



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL
ESCUELA DE POSGRADOS “ESPOG”

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MENCIÓN: GESTIÓN POR RESULTADOS

Resolución: RPC-SE-01-No.016-2020

TRABAJO DE TITULACIÓN EN OPCIÓN AL GRADO DE MAGISTER

Título del trabajo:

Identificación de un problema público y puesta en agenda: Embarazo adolescente en Ecuador

Línea de Investigación:

Gestión Administrativa y Sociedad

Campo amplio de conocimiento:

Administración

Autor/a:

Karen Andrea Armas Sánchez

Tutor/a:

PhD. Grisel Pérez Falco

Quito – Ecuador

APROBACIÓN DEL TUTOR



Yo, **GRISSEL PÉREZ FALCO** con C.I: **1756871925** en mi calidad de Tutor del trabajo de investigación titulado: **IDENTIFICACIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO Y PUESTA EN AGENDA: EMBARAZO ADOLESCENTE EN ECUADOR.**

Elaborado por: **KAREN ANDREA ARMAS SÁNCHEZ**, C.I: **1003973532**, estudiante de la Maestría: **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, mención: **GESTIÓN POR RESULTADOS** de la **UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL (UISRAEL)**, como parte de los requisitos sustanciales con fines de obtener el Título de Magister, me permito declarar que luego de haber orientado, analizado y revisado el trabajo de titulación, lo apruebo en todas sus partes.

Quito D.M., 6 de agosto de 2020

Firma

Tabla de contenidos

INFORMACIÓN GENERAL.....	4
Contextualización del tema.....	4
Objetivo general.....	4
Beneficiarios directos:	4
CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	6
1.1. Contextualización de fundamentos teóricos	6
1.2. Problema a resolver	6
1.3. Fundamentos Teóricos Aplicados	7
1.4. Descripción de la propuesta	14
1.5. Proceso de investigación	18
1.6. Vinculación con la sociedad	21
CAPÍTULO II: PROPUESTA.....	22
Discusión	32
Conclusiones	33
Referencias Bibliográficas	33

INFORMACIÓN GENERAL

Contextualización del tema

La política pública está inmersa en el mundo mucho antes de lo que imaginamos, nos remontaremos a la época de Maquiavelo 1499 donde “Daba recomendaciones al Príncipe sobre cómo planificar mejor las decisiones a fin de estar mejor preparados para aprovechar las oportunidades que surgen en el curso del ejercicio de la política” (Navarro, 2008).

En el siglo XIX se hablaba del Estado de Bienestar donde se trataba de mantener los instrumentos y métodos para solución de problemas por parte del Estado sin embargo existían limitaciones, mismas que impedían el correcto desarrollo. A mediados del siglo XX se consolidó el famoso Estado de Bienestar con la intervención completa de un Estado mucho más ambicioso, donde se tomaba en cuenta las necesidades económicas, sociales, educativas, de salud, transporte, ambiente, entre otras. Creando una sinergia enfocada en el desarrollo sostenible de un Estado.

En su estudio Navarro (2008) narra como en los años 60 existió un gran optimismo por el estudio de las políticas públicas y su asociación con otras ciencias, sin embargo, pese a las grandes intenciones de los gobiernos para dar soluciones a problemas sociales, existió un fracaso en cada uno de los intentos, en respuesta a ello muchos de los expertos e investigadores quisieron saber por qué habían fallado las políticas públicas, es por ellos que en los años 70 y 80 el interés en esta ciencia creció significativamente bajo los mismo objetivos, la solución de problemas sociales.

Con el paso de los años y los aportes en esta materia, también se relacionaba las políticas públicas con una disciplina muy ligada como es la Administración Pública, siempre pendiente de las decisiones del aparato estatal, diferenciándolas de quienes toman las decisiones bajo conocimientos previos y quienes ejecutan dichas disposiciones, es por ello que esta investigación busca analizar la parte teórica y complementarla con la realidad de un país en un entorno determinado.

Objetivo general

Identificar un problema público y como llega a la agenda gubernamental para ser atendido:
Embarazos en menores de 20 años.

Beneficiarios directos:

El presente aporte pretende analizar los conceptos de políticas públicas más importantes a lo largo de la historia y cuales han sido los autores más destacados con cuyo aporte las políticas públicas son vistas como ciencia.

La investigación busca explicar los problemas públicos a partir del análisis de las políticas públicas. Este proceso permitirá comprender la función de las políticas públicas como una nueva ciencia y su rol en el contexto académico, social y político. En este sentido se abordarán temas relacionados con su definición, origen e importancia.

Este trabajo va dirigido a estudiantes de pregrado y posgrado, funcionarios administrativos públicos y privados, colegas, la sociedad en general y a todos quienes sea de interés personal, académico e investigativo, con el fin de conocer la parte teórica y científica del proceso que este conlleva. Así como, conocer los resultados de políticas públicas aplicadas en los últimos años en Ecuador en torno a la salud sexual y reproductiva, en embarazos a menores de 20 años.

CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

1.1. Contextualización de fundamentos teóricos

Desde sus ámbito académico – científico se han desarrollado varios estudios donde se analiza la política pública como ciencia y el papel que esta desempeña a nivel gubernamental. Estas investigaciones han presentado varios enfoques como: la orientación hacia las políticas, la identificación de un problema público, la elaboración de políticas públicas, los actores que intervienen, así como la formulación de la agenda y la toma de decisiones.

Para esta investigación se consideró los estudios más destacados y que nos ayudará a comprender de mejor manera la evolución de las políticas públicas entre ellos están los siguientes:

Roth (2014) en su libro “Políticas Públicas – Formulación, implementación y evaluación” realiza un análisis descriptivo del Estado, los enfoques y paradigmas de las políticas públicas, la identificación de problemas y la agenda política objeto de esta investigación y de suma importancia para comprender el inicio del proceso en torno a las políticas.

Laswell (como dice en Villanueva 1992) en su investigación “La orientación hacia las políticas” El estudio de las políticas públicas, presenta el proceso de la política y su elaboración, con la esperanza de incrementar la racionalidad de las decisiones ya que confiaba en el desarrollo de los métodos investigativos y la urgente necesidad que las élites científicas contribuyan al trabajo del aparato estatal.

Roth (2010) en su libro “Enfoques para el análisis de políticas públicas” presenta el proceso de decisiones políticas compuesto por diferentes acciones ya sean individuales o colectivas de instituciones u organizaciones para solucionar un problema local, nacional o internacional, con estos aportes se podrá identificar y reflexionar sobre la solución de procesos y problemas políticos.

Casar y Maldonado (2008) en su aporte sobre “Formulación de agenda y procesos de toma de decisiones, una proximidad desde la ciencia política” explica la naturaleza de las ciencias políticas y su vinculación con el análisis de las políticas públicas, además pone en debate las decisiones políticas sobre los fines de la acción gubernamental y los procesos políticos de agenda-setting. (p.2017:234)

1.2. Problema a resolver

Dentro de las políticas públicas es necesario entender como un problema privado se convierte en problema público y es de interés mayoritario entre la población o el gobierno, quienes son sus

actores claves para el desarrollo y solución del mismo. Esta investigación busca contrastar la parte teórica con la práctica, reflejando la realidad de muchas naciones.

El impacto social que tiene un determinado problema puede marcar la vida de muchas generaciones si se toma las medidas correctas y los procesos administrativos adecuados, es por ellos que conoceremos los resultados de la aplicación de diferentes políticas públicas en el Ecuador.

¿Cuándo un problema privado se convierte en público y cuál es el rol del Estado?

1.3. Fundamentos Teóricos Aplicados

Las políticas públicas

La definición de políticas públicas parte del estudio de la problemática semántica que el término “política” tiene en la lengua castellana. Al respecto Roth (2014) destaca que en el idioma inglés existen tres tipos de acepciones: “*polity*, que hace referencia al ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *politics* la actividad de organización y lucha por el control del poder y *policy* se entiende como la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas” (p.35), es así que nos centraremos en la última acepción *policy*, ya que esta nos permitirá realizar un análisis de identificación de políticas públicas, y los procesos a seguir en actividades, planes, proyectos, decretos que ayuden a solucionar un problema de índole social.

Por otra parte, Harold Lasswell como promotor y pionero de las Políticas Públicas como ciencia *policy sciences*, la define como la unión de varias disciplinas encargadas de determinar un problema por medio de datos e interpretaciones relevantes, a través de procesos como la elaboración y ejecución de una política. Además Lasswell (2014) consideró necesario: “poner énfasis en los problemas fundamentales del hombre dentro de una sociedad en lugar de mantenerlos como indicadores temporales” (p.50), con el objetivo de resolver las necesidades políticas, para ello expone que el enfoque de la política debe considerar tres características fundamentales, primero, debe ser orientada a la resolución de problemas en un contexto específico, segundo, debe ser multidisciplinar es decir que no pertenece a ninguna disciplina tradicional y tercero, debe ser orientada en valores.

Según Fontaine (2014), quien explica la perspectiva de las ciencias políticas desde el papel del Estado como ente predominante, afirma que: “los gobernantes en la organización y la dirección de la sociedad, adoptan como punto de partida el Estado y sus intervenciones con la sociedad” (p.17).

Para Subirats (2008) los críticos más importantes a la teoría de Laswell fueron, Charles Lindblom y Aaron Wildavsky quienes separan el análisis de las políticas públicas de las políticas, no creían que hubiera un nivel de no contaminación de la política públicas, por ende la política pública eran un debate

de carácter, democrático, pluralista y los distintos actores intervenían desde sus intereses y no desde un análisis estrictamente objetivo, más consideraban un juego de interés en el campo de la democracia.

Tipos de políticas públicas

La política suele determinar las políticas, pero también el tipo de políticas influye en la política, es por ellos que Subirats nos habla de los tipos de políticas que según Lowi y Wilson las explican en base a costes y beneficios.

