

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2022-2023

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

Políticas de Prevención del Embarazo en Adolescentes

Jheonson Delfín Cornelio Yanchaliquin

Asesor/a: Alejandro Hernández Luis

Lectores/as: Vanessa Montenegro Hidalgo

Quito, febrero de 2024

## **Dedicatoria**

A todas las mujeres, en especial a la mujer adolescente que, sin haber culminado su niñez, sin haber culminado su preparación académica y sin saber que es ser madre, llega a serlo.

“Luchemos por un futuro sin embarazo en adolescentes”.

<b>Índice de contenidos</b>	
<b>Resumen.....</b>	<b>5</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>6</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1. El diseño de la agenda de políticas: análisis de los instrumentos de la política de prevención de embarazo en adolescentes .....</b>	<b>12</b>
1.1 Instrumentos de información.....	12
1.2 Instrumentos de regulación .....	13
1.3 Instrumento de Finanzas .....	14
1.4 Instrumentos de organización.....	15
<b>Capítulo 2. El diseño de la formulación de políticas: análisis de los instrumentos de la política de prevención de embarazo en adolescentes .....</b>	<b>15</b>
2.1 Instrumentos de información.....	15
2.2 Instrumentos de regulación .....	16
2.3 Instrumentos de finanzas.....	17
2.4 Instrumento de organización .....	18
<b>Capítulo 3. Análisis de coherencia y consistencia del mix de instrumentos de la puesta en agenda de la política pública de prevención de embarazo en adolescentes .....</b>	<b>18</b>
<b>Capítulo 4. Análisis de coherencia y consistencia del mix de instrumentos para la formulación de la política pública de prevención de embarazo en adolescentes .....</b>	<b>20</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>22</b>
<b>Recomendaciones.....</b>	<b>23</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>24</b>
<b>Anexo .....</b>	<b>27</b>

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina**

Yo, Jheonson Delfin Cornelio Yanchaliquin, autor de la tesina titulada "Políticas de Prevención del Embarazo en Adolescentes", declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Diseño de Políticas Públicas, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2024



---

Firma

Jheonson Delfin Cornelio Yanchaliquin

## **Resumen**

La investigación está enfocada en analizar la política de prevención de embarazo en adolescentes en Ecuador. El interés de esta política recae en el hecho de que el país ocupa uno de los primeros lugares con presencia de la problemática. Esta situación afecta múltiples dimensiones de la vida los adolescentes, desde la educación y la salud hasta la inserción laboral. Además, el problema produce gastos al Estado cercanos a los 472,9 millones de USD. En este sentido, la intervención del Estado es prioritaria.

Desde el 2011, el Estado ecuatoriano priorizó en su agenda de políticas, la necesidad de una intervención consciente y consistente para evitar el embarazo en adolescentes. Hasta el momento, esta política ha sido guiada por estrategias, tanto en objetivos, como en denominación. Estas fueron, la Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar (ENIPLA), el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia (Plan Familia) y la Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2018 – 2025 (PIPENA). Dados estas intervenciones, es oportuno preguntarse ¿por qué los cambios en los objetivos y la calibración de instrumentos de la política de prevención en embarazo en adolescentes no modifica los resultados de este problema en Ecuador?

Para responder a esta pregunta utilizo el marco del diseño de políticas públicas. El objetivo principal de la investigación, entonces, es el de analizar los instrumentos de la política, así como su coherencia con los objetivos y los resultados que producen. En ese sentido, el documento encuentra problemas de coherencia en los instrumentos de información y tesoro, así como afirma que la política ha perdido capacidades con los cambios de diseño institucional.

## **Agradecimientos**

Agradezco a todas las personas que hicieron posible mi preparación académica, mis compañeros de trabajo y mi familia.

## **Introducción**

El embarazo en adolescentes es un fenómeno global, pero que, estadísticamente las regiones más afectadas son Latinoamérica, el Caribe, África y Asia; donde los países están en proceso de desarrollo y los sistemas de salud son más deficientes. Cada año, “se estima que 21 millones de niñas entre 15 y 19 años quedan embarazadas, y aproximadamente 12 millones de ellos de dan a luz” (OMS 2022).

