sesenta los gobiernos empiezan a responsabilizarse frente a asuntos de importancia para las mujeres. De especial mención para esta investigación son los programas de planificación familiar que se empiezan a implementar en coordinación con entidades privadas y con apoyo de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, pero hubo otros como los programas de crédito para el mejoramiento del hogar dirigidos a mujeres y familias de bajos ingresos (Villareal, 1994, p. 164).

En contraste, la creación en 1970 de la Secretaría de Asuntos Femeninos (adscrita a la Presidencia y antecedente de lo que hoy se conoce como La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer) si se atribuye íntegramente a la presión de las mujeres, particularmente de las mujeres de la UCC y de los Comités Femeninos de las Confederaciones sindicales (Villareal, 1994). Esta Secretaría tuvo “funciones de coordinación y de órgano oficial de consulta y decisión para nombrar representantes a los organismos de la ONU y de la Organización de estados americanos OEA” (Villareal, 1994, p. 164). Aunque fue una conquista importante de las mujeres en la institucionalización de los asuntos de género en

Colombia, es de anotar que esta secretaría funcionó con bajos recursos y con el trabajo voluntario de las mujeres de la UCC hasta mediados de la década de los ochenta (Villareal, 1994).

Con todo, quizá el resultado más importante de la década de los 70 en lo que a derechos de las mujeres fue el Estatuto de Igualdad Jurídica de los Sexos (Decreto 2820 de 1974) que “eliminó la patria potestad, estableció la decisión conjunta de la residencia conyugal, igualó la edad de emancipación a hombres y mujeres, modificó las disposiciones sobre información del embarazo al empleador, eliminó las normas discriminatorias sobre titularidad de bienes y estableció el divorcio del matrimonio civil” (Villareal, 1994, p.169). Este Estatuto fue firmado por el presidente Alfonso López Michelsen pero elaborado por las mujeres organizadas en la defensa de sus derechos, quienes “retomaron los planteamientos que se venían haciendo desde tiempo atrás y aprovecharon el compromiso del Gobierno y el ambiente electoral” (Villareal, 1994, p. 169).

2.2 Segundo ciclo de acción colectiva de las mujeres en Colombia: la consolidación del movimiento social de mujeres (1975-1991)

En el marco de un mundo en proceso de globalización, a mediados de los 70 el “renacer del feminismo mundial” se vive en la mayoría de los países de occidente. Desde el feminismo liberal y con el concurso de diversos actores, entre ellos la ONU. Por ejemplo, entre 1975 y 1985, fueron tres las conferencias internacionales de la mujer que se celebraron. La primera fue en México (1975) y coincidió con la celebración del Año Internacional de la Mujer; la segunda, fue en Copenhague (1980); y la tercera, en Nairobi (1985). Estas conferencias giraron en torno a tres ejes: igualdad, desarrollo y paz. De acuerdo con Morales Borrero (2010) “su realización permitió que la cuestión de la igualdad entre mujeres y hombres ocupara un lugar importante en la agenda mundial” (p.172).

También la “revolución sexual” que tuvo su máximo desarrollo en la década de los 70, así como la consigna “lo personal es político” impactó al movimiento de mujeres

de Colombia. Desde entonces, al menos de una parte del movimiento se hizo un cuestionamiento más profundo de las relaciones de subordinación entre los sexos y muchas de las reivindicaciones se hicieron más contestatarias y menos funcionalistas o útiles al orden social patriarcal. Debido a estas diferencias respecto al tipo de demandas y de enfoques que se empleaban antes, Villareal (1994) considera que a partir de 1975 surge un “nuevo feminismo” o “feminismo autónomo” (p.174). Archila (2013) hace eco de esta idea al considerar que a partir de mediados de los setenta puede hablarse de “organizaciones feministas como tales” (p.13). Con Ibarra, Gomá y Martí (2002) podría decirse que a partir de aquí se empieza a vislumbrar una red de acción colectiva crítica, debido a su capacidad creciente para ingresar en redes de política pública; a la apertura que hará durante este periodo de un nuevo tema (los derechos sexuales y reproductivos); su morfología cada vez más compleja y de tipo multiorganizativo y al predominio de elementos culturales de la acción colectiva, “es decir, del campo de lo simbólico-cognitivo, incluso como recurso clave de poder que posibilita articular agendas en campos temáticos inédito desde lo político-institucional” (p.69).

Así pues, es durante este ciclo de acción colectiva que el movimiento/red crítica de mujeres de Colombia se configura. Este se construyó en ruptura con los partidos y se basa en la crítica al Estado y la Academia, pero convive -a veces en tensión— con la lucha que hacen otras mujeres desde sus afinidades y adscripciones a los partidos políticos para que se tengan en cuenta sus demandas dentro de estas agrupaciones. Concretamente, los intentos por hacer del feminismo una fuerza autónoma se pueden observar en la propuesta que se hizo en 1977 de crear un Frente Amplio de Mujeres (Villareal, 1994, p.174), lo cual generó que se originaran dos tendencias entre las feministas: una, conformada por quienes militaban en algún partido político; y otra por quienes querían hacer del feminismo una fuerza autónoma (Villareal, 1994).

A ello contribuyeron los frutos de las luchas sostenidas en épocas anteriores (sufragio, acceso a la universidad, administración de los propios bienes, etc.) así como la experiencia de lucha durante las décadas anteriores y la experiencia en la

política formal, desde que se permitió a las mujeres ocupar cargos públicos y participar en contiendas electorales como electoras y candidatas. De manera que para mediados de los setenta y principios de los ochenta ya se contaba con muchas mujeres líderes, políticas, profesionales y dedicadas a la investigación, todas las cuales aportaron a la construcción de evidencia, de argumentos, de proyectos de Ley y, llegado el momento, de una nueva Constitución Política.

Durante esta época también empezaron a crearse nuevas organizaciones de mujeres, con diversidad de enfoques, niveles de acción, de desarrollo y duración. Hubo organizaciones más y menos formalizadas y en ocasiones las mujeres hacían parte de varias al mismo tiempo o pasaban de una a otra en cuanto se acababa (Villareal, 1994). Lo que tuvieron en común, en todo caso, fue que “fueron fruto tanto de rupturas con la militancia partidista, especialmente de izquierda, como de los espacios creados por los problemas económicos que enfrentaban las mujeres, en particular las de estratos más bajos” (Archila, 2013, p.14).

Entre las organizaciones más formalizadas, están las organizaciones de base, los grupos de investigación adscritos a universidades y las Organizaciones no gubernamentales (ONG) o fundaciones. De entre las organizaciones de base, vale la pena destacar a la Organización Femenina Popular (aun activa), conformada por “mujeres de base, sin ánimo de lucro, (...) en el municipio de Barrancabermeja (Santander)” (Unidad para las Víctimas, n.d.-b), para defender los derechos humanos de las mujeres pero también para hacer frente a las desigualdades de clase (Villareal, 1994, p.183).

También, la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia –ANMUCIC (aun activa), que “que surge en la década de los ochenta con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales” (Unidad para las Víctimas, n.d.-a) y que tiene presencia en varios departamentos del país y otras organizaciones como la Asociación de Madres Comunitarias por una Colombia mejor (AMCOLOMBI), Proniñez y Fundac, que resultaron de la reflexión sobre la apropiación que el Estado hace del trabajo social de las mujeres (Villareal, 1994).

De entre los grupos de investigación adscritos a universidades, es de mencionar el Grupo Mujer y Sociedad “que se fue conformando desde el año de 1986 en el seno de la Universidad Nacional de Colombia” a partir de la reunión de diversas académicas interesadas en la investigación sobre las mujeres y los asuntos de género (Grupo Mujer y Sociedad, n.d.). También el Centro de Investigación y estudios de la Mujer, que funcionó en Medellín.

Finalmente, entre ONG o fundaciones que surgieron por la época, se encuentran La Fundación Diálogo Mujer; la corporación Casa de la Mujer (1982, aun activa); Promujer; y Centro de Información y Recursos para la Mujer; la Fundación de Servicios Integrales para la Mujer (Cali), Si Mujer (Cali) y el Centro de Atención a la Mujer y la Infancia (CAMI) (Villareal, 1994, p.176).

Aunque estas organizaciones son conformadas fundamentalmente para prestar servicios (psicología, medicina o asesoría legal) también sirvieron para movilizar la acción colectiva de las mujeres al ser punto de encuentro, intercambio y de convocatoria y al “preparar celebraciones, coordinar acciones internacionales, interlocutar con legisladores y organismos nacionales e internacionales” (Villareal, 1994, p.176). Esto último, en la medida en que muchas de estas ONG o fundaciones fueron financiadas por la cooperación internacional.

Por otro lado, las organizaciones menos formalizadas que surgen en esta época lo hacen fundamentalmente en forma de colectivos que se dedican al activismo o a la reflexión sobre los asuntos que afectan a las mujeres. De estas, son de mencionar el Colectivo Mujeres de Bogotá y el Colectivo Los Lunes (Medellín) que eran referente para otras organizaciones de mujeres y para los medios de comunicación en fechas y eventos importantes relacionados con la promoción de los derechos de las mujeres (Villareal, 1994, p. 176). También el grupo Costurero, cuyas participantes se unían a partir de tareas breves, como elaborar fichas bibliográficas, planear jornadas culturales, entre otras (Villareal, 1994, p.175).

En medio de la situación de desigualdad en la que vivían las mujeres (en todos los ámbitos), los temas que se trabajan desde las organizaciones eran también muy

diversos. Sin embargo, como en las décadas anteriores, la preocupación de las mujeres estuvo puesta en la desigualdad que se vivía en el ámbito político, en el laboral, al interior de la familia, en lo relativo a la violencia contra las mujeres y en lo relacionado con la salud sexual y reproductiva frente a la que muchas necesidades específicas de las mujeres parecían desatendidas.

Entre las estrategias empleadas por las mujeres para generar opinión pública favorable a sus intereses y fortalecerse como grupo con capacidad de incidencia política se continuó empleado la realización de encuentros de mujeres y de foros, reuniones y congresos abiertos a la participación de diversos actores y, en algunos casos, patrocinados por organizaciones internacionales adscritas a la ONU. Durante este periodo de tiempo tiene lugar la primera edición de dos encuentros que congregaron a las mujeres de todo el país (e incluso de otros) para discutir los temas que consideraron de mayor relevancia para el movimiento: el Encuentro Continental de la Mujer y el Encuentro Feminista Latinoamericano.

El Primer Encuentro Continental de la Mujer en el trabajo, se hizo en Medellín en 1977 y fue patrocinado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Lo presidió Rosa Turizo, abogada y “una de las más radicales feministas de la UCC” (Villareal, 1994, p?). Además de otros temas asociados al ámbito laboral (igualdad de las mujeres en el trabajo, participación de las mujeres en la organización sindical, representación en las instancias directivas, el trabajo de las mujeres en los voluntariados), en ese escenario también se llamó la atención sobre la incidencia del aborto (Villareal, 1994, p.178).

A partir de allí y al tratarse de un tema que afecta específicamente a las mujeres, el tema del aborto seguiría tratándose con especial atención por parte de las mujeres organizadas: en 1978, más de 300 mujeres acuerdan sumarse a la celebración del 31 de marzo como día Internacional para el derecho al aborto; en 1979 en un encuentro de la UCC se propone publicar una moción de respaldo a proyecto de Ley presentado al Congreso por Consuelo Lleras para viabilizar el

aborto terapéutico. Incluso, ese mismo año se hizo un Foro para discutir específicamente el tema (Villareal, 1994).

El Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe fue en Bogotá, en 1981 y contó con la participación de mujeres de todo el país. Como “paso definitivo para congregar a las distintas vertientes del incipiente feminismo colombiano” (Archila, 2014, p.14), en este Encuentro se discutió sobre la relación de las organizaciones de mujeres con los partidos políticos y sobre la necesidad de hacer del feminismo y el movimiento de mujeres una fuerza autónoma, sin dejar de reconocer por ello aliados en otros movimientos sociales (Villareal, 1994, p.179).

Además, se institucionalizó el 25 de noviembre como el día de la lucha contra la violencia sexual a las mujeres (Villareal, 1994, p.179). También se reflexionó respecto a la conformación del feminismo colombiano, en donde se notó la baja presencia de mujeres de sectores populares o de más bajos recursos económicos, lo cual fue transformándose con el tiempo al surgir organizaciones de base orientados al trabajo con o por las mujeres en agremiaciones, barrios y corregimientos (Villareal, 1994, p.179).

Además de estos espacios, las mujeres también emplearon la cobertura de medios de comunicación como estrategia para generar opinión pública favorable a sus intereses y para informar a la población sobre la situación en la que vivían las mujeres. Se emplearon Revistas propias y publicaciones en periódicos, como se hacía en años anteriores. En cuanto a revistas, en 1978 aparece Cuéntame tu Vida en Cali; un año después Ser Mujer de Bogotá; y a inicios de los ochenta La Manzana de la Discordia, también en Cali, Fémina Sapiens en Bogotá y Brujas en Medellín (Wills Obregón, 2007, p.202).

A ello se sumaron dos cosas inéditas hasta el momento: los primeros estudios de mujeres, feministas y con perspectiva de género en Colombia que empezaron a difundirse a través de libros y publicaciones académicas y las primeras

producciones audiovisuales creadas por y hechas sobre las mujeres (Rodríguez Pizarro, 2013).

Frente a estas últimas, es de destacar el trabajo de Cine Mujer, que difundió diferentes piezas audiovisuales entre 1976 y 1985 entre otras: El Derecho a escoger (audiovisual sobre aspectos médicos, sociales y legales del aborto); Llegaron las feministas (video del Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe); ¿Y su mamá qué hace? (comedia sobre el trabajo doméstico); o Buscando caminos (sobre la organización de las mujeres de los barrios populares de Bogotá) (Talero, 1987).

Las marchas, poco empleadas por las mujeres hasta el momento, empezaron a ser cada vez más usadas: “En 1982 se realizaron la marcha de antorchas y la marcha del silencio. La primera, conmemorando el 25 de noviembre, fue convocada para rechazar los distintos tipos de violencia que se ejercían en la vida cotidiana contra las mujeres; la segunda, para denunciar la implementación del Estatuto de Seguridad del gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978–1982)” (Flor Alba Trujillo, entrevista realizada en 2009, citada por Sandoval Acosta, 2012, p.72). La marcha en conmemoración del 25 de noviembre como día de la no violencia contra la mujer se seguiría haciendo cada año.

Además, el día de la posesión de Belisario Betancourt como presidente, el 7 de agosto de 1982, fue la Marcha de la mujer Colombiana (Villareal, 1994). Esto es expresivo del apoyo de las mujeres con el que contó Belisario Betancourt para llegar a la presidencia. A su vez, desde el gobierno se empezaron a implementar en el país algunas medidas para mejorar la situación de las mujeres, como proyectos para la generación de ingresos, para la capacitación o para la atención de menores (Villareal, 1994). A ello se suma que durante su gobierno por primera vez se designó a mujeres en altas posiciones del Estado, como lo son los viceministerios.

Durante toda la década de los ochenta, tanto las mujeres organizadas como las personas agrupadas en otros movimientos sociales, llevaron la crítica más allá del gobierno y de su funcionamiento para poner el foco en las instituciones y en el andamiaje jurídico en el que se sustentaban, con lo que “lograron que la centenaria Constitución de 1886 se pusiera en entredicho” (Villareal, 1994, p. 173). En 1988 la presión social es tal que el entonces presidente de Colombia Virgilio Barco propone una Reforma Constitucional. Las mujeres organizadas en el Colectivo de mujeres de Bogotá y en la UCC respondieron a este llamado presentando una propuesta de reforma que fue respaldada por 18 organizaciones de Bogotá (Villareal, 1994).

Las demandas de las mujeres se relacionaron con lograr igualdad tanto en el ámbito público como en el privado, la prohibición de discriminación debido al sexo, la protección de la función social de la maternidad y la libre opción de la mujer a ella (Villareal, 1994, p. 191). Las consignas que emplearon para hacer eco a estas demandas fueron: “Sin los derechos de la mujer la democracia no va” y “Democracia en la casa y en el país” (Quintero, 2006).

En 1991, la nueva constitución incluyó la mayoría de estas demandas, pero no todas. De manera que “lo logrado no constituye lo ideal” pero es de destacar que “antes de 1991 no existía ningún artículo de la Constitución que consagrara los derechos de las mujeres” (Quintero, 2006, p.6). La consagración de los derechos de las mujeres quedó expresada en cuatro artículos de la Constitución Política: 13, 40, 42 y 43.

2.3 Tercer ciclo de acción colectiva de las mujeres en Colombia: Con el impulso de la Constitución, hacia la extensión y la garantía de los derechos (1991-2014)

La constituyente fue una oportunidad cuyo resultado (la Constitución Política de la República de Colombia) sirvió para crear más oportunidades para las organizaciones sociales de mujeres y feministas. A partir de la existencia de la Constitución Política, se inicia entonces un nuevo ciclo de acción colectiva. En este,

lo que se buscó fue la materialización de los derechos consagrados en la Constitución, fundamentalmente en lo relacionado con la participación política, la eliminación de la discriminación y la violencia contra las mujeres y la protección a la maternidad (Jaramillo Sierra, 2021).

Pero también y con gran fuerza, el ciclo de acción colectiva que se inauguró con la Constitución del 91 se orientó a la conquista de aquellos derechos que no quedaron incluidos en ella, como el derecho al aborto seguro (Jaramillo Sierra, 2021). Además, debido al contexto de violencia que revive por estos años en el país, otros asuntos a los que se dirige la acción son la oposición a la guerra y la búsqueda de la paz (Archila, 2013, p. 16).

Según Lamus, durante toda la década de los noventa y principios del 2000, el movimiento social de mujeres que venía fortaleciéndose desde décadas anteriores empieza su consolidación (Lamus Canavate, 2009, p.126). Esto se da de la mano de la creación de organizaciones que se reconocen como feministas y que tienen poder de convocatoria, capacidad de coordinación de acciones a nivel nacional e impacto mediático, como la Red Nacional de Mujeres (1992), la Ruta Pacífica de las Mujeres (1996) y La Mesa por la vida y la salud de las mujeres (1998), todas activas hasta la actualidad.

La Red Nacional de Mujeres se fundó en Bogotá como “una articulación de mujeres independientes, feministas, lideresas y organizaciones sociales de mujeres con presencia en diferentes lugares de Colombia” (Red Nacional de Mujeres, s.f.). Su objetivo fue “desarrollar la agenda legislativa de la Constitución y luchar por la extensión de los derechos sexuales y reproductivos que quedaron pendientes” (Archila, 2013, p.14). Para ello, cuenta con cuatro ejes de trabajo: “El derecho a una vida libre de violencias; el derecho a la participación política de las mujeres; los derechos sexuales y reproductivos; y la participación de las mujeres en la construcción y el mantenimiento de la paz” (Red Nacional de Mujeres, s.f.) . Además, cuenta con lo que denominaron “nodos” en: Barranquilla, Bogotá, Bolívar, Cauca, Chocó, Manizales, Magdalena Medio, Medellín, Pasto, Puerto Colombia,

Risaralda, San Andrés y Providencia, Santander, Tolima, Valle (Red Nacional de Mujeres, s.f.).

La Ruta Pacífica de las Mujeres se fundó en Mutatá (Antioquia) “como respuesta a la grave situación de violencia contra las mujeres en las zonas de conflicto, tanto rurales como urbanas” (Ruta Pacífica de las Mujeres, s.f.). Pero rápidamente se proyectó como una organización de carácter nacional, cuyo accionar se da mediante “la movilización (...), los plantones, la formación, el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres en los territorios, la incidencia, el acompañamiento psicosocial y jurídico, y la gestión del conocimiento” (Ruta Pacífica de Mujeres, s.f.). Como red, la componen “mujeres representantes de 300 organizaciones que irradian su accionar a cerca de 10.000 mujeres ubicadas en más de 142 municipios de 18 departamentos de Colombia: Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Guajira, Chocó, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander y Valle del Cauca” (Ruta Pacífica de Mujeres, s.f.).

La Mesa por la vida y la salud de las mujeres se fundó en Bogotá para defender los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y, especialmente, el derecho al aborto (La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, s.f.). Entre sus estrategias se encuentran “la incidencia jurídica y política, la transformación de la opinión pública y la generación de conocimiento (La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, s.f.). También logra influencia en todo el país mediante la creación de alianzas con organizaciones regionales que trabajan por los derechos de las mujeres (a Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, s.f.).