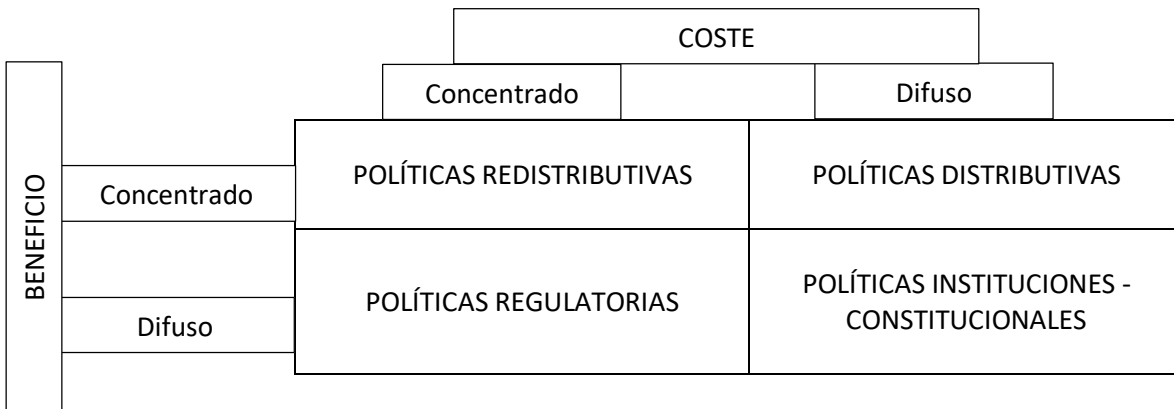


Figura 1
Tipo de políticas públicas según Subirats (2008)

Las políticas redistributivas son aquellas políticas de carácter social, que el Estado por medio de la recaudación de impuestos grava más a los que más tienen, y con estos recursos redistribuyen en políticas de salud, educación, vivienda, beneficios para sectores concretos que sin ello no podrían acceder a estos beneficios.

Las políticas distributivas son aquellas que el estado asume los costos para la instalación de nuevas infraestructuras, misma que paga toda la ciudadanía a través de los impuestos, pero beneficia a un sector en específico una pequeña comunidad y se llega a un acuerdo denominado logrolling. Las políticas regulativas en cambio los costes están concentrados en las industrias y el gobierno es el encargado de controlar dichas regulaciones para beneficio de la ciudadanía, el conflicto político es alto puesto que la misma industria se opone y es difícil llevar a la práctica. Cuando los costes y los beneficios son difuso las políticas institucionales o constitucionales son analizadas como sistema político de “puertas adentro” sin mayor interacción de la ciudadanía.

Es por ello que analizando los tipos de políticas públicas podemos decir que la concentración relativa de costes y beneficios influye en la movilización de los actores y en el comportamiento del gobierno.

Para Lagroye (2014) el objetivo principal dentro del análisis de las políticas públicas se centra en los actores, quienes intervienen en un determinado proceso para sacar al conocimiento público

intereses, posiciones y objetivos de la implementación de una política pública. Mientras que para Gaudim (2014) en otros términos afirma que: “el núcleo duro de las políticas públicas no depende de una decisión pública unilateral sino del producto interactivo de negociaciones con los actores económicos y sociales” (p.9).

Para Sabatier (2010) una comunidad de política comprende un conjunto de actores que provienen de varias organizaciones tanto públicas como privadas y estas comunidades están basadas en coaliciones militantes con el objetivo de alcanzar sus metas con valores y creencias acerca de un problema.

Ámbito Investigativo

Lasswell (1992) desde su ámbito investigativo señala “nos hemos vuelto más conscientes del proceso de la política (*policy process*), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones” (p.80). Sin embargo, los modelos planteados por diferentes actores perduran en los libros y en el tiempo, lo que facilita su comprensión y análisis para distintos acontecimientos públicos.

Ciclo de la política

Lasswell plantea inicialmente el conocido ciclo de la política pública como una herramienta, que luego fue desarrollada por Jones la misma que para su estudio se encuentra separada en varias fases que para Jones (como dice en Roth,2014) “la mejor manera para estudiar un objeto complejo consistía en analizar primero sus componentes de manera aislada para que, en un segundo momento, se pueda “armar” todas las piezas de manera de un rompecabezas”.

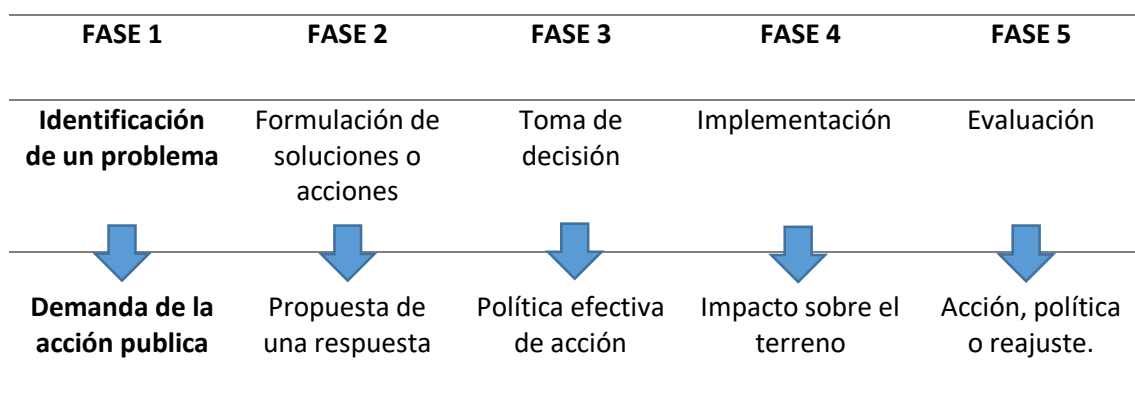


Figura 2

Tabla del ciclo de políticas según Jones (1970)

Elaborado por (Roth, Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación , 2014)

Este modelo detalla las fases por las que pasa una política desde el momento que ingresa a la agenda setting, fase en la cual se decide qué es un problema público y qué no lo es, sobre cuáles actuar y cuáles dejar por momento de lado ya sea por tiempo, por recursos, capacidad de atención, poderes públicos limitados, esto es percibido por los actores políticos y sociales, que dan respuesta en forma de pública.

En segundo lugar, tenemos la fase de formulación que a partir de la inscripción en la agenda gubernamental se estudia posibles soluciones después de un debate político, análisis técnicos en el cual se adecuan criterios para ver el que hacer del problema planteado. En la siguiente fase conoceremos quienes toman la decisión como actores autorizados para ellos, el gobierno, el parlamento, los políticos es su rol de legisladores, convierten en leyes, reglamentos, decisiones ejecutivas o asignaciones presupuestarias en respuesta a posibles soluciones. Como cuarta fase la implementación es hacer real lo que ya se decidió, es la misma administración pública la encargada de poner en práctica la solución escogida. Es un largo proceso que engloba mucho trabajo en conjunto y tomar otras micro decisiones importantes que surgen en el camino, y finalmente la fase de evaluación, analiza lo que ha ocurrido en un tiempo específico, y si la política ha solucionado el problema que dio razón de ser, los impactos causados por su implementación, y a que coste, sabiendo si ha funcionado, en qué contexto funciona y si existe otras alternativas, el resultado debería mejorar la base de conocimientos del problema, así como de la política pública, aplicando una mejora continua.

Identificación del problema público

Para el sociólogo francés Durkheim (como dicen en Roth, 2014) se entiende a “los problemas sociales como formas de desviación de la conducta normal” término utilizado durante el siglo XIX, mientras que para Talcott Parson (1902-1979) los problemas sociales “constituían ajustes y posibles disfunciones dentro del sistema social” y dentro de esta misma perspectiva Merton y Nisbet, argumentan que “los problemas sociales tienen una dimensión objetiva y otra subjetiva, pero que se los podría analizar a partir del conocimiento objetivo”.

Para Durkheim en (Roth, 2014) los problemas sociales del siglo XIX tienen una amplia relación con las ciencias sociales y mediante una tradición positivista señala que los hechos sociales se pueden medir de manera científica y al ser estos expuestos pueden entonces ser resueltos, por conocimientos objetivos, entendiéndose como una desviación de la conducta normal, mientras que para Talcott Parsons (1951) en su teoría funcionalista, los problemas sociales eran posibles disfunciones del sistema social.

Roth (2014) considera que otra corriente sociológica como el construccionismo señala que “los problemas sociales eran más bien el resultado de un proceso político, las realidades sociales son vistas como el resultado, ante todo, de una construcción social y no del descubrimiento de hechos objetivos” (p.77).

Para Subitars (1996) toda política pública arranca de un problema con características sociales, ideológicas, culturales que requiere una respuesta; toda política pública es una hipótesis de mejora a un problema determinado y la cual tiene que ser analizada para poder dar respuesta con los insumos necesarios.

Según Warret (1984) un problema político cubre varias aristas y señala que no todos los asuntos sociales son problemáticos y no todos los problemas sociales son políticos, entendido esto, la política tiene dos dimensiones, la primera es la dimensión colectiva es decir que el problema tiene que afectar a muchas personas o a una colectividad, por otra parte tiene que aparecer la conflictividad, sin conflicto no hay política, sin política no hay soluciones posibles, y un conflicto tiene que poder generar al menos dos soluciones diferentes.

