

Cambios en la prevención del embarazo adolescente en Ecuador

Policy change in preventing adolescent pregnancy in Ecuador

MARGARITA MANOSALVAS, KIARA GUERRA Y CYNTHIA HUITRADO

Recibido: 18 de diciembre de 2020

Aceptado: 7 de abril de 2022

Resumen: Ecuador se encuentra entre los países con más altas tasas de fecundidad adolescente en Sudamérica. En 2012, el gobierno puso en marcha una estrategia de prevención enfocada en la defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva. A fines del 2014 la reemplazó por el Plan Familia, orientado hacia el rescate de valores morales. ¿Cómo y por qué cambió la política de prevención del embarazo adolescente en Ecuador? Este artículo muestra que una combinación de intereses de los actores, sus representaciones y ciertas características de la configuración institucional viabilizaron este cambio.

Palabras clave: adolescentes, Ecuador, embarazo, instituciones, políticas públicas.

Abstract: Ecuador is one of the countries with the highest teen pregnancy rates in South America. In 2012, the government launched a prevention strategy focused on defending sexual and reproductive health rights. By the end of 2014, that strategy was replaced by Plan Familia, whose aim is to rescue moral values. How and why did the policy for preventing teen pregnancy change in Ecuador? This article shows that a combination of interests of the actors, their representations and some institutional features made this change possible.

Keywords: teens, Ecuador, pregnancy, institutions, public policies.

El embarazo no deseado en la adolescencia se considera un problema público. Este constituye un “obstáculo para el desarrollo psicosocial de las adolescentes, se asocia con resultados deficientes en materia de salud, repercute negativamente en sus oportunidades educativas y laborales, y contribuye a perpetuar los ciclos intergeneracionales de pobreza y mala salud” (OPS, 2016: 9). A nivel mundial, el promedio de la tasa de embarazo adolescente en 2015 era de 46 nacimientos por cada mil adolescentes de entre 15 y 19 años, en América Latina esa tasa era de 66.5 y en Ecuador fue de 76.5 (OPS, 2016: 21; INEC, 2016). Es decir, el país superaba con más de 30 puntos el promedio mundial. Además, entre 2005 y 2015 hubo un incremento acelerado en la tasa específica de nacidos vivos de madres de entre 10 y 14 años. Las cifras muestran una distribución desigual del problema, concentrándose en adolescentes provenientes de familias ubicadas “en el quintil inferior, con menor nivel educativo, de comunidades indígenas y de ascendencia africana” (OPS, 2016: 9).

Para reducir este problema, en 2012 el gobierno puso en marcha una estrategia para prevenir y reducir el embarazo adolescente, que se diseñó desde una perspectiva basada en el derecho a la salud sexual y reproductiva. Repentinamente, y sin que mediara una evaluación de los resultados de esta intervención, a fines de 2015 el mismo gobierno reemplazó la estrategia por un plan de intervención centrado en el rescate de valores morales y el rol protagónico de la familia.

En este artículo abordamos el cambio de las políticas públicas como problema de investigación desde la interdisciplina del análisis de las políticas públicas. El estudio de caso que presentamos es la estrategia para prevenir el embarazo adolescente en Ecuador implantada a partir de 2011. Nos preguntamos: ¿cómo y por qué cambió la estrategia de intervención?

Para responder a estas preguntas, asumimos como marco interpretativo la sociología de la acción pública. Este marco se nutre con los planteamientos de Daniel Béland (2019), William Genieys y Marc Smyrl (2008), respecto al rol de las ideas y de las instituciones en el cambio de las políticas públicas. La matriz anidada de Michael Howlett (2009) nos permitirá identificar el contenido de la política pública en sus dos momentos, y con

base en esta comparación podremos determinar en qué consistió el cambio.¹ Seguimos como estrategia metodológica el estudio de caso y como técnica analítica la comparación de patrones o *pattern matching* (Yin, 2002).

El cambio en las políticas públicas se ha explicado como un resultado de la influencia de las ideas, las instituciones, los actores y sus intereses. Béland otorga a las ideas un papel central en la configuración del cambio de políticas. Estas influyen al menos en tres ámbitos: 1) en la construcción de los temas y problemas que ingresan a la agenda política; 2) en forma de supuestos económicos y sociales que legitiman o desafían las instituciones y políticas existentes; 3) como armas ideológicas que permiten desafiar los arreglos institucionales existentes y sus patrones de distribución (Béland, 2019: 702-705).

Las ideas contribuyen a la construcción de imperativos de reforma. Para explorar este proceso, los analistas recurren a la literatura sociológica. Los valores y los ideales culturales dominantes en un país “restringen el espectro de posibles políticas sociales”, como refiere Birgit Pfau-Effinger en Béland (2019: 705). Actores de alto perfil como funcionarios electos, partidos políticos, grupos de interés y movimientos sociales, son propagadores de ideas políticas y marcos retóricos (Hacker y Pierson, 2002). Si bien las ideas no constituyen la única fuente posible de cambio, estas se convierten en un factor decisivo cuando interactúan con poderosas fuerzas institucionales y actores políticos (Hansen y King 2001).

El artículo consta de tres partes: la primera presenta el marco teórico y analítico para el estudio del cambio en las políticas públicas; la segunda presenta el estudio de caso en el que se aplica dicho marco, y al final se exponen la discusión y las conclusiones de la investigación.

UNA SOCIOLOGÍA DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Con “acción pública” nos referimos a las interacciones intencionales entre el Estado y la sociedad para regular los asuntos públicos. Para Vincent Du-bois (2009: 2), la acción pública hace referencia al conjunto de relaciones,

1 Aunque estos autores se ubican en una posición distante de la sociología de la acción pública en el espectro de posibilidades de abordaje para el análisis de las políticas públicas, esta matriz se utiliza aquí sólo como herramienta descriptiva, mas no como marco teórico del resultado que se quiere explicar.

prácticas y representaciones que contribuyen a la producción de modos de regulación de las relaciones sociales. Estas relaciones, más o menos institucionalizadas, se establecen entre actores con diversos estatus y posiciones (autoridades, representantes de grupos de interés, periodistas, empresarios privados, asociaciones de usuarios, agencias internacionales, funcionarios de la administración o actores políticos). Las prácticas de la acción pública son diversas, desde la promulgación de leyes hasta la asignación de recursos y la producción discursiva. La especificidad de la acción pública radica en la “legitimación política” ya sea de las propuestas que genera para dar solución a los “problemas sociales”, de los recursos que distribuye o de las formas de organización social que promueve.

Para Lavinia Bifulco (2016: 58-59), el concepto de acción pública es una lupa para observar la pluralidad de actores institucionales y sociales que interactúan en las políticas. En la perspectiva de la acción pública se asume que coordinar la acción en las sociedades democráticas contemporáneas, entre varios actores en distintos ámbitos y niveles, requiere mecanismos de regulación flexibles y negociados, que articulen la acción de acuerdo con las capacidades y los intereses de los actores, pero que al mismo tiempo orienten la acción hacia aquellos objetivos legitimados como “interés general”. El Estado juega ese rol articulador, por lo tanto, requiere mantener ciertos niveles de coherencia y alineamiento en las formas como operan los distintos actores. En la acción pública, la cuestión del “interés general” se concibe como una atribución que resulta de negociaciones alcanzadas entre intereses divergentes y de las interacciones situadas en un tiempo y en un espacio concretos (Lascoumes y Le Galès, 2014: 50).

Las políticas públicas son resultado de la acción pública, una insignia del equilibrio alcanzado y legitimado que se reconoce como “interés general” en un momento dado. Para analizar el proceso de las políticas públicas en contextos democráticos, Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès proponen “un modelo interactivo” de análisis al que denominan “sociología de la acción pública” (SAP). En este modelo, el análisis inicia por observar, describir y analizar el contexto de una política conformado por instituciones, actores y representaciones, esto requiere dar cuenta de las configuraciones institucionales, los actores en sus posiciones, sus intereses y las representaciones que movilizan por ciertos objetivos. La SAP plantea un marco general para analizar el contexto y el proceso del cual surgen las políticas públicas y se

legitiman como acciones y decisiones de “interés general”. Este abordaje contribuye a comprender las transformaciones de la democracia: ¿qué problemas enfrentan las sociedades democráticas?, ¿quién participa?, ¿por qué?, ¿quién protesta?, ¿por qué?; los cambios del Estado y del gobierno: ¿cuál es la capacidad de conducción de la sociedad?, ¿mediante qué instrumentos y cómo se organiza esa conducción?; permite asimismo mostrar los límites de la regulación política: los actores económicos y sociales que resisten, manipulan, colonizan y neutralizan la acción pública (Lascoumes y Le Galès, 2014: 11; Gaudin, 2004: 2-4; Dubois, 2009: 9-12).