A nivel mundial la tasa de natalidad ha disminuido de 64,5 nacidos por cada 1000 en el año 2000 a 42,5 nacimientos para el año 2021. Según la OMS la tasa de embarazo en adolescentes se estima en 46 por cada 1000 adolescentes. Siendo, Latinoamérica y el Caribe una de las regiones que más lento ha sido el descenso (OMS 2022).

El embarazo en adolescentes en Ecuador es un problema social muy marcado con índices bastante elevados en referencia a la región, ya que ocupa “el cuarto lugar, con 71 embarazos por cada mil adolescentes” (Roa 2021). Las cifras registradas en el año 2019 demuestran que en ese año hubo un total de 51 711 embarazos de madres menores a los 19 años. De ellos, 1816 corresponde a madres de entre 10 y 14 años de edad y los otros 49 895 a madres de entre 15 y 19 años (INEC 2019).

El embarazo adolescente en menores de 15 en un “80% es resultado de violencia sexual” (Mella 2022). Que en su mayoría sucede en el ambiente familiar, educativo y medio cercano a las adolescentes. En cuanto al embarazo en mayores de 15 años influye factores como el acceso a los servicios de salud, programas de educación sexual deficitarios, así como la violencia sexual y según ENSANUT 2012 el 39,2% de adolescentes entre 15 y 19 ha iniciado una vida sexual activa (Freire et al. 2014).

El embarazo en adolescentes es un problema público complejo en el que interviene múltiples dimensiones como la economía, gasto público, salud y educación. Esto implica que tiene un gran impacto en el desarrollo económico social del Estado y adoptar medidas de prevención, permitiría garantizar el estado de bienestar a los adolescentes.

En una encuesta realizada por MSP y OMS en 2022, sobre preferencia de uso de anticonceptivos por etnias en adolescente de 15 a 19 años, reporta que, ninguno adolescente de la etnia indígena kichwa ha usado algún anticonceptivo, mientras que, los que se autoidentifican afrodescendiente en un 77,78%, la etnia negra en un 75 %, la etnia mestiza en un 57,14 % y la etnia indígena shuar 45% reporta haber usado un método para prevenir el embarazo (MSP y OPS 2022).

Sobre el grado de influencia al uso de un método anticonceptivo, reporto que, en primer lugar, está la pareja, seguido de los padres o familiares, en un tercer puesto los profesionales de la salud y cuarto los profesores del colegio, y los que, en menor grado influyeron al uso de un método anticonceptivo, fueron las amistades, con 32 % (MSP y OPS 2022). De la misma manera se preguntó sobre las causas del no uso de un método anticonceptivo, en indica que no utilizan por: vergüenza de comprar, no les agrada usar un anticonceptivo, falta de dinero para comprar un anticonceptivo. Donde las mujeres en un 45% respondieron que no utilizan un método para prevenir el embarazo por falta de apoyo familiar para usar un anticonceptivo (MSP y OPS 2022).

La interrupción de la preparación académica por el nacimiento del primer hijo en edades tempranas repercute en la acumulación de conocimiento para encontrar un trabajo con mayor calificación y remuneración. Es así que según el estudio MILENA en Ecuador en el 2017 la “tasa específica de desempleo en madres a tempranas edades fue de 6,7% respecto a las mujeres que fueron madres en edad adulta con un 3,5%” (UNFPA 2020).

El embarazo a tempranas edades acarrea problemas en la participación laboral y esto repercute en un menor ingreso económico y a su vez impacta en la recaudación fiscal. Al no tener ingresos económicos hay menos consumo con menos aporte al IVA, al no laborar se genera menos Impuesto a la Renta convirtiendo en un ciclo cerrado.

La dificultad para el acceso laboral provoca falta de ingresos económicos que repercute al Estado en la recaudación fiscal por impuesto al consumo IVA e Impuesto a la Renta que recae a las ganancias, que para el año 2017 se estimó una pérdida fiscal de 9,6 millones de dólares (UNFPA 2020).