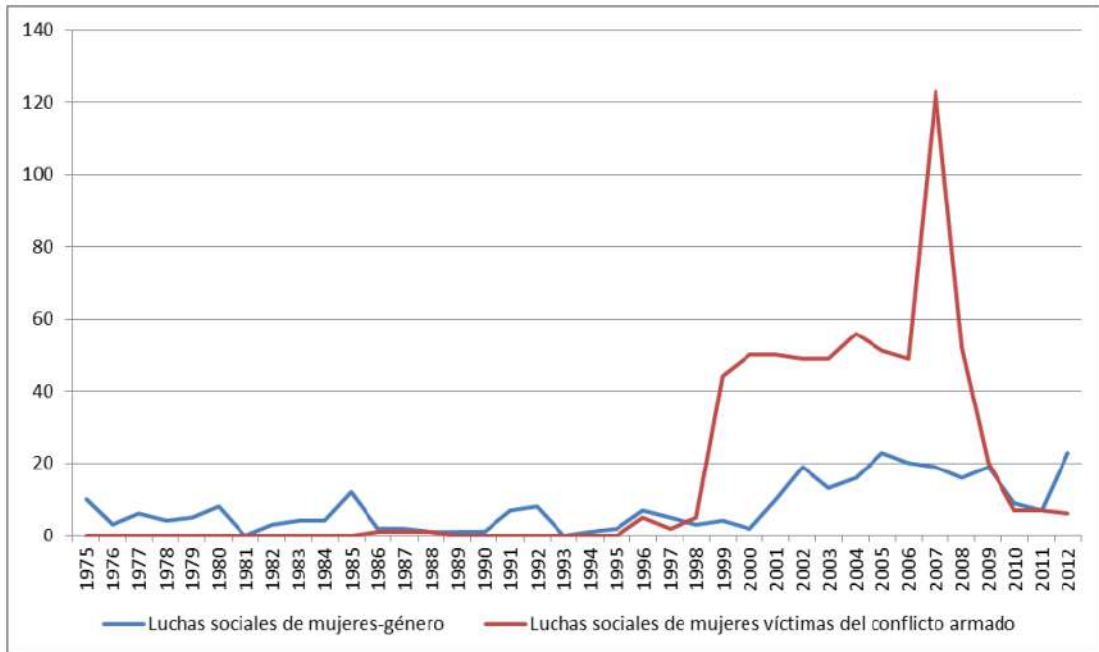
Además de estas organizaciones, hasta principios del 2000 proliferan las organizaciones de mujeres (no necesariamente feministas y la mayoría de ellas aún activas) que a lo largo y ancho del país persiguen objetivos o tienen propuestas similares a La Red, La Ruta y La Mesa, es decir, que se suman a la lucha por la expansión y la garantía de los derechos de las mujeres (particularmente los sexuales y los reproductivos) y a la búsqueda de la paz o la salida negociada al

conflicto armado. Entre estas organizaciones están la Red colombiana de mujeres por los derechos sexuales y reproductivos (1992), la Corporación mujeres católicas por el derecho a decidir (2000), la Red nacional de mujeres afrocolombianas (2000), la Alianza iniciativa de mujeres colombianas por la paz (2002).

También en el ámbito académico, se crean durante esta época planes y centros de estudio sobre el género y la situación de las mujeres, como el Centro de Investigaciones y Estudios de Género, Mujer y Sociedad de la Universidad del Valle (1993); la Maestría en Estudios de Género en la Universidad Nacional (1994) que luego dio lugar a la creación de la Escuela de Estudios de Género de dicha universidad; y el Centro Interdisciplinar de Estudios de Género de la Universidad de Antioquia (1995) (Velásquez, 1999, p. 60, citada en (Castellanos Llanos y Eslava Rivera, 2018).

En lo que respecta a las estrategias, como en periodos anteriores se sigue usando el cabildeo, la realización de foros académicos y eventos culturales, la participación en marchas conmemorativas y la cobertura de medios de comunicación. Pero además, como lo muestra Archila (2013) a partir de 1999 se empiezan a utilizar modalidades más contenciosas y generalmente poco usadas por las mujeres, como las protestas. Como se observa en la gráfica X, la década de los 2000 es espacialmente prolífica al respecto, con más de 120 protestas en 2007, siendo muchas más las realizadas por víctimas del conflicto armado o en favor de la paz que las realizadas por otros asuntos.

Gráfica 3. Luchas de mujeres entre 1975 y 2012 en Colombia



Fuente: Archila, 2013, p.11. Nota del autor: Este se construyó en escala logarítmica para captar su dinámica de protesta, con relación a la trayectoria de todas las luchas sociales registradas en la Base de Datos de Luchas Sociales de Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP. La escala logarítmica no admite datos equivalentes a cero, por ello se interrumpe la curva. La fuente de esta gráfica como de las dos que siguen es la mencionada Base de Datos de Luchas Sociales del CINEP que tiene información desde 1975 hasta el presente.

Además del uso de la protesta, respecto a periodos anteriores en este hay diferencias significativas que vale la pena resaltar en cuanto a las oportunidades que existen para la acción colectiva. Por un lado, a diferencia de periodos anteriores, en este se empieza a democratizar el acceso al internet, lo que facilita la difusión de información y la coordinación de acciones en puntos distantes del país.

Por otro lado, el sistema político cuenta con más mecanismos para garantizar los derechos de la población. Por ejemplo, a partir de 1991 existen la Corte Constitucional y los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos la tutela. Mismas que son empleadas por las activistas feministas entre las que tienen un

papel protagónico las abogadas y las personas con experticia en los temas, generalmente profesionales del área de la salud. En este sentido, una estrategia clave de las mujeres ha sido desde entonces la exigencia a los jueces y el litigio estratégico o de impacto. Estrategias que también evidencian el nivel de especialización logrado por las activistas feministas para hacer incidencia a favor de sus derechos.

Los logros obtenidos durante este periodo se reflejaron en cambios institucionales, en la adopción de normas y leyes y, por lo dicho anteriormente, en la profusión de sentencias de la Corte Constitucional.

Entre los cambios institucionales, es de destacar la creación de la Dirección Nacional de Equidad para la Mujer, DINEM, en 1995 por Decreto Presidencial 1440, con la que el país se alineó a lo discutido en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) concretamente en lo relativo a la transversalización del enfoque de género o *gender mainstreaming*¹² como estrategia para solucionar las discriminaciones contra las mujeres. Sin embargo, la DINEM fue reemplazada en 1999 por la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer, con lo cual se acabaron las esperanzas que había entre las feministas de que se convirtiera en un Ministerio y se perdió en términos de autonomía financiera y administrativa (Castellanos Llanos y Eslava Rivera, 2018)

En lo que respecta a la adopción de normas y leyes, un gran logro fueron la formulación del Conpes de 1994 sobre Política de Equidad y Participación para la Mujer; la Ley 294 de 1996 o Ley de violencia Intrafamiliar, la Ley 581 de 2000 o Ley de Cuotas para Mujeres en Altos Cargos de Decisión (Jaramillo Sierra, 2021). La ley 1257, que busca sensibilizar, prevenir y sancionar las formas de violencia y

¹² El argumento central es que no se debe considerar a las mujeres como un sector vulnerable cuyos problemas se pueden tratar marginalmente, sino que todas las decisiones de políticas públicas en todos los niveles deben considerar sus efectos en la situación de las mujeres y en las relaciones de género.

discriminación contra las mujeres; el Conpes 161 de 2013 que contiene la primera política nacional de equidad de género para las mujeres, la Ley 1761 de 2015, que configura el delito de feminicidio.

Finalmente, en lo relativo a las sentencias y los pronunciamientos de la Corte Constitucional, entre otras cosas se logró la protección de las mujeres a las violencias que ocurren en el ámbito privado. Por ejemplo, mediante la sentencia de la Corte Constitucional C-285, se declaró inexecutable que se diera una menor pena a quien ejerciera la violencia sexual si esta era del marido contra la esposa (Jaramillo Sierra, 2021).

Además, la despenalización parcial del aborto lograda mediante la sentencia C-355 de 2006 es uno de los más destacados logros del movimiento/red crítica de las mujeres (Sobre ella se profundiza en el capítulo 3).

2.4 Conclusiones del capítulo

Aunque la planificación familiar y particularmente el acceso a métodos anticonceptivos modernos contribuye de manera directa a la disolución de la triada mujer-madre-cuidadora (puesto que libera a las mujeres del determinismo biológico), la conquista de otros derechos, como el trabajo, la educación, la administración de los propios bienes, el divorcio o el voto, es la que hace viable que las mujeres puedan tener presencia y protagonismo (condiciones para la incidencia) en el espacio público político en el que se toman las decisiones públicas. En este sentido, la lucha por los derechos sexuales y reproductivos (siendo la planificación familiar uno de ellos) hace parte de un movimiento más amplio por la igualdad de género y la liberación de las mujeres de los roles y estereotipos de género con los que se la circunscribe al ámbito de lo privado y se les reconoce valor solo en tanto madres. Esta imagen de las mujeres como madres y cuidadoras ha sido sustento de un orden social patriarcal que reserva privilegios a los hombres mediante la exclusión de las mujeres de las actividades remuneradas y las decisiones públicas.

A partir del siglo XX, las mujeres de todo el mundo empiezan a cuestionar -con éxito- el orden social patriarcal y a conquistar la igualdad de género. En Colombia, hasta 2014 (periodo de estudio) esto se ha hecho a través de tres ciclos de protesta o acción colectiva. El primer ciclo se da entre 1920-1975. En él, se empiezan a ganar condiciones de presencia, puesto que, de la mano del surgimiento de los movimientos sociales de izquierda, indígenas y campesinos, del sindicalismo y las reivindicaciones de clase se empieza a conformar un capital social alternativo. En este ciclo, la estructura de oportunidades política está dada por el apoyo de ciertos gobiernos al avance de las mujeres y aunque la opinión pública apenas se está formando, es poco favorable a las reivindicaciones de las mujeres, debido a la preponderancia que tiene la Iglesia Católica, a la fuerza que tienen los roles tradicionales de género, y a la consideración generalizada de que al ganar derechos, las mujeres descuidarían las tareas del hogar, lo que podría significar la ruina del Estado.

El segundo ciclo de acción colectiva de las mujeres en Colombia se presenta entre 1975 y 1991. En este, las condiciones de presencia están dadas y lo que se empieza a ganar es protagonismo. Efectivamente, existe un capital social alternativo basado en la experiencia de rebeldía con la que ya cuentan las mujeres, así como formación entre las mismas y capacidad para asociarse, todo lo cual lleva a que pueda configurarse un movimiento de mujeres propiamente dicho. Durante este segundo ciclo de acción colectiva, la estructura de oportunidades es muy favorable para la lucha por los derechos sexuales y reproductivos: la revolución sexual, el resurgir del feminismo a nivel internacional, la inclusión de los asuntos de género en la agenda pública global y por supuesto, el desarrollo de tecnología anticonceptiva que permite que, por primera vez en la historia, se cuente con métodos modernos de gran eficacia para evitar o espaciar los embarazos. La opinión pública es cada vez más favorable a los discursos que buscan mejorar la situación de las mujeres, sobre todo porque se promueve la idea de que el proceso

de desarrollo social y económico de los países depende en gran parte de la inclusión de las mujeres en el mismo.

Incluso, más que un movimiento social, durante este ciclo de acción colectiva se configura como una red de acción colectiva crítica, ya que cumple con las cuatro características mínimas de una red crítica, según Ibarra et al (2002, p.69): a) Potencial y a menudo efectiva inserción en redes principales de política pública. Lo cual ha sido evidente en lo que respecta a las políticas relacionadas con las violencias, la participación política y la salud sexual y reproductiva; b) Un nuevo ciclo de aperturas temáticas. Lo cual da lugar a cada ciclo de acción colectiva, puesto que en cada uno los temas aglutinadores son diferentes y, a partir de mediados de los setenta, con perspectiva de género; c) Una morfología compleja, de tipo multiorganizativo, basada tanto en la proximidad como en la conectividad y mucho más ajena a las culturas de militancia de la izquierda clásica. En efecto, como se vio en este capítulo, organizaciones de mujeres de todo tipo y nivel de formalización se movilizan por asuntos de género a lo largo y ancho del país. A lo que se suma la heterogeneidad de las mujeres que conforman las organizaciones; y d) Un predominio claro de elementos culturales de la acción colectiva, es decir, del campo de lo simbólico-cognitivo, incluso como recurso clave de poder que posibilita articular agendas en campos temáticos inéditos desde lo político-institucional. Esto ha sido una característica muy notable del movimiento de mujeres: el uso de imágenes, de colores y del saber como herramienta del poder. Al respecto, a partir de que pudieron empezar a formarse y graduarse, el movimiento de mujeres ha tenido triunfos muy importantes en materia de derechos sexuales y reproductivos, gracias particularmente a las abogadas, las médicas y las enfermeras.

El tercer ciclo de acción colectiva de las mujeres en Colombia se presenta entre 1991 y 2014 significa un golpe a la supervivencia de los roles de género y a la triada madre-mujer-cuidadora. En este ciclo, el movimiento/red crítica de mujeres se fortalece a partir de la nueva Constitución Política de Colombia (1991) en la que participó activamente y que cambia de manera profunda el sistema político y la

EOP para la acción colectiva de las mujeres. A partir de ella, el movimiento busca que los derechos ganados a lo largo de las décadas anteriores se materialicen y consigue protagonismo para crear y entrar en redes de política pública en torno a las violencias basadas en género, la participación política y la salud sexual y reproductiva, siendo crucial el tema del aborto.

3. La incidencia del movimiento social de mujeres en la política pública de planificación familiar de Colombia entre 1966 y 2014

“Lo que se ha logrado en ciertos terrenos demográficos, en mejoras en tasas de natalidad, mortalidad y esperanza de vida, como en algunos asuntos educativos y laborales, y, algo menor pero no despreciable, en política, no es solo resultado de procesos estructurales y presiones globales, y menos de generosas dádivas de las elites dominantes patriarcales. Es también resultado de la lucha de mujeres y hombres en pos de unas relaciones más simétricas entre géneros y por ende incluyentes de las mujeres en todas las dimensiones de la vida”.

Archila, 2013, p.10

El objetivo de este capítulo es establecer relaciones entre la acción colectiva de las mujeres y las transformaciones que ha tenido la política pública de planificación familiar de Colombia en cada una de sus dimensiones: la simbólica o conceptual, la sustantiva y la operativa en el periodo del estudio, es decir, entre 1966 y 2014. Para ello, se retoma el análisis de la historia de lucha de las mujeres presentado en el capítulo 2, para observar cómo es su presencia y su protagonismo ya no en general sino dentro de la red de política pública de la planificación familiar, teniendo en cuenta los conceptos y el modelo de análisis propuesto en el capítulo 1 (ver Gráfico 2).

El capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera sección, se presentan los inicios de la política (1960 – 1975) en donde la preocupación central está dada por el acelerado crecimiento demográfico. En la segunda sección, se cubre el periodo de tiempo comprendido entre 1975 y 1991, en donde la política empieza a tener cambios profundos debido a que el problema público que le dio origen se reinterpreta (dimensión simbólica o conceptual). En la tercera sección del capítulo, se presenta la consolidación de la política pública entre 1991 y 2014, en donde se observa el efecto que la reinterpretación del problema público de la política tiene en sus dimensiones sustantiva y operativa. Para cada una de estas tres caras de la política pública se analiza la posible incidencia del movimiento social/red crítica de mujeres, prestando atención a las condiciones que se consideran necesarias para que un movimiento social tenga influencia en una política pública: condiciones de presencia y condiciones de protagonismo en la red de política pública (Ibarra, Martí, et al., 2002). Finalmente, en cuarta sección se presentan las conclusiones del capítulo.

3.1 Los primeros años de la política de planificación familiar: una red de política cerrada en la que no hay presencia ni protagonismo de las mujeres (1960 – 1975.)

Entre 1960 y 1975 se construyó en Colombia el problema público que dio lugar a la formulación de la política de planificación familiar y a la implementación de las primeras acciones. El hecho no fue aislado. En toda la región de América Latina y el Caribe empezaron a darse pasos en la misma vía. El objetivo de estas políticas fue frenar el acelerado crecimiento poblacional que se identificó en estos países desde la década de los cincuenta a partir del desarrollo de la demografía como disciplina científica. De la mano del desarrollo que tienen por entonces los métodos modernos de planificación familiar (denominados entonces como métodos de

control natal), la masificación en el acceso a los mismos se consideró la solución más eficaz. De acuerdo con una de las personas entrevistadas:

La anticoncepción marca un hito en el desarrollo de la sexualidad humana porque gracias a la anticoncepción hay un antes y un después en la historia, parte aguas. Y la anticoncepción es el fenómeno, es el evento, es la intervención que le permite a las personas vivir su sexualidad separada de la reproducción. Antes de los años 60, pues eso no ocurría. Cuando llegaron los métodos modernos de planificación familiar, pues ya principalmente la mujer pudo tener control sobre su vida reproductiva. (Entrevista 2 - Funcionario del Ministerio de Salud y Protección Social. Participó en la elaboración de la Política Nacional de Sexualidad.).

Pese a esto, en este periodo de tiempo, las mujeres tienen poca incidencia en la red de la política pública de planificación familiar. Esto se debe a que cumplen vagamente con las tres condiciones que, según Ibarra et al, (2002), debe cumplir una red crítica para ingresar en una red de política: capital social crítico o alternativo; red de política pública de tipo temática; y una opinión pública (potencialmente) favorable al discurso de la red crítica.

En lo que respecta al capital social crítico o alternativo, aunque desde la década de los veinte del siglo XX hay mujeres luchando por los derechos de este grupo poblacional, no se ha consolidado como tal un movimiento social de mujeres o feminista. Esto significa que, aunque hay capital social producto la experiencia de participación y lucha por sus derechos, este aún debe ser encausado.

En lo que respecta a espacio de *governance* o red temática de política pública, es muy cerrada y está dominada por la Iglesia. Aunque la política es pensada “desde arriba”, por los políticos en el marco de su proyecto modernizador, estos deben hacer frente a la Iglesia. En el proceso la red temática se va haciendo cada vez más abierta, pero sin configurarse primero como movimiento, las mujeres no ingresan en ella.

Finalmente, en lo que respecta a la opinión pública (potencialmente) favorable al discurso de la red crítica, en este momento la red crítica no existe como tal (se está formado, como se vio el Capítulo 2), no tiene un discurso sobre el tema aunque está construyéndolo. Sin embargo, la opinión pública no es favorable al tema de la

planificación familiar. Tanto desde la Iglesia Católica como desde movimientos sociales de izquierda hay oposición a la masificación del acceso a métodos de planificación familiar (o control natal). En el caso de la Iglesia, al considerar que atentan contra la voluntad de Dios; en el caso de la izquierda, al considerar que son una forma frenar la revolución, que parece a la vuelta de la esquina después del éxito que tiene en Cuba en 1959.

Teniendo en cuenta estas condiciones de presencia y protagonismo de la red crítica, a continuación se presenta cómo fue el desarrollo de la política pública de planificación familiar durante este periodo de tiempo en sus tres dimensiones (simbólica, sustantiva y operativa) así como la incidencia (poca) que tuvo en cada una de ellas la red crítica de mujeres.

3.1.1 La dimensión simbólica en este periodo

En el origen de la política, particularmente en la definición del problema público que le da lugar, poco tienen que ver las organizaciones de mujeres. Esto es evidente cuando se observa que para la década de los sesenta el movimiento de mujeres apenas estaba en proceso de formación y lidiaba con su construcción como una fuerza independiente de los partidos políticos, los gremios, y otros movimientos sociales con reivindicaciones de clase.

Esto no significa que las mujeres no hubieran movido algunos asuntos relacionados con la planificación familiar en la agenda pública. El cuestionamiento a la maternidad y a la equiparación del ser mujer con el ser madre y pertenecer al hogar ha estado en el corazón del movimiento de mujeres en Colombia y en todo el mundo. Lo que significa es que sus ideas (libertad, autonomía, apoyo, etc.) no fueron las protagonistas ni las que dieron lugar luego al diseño e implementación de acciones. Como lo sintetizó una de las personas entrevistadas, durante los primeros años de la política:

En los sesenta empiezan a salir estas necesidades relacionadas con un control poblacional y de limitar la situación demográfica, como se decía en aquella época. Colombia fue un país vanguardista en esto. Pero la prioridad no eran los derechos de las mujeres. En esa época ni siquiera se pensaba cómo los derechos sexuales y los derechos reproductivos y cómo la planificación familiar es una forma de concretar el derecho de las mujeres a tomar decisiones frente a su cuerpo, frente a la natalidad, a tener hijos. Pero fueron los primeros pasos de una política mucho más estructurada, mucho más consistente” (Entrevista 8- Activista del movimiento social de mujeres, integrante de una organización social de mujeres, historiadora y magister en estudios de género.).

Así, aunque el agendamiento de muchas de las políticas públicas se debe a presiones de los movimientos sociales (modelo de la movilización)¹³, este no es el caso de la política de planificación familiar. El modelo por el que el problema público se insertó en la agenda gubernamental dando paso a una política pública fue el de la oferta política y la movilización externa. Así que fueron otros los actores y las ideas que caracterizan la dimensión simbólica de la política de planificación familiar de Colombia en este periodo de tiempo.

En efecto, fueron la élite política a la cabeza del país y algunas agencias internacional (fundamentalmente de los Estados Unidos) quienes promovieron la idea de que era necesario intervenir públicamente un asunto hasta el momento circunscrito al ámbito de lo privado y de las decisiones individuales: la fecundidad. Así, para mediados de la década de los sesenta, se empezó a presentar al control natal y a la masificación del acceso a métodos anticonceptivos como la vía más expedita para alcanzar el crecimiento económico y, puesto que se homologaban, el progreso de los países.

La idea fundamental, era que el acelerado crecimiento de la población que experimentaban desde la década de los cincuenta los países del denominado por aquella época como “tercer mundo” era una amenaza para la construcción en ciernes de un Estado moderno capaz de atender las demandas también crecientes

¹³ Según Garraud (1990, citado en Roth, p.129)

de la población (Felitti, 2013). En América Latina y, particularmente en Colombia, esto se conjugaba con procesos cada vez más amplios de movilización social e incluso a la radicalización de las formas de demanda mediante la conformación de las guerrillas. A lo que se sumó, también, el acelerado proceso de urbanización que dio lugar a la aparición de grandes ciudades y a la demanda en ellas de más y mejores bienes y servicios (Melo, 2018; Tirado Mejía, 2014).

En el marco de la guerra fría y del temor de la potencia mundial de occidente (Estados Unidos) al avance de comunismo –siendo cercana en tiempo y lugar la experiencia de éxito de la revolución cubana—responder a estas demandas se hizo acuciante (Felitti, 2013). Mediante conferencias, la difusión de la idea de que el acelerado crecimiento poblacional era uno de los principales problemas de los países del tercer mundo fue liderada por la ONU a través de conferencias como la Primera y la Segunda Conferencia sobre Población y Desarrollo realizadas por la ONU en Roma (1954) y en Belgrado (1965) respectivamente, así como apoyando sus versiones regionales¹⁴.