Formalmente, una SAP rastrea cinco elementos constitutivos: actores, instituciones, representaciones, procesos y resultados. El análisis de estos elementos y sus interacciones permite comprender la dinámica de la acción pública (Lascoumes y Le Galès, 2014: 19-22). Las relaciones entre dichos elementos no son simétricas ni mantienen una direccionalidad específica; el análisis consiste en aportar evidencia sobre las condiciones que permiten la producción del cambio (2014: 41-42).

La SAP ofrece una perspectiva acerca de la manera de entender un fenómeno, organiza diagnósticos, plantea interrogantes y estructura relaciones entre un grupo de elementos o variables (Ostrom, 2010), pero no establece *a priori* relaciones causales unívocas. Al hacer una sociología de la acción pública, el analista incorpora conceptos sociológicos y métodos que comparten una postura epistemológica común y permiten operacionalizar los elementos del marco, recoger los datos que constituyen la evidencia e inferir el tipo de relaciones entre elementos. Mediante la articulación adecuada entre el marco, las teorías y el método, se construye la explicación sobre el cambio en las políticas públicas.

Teorías sobre el cambio en las políticas públicas

El análisis del cambio en las políticas es uno de los problemas centrales de la disciplina. ¿Cómo y por qué cambian las políticas públicas? ¿Cuándo podemos afirmar que ha ocurrido un cambio, son todos los cambios iguales en su proceso, existen distintos tipos de cambio? Las respuestas han surgido desde varios enfoques, pero hay consenso acerca de los tres conjuntos de elementos incluidos en la SAP: instituciones, ideas e intereses, como potenciales factores explicativos del cambio (Hall, 1993; Sabatier y

Weible, 2010; Streeck y Thelen, 2005; Shipan y Volden, 2008; Howlett y Cashore, 2007; Capano y Howlett, 2009).

Al analizar el cambio en la política macroeconómica británica en la segunda mitad de los años setenta, Peter Hall observó tres niveles de cambio: de primer orden a nivel de los indicadores clave (ejemplo: tasas de interés); de segundo orden en los instrumentos (ejemplo: de un sistema de control del gasto público basado en la planificación por volumen a un sistema que establecía “límites de efectivo”) y de tercer orden en los objetivos de la política (ejemplo: del pleno empleo al equilibrio fiscal). A este último le precedería un cambio en el paradigma de la política, es decir, en “los términos generales del discurso político [...] un conjunto particular de ideas sobre lo que se puede y debe hacer en una esfera de políticas” (Hall, 1993: 290).

Respecto a los tipos de cambio, la literatura hace referencia a los cambios graduales y adaptativos a través de los cuales se busca alcanzar los objetivos de la política; el cambio de este tipo está relacionado con la noción de aprendizaje y a la perspectiva incrementalista. El segundo hace referencia a cambios radicales en la trayectoria de una política, implica un cambio de objetivos y por lo tanto en la orientación general de la política, este tipo es el que Hall asoció con un cambio paradigmático (Capano, 2009: 20).

El cambio en las políticas públicas también ha sido explicado por la influencia de factores externos o internos al subsistema de política. Entre los factores externos están: las variaciones en las condiciones macroeconómicas y en la tecnología disponible; los eventos focales o de coyuntura en otros sectores de políticas o en el sistema internacional; los cambios en la configuración institucional del sistema político, en los resultados electorales y en la difusión o transferencia de políticas (Kingdon, 1993; Sabatier y Weible 2010; Zohlnhöfer, 2009). Entre los factores internos están: los resultados de las políticas vigentes; las reconfiguraciones de los actores del subsistema y de sus intereses; las condiciones de los problemas que pretende atender la política; los reemplazos en las representaciones e ideas a partir de las cuales se interpretan tales problemas (Capano, 2009: 24; Sabatier y Weible, 2010: 206).

Comprender el cambio en una política concreta comienza por identificar a los actores que conforman el subsistema de la política, especialmente aquellos cuyo acuerdo es formalmente requerido para viabilizar un cambio en el *statu quo*, es decir, los jugadores de veto (Tsebelis, 2002). Al impedir

un cambio, los jugadores de veto se convierten en el mecanismo formal que explica la continuidad. Pero cuando dan paso a una reforma, su actuación no explica completamente el origen del cambio, pues antes de su decisión ya el contenido del cambio ha sido formulado como propuesta alternativa al *statu quo*; por lo tanto, se necesita identificar otros factores que impulsan el cambio. Se puede observar entonces el diseño institucional para la toma de decisiones, el mismo que suele incluir “puntos de veto” que pueden ser aprovechados por otros actores² quienes, aun sin tener una posición permanente como jugadores de veto, pueden hacer uso de estos puntos para influir en la decisión final (Immergut, 1992).

La influencia de pequeños grupos en el interior del Estado en las políticas públicas se ha investigado siguiendo distintas perspectivas: analizando a las élites que deciden sobre las políticas públicas; identificando a las élites estatales que coordinan la acción pública; observando las trayectorias y los *habitus* de altos funcionarios, quienes por su pertenencia y socialización previa defienden ciertas ideas y valores y desarrollan preferencias por ciertas formas de intervención (Lascoumes y Le Galès, 2014: 67). Las investigaciones de Bruno Jobert (2004) en Francia y Patrick Hassenteufel y William Genieys (2012) en Reino Unido muestran cómo una élite socializada previamente y cohesionada alrededor de ciertos temas desarrolla representaciones colectivas y lógicas de acción para imponer sus preferencias y reformar un sector de políticas.

Desde un enfoque “neo-elitista”, Genieys y Smyrl (2008) plantean que los proyectos de transformación suelen estar orientados por una necesidad de legitimación de actores individuales o de élites en el poder. Se concentran en entender el papel estratégico y político de las élites sectoriales para llevar adelante proyectos de cambio en la acción pública.

Además de buscar réditos electorales, los miembros de las élites políticas en posición de formular políticas públicas buscan legitimar su autoridad en la acción pública. Esto genera una forma de competencia y de conflicto abierto con otros actores en posiciones y objetivos similares. La dinámica

2 Para Ellen M. Immergut (1992), los puntos de veto institucionales son los espacios de decisión en los cuales se hace posible (o no) una reforma. Esos espacios están determinados en el diseño institucional, pero son utilizados estratégicamente por actores con intereses por cambiar o mantener el *statu quo*.

resultante de esta competencia crea impulsos para el cambio y la innovación en las políticas. Esta postura presta atención tanto a los elementos exógenos como endógenos al subsistema. La tarea analítica se centra en reconstruir esa dinámica competitiva interna mediante la observación de los límites y las oportunidades de la estructura institucional e ideacional, observando los conflictos y las inconsistencias entre ambas estructuras. La función de estas estructuras es ralentizar y orientar el cambio, mas no causarlo o prevenirlo; son los actores, dotados como están de intereses, valores e ideas, quienes, actuando dentro de un marco institucional, con sus restricciones y oportunidades, quienes van a producir el cambio; “en cualquier situación dada, entre individuos y grupos diversos, siempre hay actores que tienen incentivos para cambiar el *statu quo*” (Genieys y Smyrl, 2008: 44).

Los formuladores de políticas son actores intencionales que, si bien están atados a los legados institucionales y cognitivos del pasado, también están fuertemente motivados por el deseo de proyectar sus ideas programáticas hacia el futuro. La lucha por legitimar su autoridad³ conduce a la adopción de normas que se perciben ya no como una imposición, sino como una cuestión de interés general. La construcción del interés general es un proceso político, al igual que “la acción pública es una práctica de poder, es indisociable de las cuestiones de dominación y resistencia, y de las cuestiones de legitimidad de los detentadores de la autoridad” (Lascoumes y Le Galès, 2014: 49).

Con estas premisas teóricas se plantea como hipótesis de este estudio que los factores que explican el cambio repentino en la estrategia para prevenir el embarazo adolescente son principalmente internos; las ideas y las creencias de un reducido grupo de actores, movidos por objetivos de legitimación y con suficiente acceso a las instancias de decisión, logran activar los puntos de veto que hacen posible el cambio dada una configuración institucional específica; se trata de un cambio de tercer orden, en los fines de la política, en la manera de concebir el problema y las soluciones.

3 Los autores conciben la “legitimación de la autoridad” como el valor buscado indefectiblemente por los tomadores de decisión en las políticas, valor en el que se expresa su racionalidad; así redefinen el concepto de “utilidad” de la economía y de los enfoques del *rational choice* para explicar el comportamiento de los actores (Genieys y Smyrl, 2008: 44).

MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Los estudios de caso siguen siendo una estrategia de investigación de amplia aplicación en el análisis de las políticas públicas, a pesar de las críticas que han recibido de aquellos que buscan la generalización y la predicción como resultado de la investigación.⁴ Son una estrategia válida para construir conocimiento sobre fenómenos contemporáneos y complejos, cuya comprensión requiere incluir distintas fuentes y tipos de datos (cualitativos y cuantitativos). Este método permite al investigador mantener ciertas características propias de los procesos de la vida real, como su naturaleza holística y llena de significados. Son ideales para responder preguntas sobre cómo y por qué ocurre un fenómeno multidimensional en el que las fronteras entre el fenómeno y su contexto no están claramente definidas. Los estudios de caso permiten una comprensión exhaustiva y profunda de las condiciones del fenómeno y su relación con el contexto (Yin, 2002: 2-13). Puesto que la SAP parte de la comprensión del contexto, de sus componentes más relevantes y la interacción entre estos, el estudio de caso resulta una estrategia coherente.

Existen varias técnicas que pueden incrementar la validez interna y externa de los estudios de caso. En esta investigación se usan la contrastación de patrones (o *pattern matching*) y la construcción sistemática de explicaciones basadas en descripciones (Yin, 2002: 109-140). La validez científica de la explicación en los estudios de caso no depende de la representatividad estadística de la muestra respecto a la población de estudio, ni de la aleatoriedad en la selección de casos; depende de su fundamentación teórica, de la contrastación sistemática entre los patrones teóricos y los observados y de la construcción de conclusiones a partir del análisis riguroso de las evidencias. Así, para la pregunta acerca de los factores que explican el cambio en la política para prevenir el embarazo adolescente, se parte de conceptualizarlo con base en la literatura sobre el cambio en las políticas públicas, desde la perspectiva de la SAP, perspectiva para la cual la dinámica del cambio es producto de una configuración particular de cinco factores, entre ellos los actores, sus ideas e intereses en un contexto

4 Para una revisión de los límites y las ventajas de los estudios de caso, véase Yin, 2002.

institucional específico. De aquí se extraen las proposiciones teóricas que sirven para construir la hipótesis y conformar el patrón teórico.

Antes de identificar los factores que explican el cambio, es necesario definir en qué consistió el cambio. Para ello se usa la matriz anidada de Michael Howlett y Benjamin Cashore (2007). Esta matriz resulta útil para identificar el conjunto de componentes que dan contenido a la política. Observarla en dos momentos distintos nos permite identificar qué cambió.

Así, una vez conceptualizado e identificado el cambio, se pone a prueba el conjunto de proposiciones explicativas del cambio (patrón teórico), mediante la comparación con la evidencia del caso analizado (patrón empírico). La comparación entre el patrón teórico y el patrón empírico⁵ permitirá identificar los factores cuya ocurrencia resulta determinante para el cambio en esta política pública.

EL EMBARAZO ADOLESCENTE COMO PROBLEMA PÚBLICO EN ECUADOR

En la primera mitad del siglo xx, los jóvenes no constituían para el Estado un grupo distintivo de la población con sus propios derechos y problemáticas. Los regímenes internacionales creados después de la Segunda Guerra Mundial han tenido un rol central en el cambio de concepciones respecto a los problemas públicos que deben atender los gobiernos. Estos han influido en la manera como se definen los grupos poblacionales y los derechos que el Estado ha de garantizar para cada grupo. Las agencias de Naciones Unidas han provisto los principales marcos teóricos y herramientas para la conceptualización del problema. A partir de estas nuevas concepciones normativas, el embarazo no deseado en la adolescencia se ha visto como un obstáculo para el ejercicio de varios derechos que constan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Los gobiernos de Ecuador han suscrito varios convenios propuestos por los organismos internacionales relacionados con la prevención del embarazo adolescente.⁶

5 Coincidencia de patrones o *pattern matching*: técnica de análisis de datos de estudios de caso que consiste en comparar o emparejar el patrón basado en los datos recopilados (patrón empírico) con un modelo teórico o patrón definido antes de la recopilación de datos (patrón teórico) (Yin, 2002: 352). Para una descripción detallada de esta técnica de análisis de datos cualitativos, véase Trochim (1989).

6 Entre otros, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo; Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995; Consenso de Monte-

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la adolescencia como un periodo de transición posterior a la niñez y previo a la edad adulta, entre los 10 y los 19 años. Esta etapa del ciclo de vida está determinada por un crecimiento acelerado y por una serie de cambios físicos condicionados a distintos procesos biológicos. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) divide la adolescencia en dos periodos: de 10 a 14 años (adolescencia temprana) y de 15 a 19 años (adolescencia tardía).

Sin embargo, la edad apropiada para que una mujer se embarace está determinada por factores culturales de cada sociedad. Desde finales del siglo xx el embarazo durante la adolescencia, y más todavía en la adolescencia temprana, se considera un problema público.⁷

A pesar de la mejora en varios indicadores sociales durante las dos primeras décadas del nuevo siglo, la tasa de fecundidad de Sudamérica fue la segunda mayor del mundo y la de Ecuador fue una de las más altas en América Latina.

Para el año 2010 (para el cual existen datos comparables para todos los países de la región), los más altos porcentajes de mujeres de 15 a 19 años que eran madres se observaron en Honduras, 17.3%; Ecuador, 16.95%; Panamá, 15.41%, y Venezuela, 14.6%. Los países con los más bajos porcentajes fueron Chile, 7.1%, y Uruguay, 9.4% (tabla 1).

video sobre Población y Desarrollo (2013); Estrategia Mundial para la Salud de la Mujer, del Niño y del Adolescente (2016-2030); los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (especialmente 3, 4 y 5); la Convención sobre Derechos del Niño; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención de Belém Do Pará; la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.

7 La discusión pública sobre la natalidad surge como una preocupación malthusiana respecto a la sobrepoblación desde inicios del siglo xx. Más tarde se asociará la alta fecundidad con la pobreza y con los obstáculos para alcanzar el desarrollo en el tercer mundo. A partir de la segunda posguerra y con la popularización de la píldora anticonceptiva, se generalizan las intervenciones para la planificación familiar. Desde los años ochenta, los movimientos feministas cambiarán el enfoque de estas discusiones hacia el derecho a ejercer control sobre el propio cuerpo y a la separación entre la función biológica y social de la maternidad y el disfrute de la sexualidad. La atención y reducción del embarazo adolescente como problema público fue parte de los Objetivos del Milenio entre 2000 y 2015.

Tabla 1
 Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que son madres
 en países de América Latina

País	Ronda 1980	Ronda 1990	Ronda 2000	Ronda 2010
Argentina		11.91	12.42	13.01
Bolivia		11.73	13.47	12.59
Brasil	10.01	11.55	14.77	11.82
Chile	10.96	11.78	12.30	7.16
Colombia		14.03	14.31	11.82
Costa Rica	12.82		13.17	11.08
Ecuador	14.24	13.53	16.28	16.95
El Salvador		14.41	15.39	
Guatemala		16.17	15.45	13.12
Honduras	16.55		18.28	17.20
México		10.43	12.12	12.43
Nicaragua		23.72	19.90	
Panamá		16.05	17.34	15.41
Paraguay	12.61	14.97	12.13	
Perú		11.22	11.47	10.14
Uruguay	8.44	13.89		9.47
Venezuela		13.83	14.88	14.60

Fuente: CEPAL, CEPALSTAT.

En Ecuador, el embarazo adolescente comenzó a ser definido como un problema público desde finales de los años noventa;⁸ sin embargo, sólo a partir de 2009, año en que se elabora el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir (PNBV), se plantea una política explícita relacionada con la prevención y la reducción del embarazo adolescente; la meta operativa hasta 2013 era reducir el embarazo adolescente en 25% (Senplades, 2009: 189-216). Esta política tomó forma y contenido a partir de 2012.

En la definición del problema, las cifras mostraban que “las adolescentes de familias en el quintil inferior, con menor nivel educativo, de

8 En 1994, el Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (Cepar) advertía sobre la alta incidencia de la maternidad adolescente; ese año en la encuesta llevada a cabo por esta organización se incluyó un componente de fecundidad en mujeres jóvenes. Para 1998, el Ministerio de Salud Pública expidió el Manual de Normas y Procedimientos para la atención de Salud Reproductiva. Este manual incluye normativa y prácticas de salud pública referidas a la adolescencia.

comunidades indígenas y de ascendencia africana tienen tasas de embarazo desproporcionadamente altas” (OPS, 2016: 9). La incidencia del embarazo en mujeres menores de 18 años sin educación es hasta cuatro veces más alto respecto a quienes sí tienen educación (García, 2017). Esto implica que los efectos negativos del embarazo adolescente arriba mencionados se concentrarán en las adolescentes más pobres, menos educadas y pertenecientes a minorías étnicas. Además, entre 1999 y 2015, el número de niñas que dieron a luz un hijo creció de forma acelerada; en 1999 se registraron 794 hijos nacidos vivos de madres-niñas (entre 10 y 14 años), mientras que en 2015 se registraron 2436 hijos nacidos vivos de madres-niñas (INEC, 2016).