El embarazo a tempranas edades puede producir complicación en el estado de gravidez, parto y posterior al parto, así como al recién nacido. Según datos del año 2017 diez de cada 100 000 adolescentes embarazadas fallecieron. Donde el Ministerio de Salud Pública del Ecuador en el año 2019 registra gastos asociados al embarazo adolescente de \$ 76 904 435 dólares, gastos que corresponde atención prenatal, del parto, complicaciones obstétricas y atención al recién nacido (UNFPA 2020).

El impacto que tiene en el Estado la no prevención de embarazo en adolescentes se estimó para el año 2015 en \$ 472, 9 millones de dólares el cual equivale al 0,45% del PIB anual del país y solo en el sector salud según datos del 2019 fue de \$ 76 904 435 dólares (UNFPA 2020).



Es evidente que el embarazo en adolescentes constituye un problema social y de salud pública que evidencia la desigualdad, la injusticia social y una clara violación a los derechos humanos con impacto social, económico y cultural invaluable (Presidencia de la República del Ecuador 2015). Por lo que, el Estado, según la Constitución del 2008 debe ser garante de dar acceso a la salud, educación, información, justicia, así como, ser garante de la construcción de políticas públicas que mejore las condiciones de vida de la sociedad para alcanzar el buen vivir (Asamblea Constituyente 2008).

En el 2011 se inicia la implementación de la Estrategia Nacional Intersectorial de planificación Familiar (ENIPLA), una política pública con vigencia de tres años, que trabajaría de una manera intersectorial con enfoque preventivo e integral. Esta política pública permitiría garantizar los derechos de los adolescentes, desde los sectores salud, educación y el social. Se construyen instrumentos de información (educacomunicacionales con carácter científico), de regulación, de finanzas y de organización, que posibilitan el acceso métodos anticonceptivos, información, participación activa de los adolescentes que fue una de las características de la estrategia todo el proceso que duro el Proyecto ENIPLA.

Antes de la implementación del Proyecto ENIPLA, en el año 2011, INEC reportó, una tasa de 2,8 nacidos por cada 1000 mujeres menores de 14 años y una tasa de 80,0 nacidos por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años, mientras que al finalizar el Proyecto ENIPLA en el año 2013 hay una de tasa de 2,5 nacidos por cada 1000 mujeres de menores de 14 años y una tasa de 72,9 por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años (INEC 2019). En el periodo de vigencia del ENIPLA se registra una disminución de los índices de embarazo en adolescentes en menores de 14 años, así como los comprendido entre los 15 y 19 años.

Y en el año 2014 mediante decreto ejecutivo n.º491 la política de prevención de embarazo adolescente pasa la rectoría a la Presidencia, donde se inicia la implementación de la estrategia enfocada en el fortalecimiento de la familia como eje vertebrar de comunicación para generar cambios en los adolescentes.

Al termino de vigencia del Plan Familia, en el 2017 se registró 70,9 nacidos por cada 100 mujeres de entre 15 a 19 años y en menores de 14 años la tasa fue de 2,8 nacidos por cada 1000 mujeres (INEC 2019). Si bien se logra disminuir los embarazos en adolescentes de 15 a 19 años, pero los embarazos en menores de 14 años, los cuales suceden en su mayoría en el entorno familiar y son considerados por la legislación ecuatoriana como violación, aumenta.

A partir del 2017 se lanza la estrategia llamada Política Intersectorial De Prevención del Embarazo en Niñas Y Adolescentes 2018- 2025 una de la característica de esta estrategia es que retoma el enfoque preventivo y deja atrás el enfoque moralista, crea una estructura que aborda las dimensiones de salud, educación, judicial y social, controlado por una Mesa Intersectorial. Pero unos de los factores condicionantes para el buen funcionamiento de esta estrategia es la ausencia de presupuesto específico.

Ante el contexto planteado se cuestiona ¿Por qué los cambios en los objetivos y calibración de instrumentos de la política de prevención de embarazo en adolescente no modifica los resultados de este problema en Ecuador? Partiendo desde la premisa que todo cambio se realiza con el objetivo de conseguir un cambio o mejora en el problema. Se analizará desde el enfoque de diseño de políticas, su coherencia su consistencia al momento se seleccionar el mix de instrumentos.

De forma general el objetivo de la política pública en la actualidad sigue siendo el mismo, facilitar el acceso de información sobre sexualidad, así como, el acceso a los métodos de anticoncepción.