En Colombia, además de estos escenarios fueron de gran relevancia las misiones de los Estados Unidos a Colombia y la implementación de algunas de sus recomendaciones, entre ellas, las reformas a los planes de estudio que fueron introduciendo paulatinamente la demografía, los estudios de población y el manejo de los métodos anticonceptivos (Gómez García, 2014; Rojas, 2010; Tirado Mejía, 2014). Así también la realización de seminarios, asambleas y reuniones en el territorio nacional como: el Primer Seminario-Cursillo de Población y Planificación de la Familia que se realizó en 1965 en Bogotá con el auspicio de la Fundación Ford; la Asamblea Panamericana de Población, que se realizó en 1965 Cali y que fue convocada por la Universidad de Columbia y el Consejo de Población; y el IV

¹⁴ Por ejemplo: del 12 al 19 de junio de 1966 se llevó a cabo el Primer Seminario Centroamericano y de Panamá sobre Población, Desarrollo Económico y Planificación Familiar, en Tegucigalpa, Honduras; del 12 al 19 de junio de 1966 fue el Primer Seminario Centroamericano y de Panamá sobre Población, Desarrollo Económico y Planificación Familiar, en Tegucigalpa, Honduras.

Simposio Colombiano de Psicoprofilaxia Obstétrica que fue en 1966 en Bogotá y que tuvo a la planificación familiar como uno de sus temas centrales (Rivera, 2015).

Sin embargo, el proceso por el cual en Colombia se empezó a considerar el acelerado crecimiento de la población como un asunto problemático no fue el de la mera transferencia de ideas. La amenaza que este crecimiento significaba no solo fue recibida de los Estados Unidos y sus demógrafos por parte de la élite política colombiana, sino que también fue empleada por ésta para avivar el temor de la potencia de occidente a la revolución y para obtener mayor financiación de programas para el desarrollo. En otras palabras, las ideas respecto al crecimiento poblacional como obstáculo para el progreso fueron hábilmente aprovechadas por la élite política de Colombia para avanzar en su proyecto modernizador. Por ejemplo:

En 1965 Alberto Lleras Camargo, expresidente de Colombia e influyente editor de una revista semanal de noticias, declaró ante un Comité del Senado de los Estados Unidos que el rápido crecimiento poblacional en América Latina “está promoviendo miseria, presiones revolucionarias, hambre y otros problemas potencialmente desastrosos... la única solución es el control demográfico” (Bertrand et al., 2015, p.7).

Para finales de la década de los sesenta, la idea de que era necesario el control natal para intervenir la fecundidad para hacer frente al crecimiento poblacional empezó a hacer parte del discurso de los jefes de Estado. En 1966 Colombia fue el único país de Suramérica en comprometerse explícitamente en disminuir la tasa de crecimiento de la población al firmar la Declaración de las Naciones Unidas sobre Población (Ott, 1977).

Sin embargo, los detractores de esta idea empezaron a difundir las suyas. Por un lado, los intelectuales y partidarios de la izquierda política cuestionaron que el crecimiento poblacional fuera tan acelerado como se decía y atribuyeron su construcción como amenaza a los intereses imperialistas de los Estados Unidos (Mayone Stycos, 1968). Fue así como “las universidades, especialmente las universidades públicas, se convirtieron en centro de protestas contra la dirigencia

política y empresarial y su conexión con los Estados Unidos. Los manifestantes veían el rápido crecimiento de los programas de planificación familiar como una treta imperialista para controlar a los pueblos de América Latina y eludir los grandes problemas de pobreza y desarrollo” (Bertrand et al., 2015).

Por otro lado, la Iglesia Católica se opuso a la anticoncepción como medio para hacer frente al crecimiento demográfico al recalcar que “el matrimonio y el amor conyugal están ordenados por su propia naturaleza a la procreación y educación de los hijos, don excelentísimo de Dios” (Conferencia Episcopal Colombiana, 1967).

Incluso, en la XXIII Conferencia Episcopal de Colombia, que se realizó en 1967 se conminó al Estado a “mantenerse dentro de los límites de su competencia sin presentarse como absoluto maestro en una materia que tiene relaciones primarias y profundas con la Ley divina y con la conciencia de los individuos”(Conferencia Episcopal Colombiana, 1967). Además, promovió la idea de que la solución al acelerado crecimiento de la población podría encontrarse en la “paternidad responsable”. En 1968, la proscripción de los anticonceptivos por la *Humanae Vitae*¹⁵, haría que los representantes de la Iglesia en Colombia fueran aún más contrarios a la idea de la planificación familiar.

Debido a su poder (concordato) y a su posición en el espacio de la política, puede decirse que hasta la década de los setenta del siglo XX, la Iglesia Católica fue en Colombia el actor dominante en el naciente espacio de la política, al tener la voz cantante en lo que respecta al establecimiento de normas sobre las relaciones de pareja, las relaciones sexuales y la vivencia de la sexualidad (particularmente de

¹⁵ El 29 de julio se publica la *Humanae Vitae*: una encíclica escrita por el papa Pablo VI y publicada el 25 de julio de 1968. Esta encíclica, publicada con el subtítulo Sobre la regulación de la natalidad, definió la doctrina de la Iglesia católica sobre el aborto, los métodos anticonceptivos y otras medidas que se relacionan con la vida sexual humana. Debido al hecho de que la encíclica declara ilícito todo tipo de control artificial de la natalidad, su publicación resultó muy controvertida.

las mujeres). En este sentido, el gobierno fue cauteloso al momento de construir su política pública de planificación familiar, evitando, en primer lugar, el uso de esas palabras. En los planes de desarrollo (Tabla 4) que empezaron a realizarse en el país en la década de los sesenta, puede observarse el interés por abordar el tema, eludiendo en todo caso los términos asociados a lo que se planteó como una de sus principales soluciones en el discurso (la planificación familiar y el acceso a métodos anticonceptivos).

Tabla 4. *La definición del problema público en los planes nacionales de desarrollo entre 1960 y 1974*

Plan de desarrollo	Definición del problema
Desarrollo económico social (1961-1970). Alberto Lleras Camargo	“la grande amenaza de este tiempo consiste en la explosión demográfica, que entre nosotros no es ya una rigurosa hipótesis estadística sino la realidad que palpamos en cada paso cotidiano.” (p.18).
Carlos Lleras Restrepo (1969-1972),	se menciona que el crecimiento poblacional “la existencia de una alta tasa de crecimiento de la población (32.25%), acompañada de un crecimiento del producto interno bruto (es) difícil de sostener a largo plazo” (p.109)
Las cuatro estrategias (1970-1974). Misael Pastrana	“Una alta tasa de crecimiento en la población es un obstáculo al desarrollo por las siguientes razones: 1)Significa que una gran proporción de la población es joven y no está produciendo; 2)Menos mujeres trabajan fuera de sus hogares, (...) 4)alta proporción del ahorro y los préstamos externos, debe emplearse en proveer los mismos servicios a mayor número de personas, (...) 5)grandes familias en la clase de altos ingresos conduce a menos ahorro y formación de capital ; 6)La carga en la capacidad administrativa del país incluyendo educación, justicia y todos los servicios empeñados por el Estado crece continuamente (...); 7)

Las masas de pobres y de menos educados aumenta más rápido que la movilidad hacia arriba(...). (p. 69)

Fuente: Hernández Cabal, 2010 con modificaciones.

En el plan de desarrollo de Carlos Lleras Restrepo (1969- 1972), se menciona que el crecimiento poblacional como un problema a resolver, pero se habla de la “paternidad responsable” como una de las alternativas para darle solución, mientras que los términos “planificación familiar” o “control natal” no se emplean. En los años siguientes, el foco seguirá estando en el aspecto demográfico y en su relación con el desarrollo económico, pero se irá abriendo espacio a la consideración de la planificación familiar como un derecho.

3.1.2 Dimensión sustantiva en este periodo

En lo que respecta a la dimensión sustantiva, durante este periodo se tomaron las decisiones que empezaron a configurar la política pública de planificación familiar de Colombia, como se observa en la Tabla 5.

Tabla 5. *Normativa relacionada con planificación familiar en Colombia entre 1966 y 1974*

Año	Escala	Tipo	Nombre	Instancia
1966	Interna cional	Declaración	Declaración de las Naciones Unidas sobre Población	ONU
1968	Nacional	Ley	Ley 75 de 1968. Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.	Congreso de la República
1968	Interna cional	Declaración	Declaración de Teheran	ONU
1969	Nacional	Política de población	Política de población, dentro del Plan de desarrollo	Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)

1970	Nacion al	Decreto	Decreto 1860 de 1970. Por el cual se crea el Consejo Nacional de Población	Presidencia de la República
1966	Interna cional	Declaración	Declaración de las Naciones Unidas sobre Población	ONU

Fuente: elaboración propia

La firma la Declaración de las Naciones Unidas Sobre Población en 1966 y la firma de la Proclamación de Teherán en 1968 por parte el entonces Presidente de la República, Carlos Lleras Restrepo son las primeras decisiones oficiales al respecto. En ambos documentos, se reconoció que “los padres tienen el derecho humano fundamental de determinar libremente el número de sus hijos y los intervalos entre los nacimientos” (*Proclamación de Teherán*, 1968). Siendo más expresivo el primero, puesto que Colombia fue el único país de América Latina en firmar, aunque más determinante el segundo, puesto que fue firmado por todos los Estados participantes de la primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos el mismo año que la Iglesia Católica publicaba la encíclica *Humane Vitae* que prohibiría la anticoncepción.

Con todo, en el nivel nacional el debate con la Iglesia sobre el tema impactó la toma de decisiones. En el Congreso de la República, se expidió la Ley 75 de 1968, “Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”. Esta Ley surge como una forma de encauzar el tema no hacia la anticoncepción sino hacia la “paternidad responsable” y brinda elementos para que la paternidad se pueda declarar judicialmente.

De manera similar, Lleras Restrepo incluyó en su Plan de Desarrollo una “Política la Paternidad responsable” cuyo propósito era “aliviar el problema demográfico en aquellos estratos donde seguramente es más urgente hacerlo” (Lleras, 1969, citado en Hernández Cabal, 2010). Además, ya en 1970, uno de los primeros actos del gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) fue crear el Consejo Nacional de Población mediante el Decreto 1860 de 1970. Con ello, se mantuvo la postura de no entrar en conflicto con la Iglesia, pero sin renunciar a la idea de que se debía

hacer algo frente al acelerado crecimiento de la población para avanzar en la modernización del Estado.

El Consejo Nacional de Población (a partir de 1973, su nombre será Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente) tuvo entre otras las funciones de: Recopilar y evaluar estudios relacionados con la población y el desarrollo del país; promover, a través de las entidades públicas y privadas los estudios que juzgue pertinentes, coordinándolos con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); proponer al Gobierno, a través del Departamento Nacional de Planeación, las bases de la política de población; y asesorar a las agencias del sector público en la programación de sus actividades en materia de población y colaborar con su evaluación (ACEP, 1974, p.146).

En 1974, en el nivel internacional, el “derecho de los padres” se amplió para incluir a las parejas y a los individuos. “De esta manera, se permitió, que la decisión de tener hijos o no tenerlos fuera considerada como prerrogativa personal y se acerca a los otros derechos humanos. Esta decisión fue aceptada por consenso de los 136 gobiernos que asistieron a la Conferencia Internacional de Bucarest en donde fue aprobado el Plan de Acción Mundial de Población” (Profamilia et al., 2011, p.119)

En el nivel nacional, en los planes de desarrollo se encuentran algunos objetivos y metas asociados a la hacer frente al problema del rápido crecimiento poblacional, tal como se observa en la Tabla 6.

Tabla 6. *Objetivos y metas asociados a la planificación familiar en los planes nacionales de desarrollo entre 1966 y 1974*

Plan de desarrollo	Objetivos y metas
Desarrollo económico y social (1961- 1970). Alberto Lleras Camargo	Ninguno
Carlos Lleras Restrepo (1969- 1972),	“lograr una mejor redistribución territorial de la población y modificar el actual ritmo de crecimiento de

	la población por medio de una reducción de la fecundidad" (p. 103).
	Reducir el número de hijos ilegítimos y así, "aliviar el problema demográfico en aquellos estratos donde seguramente es más urgente hacerlo" (p.103)
Las cuatro estrategias (1970- 1974). Misael Pastrana	Programas de acceso a servicios de planificación familiar, educación, aumento de los ingresos, urbanización e industrialización para inducir "cambios mentales" favorables para retrasar el matrimonio y reducir la fecundidad.

Fuente: Hernández Cabal, 2010 con modificaciones.

3.1.3 Dimensión operativa en este periodo

En lo que respecta a la dimensión operativa, durante los primeros años de este periodo de tiempo se avanzó con cautela para no molestar a la Iglesia. Esto hizo que los avances fueran pocos del lado del gobierno, sobre todo en contraste con el que tuvieron las organizaciones privadas tanto para el estudio como para la prestación de servicios de planificación familiar en Colombia.

En 1963 a través de una red de siete escuelas de medicina en todo el país, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (ASCOFAME)¹⁶ fue la organización privada que inició la prestación de servicios de planificación familiar en Colombia, pero lo hizo mediante la implementación de programas piloto y programas de capacitación a médicos (Mendoza-Hoyos, 1968; Ott, 1977). Mismos que dieron lugar en 1966 a la firma de un contrato entre el Ministerio de Salud y la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (ASCOFAME) para lograr la

¹⁶ En 1964 ASCOFAME fundó la División de Estudios sobre Población (DEP) "para investigación en demografía, epidemiología del aborto, planificación familiar y educación sexual, con apoyo de la Fundación Ford" (Bertrand et al., 2015). Este mismo año también se crea la Asociación Colombiana para el Estudio Científico de la Población (ACEP, 1974).

introducción de servicios anticonceptivos en los centros de salud públicos (Ott, 1977). Sin embargo, solo un año después, e 1967 estos programas se suprimen, en respuesta a los reclamos de los religiosos (Bertrand et al., 2015; Ott, 1977).

Por esta razón, en materia de prestación de servicios, fue muy relevante la creación en 1965 de la Asociación Pro-bienestar de la Familia Colombiana (luego Profamilia) en donde se “comenzó ofreciendo píldoras y Dispositivos Intra Uterinos (DIU)” aunque se fueron incorporando casi todo tipo de métodos anticonceptivos a medida que estaban disponibles en el mercado internacional (Seltzer y Gomez, 1998)

Esta institución de carácter privado –Profamilia—se expandió rápidamente por todo el país: de una clínica en 1965, pasó a 42 en 1975 y siguió creciendo en los años posteriores (Seltzer, 1998). Su importancia en la política de planificación familiar de Colombia es tal que “hasta finales de los noventa llegó a ofrecer cerca del 70 por ciento de todos los servicios en este campo en el país” (Ministerio de Protección Social et al., 2011). En 1970, Profamilia establecerá el primer programa de vasectomías y dos años después el de ligadura de trompas por laparoscopia (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Esto significa que fue a través de tímidos programas piloto o de la iniciativa privada que las mujeres colombianas pudieron acceder a métodos anticonceptivos modernos. En lo que respecta a su incidencia, la disponibilidad de estos métodos puede ser considerada como un factor creador de oportunidades, puesto que muestra que existe la tecnología para hacer viable el deseo de evitar o posponer la maternidad.

Sin embargo, en 1969, antes de que sea necesaria su presión y de que se consoliden incluso como fuerza, bajo el mandato presidencial de Carlos Lleras Restrepo, el Dr. Antonio Ordoñez Plaja, desde el Ministerio de Protección Social incluye en los programas Materno-Infantiles actividades de Planificación Familia. Con ello, el Ministerio de Salud empezó a hacerse cargo de la prestación de

servicios de planificación familiar que antes eran prestados por entidades como ASCOFAME (Ott, 1977).

El Minsalud “llegó a atender a sus clientes (*sic*) a través de una red de 1,200 centros y puestos de salud a nivel nacional y en 30 hospitales regionales” (Bertrand et al., 2015). Sus actividades de planificación familiar incluían la oferta de píldoras y DIU aunque “unos años después comenzó a ofrecer una gama más amplia de anticonceptivos” (Bertrand et al., 2015, p.8).

Pese al hito que esto significó en la configuración de una política de planificación familiar en Colombia, “a diferencia de Profamilia, en Ministerio de Salud dio un enfoque altamente médico a la planificación familiar durante los primeros años, enfocándose en el riesgo de salud reproductiva de un nuevo embarazo, más que en el deseo manifiesto de la mujer de tener acceso a la anticoncepción” (Bertrand et al., 2015)

Esto empezará a cambiar a partir de mediados de los setenta en parte, como se verá, debido a que la red crítica de mujeres gana presencia y empieza a tener también protagonismo dentro de la red de la política, generando cambios en la forma en la que el problema público se interpreta y, por tanto, en las decisiones y las acciones que se implementan para hacerle frente.

3.2 Hacia un cambio paradigmático en la política de planificación familiar de Colombia: las mujeres hacen presencia y ganan protagonismo en la red de política pública (1975 -1991)

En los años que van desde mediados de la década de los 70 y hasta el inicio de la década de los 90, las mujeres empiezan a ganar presencia en la red de política pública de planificación familiar. Para ello, cumplen con las tres condiciones que, según Ibarra, Gomá y Martí (2002a, p.223) debe cumplir una red crítica para ingresar en una red de política: capital social crítico o alternativo; red de política

pública de tipo temática; y una opinión pública (potencialmente) favorable al discurso de la red crítica.

En lo que respecta al capital social crítico o alternativo, para mediados de los setenta y después de varias décadas conquistando espacio y derechos, fundamentalmente desde la participación en otros movimientos sociales o partidos políticos, las mujeres cuentan con una experiencia que les permite empezar a consolidar a feminismo como una fuerza autónoma. Esto significa que ya existe un grupo que, de querer, puede buscar incidir en el cambio la política.

En lo que respecta a, que la red de la política pública sea de tipo temática, el predominio de ciertos actores es claro en lo que respecta a la política de planificación familiar. Políticos, médicos y personal de la salud, así como —cada vez con menos poder— personas de la Iglesia Católica. Debido a que las mujeres pueden ser también parte del primer grupo de actores (como políticas, médicas y personal de la salud), el acceso a ese espacio no está del todo vedado. Es decir, la red principal de política tiene acceso, sobre todo si se la compara con el periodo de tiempo anterior, en donde el poder de la Iglesia la hacía muy cerrada, incluso para los primeros políticos, médicos y profesionales en general interesados en hacer parte de ella. De manera que es posible para la red crítica entrar a la red principal.

Finalmente, en lo que respecta a la opinión pública (potencialmente) favorable al discurso de la red crítica, en este periodo la red crítica consolida su discurso sobre el tema. Es cierto que es un tema abordado a lo largo de toda su historia, pero ya que solo hasta ahora se empieza a configurar como “movimiento” y ya que solo desde la década de los sesenta se empiezan a masificar los MAC, su discurso respecto a muchos temas, incluida la planificación familiar y sus asuntos conexos, está en construcción por el movimiento.

Una vez construido, durante este periodo de tiempo la red crítica no solo hace presencia en el espacio de la *governance* sino que también tiene protagonismo.

Este se evidencia en su persistencia como red, es decir, en que no solo se consolida sino que sigue existiendo incluso después de alcanzar varios logros; en el uso que hace de pautas de acción y discursivas no convencionales, mediante las cuales busca la atención a sus propuestas; y en la tensión mantiene con la opinión pública, sobre todo debido a su búsqueda de que se reconozca el acceso al aborto como un derecho.

3.2.1 Dimensión simbólica en este periodo

En este periodo de tiempo, el movimiento social de mujeres/red crítica logra condiciones de presencia, por lo que puede incidir en la reconceptualización del problema. Esto se debe a que para este momento el movimiento se empieza a consolidar como una fuerza autónoma y a que el tema de sexualidad está muy presente en la agenda pública. Tanto interesa a las mujeres organizadas este tema, que se considera que da lugar a un nuevo ciclo de acción colectiva en Colombia (como se presentó en el Capítulo 2), en la que se busca mayor igualdad y autonomía en el ámbito sexual, además de la profundización de los derechos conquistados en décadas anteriores, como los derechos económicos y los políticos.

En esta dimensión de la política y momento histórico, en interacción con el movimiento internacional de mujeres y la agenda pública global en materia de derechos humanos, el movimiento obtiene nuevos argumentos para exigir el desmonte de todas las formas de opresión que se ejercen contra las mujeres, prestando atención ahora a las relacionadas con el cuerpo y la sexualidad. Esto quiere decir que en esta dimensión de la política y como en el periodo anterior, son de gran importancia las ideas que se producen y difunden a nivel internacional.

Por un lado, estos argumentos se obtienen del derecho internacional que servirá a las mujeres para exigir cambios y reglamentaciones a nivel nacional. En la producción de estos argumentos el protagonismo es de la ONU y sus entidades adscritas que promovieron ideas afines a los derechos de las mujeres y que buscaron que los estados miembros se comprometieran. Aunque había avances

desde la década de los sesenta (como la Declaración de la sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, presentada en 1966), en la década de los setenta la condición y la posición social de las mujeres acapara toda la atención.

Es así como en 1973, el Consejo Económico y Social de la ONU forma un grupo de trabajo de 15 miembros con el objetivo de organizar una convención internacional sobre el tema, misma que se realiza en la Ciudad de México en 1975 con el nombre oficial de Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer. En esta la Conferencia “se definió un plan de acción mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer, que incluía un amplio conjunto de directrices para el progreso de las mujeres hasta 1985” (ONU, 2015). Además, se declaró el periodo 1975 -1985 como la Década de la Mujer.