Para Cobb y Elder (1983) existen características que deben tener para ser considerado un problema político, que aparezca en la agenda y generar una política pública es por ello que explican las cinco dimensiones: Primera dimensión grado de especificidad: tiene que ser fácilmente identificable en la población, como por ejemplo los embarazos en adolescentes y que la población pueda percibir y entender como problema; segunda dimensión grado de relevancia social: es decir que no toda la población tiene que verse afectada, pero al menos la mayoría tiene que verse reflejada en este problema político, es decir los embarazos en adolescentes puede no afectar a toda la población Ecuatoriana, pero al menos la mayoría comprende la afectación que esta genera; la tercera dimensión habla de la relevancia temporal, es un problema político que aparece y desaparece de los medios de comunicación, no genera una política pública, este problema tiene que durar un periodo determinado para generar una opinión pública, con el objetivo de generar una respuesta gubernamental; como cuarta dimensión tenemos el nivel de complejidad, un problema político eficaz tiene que ser sencillo de entender, muchos de ellos son problemas técnicos que a la población poco les interesa sin embargo, hay que transformarlo a entendimiento de todos o la mayoría; y como última dimensión los precedentes históricos se habla de un problema que no apareció en la agenda previamente y tiene más dificultad para generar una respuesta en términos de política pública, pero hay problemas que perduran en el tiempo por su recorrido histórico.

El modelo de la caja negra de David Eston explica:

Se ve al Estado como una caja negra en la cual se procesan insumos y productos, todo el problema del análisis de políticas consiste en saber qué pasa en esta caja negra, mientras que para la ciencia política en general eso es un problema ajeno. (Fontaine, 2014, p.55)

Además, explica su funcionamiento, partiendo de políticas cíclicas, es decir, que el producto de una política se volvió insumo para otra política.

Ventana de oportunidades

Se producen de manera progresiva los cambios de políticas ya que las decisiones se toman en base a situaciones que resultan de decisiones anteriores, para ello existen tres corrientes que convergen en momentos breves, Para Kindong (en Fontaine, 2014) afirma que:

Los cambios más fuertes o bruscos, que dan una nueva orientación a una política, se producen cuando se abre una ventana de oportunidad, es decir cuando coinciden tres hechos: el reconocimiento de la legitimidad de un problema, el acuerdo sobre las soluciones a este problema y la voluntad política de solucionarlo. (p.17)

Cuando se logra convertir un problema privado en público y luego en político es decir dentro de la esfera estatal el mismo gobierno es el que elige dar prioridad a los temas a trabajar uniendo a los actores sociales y económicos.

Agenda pública

El término agenda para (Padioleau, 2014) se entiende como un “conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (p.122)

Para Casar y Maldonado (2008) el término agenda tiene tres tipos de interpretaciones según la literatura, sin embargo centrándonos en procesos políticos de *agenda setting*, encontramos: la *agenda pública*, que busca posicionar un tema el cual no ha sido considerado o desatendido en la sociedad, mientras que *agenda política* ya entra en debate con actores políticos quienes deciden contribuir bajo sus capacidades, por último, la *agenda gubernamental* donde el gobierno ya considera una prioridad y se plantea soluciones por lo general a lo largo de su mandato. (p.215)

Agenda gubernamental o agenda coyuntural

Cobb y Elder (como dice en Roth, 2014) fueron autores destacados en el tema de la inscripción de la agenda pública, quienes explican que preexisten tres escenarios para que un problema alcance su

inscripción en la agenda pública. Como primera condición el tema debe estar dentro de las competencias de autoridades públicas y sean ellos los responsables de hacer algo. La segunda condición, exige una acción política entre el ser y el deber ser. Como tercera y última condición debe ser fácil de entender para toda autoridad pública (p.126).

Kindong (como indica en Fontaine, 2014) en unos de sus mayores aportes, señala que “un problema de política no se define por la naturaleza, la importancia o la premura de un problema social, más es el producto de un proceso interactivo entre los actores estatales y no estatales” (p.17). En esta perspectiva es importante conocer el (*top down*) que es la jerarquización de arriba hacia abajo en los resultados de procesos electorales y de negociación. Por otro lado, los problemas cambian dependiendo los actores externos y su involucramiento, conocido como (*Bottom-up*) de abajo hacia arriba.

Por otro lado Chevallier (2014) concibe la inscripción de problemas públicos en la agenda por dos principios, una externa que engloba al Estado y sus Instituciones, en un modelo denominado “demanda” donde los grupos sociales se reúnen para solicitar la intervención del estado respondiendo a la demanda formulada por la ciudadanía, por lo general estas movilizaciones provocan reacciones opuestas a los cambios deseados afectando intereses adquiridos, y una interna de igual manera el Estado y sus Instituciones en el modelo de oferta conocida como política administrativa.

Planificación familiar y su llegada al Ecuador

La historia nos ha dejado un gran legado de las decisiones tomadas en diferentes épocas respecto a factores demográficos y la natalidad, existen grupos sociales quienes han apoyado al nacimiento de niños pese a cualquier circunstancia y otros que por el contrario fomentan el control de natalidad, un claro ejemplo es la política china que ha generado mayor controversias en la época ya que permite la tenencia de un solo hijo por familia.

Cronológicamente explicaremos la red de la política en torno a la incursión de la planificación familiar y como llega al Ecuador.

La Iglesia Católica sanciona la anticoncepción como obscena y diabólica, considerando que el único método de anticoncepción en la abstinencia (Estrada, 1996). Para 1873 el congreso de los Estados Unidos aprueba la ley de Comstock, penalizando todos los métodos anticonceptivos conocidos hasta ese momento.

Para 1916 se hace fuerte el nombre de Margaret Sanger enfermera europea quien después de vivir una experiencia personal con su madre decide buscar alternativa para la prevención de muerte por sucesivos embarazos, muerte por desangramiento y abortos clandestinos e inaugura en los Estado

Unidos la primera clínica de control de natalidad, Margaret recibe reconocimientos a nivel mundial y apoyo para una serie de conferencias de países preocupados por el crecimiento demográfico (Estrada, 1996, 17). A partir de ellos surgen movimientos Feministas que promueven y apoyan la lucha de Sanger.

La ley de Comstock fue derogada y muchas parejas en los Estados Unidos buscaban programas de planificación familiar, viendo a los anticonceptivos desde un ámbito técnico y científico.

Años más tarde nace la IPPF Federación Internacional de Planificación Familiar que a través de su representante en la región occidental la doctora Ofelia Mendoza financia APROFE en Ecuador en 1995 y contrata a los doctores Marangoni y Parra para la apertura en el país (Feletti, 2008).

Estrada (como dice en Cifuentes, 2016) A partir de ello el Ecuador recibía apoyo de los Estados Unidos a través de alianzas para el progreso sin embargo en el país esta no generó ni positiva y negativamente en la planificación Familiar, para 1996 después de la dictadura que derroca al Presidente Julio Arrosemena Monroy con influencias socialista acusaron a toda organización con vínculos a los Estados Unidos de agentes de la CIA aludiendo que APROFE experimentaba con drogas para esterilizar al pueblo.

En 1974 en Ecuador nace CEPOPLAF Centro Médico de Orientación y Planificación Familiar creador por la asociación de médicos del Ecuador y es capacitado por APROFE.

Es así como en el Ecuador surge un interés sobre la Planificación Familiar y está ya no es solo vista desde al ámbito privado y de escaso interés para el Estado, los índices de embarazos en la región crecían significativamente y no existían medidas para la prevención, las tasas de embarazos en adolescentes generaron nuevas interrogantes y con ellos nuevas estrategias para litigar de incremento.

1.4. Descripción de la propuesta

Organización Mundial de Salud

Según la OMS (2018) a la salud sexual la define como:

Un estado de bienestar físico, mental y social en relación con la sexualidad. Requiere un enfoque positivo y respetuoso de la sexualidad y de las relaciones sexuales, así como la posibilidad de tener experiencias sexuales placenteras y seguras, libres de toda coacción, discriminación y violencia. (p.3)

A nivel mundial la OMS en su publicación más reciente 21 de enero del 2020 señala que:

Unos 16 millones de muchachas de 15 a19 años y aproximadamente 1 millón de niñas menores de 15 años dan a luz cada año, la mayoría en países de ingresos bajos y

medianos. Las complicaciones durante el embarazo y el parto son la segunda causa de muerte entre las muchachas de 15 a 19 años en todo el mundo. Cada año, unos 3 millones de muchachas de 15 a 19 años se someten a abortos peligrosos. Los bebés de madres adolescentes se enfrentan a un riesgo considerablemente superior de morir que los nacidos de mujeres de 20 a 24 años. (OMS, 2020)

Base Constitucional en Ecuador

En cuanto a su base constitucional podemos citar varios de sus artículos en los que se reconoce los derechos que tiene la población en base a este contexto.

En la constitución del Ecuador en su Art. 362 señala que:

La atención de salud como servicio público se prestará a través de las entidades estatales, privadas, autónomas, comunitarias y aquellas que ejerzan las medicinas ancestrales alternativas y complementarias. Los servicios de salud serán seguros, de calidad y calidez, y garantizarán el consentimiento informado, el acceso a la información y la confidencialidad de la información de los pacientes. Los servicios públicos estatales de salud serán universales y gratuitos en todos los niveles de atención y comprenderán los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación necesarios. (Constitución de la República del Ecuador [Const], 2008)

En su Art. 363.- se explica que el Estado será responsable de:

Formular políticas públicas que garanticen la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud y fomentar prácticas saludables en los ámbitos familiar, laboral y comunitario; Asegurar acciones y servicios de salud sexual y de salud reproductiva, y garantizar la salud integral y la vida de las mujeres, en especial durante el embarazo, parto y postparto. (Constitución de la República del Ecuador [Const], 2008)

Además, en la Constitución Ecuatoriana, en su Art. 85 inciso final, manifiesta: “la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos, garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (Constitución de la República del Ecuador [Const], 2008).