Objetivo general de Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2018 – 2025 (PIPENA).

Contribuir a que las y los adolescentes accedan de manera universal a información, educación, educación integral de la sexualidad y servicios de salud sexual y salud reproductiva, para la toma de decisiones libres, responsables y saludables sobre su sexualidad y reproducción, a través del ejercicio pleno de los derechos sexuales y derechos reproductivos para una vida libre de violencia (MSP et al. 2018, 48).

### **Marco analítico del diseño de políticas**

El diseño de políticas públicas como marco analítico se centra en el proceso de definición y planificación de políticas públicas para resolver un problema específico dentro de un contexto y una comunidad determinada. Este marco analítico incluye una serie de etapas, como la comprensión de la causalidad, búsqueda de los instrumentos para abordar el problema, la etapa de evaluación y, por último, la elaboración de un plan de intervención para abordar el problema (Peters 2018).

Una de las principales ventajas de este enfoque es que permite una mayor colaboración y coordinación entre diferentes partes interesadas, en lugar de dividir el proceso de diseño en etapas separadas que a menudo trabajan de forma aislada. Al fomentar la comunicación y la

retroalimentación constantes entre las partes interesadas, el diseño basado en procesos puede llevar a una mayor transparencia y legitimidad en la toma de decisiones públicas.

Cuando apareció la idea de que el Estado podría intervenir para mejorar las condiciones económicas y de vida mediante instrumentos, aparece el interés insipiente de los estudiosos de las políticas públicas en los temas de la instrumentación, dando origen a la primera clasificación de los instrumentos de la política, clasificando en: recurso de información, recursos de regulación, recursos de finanzas y recursos de organización. Cada grupo tienen una función efectora, que busca modificar la realidad y mejora las condiciones sociales y una función detector que contribuye a la recabar de información de la realidad en estudio (Peters 2018).

La lógica principal detrás de que los instrumentos de información, regulación, finanzas y organización sean condiciones necesarias para que una política exista, es que, todas estas áreas deben estar alineadas y funcionando de manera efectiva para que una política pública tenga éxito.

Los instrumentos de información permiten a los diseñadores a tener una comprensión completa de los problemas a los que se enfrenta la sociedad y dar mejores soluciones disponibles para abordarlos. Los instrumentos de finanzas son los que están relacionados con el dinero (gastos o impuestos) necesarios para implementar programas y políticas, y sin ellos, el gobierno no podría llevar a cabo sus objetivos. Los Instrumentos de regulación esta relacionados con leyes, acuerdos ministeriales, decretos, ordenanzas que buscan desalentar o prevenir los diferentes tipos de comportamientos que no es acorde a la perspectiva de los gobiernos.

Por último, el instrumento de organización es significativo para coordinar los esfuerzos de diferentes departamentos y administrar el proceso de implementación de la política asegurando que se cumplan los plazos y objetivos.

En resumen, los instrumentos de información, finanzas, regulación y organización son críticos para el éxito en diseño de una política pública, y deben ser enfocados y manejados adecuadamente para que la política tenga un impacto en la realidad que se busca modificar. “Es así que los instrumentos no son meros medios para cumplir ciertos objetivos sino medios seleccionados y adaptados en función de un contexto variable” (Fontaine 2015).

En un primero momento se contextualiza el problema y se formula la pregunta de investigación. En un segundo momento se elabora el marco analítico, dando énfasis al diseño

de políticas, como marco teórico. En la tercera parte se pasa al análisis los instrumentos de las políticas, mediante la clasificación NATO: información, autoridad, finanzas y tesoro. Ya en la parte final se incluye las conclusiones de la investigación.

## **Capítulo 1. El diseño de la agenda de políticas: análisis de los instrumentos de la política de prevención de embarazo en adolescentes**

### **1.1 Instrumentos de información**

En el proceso de construcción del Mandato Juvenil Constituyente 2008 que sería entregado a la Asamblea Constituyente del 2008 , que sesionaba en esos momentos, nace la Carta sobre la Soberanía de los Cuerpos (E1) que es un instrumentos de información, este instrumento brinda información valiosa sobre las necesidades sentidas de los jóvenes que en sus acápite 2do, 4to y 5to expresa la necesidad de que se “garantice la educación sexual científica, accesos a los anticonceptivos y que el Estado provea de programas educocomunicativas sobre sexualidad desde una perspectiva integral humanista y de derechos” (Acuerdo Nacional por la Constituyente Juvenil [2007?]).