Organizaciones de mujeres de todo el mundo participaron en los foros paralelos que se hicieron para esta y las dos conferencias sobre el tema que le siguieron en el marco de esta Década de la mujer (Copenhague, 1980 y Nairobi, 1985). (ONU, 2015). Además, el asunto de la planificación familiar fue uno de los temas que se trató “Reconociendo la necesidad, en el proceso de integración de la mujer en el desarrollo, de brindar a la mujer la información y los medios que le permitan determinar el número y espaciamiento de sus hijos” (ONU, 1976). Como se observa, las ideas respecto a la planificación familiar aun parten de una matriz desarrollista.

Por otro lado, otra fuente de ideas y argumentos sobre la sexualidad y a favor de los derechos sexuales y reproductivos está en el plano teórico-político. En la década de los setenta el feminismo se diversifica al surgir el feminismo radical. Éste busca una transformación profunda y radical de la sociedad y su estructura patriarcal, considerando que la opresión de género es inherente a la sociedad y requiere de un cambio completo en la forma de vida y organización social; cambio

que solo podría surgir de una ruptura de los modelos de mujer y feminidad impuestos históricamente (Restrepo Espinosa, 2014).

De manera que el feminismo radical contrasta con el feminismo liberal que dominó los primeros ciclos de la acción colectiva de las mujeres tanto en Colombia como en el resto del mundo cuyo enfoque se encuentra en la igualdad legal y política de las mujeres. Pero también con el feminismo socialista, que impulsó las demandas por igualdad en el ámbito laboral, bajo el entendimiento de que la opresión de género se imbrica con la opresión de clase por lo que su superación y el logro de la igualdad de género sólo será posible mediante la abolición del sistema capitalista (Restrepo Espinosa, 2014).

Aunque esta corriente del feminismo no alcanzó a ser hegemónica dentro del feminismo, su desarrollo dio lugar a la concepción de un “feminismo de la diferencia”, opuesto al “feminismo de la igualdad” que se propone desde la corriente más liberal del feminismo (Restrepo Espinosa, 2014). El feminismo de la diferencia defiende que las diferencias entre hombres y mujeres existen más allá de la cultura y son insuperables. De manera que la igualdad de género no debe lograrse mediante su eliminación, sino mediante la igualdad de oportunidades y la valoración de las diferencias. Aunque esta perspectiva puede hacer que se caiga en esencialismos e incluso en la reproducción de los estereotipos de género, su valor reside en que configura un nuevo punto de vista para las experiencias por las que solo pueden pasar las mujeres¹⁷, como el riesgo de embarazo, el embarazo, el parto, el posparto o el aborto.

De gran importancia para el feminismo y las luchas de las mujeres lo es también el

¹⁷ Incluyo esta palabra para no dejar de reconocer que hay hombres que pueden experimentar estos eventos (los hombres trans) así como también sucede para las personas que pese a tener caracteres biológicos femeninos, no se identifican con ningún sexo/género en particular (personas no binarias).

concepto de género y de la herramienta teórica denominada “sistema sexo-género”, construida desde una orilla más cercana al feminismo de la igualdad. Estas herramientas teóricas y conceptuales fortalecieron la actuación de quienes creen que “la construcción y deconstrucción de las identidades de género y sexuales de hombres y mujeres es posible con una consciente resistencia al determinismo biológico” (Restrepo Espinosa, 2014, p.336).

A nivel nacional, las ideas consideradas en las Conferencias Internacionales y en los debates al interior del feminismo llegaron tanto por la participación del gobierno en las primeras como por el interés de las feministas del país en las segundas. Este interés se observa en los temas que se tratan en algunas de las revistas feministas o dirigidas por mujeres que circulan en la época, como *Mujer de América*, en donde se presentaban los argumentos de Kate Millet, una de las principales feministas radicales del momento (Villareal, 1994).

Además, empiezan a conformarse grupos de estudio sobre mujer y género en las principales universidades del país y a aplicarse los desarrollos teóricos del feminismo en estudios sobre la situación de las mujeres en el país. En efecto, para este periodo de tiempo ya han pasado más de 30 años (más de una generación) desde que las mujeres colombianas pudieron acceder a la educación superior. Es decir que ya se cuenta con muchas mujeres no solo profesionales en diversas áreas, sino también dedicadas a la investigación y a la divulgación. Desde allí se aportó a la construcción de evidencia y de argumentos para hacer más fuertes las demandas por los derechos de las mujeres.

Todo ello, más la aparición de organizaciones no gubernamentales en las que se prestan servicios de salud sexual y reproductiva como *Oriéntame* (1977) contribuye a que el enfoque de la política pública de planificación familiar empiece a ser cuestionado, si bien no de manera directa. No es que las mujeres dirigieran al gobierno reclamos específicos sobre el tema o frente a las acciones de política pública. Más bien, lo que sucede es que el cuestionamiento frente a la maternidad

ahora que hay métodos modernos de planificación familiar empieza a ser más contundente, así como la separación entre la reproducción y la sexualidad. Por lo que poco a poco se va abriendo espacio para exigencias por la masificación del acceso a MAC en nombre de la libertad, el placer y la autonomía reproductiva, asuntos frente a los que el gobierno en su afán desarrollista y desde su perspectiva económica y de salud pública parecía más bien ciego.

Una de las personas entrevistadas considera que en realidad, la incidencia de las mujeres en este tema específico de la planificación ha sido poco, puesto que se ha tratado más bien de algo apalancado por la agenda internacional, sin embargo encuentra en la presión de las organizaciones sociales su aporte a las transformaciones que se dan en la política, al menos en el plano de lo conceptual:

Yo creo que hay un impulso digamos que conceptual (...) por ejemplo en las conferencias internacionales de población y desarrollo, esto hace que los países que suscriben estas convenciones pues tengan que materializar esos acuerdos que se hacen en políticas públicas, y eso va jalonado obviamente por la academia, por la sociedad civil, que empiezan a demandar estos enfoques, por ejemplo el enfoque de derechos, entonces pues hay que resaltar siempre la función que tienen las organizaciones de la sociedad civil exigiendo sus derechos. (Entrevista 5 - Miembro de la Mesa por la salud y la vida de las mujeres y del grupo de Médicos por el derecho a decidir. Actualmente trabaja en el Ministerio de Salud y Protección Social).

Por supuesto, la incidencia de las mujeres no puede considerarse como directa ya que -como en toda política pública- son muchos los factores que intervienen. Con mayor razón en esta política pública, que no es una política de reconocimiento a una población, que se relaciona con aspectos macroeconómicos y con el propio desarrollo de la dinámica demográfica (eventos no cognitivos y externos); dinámica que para este periodo empieza a mostrar cambios significativos (la tasa de fecundidad disminuye). Sin embargo, precisamente por esto, que el acceso a métodos anticonceptivos, información y asesoría persista en la agenda gubernamental es también muestra de que se sostiene sobre algo diferente a solo el interés por el desarrollo económico previo, tal vez entonces sobre un reclamo de la población.

Lo cierto es que en este subperiodo se empieza a vislumbrar un cambio de enfoque. En el Plan de Desarrollo del gobierno de Alfonso López Michelsen (1974- 1978) aún se observa la tendencia a mostrar la planificación familiar como un medio y no como un fin en sí mismo, pero empiezan a darse los primeros pasos hacia su reconocimiento como derecho. Con esta consideración se da paso a un periodo de tiempo en el que el discurso de la Iglesia y su poder irán perdiendo espacio en el espacio de la política pública, mientras que otros actores y sus discursos – incluyendo a las mujeres, empezarán a ingresar.

Tabla 7. *La definición del problema público en los planes nacionales de desarrollo entre 1975 y 1991*

Plan de desarrollo	Definición del problema
Alfonso López Michelsen (1974- 1978)	“El factor demográfico es uno de los aspectos fundamentales de una política integral de desarrollo y en ese sentido, se facilitará la información y los medios necesarios para que toda pareja e individuo decida libre y responsablemente sobre el número de hijos” (p.16).
Plan de integración social (1978-1982). Julio César Turbay	Se identifica “una favorable situación y perspectiva en la que, por primera vez, el país puede realmente aspirar a un mejoramiento cualitativo de las condiciones de vida de la mayoría de los ciudadanos.” (p.14), por la reducción de la fecundidad (de 6.5 hijos por mujer en 1966 a 4.2 en 1976)
Cambio con equidad (1982- 1986). Belisario Betancur	Se identifica al aborto y a las complicaciones relacionadas con el embarazo como causas de morbimortalidad que más afecta a las mujeres entre los 15 y los 44 años. Hay confianza en la transición demográfica: “A medida que la transición demográfica surta sus efectos, hacia el final de la década se atenuará considerablemente la presión de la oferta laboral” (Betancur, 1982; 8). Aunque en el plan no se habla de planificación familiar, se habla con relación a estos temas de la “promoción social de la mujer” y de la igualdad de derechos.

Plan de economía social (1986-1990). Virgilio Barco	Alta incidencia del VIH SIDA, se identifica que las complicaciones de embarazos y partos son causas importantes de hospitalización. También de la reducción de las tasas de natalidad y las de mortalidad y, por tanto, aumento de esperanza de vida al nacer y de personas de mayor edad. No aparece como problemático el ritmo de crecimiento de la población, ni como problemático el embarazo adolescente, ni se habla de derechos sexuales y reproductivos. La dinámica poblacional se tiene en cuenta fundamentalmente como una variable socioeconómica que generará demandas específicas al Estado, y cuya salud es clave para el bienestar.
La Revolución pacífica (1990 – 1994). César Gaviria	Ni la fecundidad ni la Salud sexual y reproductiva aparecen en el capítulo de salud. Sin embargo, se presenta que para 1984 las enfermedades en órganos genitales ocupaban el primer puesto en la lista de causas de morbilidad en consulta externa, y en ese mismo año y en 1988, los partos, los embarazos terminados en abortos y la complicación de embarazos y partos, ocupaban los primeros tres lugares en las causas de morbilidad en hospitalización.

Fuente: Hernández Cabal, 2010 con modificaciones.

3.2.2 Dimensión sustantiva en este periodo

En la dimensión sustantiva, siete documentos dan cuenta de las decisiones tomadas respecto al tema de la planificación familiar, como se observa en la Tabla 8.

Tabla 8. *Normativa relacionada con planificación familiar en Colombia entre 1975 y 1991*

Año	Escala	Tipo	Nombre	Instancia
1979	Internacional	Convención	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	ONU

1979	Nacional	Ley	Ley 9 de 1979. Por la cual se dictan Medidas Sanitarias	Congreso de la República
1981	Nacional	Ley	Ley 51 de 1981. Por la cual se aprueba la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.	Congreso de la República
1981	Nacional	Ley	Ley 23 de 1981. Por lo cual se dictan Normas en Materia de Ética Médica.	Congreso de la República
1991	Nacional	Constitución Política	Constitución Política de Colombia	Asamblea Nacional Constituyente

Fuente: elaboración propia

El documento de mayor relevancia en el que se aborda el tema corresponde a Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y firmada por los representantes de los Estados miembro. En el artículo 12 de este documento se abordó explícitamente la planificación familiar al establecer que “Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia” (ONU, 1979).

Esta convención dio lugar a la Ley 51 de 1981, por medio de la cual el Congreso de la República aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, lo que le dio un carácter más formal y aplicable a la realidad colombiana. Además, en el artículo 16, tal como aparece también en la Convención, esta Ley menciona que se adoptarán “todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares” y que se trabajará por asegurar condiciones de igualdad entre hombres y mujeres en los asuntos relativos a la

planificación familiar, como: "Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos" (*Ley 51 de 1981, 1981*).

Como se puede observar al comparar con el periodo anterior, hasta antes de esta Ley el tratamiento que se le daba al tema de la planificación familiar era más bien tímido. Sin embargo, ya antes se había concretado en la Ley 9 de 1979 (por la cual se dictan Medidas Sanitarias) que:

Toda persona tiene derecho a obtener de los funcionarios competentes la debida información y las instrucciones adecuadas sobre asuntos, acciones y prácticas conducentes a la promoción y conservación de su salud personal y de la de los miembros de su hogar, particularmente, sobre higiene, dieta adecuada, orientación psicológica, higiene mental, educación sexual, enfermedades transmisibles, planificación familiar, diagnóstico precoz de enfermedades y sobre prácticas y el uso de elementos técnicos especiales (art. 559, *Ley 9 de 1979, 1979*)

Iniciando la década de los ochenta, la Ley 23 de 1981 (por lo cual se dictan Normas en Materia de Ética Médica), profundizará en cuestiones que van haciendo realidad el derecho a la autonomía reproductiva y que podría considerarse que quedaban a criterio del personal médico, pero sobre las que se busca que no quede ninguna duda. Por ejemplo, en el artículo 14 se especifica que "El médico no intervendrá quirúrgicamente a menores de edad, a personas en estado de inconsciencia o mentalmente incapaces (sic), sin la previa autorización de sus padres, tutores o allegados, a menos que la urgencia del caso exija una intervención inmediata" (*Ley 23 de 1981, 1981*) y el artículo 15, que "no expondrá a su paciente a riesgos injustificados. Pedirá su consentimiento para aplicar los tratamientos médicos, y quirúrgicos que considere indispensables y que puedan afectarlo física o síquicamente, salvo en los casos en que ello no fuere posible, y le explicará al paciente o a sus responsables de tales consecuencias anticipadamente" (*Ley 23 de 1981, 1981*).

Ambos artículos (14 y 15 de la Ley 23 de 1981) son aplicables a algunos de los procedimientos utilizados en anticoncepción como: inserción de DIU, inserción de implantes subdérmicos, esterilización quirúrgica femenina y masculina. Además, ambos artículos deben leerse a la luz de la estrecha relación que las políticas de planificación familiar tuvieron en su origen con la eugenesia (Davis, 2005) y en el contexto de la práctica de esterilizaciones forzadas (principalmente en mujeres) que se dieron en diferentes países del mundo y contra poblaciones específicas consideradas “inferiores” (como personas con discapacidad, pobres y racializadas).

Además, la Ley 10 de 1990, Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones, estableció en su artículo 165 que “el Ministerio de Salud definirá un plan de atención básica que complementa las acciones previstas en el Plan Obligatorio de Salud de esta ley y las acciones de saneamiento ambiental” (*Ley 10 de 1990*, 1990). Lo que se esperó de ese plan es que abordara “intervenciones que se dirigen directamente a la colectividad o aquellas que son dirigidas a los individuos pero que tienen altas externalidades” (*Ley 10 de 1990*, 1990), entre las que se encuentra la planificación familiar. Además, se estableció que la prestación del plan de atención básica sería gratuita y obligatoria.

Aunque es difícil establecer la incidencia de las mujeres en estas leyes, su participación y su éxito sí puede reconocerse en uno de los documentos más importantes que se produjeron durante este periodo de tiempo en esta dimensión de la política: la Constitución Política de Colombia. Sobre la Constitución Política de Colombia de 1991, está documentado el esfuerzo que las mujeres hicieron para que la libre elección de la maternidad (considerando no solo la planificación familiar sino también el aborto) fuera incluida como un derecho (Quintero, 2006).

Para lograr incidir en el texto de la constitución las mujeres se integraron al movimiento por la Constituyente y participaron en las mesas de trabajo que fueron la modalidad empleada por el gobierno para recoger la opinión y las propuestas de cambio constitucional de los diferentes sectores de la sociedad (Quintero, 2006).

Además pretendieron conformar una lista unitaria de mujeres para la elección de los constituyentes –sin éxito— y convocaron a diferentes organizaciones de mujeres para la creación de la Red Mujer y Constituyente, que se formalizó el 1991 y que rápidamente integró a 85 grupos de mujeres (Villareal, 1994).

Otras de las estrategias empleadas para incidir eficazmente en la nueva constitución fueron el cabildeo, la realización de foros y eventos (dentro del que se cuenta un concierto por los derechos constitucionales), boletines para la difusión de información y la sensibilización, primero, a las cuatro mujeres¹⁸ elegidas como constituyentes para que tuvieran una perspectiva feminista, bajo el supuesto de que ser mujer no es lo mismo que ser feminista; y luego, bajo el mismo supuesto, también a los 70 hombres elegidos como constituyentes “quienes paradójicamente resultaron más comprometidos en la defensa de asuntos cruciales como la libre opción de la mujer a la maternidad” (Villareal, 1994, p.).

De acuerdo con Quintero (2006) las propuestas de las mujeres se incorporó en la nueva Constitución Política de 1991. Sin embargo, quedaron por fuera las propuestas relacionadas con el aborto y la agenda del cuidado (la responsabilidad paterna por la crianza de los hijos, el reconocimiento del trabajo doméstico y la garantía de los servicios de apoyo a la crianza de los hijos) (Quintero, 2006). En lo que respecta concretamente a la planificación familiar, se logró incluir un artículo en la Constitución en la que se reconoció como un derecho:

Artículo 42: La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. (...) Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable. (...) La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos. (Constitución Política de Colombia, 1991).

¹⁸ Helena Herrán de Montoya (Partido Liberal), María Mercedes Carranza Coronado (Alianza M-19), María Teresa Garcés Lloreda (Alianza M-19) y Aída Avella Esquivel (Unión Patriótica). (Jaramillo, 2006).

Finalmente, en esta dimensión de la política también son importantes las decisiones que se plasman en los planes de desarrollo de los gobiernos. Tal como se observa en la Tabla 9 durante este periodo algunos incluyeron objetivos y metas asociados a la planificación familiar.

Tabla 9. *Objetivos y metas asociados a la planificación familiar en los planes nacionales de desarrollo entre 1975 y 1991*

Plan de desarrollo	Objetivos y metas
Alfonso López Michelsen Ninguno (1974- 1978)	
Plan de integración social Ninguno (1978-1982). Julio César Turbay	
Cambio con equidad Hay una sección especial de "Atención Integral a la (1982- 1986). Belisario Familia", aunque allí no se menciona la 'planificación Betancur familiar', sí se menciona la promoción social de la mujer y la igualdad de derechos.	
Plan de economía social Programa "Salud Básica para todos", busca garantizar (1986-1990). Virgilio Barco la salud como derecho fundamental de la población y por tanto debe garantizar una cobertura básica a la población: "atención del embarazo y el parto por personal calificado; Detección precoz de cáncer uterino a través de la práctica periódica de la citología de cuello uterino; Servicios de planificación familiar" (p. 18).	
La Revolución pacífica En la estrategia de mejoramiento de la calidad de la (1990 – 1994). César educación básica, hay un punto de renovación Gaviria curricular que incluye esfuerzos para la eliminación de estereotipos de género. Esto en parte está financiado por la Consejería para la Mujer, la Juventud y la Familia.	

Fuente: Hernández Cabal, 2010 y elaboración propia.

3.2.3 Dimensión operativa en este periodo

En la dimensión operativa de la política, mediante el Decreto 3380 de 1981, se reglamentó la Ley 23 de 1981, con lo cual se estableció la forma a emplear por el personal médico al momento de advertir a las personas usuarias de los servicios respecto a sus riesgos. Así, en el artículo 12 de este decreto, se especificó que el médico debía dejar constancia en la historia clínica una vez dada la información. También se aclaró que en caso de esterilización quirúrgica femenina se debe tener en cuenta que si la mujer está bajo los efectos de la anestesia general (inconsciente), en una cesárea por ejemplo, no se puede decidir esterilizarla “por razones médicas” ya que la paciente no ha dado su consentimiento ni ha recibido información completa.

Además, finalizando este subperiodo se presenta un cambio importante en esta dimensión de la política, puesto que se reglamenta la anticoncepción y se da base formal a los programas de planificación familiar. En otras palabras, se avanza del mero reconocimiento de derechos en el plano discursivo (dimensión simbólica) y del compromiso del Estado al respecto (dimensión sustantiva), a la implementación de acciones concretas (dimensión operativa). Esto se da a través de la Resolución 8514 de 1984 del Ministerio de Salud. En ella “se plasman los principios que la regirían [la anticoncepción]: Que es derecho fundamental del individuo y/o de la pareja la libre decisión sobre el ejercicio de la reproducción decidir tener hijos o no; cuántos y en qué momento; Que es deber del Estado, [...] ofrecer información veraz y completa en relación con todos y cada uno de los métodos y prácticas de regulación de la fertilidad, siempre y cuando éstos no produzcan efectos secundarios comprobados para la salud de los individuos [...]. (MinSalud, Profamilia, OIM & UNFPA, 2014, pág. 26).

Esto significa que a diferencia de como sucedía en la década de los sesenta, en la base está la garantía de derechos, pero también que la existencia de programas de planificación familiar ya no estaría a discreción de los políticos ni dependería de la interpretación que se haga de las normas que constituyen la dimensión

sustantiva. Sin embargo, establecer la norma respecto a la mejor forma de ofrecer los servicios sin cambiar estructuralmente la prestación de los mismos es inocuo: para este periodo de tiempo, una entidad privada (Profamilia) sigue siendo la principal oferente de planificación familiar en Colombia (Bertrand et al., 2015).

3.3 La consolidación del enfoque de derechos y la asunción por parte de los actores institucionales centrales del discurso alternativo de las mujeres (1992-2014)

Entre 1992 y 2014 se cuenta en Colombia con un movimiento/red crítica de mujeres consolidado, con una lista de logros importante y en proceso de expansión de la mano de la renovación constante de su base y de la democratización de las TIC. En este punto, de hecho, ya ha incidido con éxito en que la planificación familiar se considere un derecho en la Constitución Política, lo que permitirá que en este periodo se den cambios más visibles en las dimensiones sustantiva y operativa. Para ello, la red crítica cumple con las condiciones de presencia en la red de política pública que son necesarias para su incidencia: capital social crítico, red de política pública de tipo temática, lo que facilita el acceso, y una opinión pública (potencialmente) favorable al discurso de la red crítica.