Existen muchos estudios acerca de las mejores prácticas y los programas que han tenido éxito en la reducción del embarazo adolescente en la región, así como lecciones aprendidas acerca de lo que ha fallado. Es decir, los costos de información o de generación de conocimiento para determinar las causas y las estrategias para atender el problema no son particularmente elevados. Según estudios recientes, se ha comprobado la ineficacia de los programas que promueven la abstinencia a la hora de dotar a los jóvenes y adolescentes de los conocimientos y las destrezas necesarios para prevenir los embarazos no deseados, pero aun así este tipo de programas siguen siendo incluidos en las estrategias de algunos países y reciben apoyo político y financiamiento (OPS, 2016: 13).

REPRESENTACIONES, INSTITUCIONES Y ACTORES EN LA ACCIÓN PÚBLICA SOBRE LA PREVENCIÓN DEL EMBARAZO ADOLESCENTE

En el proceso de definición del embarazo adolescente como problema público y su inscripción en la agenda pública, distintos grupos de actores, desde su marco de comprensión de la realidad, van a elaborar representaciones para definir las causas y consecuencias del problema, así como las posibles soluciones. Dada la diversidad social, este proceso de definiciones dará lugar a disputas entre valores y visiones en competencia. Mediante un proceso político, una de esas representaciones se vuelve hegemónica y cobra estatuto de verdad (Stone, 2012: 207-228). Los actores, especialmente aquellos en posición de decidir sobre las políticas públicas, utilizan estas representaciones dentro de sus marcos retóricos para dar contenido y fundamento a su búsqueda de legitimidad (Genieys y Smyrl, 2008: 42-45).

Los argumentos sobre los cuales se construyen las representaciones sobre el embarazo adolescente están asociados a cuestiones morales y sociales. Como parte de la construcción del orden, las sociedades necesitan organizar los “intercambios eróticos” entre sus miembros, estableciendo permisos y prohibiciones, límites y posibilidades; la manera en que se organizan y regulan esos intercambios varía entre una sociedad y otra (López, 2005: 24). Incluso dentro de una misma sociedad las concepciones acerca de los alcances de la regulación sobre la sexualidad son objeto de disputas normativas. Por ejemplo: la edad y las condiciones en que se considera socialmente aceptable que los jóvenes mantengan relaciones sexuales, la definición de la edad a la que se considera socialmente adecuado que una mujer ejerza la maternidad. Simplificando estas representaciones, se pueden distinguir al menos tres posturas.⁹

Una postura conservadora, que apela a la abstinencia, “al cuidado de sí” y de relaciones afectivas, a la responsabilidad de las familias en la educación y protección de los jóvenes, y al contrato matrimonial como la institución bajo la cual el sexo y la reproducción son socialmente aprobados.¹⁰ El embarazo a una edad anterior a aquella reconocida legalmente como “mayoría de edad” o por fuera de la institución matrimonial será un efecto de la ausencia de valores (causa); el espacio para instituir dichos valores será, en primer lugar, la familia, como “unidad básica de la sociedad” y, en segundo lugar, la escuela como reproductora de valores sociales. Esta postura implica la prescripción de postergar las relaciones sexuales, es decir, su solución preferencial será la abstinencia (Mónica Hernández, comunicación personal, 2 de marzo de 2018).

9 Alejandra López (2005: 25) distingue entre un “paradigma esencialista” desde el cual se “considera la sexualidad como algo inmutable producto de una esencia humana, cual impulso interior irrefrenable a ser reprimido por la cultura”, y según el cual “expresiones de la sexualidad [deben ser] moldeadas socialmente para ser encauzadas hacia una vida social aceptable”; y otro “enfoque construccionista” en el que “las actitudes y prácticas sociales en relación al cuerpo y la sexualidad” sólo pueden comprenderse “en su contexto histórico específico, explorando las condiciones que generan la importancia atribuida a la sexualidad en un momento particular. Ubica las relaciones de poder en el eje de la producción de lo que será considerado normal o anormal, permitido o prohibido, aceptable o rechazable”. Así, la discusión pública sobre la sexualidad estará atravesada por las tensiones conflictivas entre estos enfoques.

10 Gabriela Rodríguez (2005) define como “regulaciones conservadoras” aquellas que asumen como norma social “el ideal judeocristiano de los usos del cuerpo, regulaciones que circunscriben la sexualidad a los actos reproductivos y que desapruaban el sexo realizado meramente por placer”.

Desde una perspectiva liberal, se apelará, en cambio, a la información como mecanismo principal para la toma de decisiones, a valores como la responsabilidad, la autonomía y la libertad de elección del individuo como componentes elementales de la sociedad; el contrato matrimonial seguirá siendo una institución legitimadora del vínculo familiar, pero se admitiría la diversidad de formas en las que se puedan conformar las familias (López, 2005). El embarazo a una edad anterior a aquella en que se considera que los individuos pueden consentir de manera autónoma será un efecto de la falta de información y de la falta de opciones entre las cuales elegir; los espacios para proveer dicha información serán la escuela y agencias especializadas (públicas o privadas); se busca que la información y las alternativas estén disponibles para el individuo bajo ciertas condiciones; es decir, la solución preferencial será la disponibilidad de ciertas prestaciones que permitan al individuo ejercer sus derechos sexuales y reproductivos (García, 2017).

Desde una perspectiva crítica, se enfatizará la manera nada neutral en la que se construye el orden social, cuando se pretende presentar como ley natural o como bien común los valores de una élite (Bourdieu, 2006; Coffey, 2004), generalmente en contra o ignorando los valores de otros grupos sociales menos privilegiados en el acceso a las decisiones sobre los asuntos públicos. Por lo tanto, se busca desnaturalizar la forma en que los valores de un grupo social se presentan como objetivo de política pública y como interés general. En este aspecto coincidirán con la perspectiva liberal para la cual los objetivos deben surgir de acuerdos políticos más amplios, como los derechos humanos.¹¹ Se rechazará la familiarización

11 En su respuesta a Amartya Sen sobre los bienes y valores que un Estado está obligado a garantizar a sus ciudadanas y ciudadanos, John Rawls planteó una cuestión clave: ninguna fórmula de bienestar (capacidades, bienes primarios, etcétera) debe presuponer la aceptación de alguna doctrina comprensiva —o alguna concepción única del bien—. Este intento iría en contra de una “concepción política de la justicia”. Las ideas incluidas en una concepción de justicia no son morales, son políticas. La diferencia es el alcance de cada ámbito, lo moral incluye juicios sobre la vida como un todo, pero sólo puede ser válido para un grupo particular de sujetos (por ejemplo, el cristianismo, el jainismo, el judaísmo, etcétera), mientras que las ideas sobre alguna concepción política de la justicia son compartidas por todos los ciudadanos considerados libres e iguales independientemente de su doctrina particular del bien (Rawls, 1988: 252-253). Los bienes primarios planteados por Rawls, así como los derechos fundamentales, no son parte de una teoría comprensiva sobre lo que es bueno o lo que se debe hacer para llevar una vida buena; precisamente para no asumir una prescripción de valores fundamentales sobre la vida humana, los derechos establecen ciertas condiciones objetivas necesarias para permitir que los individuos persigan por sí mismos sus valores (Nussbaum, 1997: 284).

de la solución conservadora, por ser precisamente en el espacio familiar en el que numerosas mujeres son víctimas de violencia, incluida la violencia sexual por la cual muchas de ellas, especialmente en la adolescencia temprana, quedan embarazadas. A diferencia de la visión liberal, la perspectiva crítica enfatiza que el embarazo no deseado a una edad temprana sería un resultado no sólo de la falta de acceso a información y opciones por parte de las adolescentes, sino además de la inequidad en la distribución del acceso y de las oportunidades para perseguir el curso de vida deseado. Esta desigualdad implica un déficit en los derechos de las mujeres en el espacio privado, familiar y público.

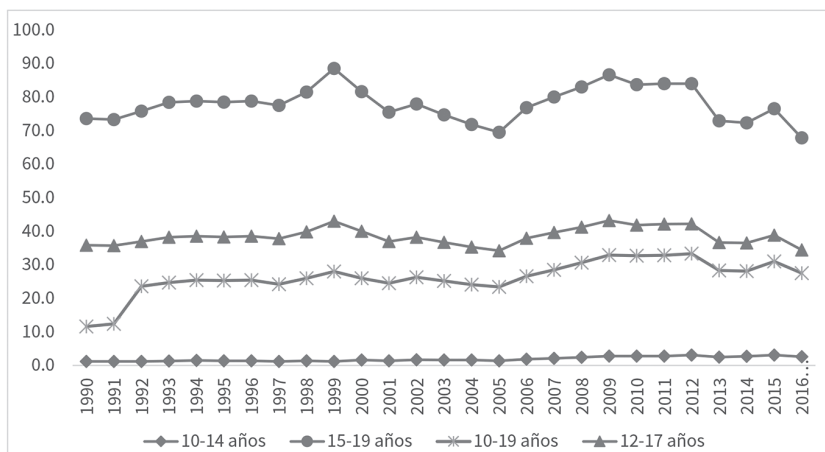
En Ecuador, la puesta en agenda del problema del embarazo adolescente data de 2010. La decisión de la autoridad pública de intervenir para reducir la incidencia de dicho problema se toma en 2011; luego se diseña y aprueba la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo Adolescente (Enipla). Su implantación efectiva se reporta desde marzo de 2012 (Burneo *et al.*, 2015: 27).