En cuanto a los actores la constitución en su Art. 361 señal que:

El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional, será responsable de formular la política nacional de salud, y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector”. (Constitución de la República del Ecuador [Const], 2008)

En Ecuador, existen varios actores claves, que en conjunto son órganos rectores en la política pública, como autoridad sanitaria nacional, tenemos al Ministerio de Salud Pública (MSP), y como pilar fundamental en el sistema educativo de niños y jóvenes al Ministerio de Educación (MINEDUC), como atención prioritaria y gestor de la inclusión económica y social, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS).

INEC 2010

En el Ecuador según datos del INEC “2 de cada 10 partos son de adolescentes; 4 de cada 10 mujeres en nuestro país tuvieron su primer hijo en la adolescencia, siendo este el país con mayor índice de embarazos adolescentes en la región andina” (INEC, 2010)

La misma institución (INEC, 2010) señala que en los últimos 10 años el incremento de embarazos adolescentes es alarmantes entre 10 y 14 años fue de 78% y en adolescentes entre 15-19 años del 11%.

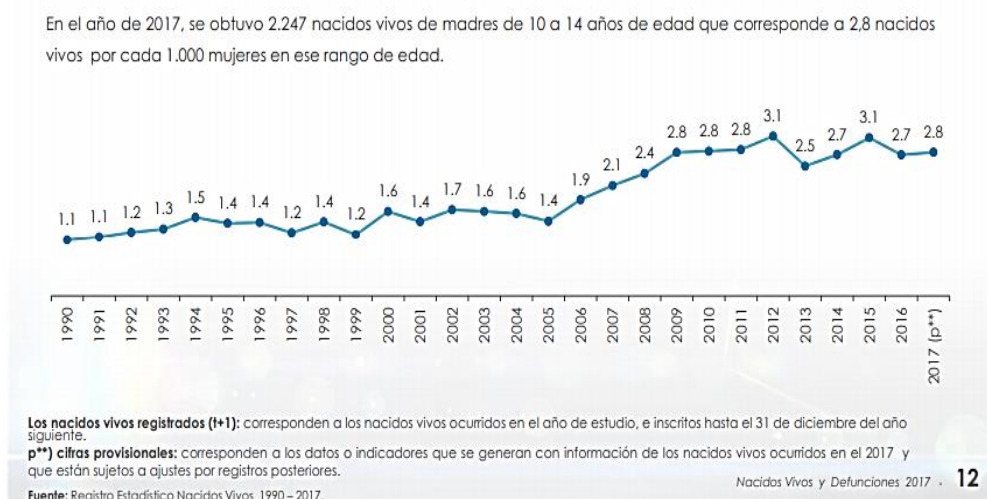


Figura 3
 INEC (2010) Nacimiento y Defunciones
 Tasa de nacidos vivos de madres adolescentes de 10 a 14 años

En el año 2017, se obtuvo 54.051 nacidos vivos de madres de 15 a 19 años de edad que corresponde a una tasa de 70,1 nacidos vivos por cada 1.000 mujeres en ese rango de edad.

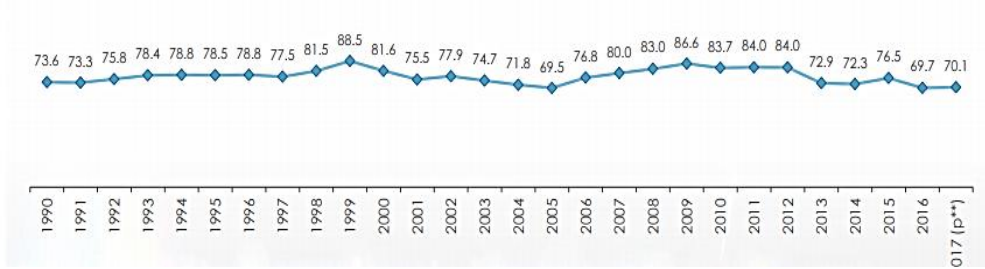


Figura 4
INEC (2010) Nacimiento y Defunciones
Tasa de nacidos vivos de madres adolescentes de 15 a 19 años.

UNICEF

Para Gutiérrez y Vohlonen (2017), con datos de la UNICEF señalan que “En Ecuador el 23.43% de la población son adolescentes entre 10 y 19 años, el período entre 12 y los 17 años está marcado por cambios en el cuerpo, la forma de ver el mundo y a los demás” (p.4). Esta es una etapa de transformación, la cual está llena de propósitos e inseguridades, siendo el comienzo de una vida adulta que depende en gran medida, de las garantías que el Estado y la sociedad ofrezcan a los adolescentes, siendo la oportunidad para un desarrollo intelectual y emocional, definiendo sus proyectos futuros.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el embarazo adolescente es una de las principales causas que afectan a la salud de mujeres, no dejando de lado tema significativo del aborto. “Ecuador ocupa el primer lugar en la región andina, y el segundo en América Latina de embarazos en adolescentes, el 3,4% de las mujeres ecuatorianas que son madres tienen entre 12 y 19 años, es decir, 122.301 madres son adolescentes” CEPAL (como señala en Telégrafo, 2018)

Para la coordinadora de la Gestión de la Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud Marcela Masabanda (en Publica FM, 2019) señala que “la prevención de un embarazo no intencionado le cuesta al país entre 11 y 24 millones de dólares, pero la atención a adolescentes embarazadas puede alcanzar un costo de hasta 331 millones de dólares”.

Para Mario Vergara (en Publica FM, 2019) quien pertenece al Fondo de Población de las Naciones Unidas, sostiene que “El problema social de embarazos adolescentes se da por una deficiente educación sexual donde nueve de cada 10 jóvenes tuvieron su primera relación sexual con personas mayores a ellos”.

Políticas Públicas en Ecuador

Es por ello que existen políticas públicas con el propósito de generar respuesta a los problemas existentes, a continuación, se presentará algunas de ellas:

El Ecuador durante el período 2011-2014 contó con la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes - ENIPLA, como política pública intersectorial y prioritaria, mediante Decreto Ejecutivo N°491, se transfirió a la Presidencia de la República la rectoría y delegaciones del proyecto (MSP, 2017).

En el año 2015, se desarrolló el Proyecto Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia, cuya misión era disminuir la incidencia del embarazo adolescente en el Ecuador, para ello el Ministerio de Salud Pública, "Sería la institución rectora que garantizarían el derecho a la atención integral en salud sexual y salud reproductiva teniendo como referente los derechos sexuales y derechos reproductivos, de todas las personas; con énfasis en los grupos de atención prioritaria" (MSP, 2017).

Para el periodo 2017 – 2021 se contaba con el Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva, en este contexto, el Plan debe responde al marco legal Nacional e Internacional y al Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, mismo que promueve la inclusión, la igualdad y el respeto de los derechos humanos en el marco de la Salud Sexual y Salud Reproductiva (MSP, 2017).

Una de las últimas políticas aprobadas es la política intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes, para el periodo 2018-2025 donde los involucrados y las instituciones encargadas miran el embarazo en niñas y adolescentes ya como complicación social y de salud pública importante a ser atendido en la Subregión Andina debido a los altos índices, que conduce a un impacto social, económico y cultural, debido a las relaciones entre pobreza, exclusión y fecundidad temprana. Además, el embarazo en la subregión está relacionado con formas de violencia de género, como la violencia sexual.

1.5. Proceso de investigación

Se consideró un enfoque metodológico mixto que se emplea a partir de la lógica hipotética deductiva, donde se resuelve problemas de la práctica, objeto de esta investigación, el tipo de investigación sustentada en este artículo es exploratoria ya que hace hincapié en el descubrimiento de ideas y percepciones; se recopiló aportes relevantes para la investigación, se exploró un mercado, generando nuevas experiencias, se utilizó la recolección de datos para descubrir o afinar preguntas y puede o no probar hipótesis en su proceso de exploración. Así también se incorporó un método deductivo, aquel que parte de lo general a premisas particulares, con la recopilación de datos que

permite reconocer patrones y clasificarlos para la construcción de una teoría, mismos patrones investigativos que nos ayudaron a entender como las políticas públicas han evolucionado a lo largo de los años y que resultados han generado a nivel mundial, nacional y local.

Como fuentes de información se utilizó la entrevista, técnica destinada a la obtención de datos que ayudó en la investigación, se utilizó un listado de preguntas dirigida a las autoridades que sustentaron una base teórica con criterios técnicos y especializados del tema, se corroboró lo observado y se comenzó la búsqueda, partiendo que un problema existente. Además, se utilizaron las Fuentes Internas que son aquellas que provienen de una Base de Datos, o de un registro contable impartidas por uno o más miembros de una Institución, los datos solicitados para el estudio correspondieron al año 2017, 2018 y 2019 del Hospital San Luis de Otavalo, y como Fuentes Externas se contrastó aquella información que se obtiene de Censos, Publicaciones, Periódicos o Informes, los mismos que son de conocimiento general y no guarda ningún impedimento a su acceso.

El tipo de muestreo por criterio implicó seleccionar únicamente cierto tipo de información, como fueron pacientes menores a 20 años que dieron a luz en los años 2017, 2018 y 2019 en el Hospital San Luis de Otavalo, además el Jefe del Área de Estadística del Hospital San Luis de Otavalo y Médicos Ginecólogos del mismo hospital.

La Población en la que se desarrolla el estudio es el cantón Otavalo “situado al norte del Ecuador y al sur oriente de la provincia de tiene 579 kilómetros cuadrados, se localiza a 110 kilómetros de la capital Quito y a 20 kilómetros de la ciudad de Ibarra” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Otavalo, s.f.)

Según Luis Humberto periodista, el 2015 fue el año con más partos en la provincia de Imbabura, año en el que el ex presidente Rafael Correa genera un nuevo enfoque de la política pública donde vincula las altas tasas de embarazo adolescente a la falta de valores familiares y sugiere practicar la abstinencia, no obstante, los índices señalan que alto número de embarazos de niñas entre 10 y 14 años son consecuencia de violaciones.