En lo que respecta al capital social crítico o alternativo, ya existe un grupo que quiere y puede incidir en el cambio la política: aunque su capital social es limitado, tiene suficiente para movilizar sus intereses. Después de un largo periodo de consolidación, la década de los noventa es aquella en la que surgen organizaciones de mujeres que se declaran abiertamente feministas (como la Red de Mujeres, la Mesa Mujer, la Ruta Pacífica de las Mujeres, entre otras) con una agenda propia, en la que tienen protagonismo tanto los asuntos asociados a la salud sexual y

reproductiva como aquellos asociados al fin de las violencias, el conflicto armado y la construcción de paz.

En lo que respecta a la red de la política pública, esta es de tipo temática y, para este subperiodo de tiempo, la Iglesia ha perdido su posición en la misma, a la vez que las mujeres ha mejorado su posición en el espacio público, no solo porque ya tienen derechos para participar, sino también experiencia y formación. A partir de ello, tienen reconocimiento como interlocutoras válidas para construir sobre las políticas públicas en general, sobre la política social en particular y de manera aún más concreta sobre las políticas relacionadas con su salud y su bienestar o con asuntos que se les asocian frecuentemente, como los relacionados con la familia, la reproducción y el cuidado. Esta participación se da desde diferentes ámbitos. En esta época, el país y concretamente el movimiento/red crítica de mujeres cuenta con mujeres profesionales y especializadas y con discursos fuertes (hablan el lenguaje del poder: son abogadas, médicas, etc.).

Finalmente, en lo que respecta a la opinión pública (potencialmente) favorable al discurso de la red crítica, en este momento la red crítica tiene un discurso estructurado sobre el tema aunque la opinión pública no es del todo favorable al mismo. Esto se debe a que en el discurso de las mujeres, la planificación familiar es solo un asunto dentro del tema más amplio que nombran como “maternidad deseada” o como “autonomía reproductiva”, en el que no solo cabe el acceso a MAC, asesoría y educación para la sexualidad, sino también el acceso al aborto seguro, asunto que divide fuertemente las opiniones. Sin embargo, el rechazo que genera el tema del aborto en gran parte de la opinión pública impulsa la acción colectiva de las mujeres en la red de la política, lo que le hace ganar protagonismo. Como mencionan Ibarra, Martí y Gomá (2002), cierta tensión es necesaria para mantener viva la lucha y lograr incidencia. En otras palabras, una relación conflictiva con la opinión pública es favorable a la incidencia.

En todo caso, para esta época es poco polémico el asunto de la anticoncepción que era el que más rechazo generaba en el surgimiento de la política, y su asunción

como obligación por parte de las autoridades públicas resta “necesidad de incidencia” de parte de las mujeres organizadas, así como protagonismo en los casos en los que incide de algún modo. Esto recuerda la observación de Ibarra, Gomá, y Martí (2002a) según la cual, el protagonismo de una red crítica se ve disminuido cuando “los actores institucionales centrales han asumido parte del discurso alternativo de la red crítica y al mismo tiempo han otorgado un rol realmente subordinado a esa red” (p.233).

3.3.1 Dimensión simbólica en este periodo

En la dimensión simbólica, el reconocimiento de la planificación como un derecho en la Constitución Política instala parte de la interpretación que tienen sobre el tema el movimiento/red crítica de mujeres. A diferencia de como sucedía en la década los sesenta, treinta años después no hay polémica respecto a la necesidad de la planificación familiar ni disputa con la Iglesia sobre este tema, ya que ahora ésta se concentra en el tema del aborto, como también lo hacen las organizaciones de mujeres que conforman el movimiento social/red crítica.

Así, aunque las mujeres aún luchan para que los derechos reconocidos en la Constitución y la Ley se materialicen, lo cierto es que al menos en el plano discursivo el enfoque de derechos con respecto a la planificación familiar ya está instalado y solo se fortalece. En ello, el contexto internacional es importante, tal como sucedió en los subperiodos anteriores. Dos conferencias internacionales son las más relevantes: la Tercera Conferencia de Población y Desarrollo que se realizó en 1994 en el Cairo; y la Cuarta Conferencia de la Mujer, que se realizó en 1995 en Beijing.

La Tercera Conferencia de Población y Desarrollo, más conocida como Conferencia del Cairo, es tal vez uno de los principales hitos a nivel internacional en lo que respecta al tema de la planificación familiar. Esto se debe a que fue en esta Conferencia que la salud sexual y reproductiva se reconoció como un derecho humano, como un fin en sí mismo independiente de los vaivenes demográficos y

socio-económicos. El papel del movimiento internacional de mujeres se consideró central en que esto fuera así, ya que participaron activamente en las elaboraciones que conjuntamente llevaron a realización de la conferencia y a su plan de acción (Ministerio de Salud y Protección Social et al., 2014). A partir de esta conferencia, empezaron a ser reemplazados los términos “explosión demográfica” o “control natal”, tan usados en la década de los sesenta y los setenta para dar forma a las primeras políticas de planificación familiar. El término “control”, que ya no cabía bajo un enfoque de derechos humanos, fue dando lugar a términos como “planificación” o “autonomía” (Cabrera Charry, 2015).

La Cuarta Conferencia de la Mujer en Beijín se realizó un año después de la Conferencia del Cairo y retomó gran parte de los asuntos discutidos en ella, sobre todo en lo relativo a la salud de las mujeres. En esta Conferencia, el movimiento de mujeres introdujo el concepto de “derechos sexuales de las mujeres”, que posteriormente se amplió a “derechos sexuales de las personas” acción (Ministerio de Salud y Protección Social et al., 2014, p.25). De acuerdo con ONU Mujeres, la Cuarta Conferencia de la Mujer fue la más importante de las cuatro conferencias sobre la mujer celebradas hasta el momento (1995), ya que retomó los acuerdos alcanzados en las tres conferencias anteriores y “consolidó cinco decenios de avances jurídicos dirigidos a garantizar la igualdad de las mujeres y los hombres tanto en las leyes como en la práctica” (ONU, 2015).

En ambas conferencias y desde todo el mundo participaron activamente las organizaciones de mujeres (ONU Mujeres, 1995). Incluso, se dice que fue la acción de estos movimientos la que logró la inclusión de los asuntos relativos a los derechos sexuales y reproductivos en la agenda pública global, desde la que se impactó en la agenda gubernamental de los países miembro de la ONU (González Vélez, 1991). Es decir, estas conferencias son parte de la estrategia de incidencia de los movimientos de mujeres locales, que ven más viable incidir en la escala global para generar un “efecto cascada” que produzca cambios a nivel nacional. Al respecto, es de notar que en estas conferencias se logra establecer la forma en la

que se deberían interpretar los problemas, la forma en la cual deberían estructurarse para ser intervenidos, e incluso los acuerdos mínimos sobre los cuales los gobiernos deberían basar sus programas y políticas.

Pese a lo anterior, en la consolidación del cambio de enfoque que tiene la interpretación del problema no pueden soslayarse otros factores cognitivos como el aprendizaje y otros factores no cognitivos como la estabilización del crecimiento poblacional. Respecto al primero, en comparación con los subperiodos anteriores se observa que el problema público asociado a la planificación familiar se enmarca en una mejor comprensión de lo que es la salud pública, al considerar asuntos individuales (personales) pero de gran externalidad como problemas que requieren la intervención gubernamental. Respecto a los segundos, para este subperiodo de tiempo el acelerado crecimiento poblacional que prendió las alarmas a nivel mundial tres décadas atrás ya no se presenta. Al contrario, el escenario en gran parte de los países del sur global es de “bono demográfico” es decir, la situación en la que la población económicamente activa es mayor a la población dependiente (menores de 15 y mayores de 65 años) (Ministerio de Salud y Protección Social & Oficina de Promoción Social, 2013).

También es importante reconocer que aunque el enfoque de derechos parece dominante en lo que respecta a la política de planificación familiar o se empieza a erigir como tal en este subperiodo, el asunto del aborto permite que se vean sus fisuras. Al respecto es ilustrativo el debate que generó en 2001 la llegada de la anticoncepción de emergencia en Colombia. Debido al poco conocimiento que se tenía de esta tecnología en el país, la Iglesia se opuso a que estuviera disponible al considerar –contra la lógica y la evidencia científica—que era un medicamento abortivo¹⁹ (Bertrand et al., 2015). Esto llevó a que se estudiara el registro otorgado

¹⁹ “la píldora del día después” como se conoció al anticonceptivo de emergencia cuyo principio activo es el Postinor 2, impide que se dé el embarazo al evitar o retrasar la

por la autoridad sanitaria encargada de su aprobación. La presión de las mujeres, junto con la de organizaciones líderes en la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva en Colombia, como Profamilia, fue de nuevo necesaria para que el medicamento fuera aprobado. Pero el debate respecto a quién puede tomar las decisiones en materia reproductiva continuó pese a los avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres a decidir en este y todos los asuntos relacionados con su vida.

Por esta razón, el trabajo de las mujeres se dirige durante este subperiodo a subrayar la relación que tiene la planificación familiar y los asuntos a los que se refiere (anticoncepción, asesoría, información, tratamientos) con la salud, la libertad individual, el placer, el deseo, el libre desarrollo de la personalidad y la justicia social. El reconocimiento de la planificación familiar como derecho en la Constitución es solo un primer paso hacia el ingreso en la agenda gubernamental de lo que es ha sido el problema público para las mujeres: las maternidades no deseadas. Por lo mismo, es inocua una política en la que el tema de la planificación familiar se presente disociado de todos los otros asuntos que componen el universo de la salud y los derechos sexuales y reproductivos.

De manera que el cambio de enfoque no solo implica un cambio de perspectiva sino también de alcance. No es solo una manera de ver las cosas sino también de tratarlas. Si en los primeros años de la política de planificación familiar el asunto de la anticoncepción y del entonces denominado “control natal” era el central; para este subperiodo, en el que ya participan activamente las mujeres, este es solo uno de los muchos asuntos para tener en cuenta.

La forma en la se plantea el problema en los planes de desarrollo que conforman el subperiodo de estudio se acerca poco a esta construcción. En ellos, rara vez se habla de “derechos sexuales y reproductivos” y lo que parece agendarse como

ovulación siempre que sea utilizado dentro de las 72 horas después del coito realizado sin protección. (referencia).

problema público con relación a la planificación familiar es el embarazo en adolescentes, sin dejar de hablar de la salud pública ni de la dinámica demográfica, como se observa en la Tabla 10.

Tabla 10. *La definición del problema público en los planes nacionales de desarrollo entre 1992 y 2014*

Plan de desarrollo	Definición del problema
El salto social (1994-1998). Ernesto Samper	“La promoción de una nueva cultura del desarrollo tiene como base los principios del desarrollo humano sostenible (...)” (Samper, 1994; 2). Se presentan como problemas públicos: la equidad de género, la violencia contra la mujer, que incluye la violencia intrafamiliar y la sexual, las complicaciones del embarazo, el parto y el aborto.
Cambio para construir la paz (1998-2002). Andrés Pastrana	“A pesar de la significativa reducción de la tasa de fecundidad en las últimas décadas, ésta presenta actualmente signos de crecimiento en las adolescentes (15-19 años) y en las mujeres jóvenes (20-24 años)” (p. 95).
Hacia un Estado Comunitario (2002-2006). Álvaro Uribe Vélez	En la sección de Salud Pública se hace referencia a las ETS: se dice que han disminuido, pero que siguen presentando niveles por encima del promedio mundial. Sin embargo el VIH ha aumentado, sobre todo en mujeres. Además, la salud sexual y reproductiva se establece como eje estratégico en salud, educación, familia. También, en el capítulo de empleo, se señala el crecimiento demográfico como un factor que colabora con las dificultades en el empleo (Uribe, 2002; 147).
Estado comunitario: Desarrollo para todos (2006-2010), Álvaro Uribe Vélez	“Cuando la presión demográfica supera la capacidad local de generar ingresos, riqueza y empleo para todos, el resultado es una situación de pobreza; característica común de las ciudades de países en desarrollo”. (Uribe, 2006; 169). “Entre 1965 y 2005 la Tasa General de Fecundidad se redujo de 6,8 hijos promedio por mujer a 2,4 (...) El balance sobre la fecundidad en Colombia indica que esta ha continuado descendiendo en el período 1990-2005, pero a un ritmo mucho más lento al observado en décadas anteriores y con signos preocupantes relacionados con el comportamiento reproductivo de la población adolescente que, al contrario, los ha incrementado, con impactos negativos sobre la fecundidad total.” (P.536, Tomo II). También se habla de “grupos rezagados en el descenso de la fecundidad”, entre los que se

	presentan: las mujeres adolescentes, “Los menos educados, los pobres y los residentes en la zona rural” (p.537).
Prosperidad para todos (2010-2014), Juan Manuel Santos	“La dinámica demográfica de la población juvenil y su relación con el resto de los grupos etarios ha permitido identificar una ventana de oportunidades conocida como bono demográfico, entendido como aquel estado donde la población activa e independiente, es decir, aquellos de 15 a 64 años, deben soportar a menos dependientes – menores de 15 y de 65 y más años” (p.40). “el país presenta los retos de una transición demográfica y otra epidemiológica” (p.371). No aparecen los términos “planificación familiar” pero sí se habla de “derechos sexuales y reproductivos” (1 vez), de “salud sexual y reproductiva” (2 veces) y de “anticoncepción” (2 veces).

Fuente: Hernández Cabal, 2010 y elaboración propia

Pese a lo anterior, paralelamente y desde 1992 el sector salud se encarga de incorporar los discursos cercanos al enfoque de derechos en documentos denominados “política pública”, lo cual da cuenta de que el gobierno puede expresarse (y actuar) simultáneamente desde marcos interpretativos diferentes. Así, en la dimensión simbólica o conceptual, son de destacar los documentos de política pública denominados “Salud para las mujeres, mujeres para la salud” (1992); la “Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva” (2003) y la “Política de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos” (2014) elaboradas por el Ministerio de Salud²⁰ con el apoyo de organizaciones no gubernamentales como UNFPA, Profamilia y OIM.

En estos documentos de política pública la definición del problema se va expandiendo hasta reflejarse en el cambio en el uso de términos a lo largo del tiempo, así como en su alcance. Mientras que la primera política (1992) en expedirse se circunscribe a las mujeres, la segunda (2003) amplía la idea de que los derechos sexuales y reproductivos son de toda la población y la tercera política (2014) separa los términos “derechos sexuales” de los términos “derechos reproductivos” para denotar que la sexualidad no es únicamente lo relativo a la

²⁰ En 1992 se llamaba Ministerio de Protección Social y en 2014 Ministerio de Salud y Protección Social.

reproducción y, a su vez, que la reproducción no es el único asunto problemático o que necesita intervención de las autoridades públicas.

Todos estos cambios reflejan la influencia de la red crítica/movimiento de mujeres en la definición del problema público, así como la conexión con los discursos que circulan en la agenda internacional con relación al tema para cada momento. Además, tal como lo expuso una de las personas entrevistadas, la participación de las organizaciones de mujeres y de otras personas en la elaboración de la política pública más reciente, fue considerada una prioridad:

Cuando decidimos generar toda la apuesta metodológica para construir esa política, para mí en particular era condición 1A la participación. Inclusive planteo: yo voy a dirigir esta política siempre y cuando se pueda hacer un ejercicio participativo. Y no solo participativo de organizaciones de mujeres, sino de la sociedad en general (...) Y tuvo un ejercicio de participación bastante grande porque nos salimos del territorio urbano y nos fuimos a territorios bastante distantes. (Entrevista 6 – Persona que tuvo un cargo directivo desde el que lideró la formulación de la Política Nacional de Sexualidad.).

En la tabla 11 se presenta una comparación entre las políticas públicas que se formularon e implementaron durante el periodo de estudio, particularmente en lo que respecta a la forma en la que definieron el problema público asociado a la planificación familiar. Como se observa, en la primera de las políticas el tema se trata de manera vaga. En la segunda, se concentra en ciertos eventos y en resaltar las desigualdades existentes entre grupos de mujeres. En la última, al menos discursivamente que es lo que importa en esta dimensión, la política cambia el concepto de salud sexual y reproductiva por un concepto de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos. Con ello incluye la noción de sexualidad abarcador, en donde no solo cabe lo reproductivo, sino también lo relacionado con el placer, el erotismo e incluso la ciudadanía.

Tabla 11. *La definición del problema público asociado a la planificación familiar en políticas públicas de salud sexual y reproductiva entre 1991 y 2014*

Plan de desarrollo	Definición del problema
“Salud para las mujeres, mujeres para la salud” (1992)	Menciona derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, tales como el derecho a decidir sobre aspectos que afectan su salud, su vida, su cuerpo, su sexualidad, a nivel individual, comunitario e institucional; el derecho a una maternidad acompañada, deseada, libre, decidida,

	<p>sin riesgos; el derecho a una atención médica humanizada, a un trato digno y respetuoso a su cuerpo, sus temores, sus necesidades de intimidad y privacidad; el derecho a ser tratada y atendida por los servicios de salud como ser integral y no exclusivamente como reproductora biológica.</p>
<p>Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva” (2003)</p>	<p>"El embarazo no planeado no es un problema exclusivo de la población adolescente. Más de la mitad de las mujeres embarazadas (el 52%) reporta no haber deseado el embarazo en ese momento. Las diferencias más significativas entre la tasa de fecundidad observada y la deseada se presentan en las zonas rurales, en las regiones Oriental y Pacífica, entre las mujeres con menores niveles de escolaridad y entre las mujeres desplazadas. Estas cifras sugieren problemas en el acceso, la utilización, apropiación y continuidad de los métodos de planificación familiar, y significan un costo elevado en términos de salud y calidad de vida, en la medida en que los embarazos no planeados pueden convertirse en embarazos de riesgo o favorecer prácticas de riesgo, especialmente el aborto inseguro” (p.17)</p>
<p>“Política de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos” (2014)</p>	<p>“Esta Política 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 a 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” (p. 66).</p>

Fuente: elaboración propia

Además, el problema también es considerado por la instancia de género Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, que elaboró el CONPES Social 161 en 2013. Política pública de Equidad de Género para las Mujeres. Este es un documento importante en términos de presentar el problema público asociado a la planificación familiar desde una perspectiva de género y no solo de salud pública.

Así, en la sección denominada “Salud y derechos sexuales y reproductivos”, lo que se presenta como problemático con relación a la planificación familiar es la desigualdad existente en el patrón de uso de métodos anticonceptivos entre mujeres y hombres:

Otras problemáticas que expresan las desigualdades de género tienen que ver con el patrón de uso de métodos anticonceptivos, ya que la responsabilidad sobre la esfera de lo reproductivo se sigue asignando mayoritariamente a las mujeres. Según la ENDS 2010, la esterilización femenina es el primer método utilizado por las mujeres (24.2%), seguido por la inyección (7,9%), la píldora (6,5%), y el dispositivo intrauterino (5,6%), mientras que el porcentaje de hombres que usan algún método es significativamente menor, sólo el 1.9% se ha realizado la esterilización masculina y el 7.6% usa el condón” (Consejo Nacional de Política Económica y Social y Departamento Nacional de Planeación, 2013, p.26).

La forma en la que se define el problema de la planificación familiar es pues más compleja en este subperiodo de estudio, en el sentido de que integra un mayor número de asuntos y conexiones entre ellos, pero también debido a que se alimenta de enfoques como el de derechos y el de género, promovidos por las organizaciones de mujeres en el país y en el mundo.

3.3.2 Dimensión sustantiva en este periodo

En lo que respecta a la dimensión sustantiva de la política de planificación familiar de Colombia, durante este subperiodo se observa una proliferación de normas a partir de la promulgación de la nueva Constitución Política en 1991. Esto da cuenta de que el cambio de constitución cambió la EOP y generó, a su vez, más EOP para la toma de decisiones relacionadas con los derechos de las mujeres y particularmente con la autonomía reproductiva. Esto se puede observar en la Tabla 12 en la que se presentan las decisiones que se cristalizaron en diversos documentos firmados por las autoridades públicas del momento y relativos a la planificación familiar o sus asuntos asociados.

Tabla 12. *Marco normativo de la planificación familiar en Colombia entre 1992 y 2014*

Año	Escala	Tipo	Nombre	Instancia
1993	Interna cional	Declaraci ón	Declaración y el Programa de Acción de Viena	ONU
1993	Nacion al	Ley	Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones	Congreso de la República
1993	Nacion al	Resoluci ón	Resolución 03353 de 1993. Por la cual se establece el desarrollo de programas y proyectos institucionales de Educación Sexual en la Educación básica del país.	Ministerio de Educación
1994	Interna cional	Resoluci ón	Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de El Cairo	ONU
1994	Nacion al	Ley	Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación (modificada en 2006 por la Ley 1029)	Congreso de la República
1995	Interna cional	Resoluci ón	Programa de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing	ONU
2003	Nacion al	Ley	Ley 823 de 2003. Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.	Congreso de la República
2003	Nacion al	Ley	Ley 812 de 2003. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006	Congreso de la República
2006	Nacion al	Ley	Ley 1060 de 2006. Por la cual se modifican las normas que regulan la impugnación de la paternidad y la maternidad.	Congreso de la República
2006	Nacion al	Ley	Ley 1098 de 2006 o Código de Infancia y Adolescencia	Congreso de la República
2007	Nacion al	Ley	Ley 1122 de 2007. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.	Congreso de la República
2007	Nacion al	Decreto	Decreto 3039 de 2007. Plan Nacional de Salud Pública	Presidencia de la República
2007	Nacion al	Ley	Ley 1151 de 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	Congreso de la República
2010	Nacion al	Ley	Ley 1412 de 2010. Por medio de la cual se autoriza la realización de forma gratuita y se promueve la ligadura de conductos deferentes o vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio como	Congreso de la República

			formas para fomentar la paternidad y la maternidad responsable.	
2011	Nacion al	Ley	Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014	Congreso de la República
2013	Nacion al	Ley	Ley 1620 de 2013. Por la cual se 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 Mitigación de la Violencia Escolar.	Congreso de la República

Fuente: Elaboración propia

Aunque todos estos documentos dan cuenta de la forma que toma la dimensión sustantiva de la política en este periodo, por el cambio que significaron respecto al periodo anterior son de destacar: la Ley 100 de 1993 y La Ley General de Educación (1994) y Ley 1412 de 2010.