Institucionalmente, la Enipla se concibió como un “proyecto de inversión”, por lo que sus fuentes de financiamiento no eran permanentes; su duración se estableció para cuatro años. Su rectoría estuvo inicialmente a cargo del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS). Bajo la nueva modalidad de coordinación intersectorial, el MCDS pretendía articular el trabajo del Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Educación (Mineduc) y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Considerando la complejidad del problema y los distintos componentes a través de los cuales se instrumentó la estrategia, resultaba poco probable que su objetivo se alcanzara en tres años, si se toma en cuenta que la implantación comenzó más de un año después de la fecha en que fue programado (Enipla, 2014; Burneo *et al.*, 2015).

Los llamados “proyectos de inversión” responden a una forma de actuación gubernamental en la que el único “actor de veto” es el presidente de la república. La intervención pública a través de proyectos de inversión es una forma efectiva de poner en marcha una iniciativa pública, pero al mismo tiempo la iniciativa queda atada al voluntarismo del decisor central y de su círculo cercano: si cambian las prioridades o los intereses de esta élite, el curso de estas iniciativas también sufre alteraciones.

A fines de 2014, el gobierno decidió reemplazar la Enipla por el Plan Nacional para el Fortalecimiento de la Familia (PNFF). En los estudios de política pública, el cambio de instrumentos ha sido explicado como una respuesta a los fallos en los instrumentos precedentes (Hall, 1993). En este caso, más allá de las expresiones de los tomadores de decisión, no existe evidencia de un fallo objetivo en la estrategia que funcione como detonante para el cambio en el 2014. Si observamos la gráfica 1, las cifras de embarazo adolescente entre 2012 y 2014, en los que estuvo vigente la Enipla, no permiten inferir una falla respecto a los objetivos programáticos,¹² de hecho, se observa una disminución del 14%, en promedio, para todos los rangos de edad, en ese periodo.

Gráfica 1
Tasa de nacimientos en madres adolescentes por grupo de edad



Fuente: INEC, 2016.

Para explicar el cambio, primero es necesario comprender en qué consistió. Para ello se utiliza la matriz de componentes de la política elaborada por Howlett y Cashore (2007) basándose en los niveles de cambio identificados por Peter Hall (1993).

12 La tasa de nacimiento de madres adolescentes por grupos de edad muestra el número de nacidos vivos registrados: corresponden a los nacidos vivos ocurridos en el año de estudio e inscritos hasta el 31 de diciembre del año siguiente (INEC, 2016). Esta cifra es un indicador aproximado del embarazo adolescente, entendiéndose que la cifra real podría ser más alta, si se toma en cuenta que no todos los nacimientos se registran y que no todos los embarazos concluyen en nacimiento.

Tabla 2
Matriz de componentes de la política pública

Contenido de la política pública			
	Propósitos	Objetivo	Parámetros
Fines	Las ideas generales que orientan el desarrollo de la política.	Los requerimientos específicos que son operacionalizados en la política formal.	Las metas específicas de la política en su aplicación concreta.
Enipla	Mejorar la calidad de vida de las ciudadanas y los ciudadanos del país garantizando el ejercicio de los derechos y la salud sexual y reproductiva especialmente de los grupos de atención prioritaria.	Mejorando el acceso permanente y efectivo de los ciudadanos y ciudadanas del país a información, educación, consejería, inclusión, protección y servicios de salud para la toma de decisiones libres y responsables sobre sexualidad y reproducción, y el ejercicio pleno de sus derechos sexuales y reproductivos, a través de sinergias sectoriales.	Se institucionaliza la prestación de servicios para información sexual y reproductiva con calidad y calidez.
PNFF	Prevenir el embarazo adolescente, fortaleciendo el rol protagónico de la familia y empoderando a los y las adolescentes de manera que puedan tomar decisiones libres, informadas y responsables.	Prevenir el embarazo adolescente, fortaleciendo el rol protagónico de la familia y empoderando a los y las adolescentes de manera que puedan tomar decisiones libres, informadas y responsables.	Mobilizar a la sociedad para recuperar el rol protagónico de la familia mediante estrategias, programas y actividades multisectoriales que contribuyan al desarrollo de todas las dimensiones de la vida de los y las adolescentes y a disminuir la incidencia del embarazo adolescente en Ecuador.
Medios	Los criterios generales que guían las preferencias de implantación.	Los instrumentos de la política: información; regulaciones; financiamiento; organización.	Las formas específicas en que los instrumentos son implantados.

Contenido de la política pública				
	Propósitos	Objetivo	Parámetros	
Enipla	1. Productos y servicios de educación, información y consejería sobre sexualidad y reproducción basados en conocimientos científicos y con enfoque de derechos, con énfasis en adolescentes para el empoderamiento y toma de decisiones accesibles a nivel nacional.	Información: Acuerdo ministerial 444 de 19 de octubre de 2012; línea gratuita: 1 800 44 55 66 para consultas sobre sexualidad; realización de ferias como espacios de diálogo y de información sobre derechos sexuales y derechos reproductivos; el programa radial “Habla serio: sexualidad sin misterios”.	Capacitaciones a replicadores de bachillerato, a docentes en Ciencias Naturales y Biología; dispensadores electrónicos para el acceso a preservativos masculinos y femeninos; psicólogos capacitados para atender la línea gratuita; ferias con espacios de diálogo e información sobre los derechos sexuales y reproductivos.	
	2. Medios de difusión masiva y proyectos de educocomunicación que promuevan el cambio de patrones socioculturales sobre el ejercicio de la sexualidad y las relaciones inequitativas entre géneros disponibles a nivel nacional.	Regulaciones: Objetivo tres del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013; Decreto Ejecutivo N° 491, del 3 de diciembre de 2014; Acuerdo Ministerial 2490 de diciembre de 2014; Acuerdo Ministerial 444 del 19 de octubre de 2012; Constitución del Ecuador, artículo 363, artículo 32, artículo 66; Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, artículo 1; Ley Orgánica de Salud, artículo 30; Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.		
	3. Servicios integrales de salud sexual y reproductiva de calidad basados en un enfoque de derechos disponibles para mujeres y hombres a nivel nacional incluidos.	Financiamiento: 2012: \$11 934 232 dólares. 2013: \$20 676 189 dólares.		
	4. Mecanismos de Participación Social para adolescentes, jóvenes, hombres y mujeres como estrategia empoderadora para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, especialmente a la anticoncepción.	Organización: Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.		

Contenido de la política pública			
	Propósitos	Objetivo	Parámetros
PNFF	1. Incrementar la educación y asesoría en afectividad y sexualidad para adolescentes y jóvenes, tomando como punto de partida a la familia y el desarrollo de todas las dimensiones de la persona.	<p>Información: Diagnóstico en relación con las estadísticas de actividad sexual por edad, de nacimientos vivos, la deserción escolar de las adolescentes por casos de embarazo; impartición de talleres; Guía para padres, madres y docentes sobre la educación de la afectividad y la sexualidad en niños, niñas y adolescentes; Guía de planificación docente para la educación en afectividad y sexualidad; manuales para la formación de facilitadores/as, para el reposicionamiento de la familia; Manual de herramientas para prevenir el abuso, acoso y violencia individual y familiar a través del manejo del impacto emocional en caso de desastres naturales, crisis familiares o sociales.</p> <p>Regulaciones: Objetivo 3 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017; Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 9; respaldo al proyecto Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia por el presidente Rafael Correa en el Enlace Ciudadano del sábado 13 de diciembre de 2014.</p>	Capacitación a formadores de las instituciones públicas y privadas; capacitación a funcionarios y familia; apoyo de las instituciones públicas y privadas con intervenciones en la comunidad.
	2. Incrementar el conocimiento y posicionamiento del Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia.	<p>Financiamiento: 2015: \$1 701 254.14 dólares. 2016: \$685 780.89 dólares. 2017: \$596 705.18 dólares.</p> <p>Organización: Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Inclusión Económica y Social.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos de política.

Al comparar los componentes de la Enipla con los del Plan Familia, se observan las diferencias en sus principales componentes.

La Enipla pretendía reducir el embarazo adolescente: “Mejorando el acceso permanente y efectivo de los ciudadanos y ciudadanas del país a información, educación, consejería, inclusión, protección y servicios de salud para la toma de decisiones libres y responsables sobre sexualidad y reproducción, y el ejercicio pleno de sus derechos sexuales y reproductivos, a través de sinergias sectoriales” (Enipla, 2011:38). Los actores del ámbito estatal son un ministerio coordinador y tres sectoriales, todos con capacidad de rectoría sobre la política. El núcleo central del ejecutivo no tiene un rol directo. Por parte de la sociedad civil se identificaron organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales, que llevan varios años dedicadas a temas de género y de salud sexual y reproductiva, al menos tres organismos internacionales cuya agenda incluye el problema del embarazo adolescente, varios colectivos de mujeres y grupos de base religiosa conformados como organizaciones sociales. No se identificaron grupos de jóvenes participando en el proceso, aunque hubo intervenciones individuales a través de ONG.