El cantón con mayor tasa de partos adolescentes en Imbabura en el mismo año es Otavalo, es así que esta investigación nos lleva hasta el Hospital Básico San Luis de Otavalo donde encontramos los siguientes datos.

Otavalo cuenta con una población de 104.874 habitantes según en INEC 2010. Para el año 2017 según los datos suministrados por el departamento de estadística del Hospital Básico San Luis de Otavalo de 1613 partos, 285 son de adolescentes menores a 20 años es decir el 17.67%, para el año 2018 existe un incremento, de 1728 partos, 312 que corresponden a un total de 18,06%, mientras que

para el año 2019 el porcentaje baja al 16.77% con 272 partos en adolescentes de un total de 1622, posterior a ello se realizó un análisis sectorial donde arrojó los siguientes resultados para el año 2017 el 44% de embarazos adolescentes corresponde al sector urbano, para el 2018 el 41% y para el 2019 decrece al 40%, mientras tanto en el sector rural ocurre lo contrario para el 2017 existe un 56% de embarazos en adolescentes, para el 2018 un 59% y para el 2019 sube su tasa al 60%.

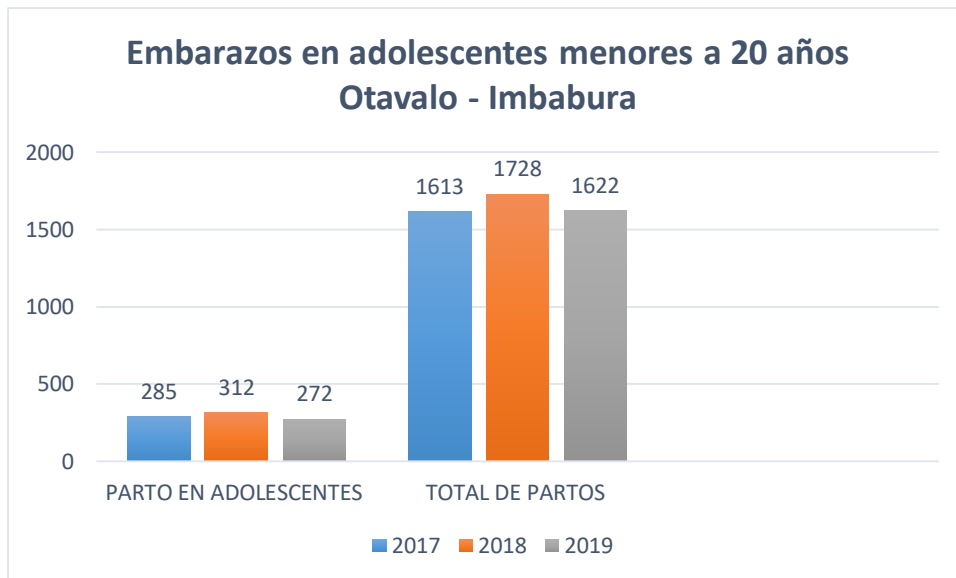


Figura 5
Tasa de embarazos en adolescentes menores a 20 años
Fuente: Hospital Básico San Luis de Otavalo

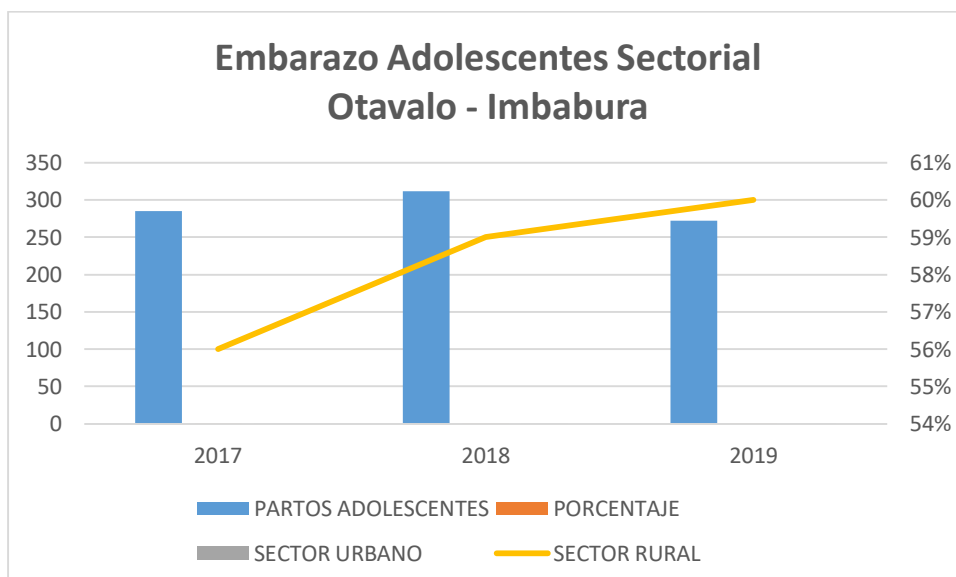


Figura 6
Tasa de embarazos en adolescentes menores a 20 años por sector
Fuente: Hospital Básico San Luis de Otavalo

1.6. Vinculación con la sociedad

La investigación pretende generar un vínculo con la problemática o el problema a estudiar y el impacto que esta genera a la sociedad, es por ellos que este material servirá como contribución y guía de estudio para el análisis de políticas públicas y la intervención del Estado como ente rector de la formulación e implementación de las políticas. Además, se presentará los datos estadísticos del Hospital San Luis de Otavalo donde se puede evidenciar el índice de embarazos a menores de 19 años de los años 2017, 2018 y 2019.

CAPÍTULO II: PROPUESTA

Identificación de un problema público y puesta en agenda: Embarazo adolescente en Ecuador.

Karen Andrea Armas Sánchez

Universidad Tecnológica Israel, Quito, Ecuador

karen.andrea@94hotmail.com

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo identificar el proceso por las que atraviesa un problema público y cómo llega a la agenda gubernamental para ser atendido, embarazo adolescente en Ecuador, considerando que por muchos años esta problemática ha sido visto como un problema privado que involucra únicamente a la familia y esta no representaba a la sociedad. En el desarrollo de la investigación se aplicó una metodología de tipo exploratoria ya que hace hincapié en el descubrimiento de ideas y percepciones, se consideró un enfoque metodológico mixto que se emplea a partir de la lógica hipotética deductiva, como fuentes de información se utilizó la entrevista, técnica destinada a la obtención de datos y como fuentes Internas los registros contables suministrados por una institución de salud. El año 2015 fue el año con más partos en la provincia de Imbabura, y es así que esta investigación nos llevó hasta el cantón Otavalo donde se obtiene los siguientes resultados, entre el periodo 2017 – 2019 existe un promedio del 18% de partos en adolescentes, posterior a ello se realizó un análisis sectorial del mismo periodo, donde el sector urbano tiene una media de 42% mientras que el sector rural del 58% de embarazos en adolescentes, finalmente se realizó un análisis de los acontecimiento en los últimos años en el Ecuador y pese a las políticas implementadas sigue arrojando resultados similares en la región.

Palabra claves: Política, Política Pública, Salud, Adolescentes, Agenda Pública.

Abstract

The objective of this research is to identify the process through which a public problem and how it reaches the government's agenda to be attended, teenage pregnancy in Ecuador, considering that for many years this problem has been seen as a private problem that involves only the family and this does not represent the society. In the development of the research, an exploratory type methodology was applied, since it emphasizes the discovery of ideas and perceptions. A mixed methodological approach was considered, using hypothetical deductive logic, with the interview as the source of information, a technique designed to obtain data, and

the accounting records provided by a health institution as internal sources. The year 2015 was the year with the most births in the province of Imbabura, and so this research took us to the canton of Otavalo where the following results were obtained: between the period 2017 - 2019 there is an average of 18% of births in adolescents, after which a sectorial analysis of the same period was carried out, where the urban sector has an average of 42% while the rural sector has 58% of teenage pregnancies, finally an analysis of the events in recent years in Ecuador was made and despite the policies implemented continues to show similar results in the region.

Keywords: Policy, Public Policy, Public Health, Adolescents, Agenda Setting.

Introducción

La política pública está inmersa en el mundo desde hace muchos años siglos, en el siglo XIX se hablaba del Estado de Bienestar donde se trataba de mantener los instrumentos y métodos para solución de problemas por parte del Estado sin embargo existían limitaciones mismas que impedían el correcto desarrollo, a mediados del siglo XX se consolidó el famoso Estado de Bienestar con la intervención completa de un Estado mucho más ambicioso, donde se tomaba en cuenta las necesidades económicas, sociales, educativas, de salud transporte, ambiente, entre otras. Creando una sinergia enfocada en el desarrollo sostenible de un Estado.

En su estudio Navarro (2008) narra como en los años 60 existió un gran optimismo por el estudio de las políticas públicas y su asociación con otras ciencias, sin embargo, pese a las grandes intenciones de los gobiernos para dar soluciones a problemas sociales, existió un fracaso en cada uno de los intentos, en respuesta a ello muchos de los expertos e investigadores quisieron saber por qué habían fallado las políticas públicas, es por ellos que para los años 70 y 80 el interés en esta ciencia aumentó significativamente bajo los mismo objetivos, la solución de problemas sociales.

Con el paso de los años y los aportes en esta materia, también se relacionaba las políticas públicas con una disciplina muy ligada como es la Administración Pública, siempre pendiente de las decisiones del aparato estatal, diferenciándolas de quienes toman las decisiones bajo conocimientos previos y quienes ejecutan dichas disposiciones.