En lo que respecta a la Ley 100 de 1993 su importancia radica en que asignó al gobierno la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios de planificación familiar. De acuerdo con Bertrand et al (2015) para lograrlo, fue necesaria la incidencia de los actores locales, con apoyo de UNFPA, ya que había detractores de la idea de incluir la planificación familiar en el listado de servicios de salud propuesto por el gobierno (Bertrand et al, 2015, p.14). Puesto que implicó una decisión sobre lo que sería en adelante una obligación del gobierno frente al tema, esta Ley significó un cambio decisivo en la dimensión sustantiva de la política de planificación familiar de Colombia.

Con relación a la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, su relevancia radica en que, por primera vez en Colombia, se establece que en un proceso integral de educación, debe incluirse la educación en sexualidad. En el artículo 16 de la Ley, se establece que la educación debe garantizar el acceso a información y formación en temas de salud sexual y reproductiva, así como en prevención de enfermedades de transmisión sexual y en la promoción de una sexualidad

responsable. Además, el artículo 47 de la Ley establece que la educación en sexualidad debe ser incluida en el currículo escolar, tanto en la educación básica como en la media, y que esta educación debe ser impartida por profesionales capacitados en el tema, adaptando los contenidos a las diferentes etapas del desarrollo de los estudiantes, respetando su diversidad cultural, religiosa y de género. Este es un paso importante en la dimensión sustantiva de la política en tanto que amplía hacia el alcance de las acciones estatales en la materia, responsabilizando al sector Educación de la educación que permite a las personas conocer sus derechos en materia de salud sexual y reproductiva.

De manera que esta Ley significa un paso adelante hacia el tratamiento más amplio de la planificación familiar, como algo más allá de la anticoncepción y más relacionado con la autonomía reproductiva. Pese a ello, según una de las personas entrevistadas el tema de la educación sexual sigue siendo una “una deuda histórica” frente a la que se podría hacer mayor exigencia desde las organizaciones sociales, aunque las dificultades se relacionen con la forma en la que funciona la administración pública y la dificultad para articular diversas entidades y actores:

Nos falta todo ahí. Bueno, tiene que ver con la estructura del Estado. Claramente como que cada ministerio hace lo propio, ¿no? Entonces, ¿quién tendría que dar línea? Como digo, estoy en términos de contenido debería ser el Ministerio de Salud, pero ¿quién debería materializar, por así decirlo, todo el tema de educación sexual en los colegios, en las universidades, en los centros educativos? Pues, evidentemente es el Ministerio de Educación, pero entonces entre ellos dos no se habla porque entonces el que lidera eso es el Ministerio de Educación, el Ministerio no le importa al Ministerio de Salud, o sea, son esos egos institucionales que uno ni entiende. (Entrevista 3 - Miembro de organización social de mujeres)

Frente a la Ley 1412, su importancia radica en que representa la decisión de parte de las autoridades públicas de hacer cada vez más accesible el acceso a los métodos anticonceptivos, en este caso, a los definitivos, al autoriza de manera gratuita la práctica de la vasectomía y la ligadura de trompas.

Como expresiones del cambio que tiene la política en su dimensión sustantiva son también de destacar los planes de desarrollo expedidos durante este periodo de

estudio puesto que dan cuenta de las acciones que el gobierno decidió considerar como prioritarias. En la tabla 13 se presenta lo que el gobierno estableció como sus objetivos y metas en materia de planificación familiar entre 1991 y 2014. Lo que se observa es un compromiso cada vez más presente con el enfoque de derechos y una alineación cada vez más directa con la agenda internacional, en la que, como se mostró en la sección anterior, incide con fuerza el movimiento social de mujeres.

Tabla 13. *Objetivos y metas en materia de planificación familiar en los planes nacionales de desarrollo entre 1991 y 2014*

Plan de desarrollo	Objetivos y metas
El salto social (1994-1998). Ernesto Samper	Se habla del compromiso directo con programas obligatorios de Educación Sexual por medio de la Ley general de educación y el Plan nacional de Educación sexual, con la ampliación de los servicios de salud sexual y reproductiva y con la equidad de género.
Cambio para construir la paz (1998-2002). Andrés Pastrana	Se menciona la elaboración de un “plan nacional de salud sexual y reproductiva liderado por el sector salud en coordinación con el sector educativo y el ICBF, abordando la salud sexual y la atención de la salud reproductiva en forma integral” (Pastrana, 1998; 108)
Hacia un Estado Comunitario (2002-2006). Álvaro Uribe Vélez	Se propone la formulación de la Política de Salud Reproductiva y Sexual (Es de anotar que dice primero “reproductiva” y luego “sexual”), para reducir el embarazo de adolescentes y superar las brechas de uso de anticonceptivos por edad, nivel educativo y por regiones del país. (Ibid;194), así como “Programas de apoyo a la mujer” para el control del embarazo adolescente.
Estado comunitario: Desarrollo para todos (2006-2010), Álvaro Uribe Vélez	Se propone dar continuidad a la implementación de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, así como el desarrollo de “programas especiales en educación sexual y reproductiva con énfasis en la población joven y adolescente y se implementarán programas de nutrición y seguridad alimentaria” (p.75 del Tomo I). Como metas, se establecen las de: incrementar la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa de 68,2% a 75% e incrementar la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción entre la población femenina de 15 a 19 años, no unida y sexualmente activa de 66% a 75% y Detener el crecimiento

del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo del 21% al 15% (p.14 Tomo I).

Prosperidad para todos (2010-2014), Juan Manuel Santos	Se establecen las metas de aumentar la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción entre la población adolescente (15 a 19 años) sexualmente activa de 55,5% a 63,6%, y de aumentar prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa de 68,2% a 74%. Además, se hace explícito que estas metas corresponden a las planteadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
---	--

Fuente: Hernández Cabal, 2010 y elaboración propia

Además, durante este periodo empiezan a formularse e implementarse políticas específicas en materia de salud sexual y reproductiva, en donde la incidencia de las mujeres fue directa. Por ejemplo, en la política de 1992, participó María Isabel Plata; en la de 2003, Ana Cristina González y en la de 2014, Claudia Gómez, Luz Janeth Forero, Rocío Murad y otras mujeres que sin considerarse activistas han estado cercanas al feminismo y a la defensa desde su quehacer de los derechos de las mujeres. En la tabla 14 se presentan los objetivos y metas que se plantearon en estos documentos y en los que, con relación a los planes de desarrollo, se observa un compromiso aun mayor con el enfoque de derecho y el enfoque de género al incluir aspectos como .

Tabla 14. *Objetivos y metas asociados a la planificación familiar en las políticas públicas de salud sexual y reproductiva entre 1991 y 2014*

Política pública	Objetivos y metas
“Salud para las mujeres, mujeres para la salud” (1992)	Sin objetivos y metas concretas identificadas al respecto.
Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva” (2003)	Objetivo general: “Mejorar la SSR (Salud Sexual y Reproductiva) 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 los grupos con necesidades específicas” (p.10).

	Meta relacionada con la Planificación familiar: “incrementar el uso correcto de métodos anticonceptivos en la población en edad fértil, con especial énfasis en la población masculina, y reducir la demanda insatisfecha de planificación familiar en la población de mujeres unidas (p.11).
“Política de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos” (2014)	<p>Objetivo general: “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” (p.69).</p> <p>Meta relacionada con la Planificación familiar: “A 2021, se habrán incrementado en 90% los servicios favorecedores del libre ejercicio de la maternidad y la paternidad según la diversidad territorial” (p.126).</p>

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, también pueden considerarse como parte de la dimensión sustantiva de la política las decisiones que tomó la Corte Constitucional establecidas mediante sentencias, en las que la incidencia de las mujeres ha sido directa. Aunque no se refiere específicamente al tema de la planificación familiar por lo significó en términos del reconocimiento de la autonomía reproductiva de las mujeres, la más relevante en el periodo de estudio es la sentencia C-355 de 2006 que despenalizó el aborto en tres causales: violación, malformación del feto y alto riesgo para la vida de la gestante. En 2012, a estas causales se agregó la salud mental de la mujer.

Esa decisión reconoció que las mujeres no son ciudadanas plenas mientras se las entienda solamente como objetos indispensables para la reproducción y con ello fijó un marco de debate para el aborto que ha permitido reclamarlo como un derecho. En un párrafo que también es aplicable al acceso de las mujeres a la planificación familiar, la sentencia advierte: “La dignidad de la mujer excluye que

pueda considerársele como mero receptáculo, y por tanto el consentimiento para asumir cualquier compromiso u obligación cobra especial relieve en este caso ante un hecho de tanta trascendencia como el de dar vida a un nuevo ser, vida que afectará profundamente a la de la mujer en todos los sentidos” (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

Esta sentencia es el producto de una larga lucha de diversas organizaciones de mujeres colombianas por expandir los derechos sexuales y reproductivos. La estrategia que finalmente llevó al éxito de la campaña por la despenalización del aborto en tres causales se orientó mediante el Proyecto LAICIA (Litigio de Alto Impacto en Colombia: la Inconstitucionalidad del Aborto), consistente en la presentación de una demanda frente a la Corte Constitucional colombiana que pedía la declaración de inconstitucionalidad del artículo 122 del Código Penal que criminaliza el aborto sin excepción o causal alguna (Gómez, 2006). El Proyecto LAICIA también se basó en la construcción de una red de aliadas, pero sobre todo de expertas sobre el tema y de una estrategia de comunicación que posibilitara el posicionamiento del mismo en la agenda pública para lograr posicionarla favorablemente frente al tema (Gómez, 2006).

Con todo, la lucha de las mujeres por el aborto puede tener también un efecto no buscado en la política de planificación familiar: que no se cuente con su incidencia directa en el tema de la planificación familiar y la anticoncepción. De acuerdo con una de las personas entrevistadas:

El tema del aborto (...) desdibuja mucho el corazón del problema del acceso a métodos anticonceptivos. O sea, cuando tú llegas a un aborto es porque todo el resto de la cadena de derechos falló, nunca te dijeron que tú tenías el poder sobre tu cuerpo para tomar decisiones, nunca te dieron la información completa, nunca tuviste acceso a métodos anticonceptivos, ¿cierto? Y nunca te pusiste uno y supiste cómo funcionaba. Entonces estás en un escenario donde no estás preparada y no quieres tener un hijo, a excepción que haya sido un tema de violencia sexual. Entonces como que siempre en el movimiento hemos estado atacando como la punta del iceberg. (Entrevista 7 - Participante del proyecto LAICIA que permitió la despenalización del aborto en Colombia. También participó en la elaboración de la Política Nacional de Sexualidad).

Otra sentencia relacionada con la planificación y que apareció durante este subperiodo fue la Sentencias T-131 de 2014, en donde se estableció como exequible la prohibición que la Ley 412 de 2000 incluye en su articulado respecto a practicar la anticoncepción quirúrgica de los menores de edad. Sin embargo, a diferencia de la C-355, esta última no es producto de la incidencia de las mujeres.

3.3.3 Dimensión operativa en este periodo

La reforma al sistema de salud mediante la Ley 100 de 1993 entró en vigor en 1996 e implicó cambios en la dimensión operativa de la política ya que estableció la inclusión de la planificación familiar en el Plan Obligatorio de Salud (POS)²¹ y en el Plan de Atención Básica (PAB)²², es decir, en el conjunto de servicios de atención en salud a los que tiene derecho toda persona afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS). Por tanto, servicios que deben ser garantizados por el Estado, aunque las encargadas de la prestación de los mismos son las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), contratadas a su vez por las entidades administradoras de los recursos que proporciona el Estado para ello, es decir, las Entidades Promotoras de Salud (EPS) a las que se afilia la población con capacidad de pago (régimen contributivo) y a las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) a las que se afilia la población pobre (Bertrand et al., 2015, p.15).

En todo caso, en este periodo de estudio se aclara el Estado es el que debe garantizar el derecho a la planificación familiar. En cumplimiento de ello, así no necesariamente preste los servicios directamente, debe establecer el mecanismo mediante el cual estos servicios deben llegar a todas las personas, por lo que construye una norma técnica que defina cuales son los servicios para prestar y cómo. Es así como otro cambio importante en la dimensión operativa de la política

²¹ Actualmente denominado Plan de Beneficios en Salud (PBS).

²² Mientras el Plan Obligatorio de Salud (POS) es el plan de beneficios que el Estado dirige, pero que prestan las EPS y ARS (tanto públicas como privadas), el Plan de Atención Básica (PAB) es responsabilidad exclusiva del Estado.

lo constituye la Resolución 412 de 2000, “por la cual se 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 y la atención de enfermedades de interés en salud pública” (Ministerio de Salud, 2000), siendo la planificación familiar una de ellas. Esta resolución se actualiza periódicamente, siendo la resolución 0769 de 2008 la vigente en el periodo de estudio²³.

De acuerdo con una de las personas entrevistadas, la norma permite que se fijen las interacciones necesarias entre actores para que haya una mejor prestación de los servicios:

Organizaciones privadas como Profamilia, Oriéntame, Sin Mujer, Colectivos que trabajan por los derechos sexuales y reproductivos pero que aparte de eso tienen prestaciones de servicios, entonces hay una serie de ecosistemas alrededor de lo que yo llamo el derecho fundamental a la anticoncepción”. (Entrevista 4 - Funcionario del Ministerio de Salud y Protección Social. Miembro de Médicos por el derecho a decidir)

Otra de las personas entrevistadas señala como la participación de las organizaciones de mujeres y, en general, defensoras de los derechos humanos en lo relativo al funcionamiento de la política se da también a partir del control social para que la norma se cumpla. Así:

Hay organizaciones como Women's Link, como el centro de derechos sexuales y reproductivos, es como un centro de pensamiento pero también son activistas, la Mesa por la Salud y la Vida de las Mujeres, Sisma Mujer, ellos trabajan más en violencias pero finalmente terminamos todos hablando de derechos sexuales y reproductivos y haciendo seguimiento al cumplimiento de las normas en todo lo que tiene que ver con el tema”. (Entrevista 1 - Investigadora de una de las organizaciones no gubernamentales que han liderado el tema de la salud sexual y reproductiva en Colombia)

²³ Será modificada solo hasta 2018, mediante la resolución 3280 de 2018

En la guía que se construye a para concretar esta Resolución 412 de 2000 se establece la consejería planificación familiar, el suministro de métodos anticonceptivos y el seguimiento a la utilización del mismo mediante como los servicios a prestar en la materia, así como el paso a paso en cada momento y los métodos que deben presentarse a las personas para que sean considerados teniendo en cuenta criterios médicos (Ministerio de Protección Social et al., 2005). En la elaboración de esta guía participaron integrantes del Ministerio de Protección Social, Secretaría de Salud de Cundinamarca, Secretaria Distrital de Salud de Bogotá, Profamilia, Colmédica, Fundación Universitaria de Ciencias de la Salud, Universidad del Bosque, Universidad Nacional de Colombia y la Academia Salud Pública.

Además, aunque la incidencia de las organizaciones de mujeres en la elaboración de estos documentos no es visible, las mujeres han incidido en que se amplié el abanico de métodos anticonceptivos disponibles. En efecto, en el marco de la lucha de las mujeres por el derecho al aborto, se presiona por la ampliación de la oferta de métodos anticonceptivos como parte de los servicios posaborto con el fin de reducir los riesgos de enfermedad y muerte de las mujeres que abortan y promover entre ellas el uso de métodos anticonceptivos Mora, Villarreal y Castaño (2000). De acuerdo con una de las entrevistas realizadas esto impacta directamente la política de planificación familiar de Colombia, puesto que ocasiona que Colombia tenga incluido en su POS²⁴ una amplia gama de métodos anticonceptivos, lo que le diferencia de muchos países de la región. Tal como lo expuso una de las personas entrevistadas:

Lo sé por estar sentada en los espacios de debate con el Ministerio, que efectivamente en esas discusiones grandes sobre qué entra y qué no entra dentro del POS en términos de prestación de servicios y acceso a medicamentos (...) pues parte de la solución al aborto era que todas las mujeres tuvieran acceso a métodos

²⁴ Actualmente denominado Plan de Beneficios en Salud.

anticonceptivos para que no llegaran a un aborto, entonces eso queda, te estoy simplificando dos meses de debate (...). Pero el Movimiento Social de Mujeres que ha trabajado por el tema de aborto ha hecho alta incidencia en que queden incluidos dentro del POS los métodos anticonceptivos. (...) Yo sí creo que es una ganancia del Movimiento. (Entrevista 7 - Participante del proyecto LAICIA que permitió la despenalización del aborto en Colombia. También participó en la elaboración de la Política Nacional de Sexualidad).

Con todo, en el nivel operativo de la política es donde más refleja el hecho de que la planificación familiar es vista como una herramienta, más que como una política que podría estructurarse a partir del problema de las maternidades no deseadas o, puesto en positivo, de la autonomía reproductiva. Una de las personas entrevistadas subraya esta falla cuando dice que:

Yo creo que es que se piensa en la anticoncepción como una herramienta y no como el corazón (...). Además, nuestro sistema de salud pública y la mayoría de los sistemas de salud pública están basados en los problemas. Entonces, ¿qué tenemos? Mujeres que se embarazan y se enferman en el embarazo. Mujeres que les dieron VIH. Mujeres víctimas de violencia. Mujeres que tuvieron un aborto. O sea, como que el evento en salud es lo que dirige las acciones en materia de política pública y no las acciones de prevención y promoción. Eso no lo hemos podido cambiar (Entrevista 8 - Activista del movimiento social de mujeres, integrante de una organización social de mujeres, historiadora y magister en estudios de género).

Otro cambio que tiene la política en esta dimensión se da a partir del registro que logra la “píldora del día después”, luego de que fuera solicitado por Profamilia. Con ello se viabiliza el acceso a la anticoncepción de emergencia en el país. Este hecho tuvo lugar en 2021, cuando el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), órgano regulador de los medicamentos en Colombia aprobó el registro de Postinor-2, después de revisar por solicitud de la Iglesia Católica que no se tratara de un método abortivo.

Finalmente, en lo que respecta a la dimensión operativa es también de destacar el desarrollo de herramientas como las encuestas nacionales de demografía y salud que se empezaron a implementar desde la década de las 90 y con una regularidad

constante cada cinco años²⁵. Estas encuestas se han realizado a partir de alianzas del gobierno con USAID o con la Asociación Profamilia y tienen repercusión en el diseño y la evaluación de políticas y programas (Bertrand et al., 2015, p.15).

3.4 Conclusiones del capítulo

La incidencia del movimiento/red crítica de mujeres en las diferentes dimensiones de la política de planificación a lo largo de la vida de esta política ha sido variable. Esta incidencia se relaciona directamente con la presencia y el protagonismo que el movimiento/red crítica de mujeres logra en la red de la política pública. En la tabla 15, se presenta una síntesis del cumplimiento que tiene el movimiento/red crítica de mujeres en cada uno de los subperiodos de tiempo construidos para dar cuenta de la dinámica de la política y de la posible incidencia que a partir de allí tuvieron en las tres dimensiones de la política pública.

Tabla 15. *Síntesis del cumplimiento de condiciones para la incidencia en la red de política pública de planificación familiar por parte del movimiento/red crítica de mujeres en el periodo de estudio*

Condiciones para la incidencia	Elementos definitorios	1960-1974	1975-1991	1992-2014
Condiciones de presencia	Capital social crítico alternativo	Sí	Sí	Sí
	Red de política pública de tipo temática	No	Sí	Sí
	Opinión pública (potencialmente) favorable al discurso de la red crítica	No	Sí	Sí
Condiciones de protagonismo	Persistencia de comunidades y redes reproductoras de marcos críticos	No aplica	Sí	Sí

²⁵ La última en el marco del periodo de estudio fue en 2010, pero la más actual en el país es la de 2015.

	Red de política pública fácticamente abierta	No aplica	Sí	Sí
	Pautas de acción y discursivas no convencionales e innovadoras	No aplica	Sí	Sí
	Marco de relaciones tensas entre la red crítica y la opinión pública	No aplica	Sí	No
		↓	↓	↓
Dimensiones de la política pública	Simbólica	No incide	Incide	Incide
	Sustantiva	No incide	Incide	Incide
	Operativa	No incide	No incide	Incide

Fuente: elaboración propia

El cumplimiento o no de las condiciones de presencia y protagonismo es el que permite que haya incidencia en la política pública. Como se observa y es apenas lógico, si no hay condiciones de presencia en la red de la política pública, no es posible que se cumpla con condiciones de protagonismo. Así, en el primer subperiodo, que corresponde al origen de la política pública (1960-1974), el movimiento/red crítica de mujeres no tiene las condiciones para incidir. Ello se debe a que, aunque cuenta con capital social alternativo, esté hace parte de las reivindicaciones de otros grupos pues el movimiento/red crítica apenas se está conformando como tal. Además, la red de la política pública es muy cerrada y está dominada por la Iglesia Católica y la opinión pública (apenas conformándose) parece muy contraria a los discursos en favor de la autonomía reproductiva o los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres (conceptos que no existen siquiera en esa época). Por esta razón, durante este periodo el enfoque de la política pública es de control poblacional y hay timidez de parte de las autoridades públicas para tomar decisiones que faciliten a las personas acceder a los servicios de planificación familiar así como la implementación de acciones directamente a cargo de las entidades públicas al respecto.