El cambio ocurrió en diciembre de 2014, cuando, mediante el Decreto Ejecutivo N° 491, el entonces presidente de la república decidió transferir a las dependencias de la presidencia la “rectoría, ejecución, competencias, funciones, representaciones y delegaciones” de la Enipla, las mismas que hasta el momento estuvieron a cargo del MCDS. Un grupo de actores sociales “liderado por la Coalición Nacional de Mujeres” activó un punto de veto y presentó “ante la Corte Constitucional una demanda de inconstitucionalidad del Decreto 491, argumentando que éste contraviene la Constitución y las leyes orgánicas de Educación y Salud [...] del país”. En la demanda se alegaba además que, por determinación institucional, la rectoría de las políticas públicas correspondía a las autoridades ministeriales, mas no a la presidencia, y que se debían “resguardar los “principios de laicidad del Estado” (Burneo *et al.*, 2015: 29-30). Esta demanda no tuvo respuesta. A decir de las demandantes, este resultado era esperado dada la alineación de la Corte con el partido de gobierno.

Se designó como nueva responsable del programa a una funcionaria que se había desempeñado como asesora presidencial y con quien el presidente

compartía otros rasgos de identidad social e intereses.¹³ Según el decreto ejecutivo, la nueva funcionaria sería “la responsable de [la] ejecución y cumplimiento de objetivos, según las directrices que para el efecto imparta el jefe de Estado” (Presidencia de la República del Ecuador, 2014).

En el PNFF, o Plan Familia, el indicador operacional de prevenir y reducir el embarazo adolescente pasó a ser el fin de la política y se modificó sustancialmente la definición del problema, de sus causas y de los medios para solucionarlo; es decir, se modificó el nivel paradigmático de la política, pues su estrategia era “fortalecer el rol protagónico de la familia y empoderar a los y las adolescentes de manera que puedan tomar decisiones libres, informadas y responsables” (PNFF, 2015: 37). El PNFF proveería “material adecuado según la edad de los niños y adolescentes, de modo que sea un apoyo efectivo y oportuno en el tema de la afectividad y sexualidad” y en “la construcción de un proyecto de vida” (2015: 15). Entre las alternativas de solución al problema del embarazo adolescente se promovía la abstinencia, la cual se pretendía lograr mediante la educación en valores y el desarrollo de la afectividad como componente primario del ejercicio de la sexualidad. El modelo de implantación establecía que los funcionarios del Ministerio de Salud serían capacitados para motivar a los y las adolescentes a “postergar su primera relación sexual, o su vida sexual como método 100% seguro para evitar embarazos, infecciones de transmisión sexual, VIH/SIDA, etc.” (2015: 47).

Un elemento de continuidad entre la Enipla y el PNFF fue el instrumento para facilitar el acceso a métodos contraceptivos en dispensarios de salud y hospitales públicos implantado por el MSP. El hecho de que se mantuviera este instrumento, pero que no estuviese apoyado o articulado con los demás instrumentos del PNFF, muestra falta de consistencia en la intervención, lo que generalmente tiene como consecuencia la reducción del alcance y la efectividad del *mix de instrumentos*. Parecería que el mayor esfuerzo del PNFF se concentró en los instrumentos de información y en su distribución

13 Durante esta investigación se conoció que la nueva funcionaria a cargo del Plan Familia, al igual que el presidente, pertenecía a la organización de los Boy Scouts del Ecuador y estaba emparentada con un empresario que tenía interacciones con el Estado en el sector petrolero. Algunas organizaciones sociales cuestionaron el nombramiento de Hernández por su pertenencia a grupos católicos conservadores como el Opus Dei (Mónica Hernández, comunicación personal, 2 de marzo de 2018; Noboa, 2014).

a través del Mineduc, mientras que la Enipla diversificó su esfuerzo tanto en los instrumentos de información como en los de organización para la provisión de métodos anticonceptivos.

LAS RAZONES QUE EXPLICAN EL CAMBIO EN LA PREVENCIÓN DEL EMBARAZO ADOLESCENTE

El gobierno inaugurado en 2007 convirtió la “efectividad” en una de sus principales fuentes de legitimidad. Al uso instrumental y simbólico de la efectividad podemos denominarlo efectivismo (Manosalvas, 2019). La nueva constitución aprobada por referéndum en 2008 otorgó amplias capacidades de decisión al gobierno central, acentuando el presidencialismo del régimen político ecuatoriano (Echeverría, 2009). El ejecutivo usó esas capacidades para influir de manera determinante en la puesta en agenda de varias reformas, la formulación y la implantación de las políticas públicas, a través de la Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo (Senplades), o directamente mediante el uso extensivo de sus facultades para activar puntos de veto, emitir decretos y resoluciones administrativas.¹⁴ Así, la élite política buscó legitimar su autoridad sobre el diseño de las políticas.

Sin embargo, el gobierno central no constituía una élite consolidada y homogénea, dado su origen de “coalición de coaliciones” conformada en momentos de inestabilidad y ruptura política (Larrea, 2009). Los integrantes de esta amalgama se ubicaban en distintas posiciones del espectro ideológico, por lo que desde un inicio se observaron conflictos y tensiones entre distintas visiones y valores defendidos por los miembros del ejecutivo.¹⁵ Esto generó competencia e incluso conflicto abierto entre actores

14 El 18 de junio de 2015, el PNFF obtuvo “dictamen de prioridad” para que la Senplades acelerara los procesos habilitantes para su implantación (PNFF, 2015:6).

15 Un ejemplo ilustrativo de esta competencia interna por definir los valores e ideas sobre los cuales se debía construir el “interés común” fue la ruptura en 2008 entre el primer presidente de la Asamblea Constituyente y el círculo central de actores alrededor del presidente de la república. Durante la Asamblea Constituyente, varias organizaciones sociales cercanas a la tendencia de izquierda, como el Frente Ecuatoriano por la Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos, el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer, la Fundación Sendas, la Fundación Desafío y otras organizaciones realizaron labores de cabildeo para despenalizar el aborto terapéutico y en casos de violación, pero varios asambleístas del partido de gobierno asumieron una oposición radical ante esta iniciativa.

en posiciones de poder (rectoría de las políticas) con propósitos similares (capacidad de definición sobre el contenido de la política).

Tanto la Enipla como el PNFF se formularon dentro del mismo gobierno en manos de un mismo partido político, pero bajo la égida de actores con representaciones muy distintas sobre el embarazo adolescente. La primera estrategia fue formulada e implantada por un grupo de funcionarios, a los que podríamos identificar como portadores de una perspectiva liberal sobre las causas y las consecuencias del embarazo adolescente, así como de las soluciones para prevenirlo. Hasta entonces las políticas sectoriales habían sido formuladas con una relativa autonomía respecto al núcleo central del ejecutivo.

Para 2013 ya se había hecho evidente un “modelo hiper-presidencialista de poder concentrado” (Echeverría, 2012: 408), en el que el presidente estaba al tanto e intervenía en casi todas las decisiones de todos los sectores de políticas. Para entonces la visión liberal que había impregnado el diseño inicial de la Enipla entró en un conflicto normativo con la visión conservadora defendida por el presidente y su círculo más estrecho de colaboradores.¹⁶ Fue esta disputa normativa interna entre los *policy makers* de la Revolución Ciudadana la que creó el impulso para el cambio. Dado un estilo particular de toma de decisiones y las oportunidades que brinda la configuración institucional, fue la visión conservadora de aquella élite la que moldeó, sin ningún escollo, el contenido del PNFF. Un ejemplo de las disputas internas en el partido de gobierno, y de la forma en que éstas se saldaban, son las discusiones sobre la despenalización del aborto en 2013. A fines de ese año, la Asamblea Nacional se encontraba discutiendo la elaboración del Código Orgánico Integral Penal y algunas asambleístas del partido de gobierno apoyaban la propuesta de grupos feministas de despenalizar el aborto en caso de violación.¹⁷ Pero, por demanda del presidente,

16 En el Enlace Ciudadano N° 413, del 28 de febrero de 2015, el presidente anunciaba el cambio de la Enipla al PNFF criticando a la primera por estar basada en “el hedonismo más puro, del placer por el placer” y afirmando que: “como tiene que ser, [el PNFF] se fundamentará en valores” y que la formación en valores tiene lugar “en la escuela pero sobre todo en la familia” (video disponible en: <<http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano413/>>). Más adelante, el asesor jurídico de la presidencia y figura clave en la formulación de iniciativas de ley durante este gobierno señaló que “el Estado debe enseñar a la mujer a postergar su vida sexual” (*El Comercio*, 2015b).