La investigación busca explicar los problemas públicos a partir del análisis de las políticas públicas. Este proceso permitirá comprender la función de las políticas públicas como una nueva ciencia y su rol en el contexto académico, social y político. En este sentido se abordará en primer lugar temas relacionados con su definición, origen e importancia.

La definición de políticas públicas parte del estudio de la problemática semántica que el término “política” tiene en la lengua castellana. Al respecto Roth (2014) destaca que en el idioma inglés existen tres tipos de acepciones: “*polity*, que hace referencia al ámbito del gobierno de las sociedades

humanas, *politics* la actividad de organización y lucha por el control del poder y *policy* como la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas”(p.35), es así que nos centraremos en la última acepción *policy*, ya que esta nos permitirá realizar un análisis de identificación de políticas públicas, y los procesos a seguir en actividades, planes, proyectos, decretos que ayuden a solucionar un problema de índole social.

Por otra parte, Harold Lasswell como promotor y pionero de las Políticas Públicas como ciencia *policy sciences*, la define como la unión de varias disciplinas encargadas de determinar un problema por medio de datos e interpretaciones relevantes, a través de procesos como la elaboración y ejecución de una política. Además Lasswell (2014) consideró necesario: “poner énfasis en los problemas fundamentales del hombre dentro de una sociedad en lugar de mantenerlos como indicadores temporales” (p.50), con el objetivo de resolver las necesidades políticas, para ello expone que el enfoque de la política debe considerar tres características fundamentales, primero, debe ser orientada a la resolución de problemas en un contexto específico, segundo, debe ser multidisciplinar es decir que no pertenece a ninguna disciplina tradicional y tercero, debe ser orientada en valores.

Según Fontaine (2014), quien explica la perspectiva de las ciencias políticas desde el papel del Estado como ente predominante, afirma que: “los gobernantes en la organización y la dirección de la sociedad, adoptan como punto de partida el Estado y sus intervenciones con la sociedad” (p.17).

La política suele determinar las políticas, pero también el tipo de políticas influye en la política, es por ellos que Subirats (2008) nos habla de los tipos de políticas que según Lowi y Wilson las explican en base a costes y beneficios.

Las políticas redistributivas son aquellas políticas de carácter social, que el estado por medio de la recaudación de impuestos grava más a los que más tienen, y con estos recursos redistribuyen en políticas de salud, educación, vivienda, beneficios para sectores concretos que sin ello no podrían acceder a estos beneficios. Las políticas distributivas son aquellas que el estado asume los costes para la instalación de nuevas infraestructuras, misma que paga toda la ciudadanía a través de los impuestos, pero beneficia a un sector en específico. Las políticas regulativas en cambio los costes están concentrados en las industrias y el gobierno es el encargado de controlar dichas regulaciones para beneficio de la ciudadanía, el conflicto político es alto puesto que la misma industria se opone y es difícil llevar a la práctica. Cuando los costes y los beneficios son difuso las políticas institucionales o constitucionales son analizadas como sistema político de puertas adentro sin mayor interacción de la ciudadanía.

Es por ello que analizando los tipos de políticas públicas podemos decir que la concentración relativa de costos y beneficios influye en la movilización de los actores y en el comportamiento del gobierno.

Para Lagroye (2014) el objetivo principal dentro del análisis de las políticas públicas se centra en los actores, quienes intervienen en un determinado proceso para sacar al conocimiento público intereses, posiciones y objetivos de la implementación de una política pública. Mientras que para Gaudim (2014) en otros términos afirma que: “el núcleo duro de las políticas públicas no depende de una decisión pública unilateral sino del producto interactivo de negociaciones con los actores económicos y sociales” (p.9).

Lasswell (1992) desde su ámbito investigativo señala “nos hemos vuelto más conscientes del proceso de la política, de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones” (p.80). Sin embargo, los modelos planteados por diferentes actores perduran en los libros y en el tiempo, lo que facilita su comprensión y análisis para distintos acontecimientos públicos.

Lasswell (1951) plantea inicialmente el conocido ciclo de la política pública como una herramienta, que luego fue desarrollada por Jones (1970) la misma que para su estudio se encuentra separada en varias fases que para Jones (como dice en Roth, 2014) “la mejor manera para estudiar un objeto complejo consistía en analizar primero sus componentes de manera aislada para que, en un segundo momento, se pueda armar todas las piezas a manera de un rompecabezas”.

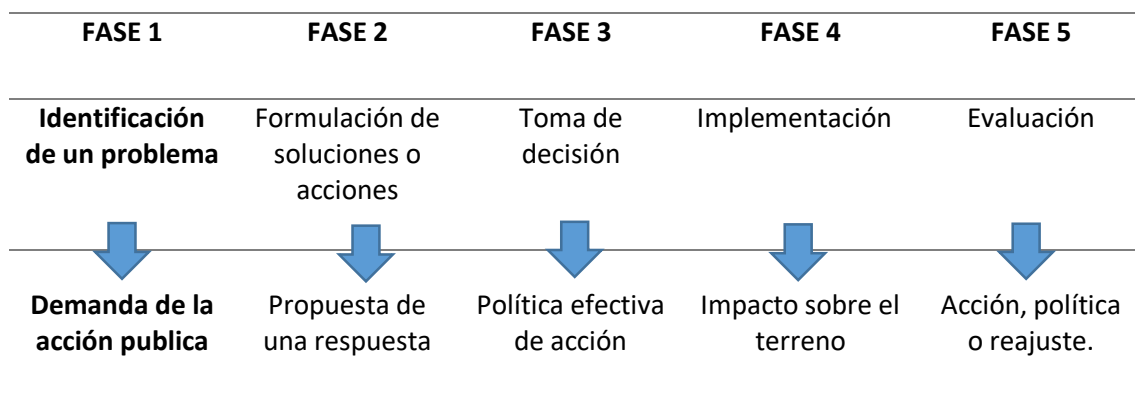


Figura 2

Tabla del ciclo de políticas según Jones (1970)

Elaborado por (Roth, Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación, 2014)

Este modelo detalla las fases por las que pasa una política desde el momento que ingresa a la agenda setting, fase en la cual se decide qué es un problema público y qué no lo es, sobre cuáles actuar y cuáles dejar por momento de lado, ya sea por tiempo, por recursos, capacidad de atención o poderes públicos

limitados, esto es percibido por los actores políticos y sociales, que dan respuesta en forma de política pública, previo a la implementación y evaluación del impacto causado.

Para el sociólogo francés Durkheim (como dicen en Roth, 2014) se entiende a “los problemas sociales como formas de desviación de la conducta normal” término utilizado durante el siglo XIX, mientras que para Talcott Parson (1902-1979) los problemas sociales “constituían ajustes y posibles disfunciones dentro del sistema social” y dentro de esta misma perspectiva Merton y Nisbet, argumentan que “los problemas sociales tienen una dimensión objetiva y otra subjetiva, pero que se los podría analizar a partir del conocimiento objetivo”.

Roth (2014) considera que otra corriente sociológica como el construccionismo señala que “los problemas sociales eran más bien el resultado de un proceso político, las realidades sociales son vistas como el resultado, ante todo, de una construcción social y no del descubrimiento de hechos objetivos” (p.77).

Mientras que para Cobb y Elder (1983) existen características que deben tener para ser considerado un problema político, que aparezca en la agenda y generar una política pública, es por ello que explica las cinco dimensiones: Primero el grado de especificidad, tiene que ser fácilmente identificable en la población, como por ejemplo los embarazos en adolescentes y que la población pueda percibir y entender como problema; segunda dimensión grado de relevancia social: es decir que no toda la población tiene que verse afectada, pero al menos la mayoría tiene que verse reflejada en este problema político, es decir los embarazos en adolescentes puede no afectar a toda la población, pero al menos la mayoría comprende la afectación que esta genera; la tercera dimensión habla de la relevancia temporal, es un problema político que aparece y desaparece de los medios de comunicación, este problema tiene que durar un periodo determinado para generar una opinión pública, con el objetivo de generar una respuesta gubernamental; como cuarta dimensión tenemos el nivel de complejidad, un problema político eficaz tiene que ser sencillo de entender, muchos de ellos son problemas técnicos que a la población poco les interesa sin embargo, hay que transformarlo a entendimiento de todos o la mayoría; y como última dimensión los precedentes históricos se habla de un problema que no apareció en la agenda previamente y tiene más dificultad para generar una respuesta en términos de política pública, pero hay problemas que perduran en el tiempo por su recorrido histórico.

El modelo de la caja negra de David Eston explica:

Se ve al Estado como una caja negra en la cual se procesan insumos y productos, todo el problema del análisis de políticas consiste en saber qué pasa en esta caja negra,

mientras que para la ciencia política en general eso es un problema ajeno. (Fontaine, 2014, p.55)

Además, explica su funcionamiento, partiendo de políticas cíclicas, es decir, que el producto de una política se volvió insumo para otra política.

Se producen de manera progresiva los cambios de políticas ya que las decisiones se toman en base a situaciones que resultan de decisiones anteriores, para ello existen tres corrientes que convergen en momentos breves, Para Kindong (en Fontaine, 2014) afirma que:

Los cambios más fuertes o bruscos, que dan una nueva orientación a una política, se producen cuando se abre una ventana de oportunidad, es decir cuando coinciden tres hechos: el reconocimiento de la legitimidad de un problema, el acuerdo sobre las soluciones a este problema y la voluntad política de solucionarlo. (p.17)

El término agenda para (Padioleau, 2014) se entiende como un “conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención activa de las autoridades públicas legítimas”(p.122)

Para Casar y Maldonado (2008) el término agenda tiene tres tipos de interpretaciones, la *agenda pública*, que busca posicionar un tema el cual no ha sido considerado o desatendido en la sociedad, mientras que *agenda política* ya entra en debate con actores políticos quienes deciden contribuir bajo sus capacidades, por último, la *agenda gubernamental* donde el gobierno ya considera una prioridad y se plantea soluciones por lo general a lo largo de su mandato. (p.215)

Cobb y Elder (como dice en Roth, 2014) fueron autores destacados en el tema de la inscripción de la agenda pública, quienes explican que preexisten tres escenarios para que un problema alcance su inscripción en la agenda pública. Como primera condición el tema debe estar dentro de las competencias de autoridades públicas y sean ellos los responsables de hacer algo. La segunda condición, exige una acción política entre el ser y el deber ser. Como tercera y última condición debe ser fácil de entender para toda autoridad pública (p.126).