En el segundo subperiodo (1975 y 1991) ya la red crítica de mujeres se consolida, a la vez que la red de la política pública se encuentra más abierta. La Iglesia ha perdido su posición dominante en la misma y la élite política que también hace parte de la red, es favorable al discurso de los derechos de las mujeres desde una postura desarrollista en la que se espera que la inclusión de las mujeres contribuya al desarrollo socioeconómico del país. La globalización y el resurgir del feminismo mundial ponen en la agenda pública los asuntos relativos a la igualdad de género, por lo que la opinión pública es cada vez más favorable a estos temas. En el ámbito nacional, sin embargo, hay tensiones con la opinión pública en lo que respecta al discurso de la red crítica de mujeres planificación familiar, pues está se ve como parte de una lucha más amplia por los frente a los derechos sexuales y reproductivos y la ciudadanía plena de las mujeres, en donde también se incluye el derecho al aborto. El cumplimiento de las condiciones de presencia y protagonismo hace que haya incidencia del movimiento/red crítica en el cambio que tiene la política en este periodo, siendo el más importante el viraje hacia un enfoque de derechos que queda plasmado en la dimensión sustantiva de la política con la inclusión en la Constitución Política de Colombia de un artículo que reconoce la planificación familiar como un derecho (Artículo 42).

En el tercer subperiodo (1992-2014), la presencia y el protagonismo del movimiento/red crítica de mujeres en la red de la política pública es indiscutible. En este periodo proliferan las decisiones jurídicamente respaldadas y por tanto, con vocación de permanencia en el tiempo, con relación a la planificación familiar (dimensión sustantiva). Asimismo, se establecen y se ponen en marcha mecanismos para la asunción por parte de las autoridades públicas de su responsabilidad como garantes de los derechos sexuales y reproductivos, entre los que se encuentra la planificación familiar. En este periodo, las dimensiones de la política que más cambian son pues la sustantiva y la operativa, aunque la incidencia de la red crítica en ellas no puede reconocerse como directa o determinante, sobre todo porque aunque cumple con las condiciones de presencia, su protagonismo no se presenta de manera contundente, en parte porque los

actores institucionales incorporan sus discursos, los MAC ya no generan controversia y la respuesta a la planificación familiar se ha institucionalizado de una forma que resta a la red crítica necesidad de incidir, mientras que otros son los que acapararán su atención (como el aborto).

4. Conclusiones generales

“Yo creo que la agenda del aborto ha sido muy importante en el posicionamiento de los derechos sexuales y reproductivos y de la autonomía reproductiva, pero no hemos sido capaces de hacer un vínculo claro y estratégico sobre la centralidad del acceso, el uso y la información sobre métodos anticonceptivos en términos de autonomía reproductiva.

Eso creo que le ha faltado al movimiento social de mujeres, que hace una lucha incansable con los temas de aborto, y también les ha faltado a las políticas públicas”.

(Entrevista 7 - Participante del proyecto LAICIA que permitió la despenalización del aborto en Colombia. También participó en la elaboración de la Política Nacional de Sexualidad).

En los últimos años, se ha identificado un creciente interés por el estudio del cambio en las políticas públicas y, particularmente, por la contribución que los actores sociales pueden tener en ese cambio (Real-Dato, 2008; Capano, 2009; Capano, 2015; Del Castillo, 2015; Mora Cortés, 2017). Esta investigación contribuye en esta vía en la medida en que se orientó por el objetivo de analizar la incidencia de un movimiento social (el movimiento social de mujeres) en el proceso de cambio de una política pública (la política pública de planificación familiar de Colombia).

Para el análisis, después de revisar la literatura existente sobre este campo de estudio, se retomaron las sugerencias relativas a la necesidad de asumir una perspectiva histórica y tomar un tiempo de estudio largo para poder identificar cambios en la política. Así, se tomó el periodo de tiempo comprendido entre 1966 y 2014, debido a que las primeras acciones orientadas a consolidar una política pública de planificación familiar en Colombia tuvieron lugar en esa primera fecha

(1966); y a que en 2014 se construyó el documento denominado Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Reproductivos, en donde se especifican acciones en la materia.

Otra sugerencia que se retomó de la literatura especializada en el estudio del cambio en las políticas públicas fue la de hacer más aprehensible ese objeto de estudio que es una política pública a partir de su desagregación en las partes. Aunque hay varias propuestas para ello (Sabatier, 1988; Hall, 1993; Real- Dato, 2008; Howlett y Cashrode, 2009), en esta investigación se retomó la propuesta elaborada por Ibarra, Martí y Gomá (2002), puesto que desarrollan un modelo de análisis enfocado especialmente al estudio de la incidencia que tienen en las políticas públicas (y en sus cambios) los movimientos sociales, particularmente los más nuevos, denominados por ellos “redes de acción colectiva crítica”.

Así, haciendo uso de las herramientas teóricas y conceptuales que se presentan en un primer capítulo del documento, en el segundo capítulo se describe y se caracteriza a las organizaciones sociales de mujeres como una red de acción colectiva crítica para luego, en el tercer capítulo, concentrarse en el análisis de la incidencia que han tenido en las dimensiones simbólica, sustantiva y operativa de la política de planificación familiar. Se partió la hipótesis de que la incidencia del movimiento de mujeres en la política pública de planificación familiar de Colombia ha sido desde el surgimiento de la política y en todas las dimensiones. A continuación se presentan las conclusiones. Estas se presentan en tres secciones. En la primera, se presentan aquellas que responden a la hipótesis y que dan cuenta de los resultados de la investigación. En la segunda, se presentan aquellas relacionadas con la teoría y en la tercera, con la metodología que se empleó. Finalmente, de manera que sirvan a futuras investigaciones se plantean algunas preguntas para seguir indagando sobre los temas que esta investigación trató.

4.1 Conclusiones investigativas

Lo que se encontró es que la incidencia ha sido variable, tanto en lo que respecta al tiempo, como a las dimensiones en las que se ha concentrado y a la intensidad que se le ha dado a esta incidencia.

En el inicio de la política (1960-1975), la incidencia del movimiento social de mujeres fue casi nulo. El tema de los derechos sexuales y reproductivos no era percibido como problemático por parte de las autoridades públicas. De hecho, no se habían definido ni siquiera estos derechos en el ámbito internacional. El problema que acaparaba la atención de quienes originaron una política de planificación familiar *de facto* era el acelerado crecimiento poblacional y, por lo tanto, el enfoque inicial de la política fue el del control. La poca incidencia del movimiento social se debe también a que estaba en proceso de consolidación. Esto empieza cambiar y a generar cambios en la política pública de planificación familiar a mediados de la década de los setenta.

Así, en el momento en el que la política empieza a transformarse (1975-1991) se cuenta con un movimiento social/red crítica de mujeres. Junto a otros factores, el movimiento social de mujeres es en parte el que ocasiona esa transformación, que parte de una reinterpretación del problema público (dimensión simbólica) y que termina por afectar las otras dimensiones de la política. Esta es un cambio importante ya que se relaciona con el núcleo duro de la política (en el lenguaje de Sabatier). Por tanto, refleja un cambio en las relaciones sociales predominantes.

Para el momento en el que la política pública se consolida (1992-2014), existe en Colombia un movimiento/red crítica de mujeres que ya ha conquistado casi tantos derechos como se lo ha propuesto (al menos en lo que respecta a su reconocimiento en el marco legal) y que empieza a enfocarse en expandir los derechos sexuales y reproductivos mediante la lucha por la despenalización del aborto, algo que ya se había intentado antes sin éxito y que terminará por lograrse en 2006. Por esta razón (pero también porque su discurso en materia de

planificación familiar es asumido por los actores institucionales) su incidencia en la política pública de planificación familiar durante este periodo es menos intensa.

Con todo, ambas luchas están tan relacionadas, que lo que se gana en un campo (aborto) se gana también en otro (planificación familiar). Por ejemplo, al considerar las formas de prevención del aborto o la atención posaborto, se llega a la necesidad de ampliar el acceso y la diversidad de métodos anticonceptivos, así como de mejorar la educación en sexualidad que recibe la población.

En todo caso, la incidencia que tienen las mujeres en esta política pública y en los asuntos que la componen (acceso a información, a métodos anticonceptivos²⁶, a tratamientos y a asesoría profesional en planificación familiar) resalta con la que tienen respecto al asunto del aborto en la medida en que es muy limitada. En parte, como lo deja ver esta investigación, esto tiene que ver con el hecho de que la planificación familiar y particularmente la anticoncepción es polémica solo momentáneamente en la década de los sesenta, pero también a que su construcción como asunto que merece la intervención de las autoridades públicas es promovida y acogida por las élites y por los actores institucionales como una herramienta para el control poblacional que tiene efectos inmediatos en el bienestar socio-económico.

²⁶ Existe una gran variedad de métodos anticonceptivos (MAC), clasificados como temporales, de emergencia y definitivos. Los principales métodos temporales son las píldoras o anticonceptivos orales; los implantes, los inyectables, los dispositivos intrauterinos (DIU) hormonales o de cobre, los preservativos (femeninos y masculinos), los parches y los anillos vaginales. A estos métodos se suma la existencia de métodos tradicionales temporales como el método del ritmo, el coito interrumpido y los métodos basados en el conocimiento del ciclo de la fertilidad (como el método sintotérmico o el Método de la temperatura corporal basal - TCB). Los MAC definitivos son la esterilización femenina (ligadura de trompas o salpingoclasia) y la esterilización masculina (vasectomía). y los de emergencia, son más conocidos como píldoras del día después, que previenen o retrasan la liberación de óvulos de los ovarios e impiden la concepción (Profamilia, s.f.).

Después de ello y de que la amenaza del acelerado crecimiento poblacional es controlada, la planificación familiar es fácilmente reconocida como un derecho, puesto que su uso es generalizado y ya se ha reconocido como útil (necesario) para el bienestar social. Por supuesto, las mujeres inciden en que el discurso de los derechos sexuales y reproductivos se instale a nivel nacional y se materialice en políticas y acciones concretas, pero ello no lleva a que la anticoncepción o el acceso a métodos anticonceptivos se ponga en el centro. En la profusión de temas que se promueven, gana protagonismo la lucha por el aborto ya que es un derecho que no se ha reconocido como tal (a diferencia de la planificación familiar) y que de algún modo requiere en mayor medida su incidencia, pues poco importa a la población en general: es un asunto que solo afecta a las mujeres (sobre todo a las más pobres) y a las personas con capacidad de gestar como los hombres trans y las personas no binarias. En suma, a personas históricamente discriminadas.

Pese a ello, o incluso porque en la actualidad (2023) las organizaciones sociales de mujeres han logrado posicionar el aborto como un derecho (llegando incluso a que se legalice su realización sin causales siempre que sea antes de la semana 24 de gestación), el tema de la planificación familiar y la anticoncepción podría reconceptualizarse a partir de la importancia que tiene en la autonomía reproductiva para que sea protagónico en la lucha de las mujeres por la igualdad de género y, por tanto, para que la incidencia que se logre al respecto de parte del movimiento social incida también en el modelo de democracia.

En efecto, si alcanzar la igualdad de género depende de erradicar la división sexual del trabajo y los roles y estereotipos de género que son su expresión, insistir en que se elimine la necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos es crucial. Como también lo es en relación con esto, la implementación de la educación integral en sexualidad, que es “una deuda pendiente” del Estado hacia la ciudadanía, como lo dijo una de las personas entrevistadas. Poner estos asuntos en la agenda del movimiento social para vislumbrar la incidencia política al respecto

va de la mano con la lucha, también crucial, de que se reconozca el cuidado como un bien público.

4.2 Conclusiones teóricas

Con respecto al enfoque teórico empleado, es decir, el enfoque de redes de acción colectiva crítica es posible concluir que aporta categorías útiles para el análisis y que permite evidenciar no solo que hay unas condiciones necesarias para que la incidencia de un movimiento social pueda darse en las políticas públicas (condiciones de presencia y de protagonismo), sino también que, aunque se cumplan ambas, es posible que la incidencia se vea afectada o menguada por los propios intereses del movimiento o por el hecho de que sus discursos son asumidos por los actores institucionales.

En todo caso, se evidenció que la incidencia del movimiento social en la política pública fue posible solo a partir del momento en que contó con capital social alternativo (variable determinante) y se facilitó en el momento en que la red de la política se abrió, es decir, pasó a ser una red de tipo temática.

Asimismo, se observó la influencia que tiene tanto para la consolidación del movimiento social de mujeres como para el avance de sus discursos, el hecho de que se forme una opinión pública con la que haya que confrontar, lo cual sucedió solo temporalmente y puede explicarse por el hecho de que la anticoncepción pasó de ser un tema polémico a un tema ampliamente aceptado por la sociedad.

4.3 Conclusiones metodológicas

Por otro lado, ya que la aplicación de la metodología que se planteó para esta investigación implicó varios retos, para futuras investigaciones se plantean las siguientes conclusiones al respecto:

Metodológicamente, fue un reto tratar de superar la lectura en etapas de las políticas públicas. Para ello, como se presentó en detalle en el primer capítulo, se

revisaron otras propuestas para el análisis de las políticas y particularmente del cambio en las políticas públicas. La idea de que las políticas públicas tienen una estructura tripartita fue la que dio lugar al análisis a partir de tres dimensiones: una simbólica, una sustantiva y una operativa.

Aunque esta idea está bien sustentada en la literatura especializada en las políticas públicas (desde Sabatier, pasando por Hall hasta llegar a Capano, Howlett y otros autores destacados), la mayoría de las veces la aplicación de esta idea consiste en tomar solo una de las dimensiones (siendo la simbólica una de las predilectas) lo cual es consecuente con la complejidad del objeto que se aborda: una política pública. Pero esta tesis quiso ser un ensayo en el que se ponía en práctica el uso de esta herramienta analítica de dividir no por etapas sino por dimensiones y de tratar de dar cuenta de toda una política, es decir, de ver todas sus dimensiones. Por su puesto, esto es imposible, ya que siempre se dejarán de ver aspectos o de estudiar elementos que otros consideran más importantes desde sus posturas teóricas o epistemológicas. Incluso, aunque se comparta la idea de las dimensiones habrá discusión respecto a qué mirar en cada una de ellas. Con todo, se asumió el reto como parte de la consideración de una tesis de maestría o de un trabajo de grado en general como un ensayo.

Finalmente, otras dos elecciones al momento del diseño del estudio supusieron grandes retos: poner el énfasis en un actor no estatal (en este caso, un movimiento social) y elegir un periodo de estudio largo (casi cincuenta años). En lo que respecta al énfasis en un actor no estatal, si bien esto es técnicamente posible desde una perspectiva de las políticas públicas como proceso social y como acción pública más que como acción gubernamental, lo cierto es que implica dificultad en el sentido de que los actores no estatales no están obligados a responder a las solicitudes de información ni producen ni firman documentos públicos e incluso sistematizan poco sus propios procesos. De manera que respecto a sus acciones y sus decisiones no hay algo comparable a los actos administrativos que producen los actores institucionales, a través de los cuales se pueden reconstruir posturas y

decisiones respecto a ciertos temas. Sin embargo, en este punto fue clave el trabajo de las historiadoras de las mujeres, de las profesionales y las activistas que no solo se han encargado de transformar la situación de las mujeres sino también de documentar estos cambios. También se debe reconocer el esfuerzo que diversas organizaciones de mujeres hacen por reconstruir sus propios procesos de lucha, lo cual se ha visto cada vez más en los últimos años.

El capítulo dos y lo relativo a la incidencia de las mujeres en el capítulo tres, es construido a partir de esas investigaciones realizadas por las mujeres sobre la historia de este grupo social, aunque también se tienen en cuenta documentos de archivo y relatos de las entrevistas que se realizaron. Pero para conocer mejor la incidencia de las mujeres en la política de planificación familiar, puesto que muchos documentos en los que se sabe o se intuye que participaron no llevan sus nombres o los de las organizaciones de las que hacen parte, sería necesario realizar más entrevistas, así como un trabajo de archivo que no se realizó en esta investigación debido al requerimiento autoimpuesto de reconstruir toda la política y sus cambios en sus diferentes dimensiones para poder, luego, asociar estos cambios con la acción colectiva de las mujeres.

En lo que respecta al periodo de estudio, la elección de un periodo de casi cincuenta años se sustentó en la pretensión de ir del documento de política pública más actual hacia la acción más antigua o la que dio origen a la política para poder dar cuenta de su proceso de cambio. Para hacerlo manejable, se construyeron subperiodos y en cada uno de ellos se presentó el análisis de la incidencia de las mujeres en las tres dimensiones de la política pública (simbólica, sustantiva y operativa). Esto significa que, a diferencia de como sucede con un análisis por etapas, donde una etapa antecede a la otra en el tiempo, en este trabajo se analizan las tres dimensiones de la política como ocurriendo en simultáneo, lo cual es más cercano a la realidad. Visto en retrospectiva, un solo periodo (cuidando que, como sugiere Sabatier, sea de mínimo 10 años) hubiera bastado para practicar el

análisis del cambio de las políticas públicas por dimensiones y poniendo el énfasis en un actor no estatal.

4.4 Preguntas

Para empezar a vislumbrar conexiones entre los temas que son estratégicos para transformar el orden social patriarcal (basado en la división sexual del trabajo) dentro de los que la planificación familiar o la anticoncepción es solo uno, quedan abiertas las preguntas sobre cómo ha sido la incidencia de las mujeres por el derecho a la educación integral en sexualidad y por la democratización o estatización del cuidado, así como analizar la forma en la que la Política Nacional de Equidad de Género ha contribuido (o no) a establecer esos vínculos que son necesarios para que una política pública que se propone un objetivo tan grande (igualdad de género) pueda tener éxito.

La intuición al respecto después de haber hecho esta investigación y analizado la forma en la que se construyen las políticas que afectan la salud sexual y reproductiva de las mujeres, es que el ejercicio de estructurar los problemas públicos que atañen a estos temas se hace de manera segmentada (cada sector en lo suyo) y por lo tanto sin establecer las relaciones causales que son necesarias para lograr transformaciones profundas en las causas de los problemas.

5. Anexos

5.1 Anexo A. Matriz de revisión de literatura

A continuación se presentan las categorías tenidas en cuenta para clasificar la información al hacer la revisión de literatura, teniendo en cuenta que por cuestiones de espacio aquí se divide en varias tablas, mientras que durante la investigación se empleó una sola en Excel.

ID de texto	Título	Autor	Año	Tipo	Resumen	Objetivo	Herramientas/método	Resultados

Continuación de tabla:

Conclusiones	Definición de política pública	Definición de cambio	Factores que explican el cambio	Enfoques predominantes	Enfoques alternativos	Enfoque que usa o propone el autor

Continuación de tabla:

Consideraciones sobre la variable tiempo	Consideraciones sobre actores no estatales	Bibliografía útil	Observaciones (de la investigadora sobre el texto)

5.2 Anexo B Trayectoria del movimiento

A continuación se presentan las categorías tenidas en cuenta para reconstruir la trayectoria del movimiento de mujeres, teniendo en cuenta que durante la investigación se empleó una tabla en Excel.

Año	Fecha exacta	Escala	Hecho	Tipo de hecho	Temática central	Fuente	Relación con dimensión de la política	Observaciones
		Nacional		Creación de organización	Política		Simbólica	
		Internacional		Alianza	Económica		Sustantiva	
				Encuentro - reunión	Paz		Operativa	
				Protesta (marcha, performance, memorial, etc.)	Educación			
				Otro	Salud sexual y reproductiva			
					Otra			

5.3 Anexo C Matriz de sistematización de documentos de política pública

Año	Escala	Tipo	Nombre	Instancia	Cómo define el problema	Objetivos formales	Metas	Instrumentos	Observaciones

5.4 Anexo D Trayectoria de la política

Año	Fecha exacta	Escala	Hecho	Dimensión de la política	Fuente	Observaciones
		Nacional		Simbólica		
		Internacional		Sustantiva		
				Operativa		

5.5 Anexo E Guía de preguntas para entrevistas

Fecha	Hora inicio	Hora final
Tipo	Funcionaria/o (<input type="checkbox"/>) Activista (<input type="checkbox"/>) Investigador(a) (<input type="checkbox"/>) Otro (<input type="checkbox"/>)	
<p>1. Presentación de la entrevistadora y de los objetivos de la entrevista (5 minutos) Buenos días/ tardes. Mi nombre es _____ y trabajo actualmente en el proyecto de investigación titulado La incidencia de las organizaciones de mujeres en la (re)configuración de la política pública de planificación familiar de Colombia, 1968-2014.</p> <p>El objetivo de la entrevista es explorar sus percepciones acerca de cómo ha sido el proceso de la política pública de planificación familiar de Colombia y, particularmente, sobre cómo ha sido la incidencia de las organizaciones de mujeres en esa política.</p> <p>La entrevista durará aproximadamente una hora y será grabada para su posterior análisis. Si usted lo requiere, sus datos serán anonimizados para proteger su identidad. Su participación es voluntaria y usted puede darla por terminada en cualquier momento. No hay ningún beneficio individual ni colectivo por participar en esta entrevista.</p> <p>¿Desea participar en la entrevista? Sí___ No___</p>		
Preguntas		Comentarios/ observaciones
Sección 1. Caracterización de la persona entrevistada		
Nombre		
Ocupación/Profesión		
Trayectoria relacionada con asuntos de salud y derechos sexuales y reproductivos en Colombia o el movimiento social de mujeres o ambas		
A qué se dedica actualmente		
Sección 2. Conocimientos y percepciones generales sobre la política de planificación familiar en Colombia		
Qué entiende usted por "Política de planificación familiar"		
¿Usted considera que en Colombia existe una política pública de planificación familiar?		
¿Cómo ha cambiado la Política de planificación familiar de Colombia a lo largo del tiempo?		
¿Qué es lo que ha cambiado?		