17 De acuerdo con el “Anuario de camas y egresos hospitalarios” (INEC, 2014: 313), de los 15 783 registros por abortos no especificados, 228 correspondieron a niñas de 10 a 14 años. Según la misma fuente,

estas asambleístas retiraron su apoyo a la propuesta y fueron sancionadas mediante la aplicación de la disciplina partidista.¹⁸ Esto ilustra la forma en que la moral personal de un actor con el poder suficiente se impone como disciplina partidista y de allí se defiende como “interés general” de toda una sociedad (*El Comercio*, 2015b).

Después de siete años en el poder, de tres elecciones ganadas consecutivamente (2006, 2009, 2013) y con mayoría en el legislativo (100 de 137 curules), para 2014 entre los intereses centrales del ejecutivo ya no estaban ni la pluralidad ni la inclusión de distintas perspectivas.¹⁹ Al contar con las competencias, los puntos de veto y los instrumentos que la estructura institucional le provee, el núcleo central de *policy makers* no tenían ningún incentivo para negociar con actores que defendieran valores distintos a los suyos. En este caso, el diseño institucional vigente, más que restricciones, generó oportunidades para que una élite del ejecutivo extendiera su radio de control sobre la acción pública.

Estas condiciones no suelen durar para siempre, especialmente si la legitimidad está anclada al efectivismo, este a la capacidad de inversión, y si esta última depende de ingresos estatales no permanentes. Para fines de 2014, el gobierno enfrentaba dificultades que amenazaban su capacidad para ejecutar los grandes proyectos de inversión en los que se fundaba su estrategia de legitimación. Por primera vez en siete años, el gobierno había perdido las elecciones seccionales y el precio del barril del petróleo comenzaba a desplomarse. Se observó entonces un giro en la estrategia política;

157 mujeres han sido judicializadas por abortos en Ecuador; de estas, 106 fueron judicializadas en el año posterior a la aprobación del Código Integral Penal. Para exigir el alto a la judicialización, varias organizaciones y colectivos de mujeres entregaron a la Asamblea Nacional una carta en la que solicitaban a la presidenta legislar con base en las demandas y las necesidades de las mujeres, la Constitución y el marco internacional de Derechos Humanos. Mencionaron que en Ecuador 2000 niñas entre 10 y 15 años resultaban embarazadas por violación y se les obligaba a ser madres (Wambra Radio, 2016).

18 El presidente acusó de “deslealtad”; de haber “traicionado la conciencia ideológica”; de haber roto “la confianza política” del partido de gobierno, además de “contradecir principios morales y personales”, a unas pocas asambleístas que durante estas discusiones defendieron la posibilidad de despenalizar el aborto en caso de violación. El presidente solicitó sanciones “mientras las asambleístas implicadas en el desacuerdo guardaron silencio. En esta ocasión se mostró particularmente enfático en sus principios, afirmando: ‘No me voy a avergonzar por ser heterosexual, por creer en la familia, por ser católico, nos quieren imponer ciertos discursos, que no comparte la mayoría del pueblo ecuatoriano’” (*El Universo*, 2013; Presidencia de la República del Ecuador, 2013).

19 La pluralidad y la inclusión eran cualidades que se resaltaban como características intrínsecas a la conformación del partido de gobierno (ver Larrea, 2009).

el gobierno debe revisar sus prioridades para asegurar la efectividad en un conjunto más reducido de asuntos clave. Este factor externo al subsistema influye en la decisión de reorientar la política para prevenir los embarazos adolescentes, pues se combinan la necesidad de mantener mayor control sobre los instrumentos concretos de la política con la necesidad de hacer más eficiente el uso de los recursos financieros destinados a este objetivo. El bajo costo de negociación y el beneficio en términos de legitimidad aparecen como los factores determinantes del cambio que será viabilizado por la configuración institucional vigente y se justificará mediante la defensa de valores e ideas presentados ahora como “interés general”.

A tres años de implantado, el PNEF contaba con más detractores que resultados. Las estadísticas más recientes muestran que el problema se agravó en los últimos años y empeoró especialmente para los grupos de adolescentes de menos recursos y para el grupo de adolescencia temprana. Varios colectivos imputan la falta de efectividad de la política para la prevención del embarazo adolescente a la inestabilidad en su implantación y a la conceptualización errónea que hizo el PNEF de la problemática multi-causal concerniente al embarazo adolescente. Para algunas activistas, este cambio evidenció que el poder religioso se había impuesto para constreñir, desde una visión particular, los derechos sexuales y reproductivos de todas las mujeres del país, incluso de aquellas que no profesan ninguna religión, mostrando un retroceso en la forma en que se deciden y se hacen las políticas públicas en Ecuador.

Un informe reciente de la OPS sobre el embarazo adolescente menciona que las estrategias que han mostrado ser más efectivas son aquellas basadas en “acrecentar el conocimiento y el apoyo comunitarios a la prevención del embarazo en adolescentes, informar y facultar a las adolescentes para que tomen decisiones con conocimiento de causa sobre su salud sexual y reproductiva, y en ampliar el acceso a la anticoncepción eficaz” (OPS, 2016: 35).

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Analizar el cambio de una política pública es algo más que dar cuenta de las variaciones en su contenido programático. Se trata de un proceso social, político, técnico, que, entre otras cosas, permite ver cómo se construye el orden social y se compite por la legitimidad de dicho orden en una socie-

dad. Desde el campo del análisis de las políticas públicas, se han planteado varios enfoques para analizar el cambio. La sociología de la acción pública es uno de ellos. Junto a las teorías neELITISTAS, esta investigación buscó identificar cómo y por qué cambió la política para la prevención del embarazo adolescente en Ecuador.

Al comparar la matriz de contenidos de la política para la prevención del embarazo adolescente se obtiene la respuesta a la primera parte de la pregunta. Entre la Enipla y el PNEF se puede observar cambios sustantivos en la forma de comprender el problema, plantear soluciones y priorizar objetivos. Se observa el desplazamiento de una perspectiva liberal sobre la sexualidad y el embarazo adolescente hacia una conservadora. Se pasa de un papel activo del Estado en la provisión de bienes y servicios, incluidos los métodos contraceptivos, hacia un papel subsidiario del Estado en el que la familia es la principal fuente de provisión, pero lo que se busca que esta provea son unas normas de comportamiento acordes con una ética particular que, en la competencia por legitimar la autoridad de los *policy makers*, se pretende establecer como interés general. Las estructuras ideacionales permiten a estos actores armar discursos y justificar los imperativos de la acción pública.

Para responder a la segunda parte de la pregunta, se observaron las interacciones entre las representaciones, las instituciones y los intereses de los actores: la élite dominante, en un momento dado, enfrentó un conflicto interno, lo que generó competencia y la necesidad de hacer prevalecer una sola visión para afirmar la legitimidad del gobierno. Generalmente, esta operación de aglutinar la acción y orientarla hacia una meta colectiva identificada como “interés general” requiere la negociación con actores diversos: a mayor conflicto, mayor costo de negociación y menor probabilidad que el resultado coincida completamente con las preferencias de la élite en el poder.

Desde la lógica de los procesos de acción pública, los objetivos que se planteaba la Enipla no podrían haberse conseguido en dos años. Las intervenciones que pretenden solucionar un problema complejo, multicausal, como el embarazo adolescente, requieren tiempo. Cuando las intervenciones no están alcanzando sus objetivos, deben ser ajustadas o redireccionadas, pero en democracia, la decisión sobre el cambio requiere ser justificada con

evidencia y a través de discusiones públicas. En el caso de estudio, estos elementos están ausentes.

En este caso, el núcleo central del ejecutivo disponía de una configuración institucional propicia para activar puntos de veto y actuar con alto margen de autonomía. Estas condiciones habrían conducido a un estilo de toma de decisiones jerárquico y patriarcal, en el que la ciudadanía de las mujeres dependió de los valores morales de un estrecho círculo de actores con poder de decisión. En este proceso, los sujetos de la política, especialmente las mujeres adolescentes, se representaron como cuerpos sin voz. Las voces que se alzaron para representarlas, voces diversas, fueron obliteradas sin que eso tuviese, en el corto plazo, un costo significativo para el mantenimiento de la legitimidad del gobierno. En el largo plazo, lo que queda de ese proceso es su incapacidad para resolver el problema público.

Este estudio no pretendía analizar las causas del problema del embarazo adolescente; tampoco tuvo como objetivo realizar recomendaciones de política pública. Tenía un objetivo y un alcance más limitados: comprender los factores que explican el cambio en la política de prevención y reducción del embarazo adolescente en un periodo determinado. Se trata de comprender la manera en que se hacen y se deshacen las políticas en ciertos contextos. Esta comprensión permite generar un conocimiento que podría ser incorporado como aprendizaje a nuevos procesos, con el objetivo de diseñar políticas más efectivas y democráticas. En esta perspectiva, la acción pública es el resultado de un proceso continuo de aprendizaje y reflexión social.