Este documento expresa las necesidades de que el Estado sea garante de proveer educación en sexualidad además de dar acceso a los métodos de prevención de embarazo, en una segunda parte se puede evidenciar el enfoque con el que se pretende que trabaje, en el ámbito de la prevención de embarazo en adolescentes, dando énfasis a científicidad, a la integralidad, que sea humanista, basada en derechos y dando camino a lo preventivo que contrasta con el enfoque higienista, y morales al hablar del problema de embarazo.

Rafael Correa ganó las elecciones de su segundo mandato el 26 de abril del 2009 y es posesionando el 10 de agosto del año 2009 la administración de Correa es considerado un gobierno progresista, por lo que los lineamientos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional del Buen Vivir) 2009-2013, cambia los conceptos que estaban presentes en los gobiernos anteriores como, el Estado mínimo, el neoliberalismo y ajuste estructural que es compartidos por los idearios del Consenso de Washington hacia políticas que centran la ser humano en busca el porvenir compartido para la construcción del buen vivir (SENPLADES 2009).

El Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional del Buen Vivir) 2009-2013 (E2) es identificado como un segundo instrumento de información para la puesta en agenda de las políticas de prevención de embarazo a temprana edad, ya que busca crear condiciones para

una buena salud sexual y reproductiva en adolescentes, plantea en uno de los objetivos, que, se debe elaborar, una política pública que busque dar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar y uno de las metas es reducir 25% el embarazo adolescente al 2013 (SENPLADES 2009).

Un tercer instrumento de información es la declaración del presidente Rafael Correa, en el enlace ciudadano N° 209 del 19 febrero 2011 (E3), en el cual reconoce que el embarazo en adolescentes es un problema que hay que darle mucha importancia, ya que, tiene repercusión a la sociedad en su conjunto (Te lo ReCordamos 2011). Donde se consigna la necesidad de dar atención a este grupo prioritario, mediante políticas públicas que ataquen esta realidad, facilitando el acceso a la información y a métodos para prevenir el embarazo y así cerrar el círculo que lleva a la pobreza, a este grupo social.

## **1.2 Instrumentos de regulación**

Las organizaciones juveniles reunidas en torno a la elaboración de la nueva Constitución del 2008 buscaban que la nueva Carta Magna les asigne derechos y sean atendidos con políticas públicas que satisfagan sus demandas. Es así que a partir del mes de febrero del 2007 comienza un proceso de reorganización de las diferentes estructuras no gubernamentales vinculados a las juventudes (Carofilis, Rodríguez Mancilla y Grondona Opazo 2017).

El Acuerdo por la Constituyente Juvenil reúne a muchas organizaciones de jóvenes, esta organización crea un documento llamado Mandato Juvenil Constituyente 2008 (E4), que es un instrumento de autoridad para la puesta en agenda de la política de prevención de embarazo en adolescentes. Ya que propone incluir ciertos artículos en la nueva Carta Magna, que favorezcan a los adolescentes a tener acceso a la educación sexual y la salud.

Es así que Mandato Juvenil Constituyente 2008 propone incorporar un Art. que diga, el Estado debe agregar al Sistema Educativo la educación sexual desde el enfoque de derechos y en la dimensión de salud propone añadir un acápite del art.43 en la cual hace referencia sobre la necesidad de implementar programas para la prevención y suspensión de embarazo en caso de las víctimas de violencia sexual (Acuerdo Nacional por la Constituyente Juvenil [2007?]).

Un segundo instrumento de regulación para la puesta en agenda de la política de prevención de embarazo en adolescentes es la Constitución del Ecuador 2008 (entra en vigor el 20 de octubre del 2008) (E5) pues en su “Art. 39 hace referencia que el Estado debe ser garante de derechos hacia las jóvenes y los jóvenes, y promoverá su efectivo ejercicio a través de

políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente [...]” (Asamblea Constituyente 2008). De este modo emana un direccionamiento hacia la construcción de políticas que vayan en favor de las y los adolescentes.