Kindong (como indica en Fontaine, 2014) en unos de sus mayores aportes, señala que “un problema de política no se define por la naturaleza, la importancia o la premura de un problema social, más es el producto de un proceso interactivo entre los actores estatales y no estatales” (p.17). En esta perspectiva es importante conocer el (*top down*) que es la jerarquización de arriba hacia abajo en los resultados de procesos electorales y de negociación. Por otro lado, los problemas cambian dependiendo los actores externos y su involucramiento, conocido como (*Bottom-up*) de abajo hacia arriba.

Materiales y Métodos

El tipo de investigación sustentada en este artículo fue de índole exploratoria ya que hace hincapié en el descubrimiento de ideas y percepciones; se recopiló aportes relevantes para la investigación, se exploró un mercado, generando nuevas experiencias. Se consideró un enfoque metodológico mixto que se emplea a partir de la lógica hipotética deductiva, donde se resuelven problemas de la práctica, objeto de esta investigación, se utilizó la recolección de datos para descubrir o afinar preguntas y poder o no probar hipótesis en su proceso de exploración. Así también se incorporó un método deductivo, aquel que parte de lo general a premisas particulares, con la recopilación de datos que permite reconocer patrones y clasificarlos para la construcción de una teoría, mismos patrones investigativos que nos ayudaron a entender como las políticas públicas han evolucionado a lo largo de los años y que resultados han generado a nivel mundial, nacional y local.

Como fuentes de información se utilizó la entrevista, técnica destinada a la obtención de datos que ayudó en la investigación, se utilizó un listado de preguntas dirigidas a las autoridades que sustentaron una base teórica con criterios técnicos y especializados del tema, se comenzó la búsqueda, partiendo que un problema existente. Además, se utilizaron las fuentes internas que son aquellas que provienen de una base de datos, o de un registro contable impartidas por uno o más miembros de una institución, y como fuentes externas se contrastó aquella información que se obtiene de censos, publicaciones, periódicos o informes, los mismos que son de conocimiento general y no guarda ningún impedimento a su acceso.

El tipo de muestreo por criterio implicó seleccionar únicamente cierto tipo de información, la población en la que se desarrolló el estudio fue el cantón Otavalo situado en la zona norte del Ecuador y al sur oriente de la provincia de Imbabura, tiene 579 kilómetros cuadrados, se localiza a 110 kilómetros de la capital Quito y a 20 kilómetros de la ciudad blanca Ibarra (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Otavalo, s.f.)

Resultados

Cronológicamente explicaremos la red de la política en torno a la incursión de la planificación familiar y como llega al Ecuador, existen grupos sociales quienes han apoyado al nacimiento de niños pese a cualquier circunstancia y otros que por el contrario fomentan el control de natalidad.

La Iglesia Católica sanciona la anticoncepción como obscena y diabólica, considerando que el único método de anticoncepción en la abstinencia (Estrada, 1996). Para 1873 el congreso de los Estados Unidos aprueba la ley de Comstock, penalizando todos los métodos anticonceptivos conocidos hasta ese momento. Para 1916 se hace fuerte el nombre de Margaret Sanger enfermera europea quien

después de vivir una experiencia personal con su madre decide buscar alternativa para la prevención de muerte por sucesivos embarazos, muerte por desangramiento y abortos clandestinos e inaugura en los Estado Unidos la primera clínica de control de natalidad, Margaret recibe reconocimientos a nivel mundial y apoyo para una serie de conferencias de países preocupados por el crecimiento demográfico (Estrada, 1996, 17). A partir de ellos surgen movimientos Feministas que promueven y apoyan la lucha de Sanger.

La ley de Comstock fue derogada y muchas parejas en los Estados Unidos buscaban programas de planificación familiar, viendo a los anticonceptivos desde un ámbito técnico y científico. Años más tarde nace la IPPF Federación Internacional de Planificación Familiar que a través de su representante en la región occidental la doctora Ofelia Mendoza financia APROFE en Ecuador en 1952 y contrata a los doctores Marangoni y Parra para la apertura en el país (Feletti, 2008).

Estrada (como dice en Cifuentes, 2016) A partir de ello el Ecuador recibía apoyo de los Estados Unidos a través de alianzas para el progreso sin embargo en el país esta no generó ni positiva y negativamente en la planificación Familiar, para 1963 después de la dictadura que derroco al Presiente Julio Arrosemena Monroy con influencias socialista acusaron a toda organización con vínculos a los Estados Unidos de agentes de la CIA aludiendo que APROFE experimentaba con drogas para esterilizar al pueblo.

En 1974 en Ecuador nace CEPOPLAF Centro Médico de Orientación y Planificación Familiar creador por la asociación de médicos del Ecuador y es capacitado por APROFE.

Es así como en el Ecuador surge un interés sobre la Planificación Familiar y está ya no es solo vista desde al ámbito privado y de escaso interés para el Estado, los índices de embarazos en la región crecían significativamente y no existían medidas para la prevención, las tasas de embarazos en adolescentes generaron nuevas interrogantes y con ellos nuevas estrategias para litigar de incremento.

A nivel mundial la OMS en su publicación más reciente 21 de enero del 2020 señala que:

Unos 16 millones de muchachas de 15 a19 años y aproximadamente 1 millón de niñas menores de 15 años dan a luz cada año, la mayoría en países de ingresos bajos y medianos. Las complicaciones durante el embarazo y el parto son la segunda causa de muerte entre las muchachas de 15 a19 años en todo el mundo. Cada año, unos 3 millones de muchachas de 15 a 19 años se someten a abortos peligrosos. Los bebés de madres adolescentes se enfrentan a un riesgo considerablemente superior de morir que los nacidos de mujeres de 20 a 24 años. (OMS, 2020)

En el Ecuador según datos del INEC “2 de cada 10 partos son de adolescentes; 4 de cada 10 mujeres en nuestro país tuvieron su primer hijo en la adolescencia, siendo este el país con mayor índice de embarazos adolescentes en la región andina” (INEC, 2010).

La misma institución (INEC, 2010) señala que en los últimos 10 años el incremento de embarazos adolescentes es alarmante entre 10 y 14 años fue de 78% y en adolescentes entre 15-19 años del 11%. Para Gutiérrez y Vohlonen (2017), con datos de la UNICEF señalan que “En Ecuador el 23.43% de la población son adolescentes entre 10 y 19 años, el período entre 12 y los 17 años está marcado por cambios en el cuerpo, la forma de ver el mundo y a los demás” (p.4). Esta es una etapa de transformación, la cual está llena de propósitos e inseguridades, siendo el comienzo de una vida adulta que depende en gran medida, de las garantías que el Estado y la sociedad ofrezcan a los adolescentes, siendo la oportunidad para un desarrollo intelectual y emocional, definiendo sus proyectos futuros.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el embarazo adolescente es una de las principales causas que afectan a la salud de mujeres, no dejando de lado tema significativo del aborto. “Ecuador ocupa el primer lugar en la región andina, y el segundo en América Latina de embarazos en adolescentes, el 3,4% de las mujeres ecuatorianas que son madres tienen entre 12 y 19 años, es decir, 122.301 madres son adolescentes” CEPAL (como señala en Telégrafo, 2018)

Para la coordinadora de la Gestión de la Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud Marcela Masabanda señala que “La prevención de un embarazo no intencionado le cuesta al país entre 11 y 24 millones de dólares, pero la atención a adolescentes embarazadas puede alcanzar un costo de hasta 331 millones de dólares” (en Publica FM, 2019).

Para Mario Vergara (en Publica FM, 2019) quien pertenece al Fondo de Población de las Naciones Unidas, sostiene que “El problema social de embarazos adolescentes se da por una deficiente educación sexual donde nueve de cada 10 jóvenes tuvieron su primera relación sexual con personas mayores a ellos”.

Es por ello que existen políticas públicas con el propósito de generar respuesta a los problemas existentes, a continuación, se presentará algunas de ellas:

El Ecuador durante el período 2011-2014 contó con la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes - ENIPLA, como política pública intersectorial y prioritaria, mediante Decreto Ejecutivo N°491, se transfirió a la Presidencia de la República la rectoría y delegaciones del proyecto (MSP, 2017).

En el año 2015, se desarrolló el Proyecto Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia, cuya misión era disminuir la incidencia del embarazo adolescente en el Ecuador, para ello el Ministerio de Salud

Pública, "Sería la institución rectora que garantizarían el derecho a la atención integral en salud sexual y salud reproductiva teniendo como referente los derechos sexuales y derechos reproductivos, de todas las personas; con énfasis en los grupos de atención prioritaria" (MSP, 2017).

Para el periodo 2017 – 2021 se contaba con el Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva, en este contexto, el Plan debe responde al marco legal Nacional e Internacional y al Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, el mismo que promueve la inclusión, la igualdad y el respeto de los derechos humanos en el marco de la Salud Sexual y Salud Reproductiva (MSP, 2017).

Una de las últimas políticas aprobadas es la política intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes, para el periodo Ecuador 2018-2025 donde los involucrados y las instituciones encargadas miran el embarazo en niñas y adolescentes ya como complicación social y de salud pública importante a ser atendido en la Subregión Andina debido a los altos índices, que conduce a un impacto social, económico y cultural, debido a las relaciones entre pobreza, exclusión y fecundidad temprana. Además, el embarazo en la subregión está relacionado con formas de violencia de género, como la violencia sexual.