Queda, como futura línea de investigación, el seguimiento al diseño y los resultados de las intervenciones que se han llevado a cabo en Ecuador desde 2017 respecto a este problema público.

BIBLIOGRAFÍA

Béland, Daniel (2019). *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*.

Cambridge: Cambridge University Press. <DOI:10.1017/9781108634700>.

Bifulco, Lavinia (2016). *Social Policies and Public Action*. Londres: Taylor & Francis.

Bourdieu, Pierre (2006). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba.

Burneo Salazar, Cristina, Anaís Córdova, María José Gutierrez y Angélica Ordóñez (2015). *Sexualidad y embarazo adolescente en el Ecuador: de la Enipla a la Presidencia de la República del Ecuador*. Coordinado por Juan Cuvi. Quito: publicación de las autoras.

- Capano, Gilberto (2009) "Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 7-31. <DOI: 10.1080/13876980802648284>.
- Capano, Gilberto, y Michael Howlett (2009). "Introduction: The determinants of policy change: Advancing the debate". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 1-5. <DOI: 10.1080/13876980802648227>.
- Centro de Estudios de Paternidad Responsable. Disponible en <<https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/996>> [consulta: 30 de enero de 2018].
- Coffey, Amanda (2004). *Reconceptualizing Social Policy: Sociological Perspectives on Contemporary Social Policy*. Reino Unido: McGraw Hill.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dubois, Vincent (2009). "L'action publique". En *Nouveau manuel de science politique*, coordinado por Antonin Cohen, Bernard Lacroix y Philippe Riutort, 311-325. París: La Découverte.
- Echeverría, Julio (2009). *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Echeverría, Julio (2012). *Balance de la Revolución Ciudadana*. Quito: Planeta.
- El Comercio* (2015a). "Enlace Ciudadano 413 desde Carcelén Alto". 28 de febrero.
- El Comercio* (2015b). "Enlace Ciudadano 417". 28 de marzo.
- El Universo* (2013). "Presidente Correa pide sanciones a AP para asambleístas pro aborto por violación". 18 de octubre.
- Estrategia Nacional Intersectorial de Articulación para la Promoción de Derechos Sexuales y Reproductivos (Enipla) (2011). Disponible en <https://www.todaunavida.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Proyecto_enipla.pdf> [consulta: 26 de febrero de 2018].
- García, Laura (2017). *Conservadurismo y el cuidado de la salud sexual y reproductiva. El caso de las mujeres en situación de pobreza en Guanajuato*. México: Universidad de Guadalajara.
- Gaudin, Jean-Pierre (2004). *L'action publique: sociologie et politique*. París: Presses Sciences Po et Dalloz.
- Genieys, William, y Marc Smyrl (2008). *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hacker, Jacob, y Paul Pierson (2002). "Business power and social policy: Employers and the formation of the American welfare state". *Politics and Society* 30: 277-325.
- Hall, Peter (1993). "Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275-296. Disponible en <<https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/CompPol-1993-Hall.pdf>>.

- Hansen, Randal, y Desmond King (2001). "Eugenic ideas, political interests, and policy variance: Immigration and sterilization policy in Britain and the US". *World Politics* 53 (2): 237-263.
- Hassenteufel, Patrick, y William Genieys (2012). "Qui gouverne les politiques publiques? Par-delà la sociologie des élites". *Gouvernement et Action Publique* 2: 89-115.
- Howlett, Michael (2009). "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sciences* 42 (1): 73-89.
- Howlett, Michael, y Benjamin Cashore (2007). "The dependent variable problem in assessing policy change: Re-conceptualizing the orthodox understanding of policy dynamics". Ponencia presentada en ECPR Joint Sessions, Workshop on Policy Change. Helsinki, del 7 al 12 de mayo.
- Immergut, Ellen M. (1992). *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2014). "Anuario de camas y egresos hospitalarios". Disponible en <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Camas_Egresos_Hospitalarios/Publicaciones-Cam_Egre_Host/Anuario_Camas_Egresos_Hospitalarios_2014.pdf> [consulta: 5 de febrero de 2018].
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2016). "Estadísticas vitales. Registro estadístico de nacidos vivos y defunciones fetales 2016". Disponible en <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Nacimientos_Defunciones/2016/Presentacion_Nacimientos_y_Defunciones_2016.pdf> [consulta: 5 de febrero de 2018].
- Jobert, Bruno (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago de Chile: LOM.
- Kingdon, John (1993). "How do issues get on public policy agendas?" En *Sociology and the Public Agenda*, coordinado por William Julius, 40-50. Nueva York: Sage.
- Larrea, Gustavo (2009). *Revolución Ciudadana*. Quito: Planeta.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galès (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
- López, Alejandra (coord.) (2005). *Adolescentes y sexualidad. Significados, discursos y acciones en Uruguay. Un estudio retrospectivo (1995-2004)*. Montevideo: Universidad de la República-Facultad de Psicología-Cátedra Libre en Salud Reproductiva, Sexualidad y Género.
- Manosalvas, Margarita (2019). "La política del efectivismo y la desnutrición infantil en el Ecuador". *Revista Perfiles Latinoamericanos* 27 (54). <<https://doi.org/10.18504/pl2754-013-2019>>.
- Noboa, Adriana (2014). "El silencio rodea al decreto presidencial sobre el Enipla". *El Comercio*, 13 de diciembre.

- Nussbaum, Marta (1997). "Capabilities and human rights". *Fordham Law Review* 66: 273-300.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2006). *Curso de capacitación sobre la evaluación del crecimiento del niño*. Washington: OMS.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2016). "Acelerar el progreso hacia la reducción del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe. Informe de consulta técnica". Washington, 29 y 30 de agosto.
- Ostrom, Elinor (2010). "Elección racional institucional: evaluación del marco de análisis y desarrollo institucional". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, coordinado por Paul Sabatier, 23-68. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia (PNFF) (2015). Disponible en <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/k_proyecto_plan_familia_2015.pdf> [consulta: 5 de marzo de 2018].
- Presidencia de la República del Ecuador (2013). "Legisladoras pro aborto traicionaron la confianza política de Alianza País" [en línea]. Disponible en <<https://www.presidencia.gob.ec/legisladoras-pro-aborto-traicionaron-la-confianza-politica-de-alianza-pais/>> [consulta: 20 de febrero de 2018].
- Presidencia de la República del Ecuador (2014). "Decreto Ejecutivo N° 491" [en línea]. Disponible en <<https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/Decreto-491.plan%20familia.DECRETO%20PRESIDENCIALpdf.pdf>> [consulta: 27 de febrero de 2018].
- Rawls, John (1988). "The priority of right and ideas of the good". *Philosophy and Public Affairs* 17 (4): 251-276.
- Rodríguez, Gabriela (2005). "Las trincheras del conservadurismo en la educación sexual". En *Los rostros del conservadurismo mexicano*, compilado por Renee de la Torre et al., 289-308. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Sabatier, Paul, y Christopher Weible (2010). "El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones." En *Teorías sobre el proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo (Senplades) (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.
- Shipan, Charles, y Craig Volden (2008). "The mechanisms of policy diffusion". *American Journal of Political Science* 52: 840-857. <DOI:10.1111/j.1540-5907.2008.00346>.
- Stone, Deborah (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Streeck, Wolfgang, y Kathleen Thelen (coords.) (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

- Trochim, William (1989). "Outcome pattern matching and program theory". *Evaluation and Program Planning* 12: 355-366.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Wambra Radio (2016). "Mujeres no deben ser judicializadas por decidir abortar" [en línea]. Disponible en <<http://accionesfeministas.wambaradio.com/2016/09/29/mujeres-no-deben-ser-judicializadas-por-decidir-abortar-28s/>> [consulta: 25 de febrero de 2018].
- Yin, Robert (2002). *Case Study Research: Design and Methods*. Los Ángeles: Sage.
- Zohlnhöfer, Reimut (2009). "How politics matter when policies change: Understanding policy change as a political problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 97-115. <DOI: 10.1080/13876980802648300>.
-

Margarita Manosalvas

Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Flacso, sede Ecuador. Temas de especialización: análisis de políticas sociales. Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito, Ecuador.

Kiara Guerra

Maestra en Políticas Públicas por la Flacso, sede Ecuador. Universidad San Francisco de Quito. Temas de especialización: análisis de políticas sociales, controles democráticos y transparencia. Calle Diego de Robles y Pampite, Quito, Ecuador.

Cynthia Huitrado

Maestra en Políticas Públicas por la Flacso, sede Ecuador. Doctorante en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara (2020-2023). Temas de especialización: análisis de políticas sociales, políticas de género y cuidados. Av. José Parres Arias, San José del Bajío, Zapopan, Jalisco, México.