### **1.3 Instrumento de Finanzas**

En lo referente a los instrumentos de finanzas para la puesta en agenda de la política pública de embarazo en adolescentes el documento, Mandato Juvenil Constituyente 2008, propone a la Asamblea Constituyente del 2008 en uno de los “Art. específicamente el 46 inciso segundo y tercero - Se garantice desde el Gobierno Central el presupuesto (E6)[...]para la implementación de políticas[...]de salud sexual y reproductiva, con énfasis en adolescentes y jóvenes”(Acuerdo Nacional por la Constituyente Juvenil [2007?]). Por lo que, la propuesta de los grupos sociales organizados, entorno a la constituyente que hablan sobre el problema del embarazo adolescente, es que el Estado central, debe generar rubros para la intervención en los problemas que adolecían.

De la misma manera posteriores a la Constituyente del 2008 las organizaciones de “ecologistas, indígenas, LGBTTIQ, feministas, culturas urbanas, afro ecuatorianas/os, agrupaciones juveniles, montubios/as y campesinas/os” (SERPAJ-E 2012, en “jóvenes de Coalición Popular de Organizaciones Juveniles”). Los cuales conforman la Coalición Popular de Organizaciones Juveniles, que continúan en la elaboración de propuestas para el gobierno, es así que en el 2011 presentaron el documento Nuestra Agenda Intercultural Joven 2011, que en uno de sus capítulos hace referencia sobre la necesidad de mejorar las condiciones de salud del adolescente, en el ámbito de la sexualidad y la reproducción (Coalición Popular de Organizaciones Juveniles 2011).

Otro de los instrumentos de finanzas es, la propuesta de generar rubros sectoriales (E7), documentada en Nuestra Agenda Intercultural Joven 2011, donde propone generar financiamiento en el sector salud y educación para atender el problema del embarazo en adolescentes. En el sector de educación, estos rubros permitirían la adquisición de materiales didácticos, para las clases de educación integral de la sexualidad; de la misma manera en el sector salud, se demanda financiamiento a las actividades de educación que las organizaciones juveniles desarrollan, con el fin de lograr el empoderamiento de las mujeres jóvenes para prevenir el embarazo no planificado (Coalición Popular de Organizaciones Juveniles 2011).

## **1.4 Instrumentos de organización**

El documento Nuestra Agenda Intercultural Joven 2011, en uno de sus capítulos propone la creación de una Mesa Intersectoriales (E8), se identifica así, al primer instrumento de organización, que busca el trabajo organizado entre los sectores salud y educación con la veeduría de los jóvenes, para que la política pública que se busca implementar sea acorde a las necesidades sentidas de estos grupos social (Coalición Popular de Organizaciones Juveniles 2011).

Otro de los instrumentos de organización de la puesta en agenda de la política pública de prevención embarazo en adolescentes, es la adecuación de centros de salud especializados para adolescentes y jóvenes (E9), propuesta que se encuentra en Nuestra Agenda Intercultural Joven 2011 (Coalición Popular de Organizaciones Juveniles 2011). Esto permitiría que se ofrezca una atención integral con enfoque de prevención y promoción, del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos hacia los adolescentes.

## **Capítulo 2. El diseño de la formulación de políticas: análisis de los instrumentos de la política de prevención de embarazo en adolescentes**

### **2.1 Instrumentos de información**

En el marco de la implementación del proyecto ENIPLA se desarrolla un instrumento educocomunicacional llamada, Habla serio, sexualidad sin misterio (E10), cuyo objetivo es proveer de información necesaria y que llame al diálogo sobre temas de sexualidad, garantizando el derecho a la información sobre salud sexual y reproductiva y convoque a la participación activa de la sociedad.

Este instrumento sería operativizada mediante campañas masivas a nivel nacional, usando caravanas, ferias de comunicación, programas de televisión, radios, sitios web y medios audiovisuales en donde se busca sensibilizar la sociedad en su conjunto y que el mensaje se discuta en cada hogar. En total se realizó 4 campañas masivas a nivel nacional en el transcurso de vigencia el Proyecto ENIPLA (Presidencia de le República del Ecuador 2015).