¿Podría establecer algunos hitos o momentos clave de cambio?	
¿Cuáles considera usted que fueron los motores o las causas de ese cambio?	
¿Cuáles considera usted que fueron las personas o los actores clave involucrados?	
¿Usted considera que las organizaciones sociales de mujeres han tenido algún tipo de incidencia en esta política? ¿cuál?	
¿En qué elementos de la política considera usted que han tenido más incidencia? ¿Por qué?	
<p>Sección 3. Cambios en la dimensión simbólica El objetivo de esta sección es identificar sus percepciones respecto al cambio que ha tenido la política pública en su dimensión simbólica, es decir, aquella relacionada con el “proceso de construcción de problemas, explicitación de demandas, elaboración de discursos apoyados en determinados valores, marcos cognitivos y sistemas de creencias, así como a la conformación de agendas políticas de actuación”.</p>	
¿Considera que la política ha tenido cambios en términos discursivos o con relación a las ideas que la sustentan?	
En caso de que sí ¿Cuáles? ¿Qué hizo que cambiara? ¿Considera que hubo alguna influencia de parte de las organizaciones sociales?	
En caso de que no ¿Considera que la política actual es semejante en sus ideas a la política cuando surgió en la década de los 60? ¿Por qué?	
<p>Sección 4. Dimensión sustantiva El objetivo de esta sección es identificar sus percepciones respecto al cambio que ha tenido la política pública en su dimensión sustantiva, es decir, “la fase donde se toman decisiones de fondo y se formalizan por medio de decisiones jurídicamente respaldadas”</p>	
¿Considera que la política ha tenido cambios en términos de los objetivos y metas que persigue?	
En caso de que sí ¿Cuáles? ¿Qué hizo que cambiara? ¿Considera que hubo alguna influencia de parte de las organizaciones sociales?	
En caso de que no ¿Por qué?	
<p>Sección 5. Dimensión operativa El objetivo de esta sección es identificar sus percepciones respecto al cambio que ha tenido la política pública en su dimensión operativa, es decir, en donde “se ponen en marcha mecanismos de producción de servicios, programas y proyectos” (Ibarra et al., 2002, p.17)</p>	
¿Considera que la política ha tenido cambios en términos de los instrumentos con los que cuenta o la forma en la que se implementa?	

En caso de que sí ¿Cuáles? ¿Qué hizo que cambiara? ¿Considera que hubo alguna influencia de parte de las organizaciones sociales?	
En caso de que no ¿Por qué?	
Sección 6. Cierre Agradecimiento a la persona por su participación y pregunta de cierre	
¿Cómo considera usted que podría cambiar para mejor la política pública de planificación familiar de Colombia?	
Comentarios/observaciones adicionales/Notas	

5.6 Anexo F Matriz de sistematización de entrevistas

Categoría	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5	Etc....	Observaciones
Sección 1							
Pregunta 1							
Pregunta 2							
Pregunta 3							
Pregunta 4							
Sección 2							
Pregunta 2.1							
Pregunta 2.2.							
Pregunta 2.3.							
Sección							
Etc...							
Observaciones							

5.7 Anexo G Perfil de personas entrevistadas

Nombre/ID de entrevista	Tipo	perfil
-------------------------	------	--------

Entrevista 1	Investigadora	Investigadora de una de las organizaciones no gubernamentales que han liderado el tema de la salud sexual y reproductiva en Colombia
Entrevista 2	Funcionario	Funcionario del Ministerio de Salud y Protección Social. Participó en la elaboración de la Política Nacional de Sexualidad.
Entrevista 3	Activista	Miembro de organización social de mujeres.
Entrevista 4	Funcionario	Funcionario del Ministerio de Salud y Protección Social. Miembro de Médicos por el derecho a decidir.
Entrevista 5	Activista y funcionaria	Miembro de la Mesa por la salud y la vida de las mujeres y del grupo de Médicos por el derecho a decidir. Actualmente trabaja en el Ministerio de Salud y Protección Social.
Entrevista 6	Investigadora y funcionaria	Tuvo un cargo directivo desde el que lideró la formulación de la Política Nacional de Sexualidad.
Entrevista 7	Investigadora y activista	Participante del proyecto LAICIA que permitió la despenalización del aborto en Colombia. También participó en la elaboración de la Política Nacional de Sexualidad.
Entrevista 8	Investigadora y activista	Activista del movimiento social de mujeres, integrante de una organización social de mujeres, historiadora y magister en estudios de género.

6. Bibliografía

ACEP. (1974). *La Población de Colombia*. CICRED.

Aguilar García, Teresa (2008). El sistema sexo-género en los movimientos feministas, *Amnis*, 01 (2008).
<http://journals.openedition.org/amnis/537>; DOI:
<https://doi.org/10.4000/amnis.537>

Anzorena, Claudia (2013). *Mujeres en la trama del Estado. Una lectura feminista de las políticas*. Mendoza: EDIUNC

Archila, M. (2013). *Aspectos sociales y políticos de las mujeres en Colombia, siglos XX y XXI*. 1–36.

Acto legislativo 3. Reformatorio de la Constitución Nacional, (1954) (testimony of Asamblea Nacional Constituyente). https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1825652#ver_1825657

Bartra, Eli (2012). Acerca de la investigación y la metodología feminista. En: Blazquez Graf, Norma; Flores Palacios, Fátima; Ríos Everardo, Maribel (Coords.), *Investigación feminista: epistemología, metodología y representaciones sociales* (pp. 67- 78). México : UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias: Facultad de Psicología, 2012.

Blazquez Graf, Norma (2012). Epistemología feminista. Temas centrales. En: Blazquez Graf, Norma; Flores Palacios, Fátima; Ríos Everardo, Maribel (Coords.), *Investigación feminista: epistemología, metodología y representaciones sociales* (pp. 21-38). México : UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades: Centro

- Regional de Investigaciones Multidisciplinarias: Facultad de Psicología, 2012.
- Bertrand, J. T., Santiso-Gálvez, R., & M. Ward, V. (2015). *La planificación familiar en Colombia. Logros de 50 años*. USAID; Measure Evaluation. <https://doi.org/10.31403/rpgo.v25i930>
- Cabrera Charry, D. C. (2015). *Encuadres retóricos sobre el control natal en la prensa nacional colombiana 1965-1970*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Capano, G. (2015). Policy dynamics and change. In *Routledge Handbook of Public Policy*. <https://doi.org/10.4324/9780203097571.ch33>
- Castellanos Llanos, G., & Eslava Rivera, K. (2018). Hacia una historia del feminismo en Colombia: de las certezas sufragistas a las incertidumbres de hoy. El caso de Cali. In F. Gil Hernández & T. Pérez-Bustos (Eds.), *Feminismos y estudios de género en Colombia. Un campo académico y político en movimiento* (pp. 39–71). Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela Mujer y Género – Estudios de género. <https://doi.org/10.25100/lamanzanadeladiscordia.v14i2.8786>
- Conferencia Episcopal Colombiana. (1967). *XXIII Conferencia Episcopal Colombiana. Paternidad responsable y programas de planeación familiar*.
- Ley 9 de 1979*, (1979) (testimony of Congreso de la República de Colombia). https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/LEY_0009_DE_1979.pdf
- Ley 23 de 1981*, (1981) (testimony of Congreso de la República de Colombia). https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-103905_archivo_pdf.pdf
- Ley 10 de 1990*, (1990) (testimony of Congreso de la República de Colombia). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3421>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, & Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Documento CONPES Social 161. Equidad de género para las mujeres*. Departamento Nacional de Planeación.
- Corte Constitucional de Colombia. (2006). *Sentencia C-355-06*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm>
- Cruz-Rubio, C. N. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 9(20), 297. <https://doi.org/10.29092/uacm.v9i20.382>

- Cruz Rubio, C. N. (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. *Administración y Desarrollo*, 39(54), 99. <https://doi.org/10.22431/25005227.139>
- Davis, A. (2005). *Mujeres, raza y clase* (AKAL). Akal Ediciones.
- Declaración de Lima a favor de los derechos de la mujer, Octava Conferencia Internacional Americana _____ (1938). <https://www.dipublico.org/15179/declaracion-de-lima-a-favor-de-los-derechos-de-la-mujer-octava-conferencia-internacional-americana-lima-1938/>
- Decreto 1972. Por el cual se modifican los Decretos números 1487 de 1932 y 227 de 1933 (enseñanza secundaria y normalista)*, (1933). <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1379213>
- Del Castillo Alemán, G. (2015). *Policy Change in Mexican Basic Education: Politics-Policy Tension. A Policy Study Approach*. July.
- Del Castillo, G. (2017). *The study of policy change in the field of Public Policy*. VI(2), 53–66.
- Diani, M. (2015). Revisando el concepto de movimiento social. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales.*, 9, 1–16.
- Espinal Pérez, C. E., & Ramírez Brouchoud, M. F. (2006). *Cuerpo civil, controles y regulaciones*. Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Felitti, K. (2013). Derechos reproductivos y políticas demográficas en América Latina . *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 0(35), 55. <https://doi.org/10.17141/iconos.35.2009.375>
- Fontaine, G. (2015a). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. FLACSO Ecuador. <https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5212>
- Fontaine, G. (2015b). Presentación Dossier. Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 19(53), 11. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1518>
- Garrido Rodríguez, C. (2021). Repensando las olas del feminismo. Una

- aproximación teórica a la metáfora de las olas. *Investigaciones Feministas*, 12(2), 483–492. <https://doi.org/10.5209/infe.68654>
- Gómez, C. (2006). Visibilizar, influenciar y modificar: despenalización del aborto en Colombia. *Nómadas*, 24, 92–105. <http://nomadas.ucentral.edu.co/index.php/component/content/article?id=337>
- Gómez García, J. G. (2014). Tirado Mejía a debate. *Debates*, 69.
- González Vélez, A. C. (1991). Los procesos de influencia política en el campo de la salud y los derechos sexuales y reproductivos. In *Revista Encrucijadas*. Profamilia. http://www.catunescomujer.org/catunesco_mujer/documents/Salud_Sexual_Reproductiva.pdf
- Granada Vahos, J. G. (2017). Cambios políticos. De la política pública de desplazamiento forzado a la política pública de víctimas de Medellín, Colombia. *Estudios Políticos (Medellín)*, 50, 159–179. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n50a09>
- Grupo Mujer y Sociedad. (n.d.). *En otras palabras*. Retrieved March 21, 2023, from <https://www.revistaenotraspalabras.com/grupo-mujer-y-sociedad>
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296. <https://sci-hub.se/https://doi.org/10.2307/422246>
- Harding, Sandra (2012). ¿Una filosofía de la ciencia socialmente relevante? Argumentos en torno a la controversia sobre el Punto de vista feminista. En: Blazquez Graf, Norma; Flores Palacios, Fátima; Ríos Everardo, Maribel (Coords.), *Investigación feminista: epistemología, metodología y representaciones sociales* (pp. 39-66). México : UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias: Facultad de Psicología, 2012.
- Hernández Cabal, C. (2010). *Entre hechos, paradigmas y política: la fecundidad en la agenda de gobierno colombiana entre 1960 y 2010*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009). Journal of Comparative Policy Analysis The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy*

- Analysis*, 11(1), 33–46. <https://doi.org/10.1080/13876980802648144>
- Ibarra, P., Gomá, R., González, R., & Martí, S. (2002a). Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias. In *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. (pp. 9–21). Icaria editorial.
- Ibarra, P., Gomá, R., González, R., & Martí, S. (2002b). Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias. In *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. (pp. 9–22).
- Ibarra, P., Gomá, R., & Martí, S. (2002a). Creadores de incertidumbres, Insensatos y además... impredecibles. In *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. (pp. 221–237). Icaria editorial.
- Ibarra, P., Gomá, R., & Martí, S. (2002b). Los nuevos movimientos sociales. El estado de la cuestión. In *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. (Primera ed, pp. 23–55). Icaria editorial.
- Ibarra, P., Gomá, R., & Martí, S. (2002c). Redes de acción colectiva crítica e impactos políticos. In *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. (pp. 57–81). Icaria editorial.
- Ibarra, P., Martí, S., & Gomá, R. (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de política pública*. Icaria editorial.
- Jaramillo Sierra, I. C. (2021). Las mujeres en la Constitución de 1991: 30 años ganando espacios. *Ámbito Jurídico*, 1(1), 4.
- La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres. (n.d.). *Quiénes somos*. Retrieved March 28, 2023, from <https://despenalizaciondelaborto.org.co/somos/>
- Lamus Canavate, D. (2009). Movimiento feminista o movimiento de mujeres en Colombia. *Temas Socio-Jurídicos*, 122–132. http://www.bdigital.unal.edu.co/39765/1/Movimiento_feminista.pdf
- Luna, L. G. (2001). La Feminidad y el Sufragismo Colombiano durante el Período 1944-48. *Otras Miradas*, 1(1), 108–125.
- Mayone Stycos, J. (1968). Opposition to family planning in Latin America:

- conservative nationalism. *Demography*, 5(2), 846–854.
<https://doi.org/10.2307/2060275>
- Melo, J. O. (2018). Historia mínima de Colombia. In *Historia mínima de Colombia*.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv1nhm21>
- Mendoza-Hoyos, H. (1968). The Colombian program for public education, personnel training and evaluation. *Demography*, 5(2), 827–835.
<https://doi.org/10.2307/2060273>
- Meyer, D. S. (2003). Social Movements and Public Policy: Eggs, Chicken, and Theory. *EScholarship University of California*, 1–18.
<http://escholarship.org/uc/item/3vs886v9.pdf>
- Ministerio de Protección Social, Profamilia, Bienestar familiar, & USAID. (2011). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud - 2010*. Profamilia.
www.Profamilia.org.co/encuestas
- Ministerio de Protección Social, Secretaría de Salud de Cundinamarca, Secretaría Distrital de Salud, Profamilia, Colmédica, FUCS, Universidad Nacional de Colombia, & Academia Salud Pública. (2005). *Guía 10. Guía para la atención en planificación familiar a hombres y mujeres*.
- Ministerio de Salud. (2000). *Resolución número 412 de 2000*.
- Ministerio de Salud y Protección Social, & Dirección de Promoción y Prevención. (2014). Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos para el pleno disfrute. *Publicación Digital de Educación Para La Salud*, 2(8), 15–19.
https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/BOL ETIN_PyP_No_8-OCTUBRE_2014.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social, & Oficina de Promoción Social. (2013). *Envejecimiento Demográfico. Colombia 1951-2020 Dinámica Demográfica Y Estructuras Poblacionales Ministerio De Salud Y Protección Social Oficina De Promoción Social*. 48.
- Ministerio de Salud y Protección Social, Profamilia, UNFPA, & OIM. (2014). *Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos*. Ministerio de Salud y Protección Social.
<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/LIBRO POLITICA SEXUAL SEPT 10.pdf>
- Montoya Ruiz, A. M. (2009). Mujeres y ciudadanía plena, miradas a la historia

- jurídica colombiana. (Spanish). *Opinión Jurídica*, 8(16), 137–148. <http://ezproxy.eafit.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=48666658&lang=es&site=eds-live>
- Mora Cortés, A. F. (2017). *Política social y transformación social. Justicia y movimientos sociales en el campo de la educación superior en Colombia 1998-2014*. Universidad Nacional de Colombia.
- Morales Borrero, M. C. (2010). *Jóvenes, sexualidad y políticas. Salud sexual y reproductiva en Colombia (1992-2005)*. Universidad Nacional de Colombia.
- Mujeres en red. (2008) ¿Qué es el patriarcado? Mujeres en red periódico feminista. <https://www.mujeresenred.net/spip.php?article1396>
- Niño Muriel, J. D. (2021). *Los cambios en la política pública de reintegración de excombatientes entre 2002 y 2017*.
- Proclamación de Teherán, (1968).
- ONU. (1976). Report of the World Conference of the International Women's Year. In *ONU* (pp. 33–54). <https://doi.org/10.4324/9780429315497-4>
- ONU. (1979). Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer. In *Journal of Chemical Information and Modeling*.
- ONU. (2015). *Conferencias mundiales sobre la mujer*. <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>
- Ortegón Soto, A. R. (2016). *La licencia de maternidad en Colombia*. Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Ott, E. R. (1977). Population Policy Formation in Colombia: The Role of ASCOFAME. *Studies in Family Planning*, 8(1), 2–10.
- Profamilia. (n.d.). *Métodos anticonceptivos*. Retrieved March 29, 2023, from <https://profamilia.org.co/servicios/metodos-anticonceptivos/metodos-temporales/>
- Quintero, B. (2006). Las mujeres colombianas y la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Participación e impactos. In *Reformas constitucionales*

y equidad de género. Informe final, Seminario internacional. Santa Cruz de la Sierra, 21, 22 y 23 de febrero de 2005 (pp. 269–285).

Red Nacional de Mujeres. (n.d.). *La Red*. Retrieved March 28, 2023, from <https://rednacionaldemujeres.org/lared>

Ley 51 de 1981, (1981) (testimony of República de Colombia). http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=36184&p_country=COL&p_count=619

Restrepo Espinosa, O. L. (2014). *Análisis sociopolítico de los derechos sexuales y reproductivos de adolescentes en la formación médica. Una etnografía institucional del proceso de renovación curricular del programa del pregrado médico en la Universidad de Antioquia, 199-2013* [Universidad de Antioquia]. <https://doi.org/10.1590/s1809-98232013000400007>

Rodríguez Pizarro, Alba Nubia Ibarra Melo, M. E. (2013). Los estudios de género en Colombia. Una discusión preliminar. *Revista Sociedad y Economía*, 24, 15–46. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99629534002>

Rojas, D. M. (2010). La alianza para el progreso de Colombia. *Analisis Politico*, 23(70), 1–29.

Roth, A.-N. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política*, 2(3).

Roth, A.-N. (2017). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

Ruta Pacífica de las Mujeres. (n.d.). *Quiénes somos*. <https://rutapacifica.org.co/wp/quienes-somos/>

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2–3), 129–168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>

Sabatier, P. A. (2007). The Need for Better Theories. In *Theories of the Policy Process* (pp. 3–17). <https://doi.org/10.4324/9780367274689-1>

Salas-Zapata, W., Ríos-Osorio, L., Gómez-Arias, R. D., & Castillo, X. Á. Del. (2012). Paradigmas en el análisis de políticas públicas de salud: Limitaciones y desafíos. *Revista Panamericana de Salud Publica/Pan American Journal of Public Health*, 32(1), 77–81. <https://doi.org/10.1590/S1020->

49892012000700012

- Sandoval Acosta, G. (2012). Acciones colectivas del movimiento de mujeres y del movimiento feminista en Cali: apuntes desde la historiografía feminista. *Revista CS*, 10, 55–90. <https://doi.org/10.18046/recs.i10.1355>
- Sanjurjo, D. (2013). La aplicación del enfoque de coaliciones promotoras al cambio en las políticas de drogas en el Uruguay. In *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG* (pp. 1–34).
- Schattschneider, E. E. (1960). *The semi-sovereign people: A realist's view of democracy in America*. Holt, Rinehart and Winston,.
- Seltzer, J., & Gomez, F. (1998). *Family Planning and Population Programs in Colombia 1965 to 1997*. 97, 1–160.
- Šinko, M. (2016a). Policy change - Review of classification, measurement and factors. In *Teorija in Praksa* (Vol. 53, Issue 1, pp. 228–247).
- Šinko, M. (2016b). Policy change - Review of classification, measurement and factors. *Teorija in Praksa*, 53(1), 228–247.
- Talero, M. E. (1987). Cine-Mujer. *Cinematoteca. Cuadernos de Cine Colombiano*, 21(1), 1–9. <http://journal.um-surabaya.ac.id/index.php/JKM/article/view/2203>
- Tirado Mejía, Á. (2014). *Los años sesenta. Una revolución en la cultura*. Debate. <https://www.casadellibro.com/ebook-los-anos-sesenta-ebook/9789588806679/2369596>
- Unidad para las Víctimas. (n.d.-a). *Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC)*. Retrieved March 21, 2023, from <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/asociacion-nacional-de-mujeres-campesinas-negras-e-indigenas-de-colombia-anmucic/37218>
- Unidad para las Víctimas. (n.d.-b). *Organización Femenina Popular*. Retrieved March 21, 2023, from <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/organizacion-femenina-popular/37226>
- Villareal, N. (1994). Movimiento de mujeres y participación política en Colombia 1930-1991. In *Historia, género y política* (pp. 59–193). Universidad de Barcelona.

- Viñas, V., Page, A., & Pike, E. (2018). El “cambio de políticas públicas” ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir? *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 72. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3575/357559243004/html/index.html>
- Wills Obregón, M. E. (2007). *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia. 1970-2000*. Grupo Editorial Norma. <https://doi.org/10.25100/lmd.v2i2.1406>
- Zittoun, P. (2009). Understanding Policy Change as a Discursive Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 65–82. <https://doi.org/10.1080/13876980802648235>

Planes de desarrollo:

- (1961-1970) - Alberto Lleras Camargo. Desarrollo económico y social
- (1969-1972) - Carlos Lleras Restrepo. Planes y programas de desarrollo
- (1970-1974) - Misael Pastrana. Las cuatro estrategias
- (1974-1978) - Alfonso López. Para cerrar la brecha
- (1978-1982) - Julio César Turbay. Plan de integración social
- (1982-1986) - Belisario Betancur. Cambio con equidad
- (1986-1990) - Virgilio Barco. Plan de economía social
- (1990-1994) - César Gaviria. La revolución pacífica
- (1994-1998) - Ernesto Samper. El salto social
- (1998-2002) - Andrés Pastrana. Cambio para construir la paz
- (2002-2006) - Álvaro Uribe Vélez. Hacia un Estado Comunitario
- (2006-2010) - Álvaro Uribe Vélez

- (2010-2014) - Juan Manuel Santos. Prosperidad para Todos
- (2014-2018) - Juan Manuel Santos. Todos por un nuevo país

Políticas públicas:

- Política salud de las mujeres (1992)
- Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2003 - 2007)
- Política Pública Nacional de equidad de género (dimensión salud)
- Política Nacional en Sexualidad, Derechos sexuales y Derechos reproductivos (2014 - 2021)