Según Luis Humberto el 2015 fue el año con más partos en la provincia de Imbabura, año en el que el ex presidente Rafael Correa genera un nuevo enfoque de la política pública donde vincula las altas tasas de embarazo adolescente a la falta de valores familiares y sugiere practicar la abstinencia, no obstante, los índices señalan que alto número de embarazos de niñas entre 10 y 14 años son consecuencia de violaciones.

El cantón con mayor tasa de partos adolescentes en Imbabura en el mismo año es Otavalo, es así que esta investigación nos lleva hasta el Hospital Básico San Luis de Otavalo donde encontramos son siguientes datos.

Otavalo cuenta con una población de 104.874 habitantes según en INEC 2010. Para el año 2017 según los datos suministrados por el departamento de estadística del Hospital Básico San Luis de Otavalo de 1613 partos, 285 son de adolescentes menores a 20 años es decir el 17.67%, para el año 2018 existe un incremento, de 1728 partos, 312 que corresponden a un total de 18,06%, mientras que para el año 2019 el porcentaje baja al 16.77% con 272 partos en adolescentes de un total de 1622, posterior a ello se realizó un análisis sectorial donde arrojó los siguientes resultados para el año 2017 el 44% de embarazos adolescentes corresponde al sector urbano, para el 2018 el 41% y para el 2019 decrece al 40%, mientras tanto en el sector rural ocurre lo contrario para el 2017 existe un 56% de embarazos en adolescentes, para el 2018 un 59% y para el 2019 sube su tasa al 60%.

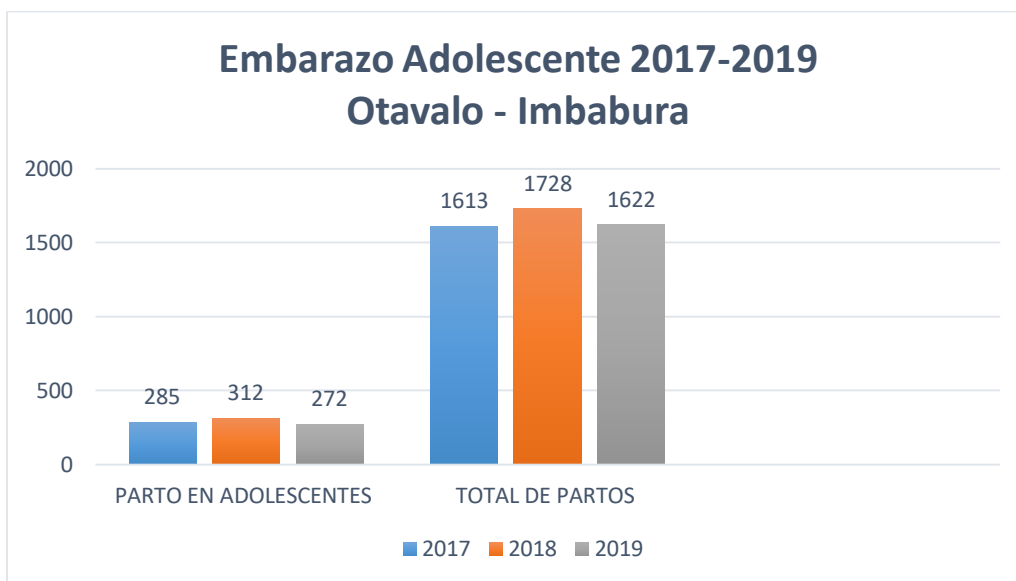


Figura 1
Tasa de embarazos en adolescentes menores a 20 años
Fuente: Hospital Básico San Luis de Otavalo

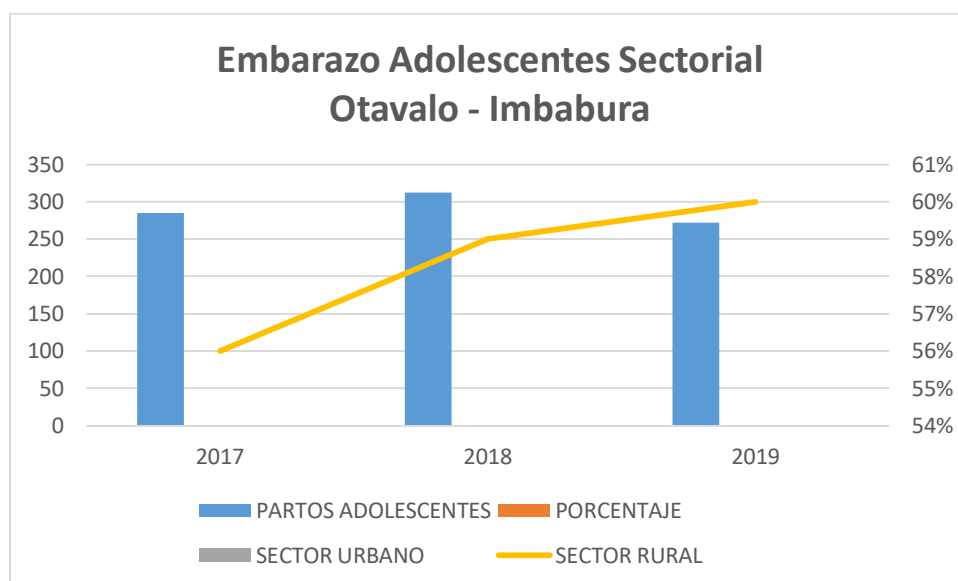


Figura 2
Tasa de embarazos en adolescentes menores a 20 años por sector
Fuente: Hospital Básico San Luis de Otavalo

Discusión

En base a los resultados investigativos podemos debatir la parte teórica fundamento importante para el entendimiento del problema público y el desarrollo de políticas públicas, así como los datos y la realidad numérica donde se refleja la vivencia diaria en los Hospitales y la lucha contra los embarazos adolescentes.

Es por ello que toda política pública arranca de un problema con características sociales, ideológicas o culturales que requiere una respuesta; es así que por años los embarazos adolescentes han sido considerados como un problema privado que involucra únicamente a la familia y esta no representa a la sociedad, toda política pública es una hipótesis de mejora a un problema determinado y la cual tiene que ser analizada para poder dar respuesta con los insumos necesarios, en Ecuador esta lucha ha pasado de política en política buscando bajar los altos índices de embarazos en adolescentes, desde una política ligadas a la falta de valores familiares y sobre todo a la falta de educación sexual de los jóvenes, hasta políticas “liberales” entendiendo a la sexualidad como un acto natural bajo los cuidados y métodos de prevención para embarazos y enfermedades de transmisión sexual.

Además, los embarazos a menores de 14 años son considerados como abuso sexual y maternidad forzada, ¿es aquí donde nos preguntamos si las políticas públicas empleadas, están correctamente orientadas? O existe un desequilibrio en su composición.

Conclusiones

El Ecuador en los últimos años ha realizado varios proyectos y puesto en marcha políticas públicas con el fin de reducir los altos índices de embarazos en adolescentes, sin embargo pese a los muchos intentos, y aportes en la materia, seguimos arrojando resultados similares, es decir según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con datos del INEC 2010 Ecuador ocupaba el primer lugar en la Región Andina y el segundo en América Latina con el mayor número de embarazos en adolescentes, para el 2015 a Ecuador había bajó al tercer lugar en América Latina entendiéndose que el porcentaje de embarazos debió disminuir, sin embargo no fue lo esperado, más bien países como Nicaragua y República Dominicana subieron su tasa de embarazos, dejándonos con los mismo resultados.

Las políticas públicas deben trabajar a la par con las entidades que las rodean, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Justicia, Derechos Humanos y Cultos para en conjunto y con el apoyo de fundaciones u organizaciones como: Naciones Unidas - UNFPA, OPS - OMS, UNICEF, la sociedad civil y la academia, se llegue a un solo objetivo, un Ecuador con bajo índices de embarazos en adolescente, un bajo índice en abusos sexuales y maternidad forzada, y jóvenes con una educación en salud sexual y reproductiva donde converjan los valores y la libertad de descubrir su sexualidad.

Referencias Bibliográficas

Andrade, M. (17 de junio de 2028). *El telegrafo* . Obtenido de La educación sexual de sus hijas, un reto: <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/septimo-dia/1/la-educacion-sexual-de-sus-hijas-un->

- Padioleau. (2014). Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación. En A. Roth. Bogota : Ediciones Aurora.
- Proaño, S., Andrade , M., & Vela, A. (2011). *PROGRAMA MÉDICO FUNCIONAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO HOSPITAL DE OTAVALO CON UNA DOTACIÓN NORMAL DE 200 CAMAS* . Otavalon.
- Pública, M. d. (Marzo de 2017). *Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2017 - 2021*.
Obtenido de
<file:///E:/ARTICULO/SALUD%20SEXUAL%20Y%20REPRODUCTIVA/PLAN%20NACIONAL%20DE%20SS%20Y%20SR%202017-2021.pdf>
- Roth, A. (2014). Política Públicas, formulación, implementación y evaluación .
- Roth, A. (2014). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogota: Ediciones Aurora.
- Roth, A. (2014). *Políticas Publicas Formulación, implementación y evaluación* . Colombia : Ediciones Aurora .
- Sabatier, P. (2010). En A. Roth, *Enfoque para el analisis de política públicas* (pág. 43). Colombia .
- SALUD, O. M. (7 de Abril de 1948). *ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD*. Obtenido de <https://www.who.int/es/about/who-we-are/constitution>
- Yves MENY, J.-C. T. (2014). En A. Roth, *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación* (pág. 126). Colombia : Ediciones Aurora .