Un segundo instrumento de información detectado es el Instructivo de Implementación del Reglamento para regular el acceso a métodos anticonceptivos 2014 (E11), el cual nace con el objetivo de operativizar el Acuerdo Ministerial 2490, acuerdo que expide el reglamento para

regular el acceso y la disponibilidad de métodos anticonceptivos en el Sistema Nacional de Salud ecuatoriano (MSP 2013).

Este instructivo tendría el objetivo de mostrar la ruta de entrega de los métodos anticonceptivos mediante el uso del carné de entrega del método anticonceptivos (CEME). Dicho carné sería entregado previa cita en los Establecimientos de Primer Nivel de Atención con un profesional médico, capacitado para consultas de planificación familiar.

Un tercer instrumento de información identificado es el Programa de reposicionamiento de la familia 2015 (E12), que es elaborada bajo un enfoque de familia, con el objetivo de desarrollar habilidades y destrezas en los adolescentes con el abordaje de la afectividad y sexualidad transmitida desde la familia. Mediante el cual se propone fortalecer a la familia como célula básica de la sociedad.

El Programa de reposicionamiento de la familia, se operativizaría mediante capacitaciones por etapas, al personal de las instituciones públicas, con mayor énfasis a los servidores del Ministerio de Salud Pública y al Ministerio de Educación, así como, a las instituciones privadas con énfasis en la sexualidad y afectividad.

## **2.2 Instrumentos de regulación**

Para formalizar los planteamientos que se hacían en torno al problema de embarazo en adolescentes se crean los instrumentos de autoridad, así el Acuerdo Ministerial Nro. 00000692 de 11 de agosto 2011(E13) y en su “Art.1 estipula que se debe ejecutar el Proyecto Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar, [...] en un lapso aproximado de 3 años” (MSP 2011, 2).

Este Acuerdo Ministerial Nro. 00000692 entregaría los lineamientos generales como: su implementación será nacional; los actores ejecutores serían el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, MIES que abarcaría la parte social, todos ellos coordinados por el Ministerio Coordinador de lo Social y el financiamiento sería de origen fiscal.

Tenemos un segundo instrumento de autoridad, el Decreto-491 de 26 de noviembre del 2014 (E14) en el cual decreta en su “Art. 1 Transfiérase a la Presidencia de la República la rectoría, ejecución, competencia, funciones, representación y delegaciones que hasta el momento ejerce el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, [...]” de la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar (Presidencia de la República del Ecuador 2015, 2). Así que el ejecutivo asume todas las responsabilidades relacionadas con el proyecto ENIPLA.



Un tercer instrumento de autoridad utilizada en la política de prevención de embarazo en adolescentes, es el Acuerdo Ministerial 0247 del 23 de julio del 2018 (E15). Este acuerdo da paso a que la Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2018 – 2025 actúen en remplazo del Plan Familia

Este Acuerdo Ministerial 0247 da camino a que una nueva dimensión dirigida por el Ministerio de Justicia, derechos Humanos y Cultos en coordinación con las ya tradicionales: salud, educación y lo social, vaya trabajando en función de combatir el problema del embarazo en adolescentes. De la misma manera permite crear un Comité Nacional Interministerial.

### **2.3 Instrumentos de finanzas**

El instrumento de finanzas usada para el financiamiento del Proyecto ENIPLA, serían, los recursos fiscales 2012 (E16), así lo dice “Art.3 del Acuerdo Ministerial Nro. 00000692 [...] se dispone que la Dirección de Gestión Financiera del Ministerio de Salud Pública realice la transferencia de los fondos asignados al Proyecto Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación a la Unidad Ejecutora, [...]” (MSP 2011, 3). Este proyecto, que, posteriormente sería declarar como emblemático, se le asigna un presupuesto \$ de 32 610 421 USD para los años que está programado y sería ejecutados en forma fraccionada con \$ 11 934 232 para el año 2012 y \$ 20 676 189 USD para el año 2013 (MSP, MINIEDUC y MIES 2011).

En el 2014, cuando la dirección de la política pública es traspasada al ejecutivo, y se da paso a la aparición del Plan Familia, dando continuidad los recursos fiscales 2016 (E17) como instrumento para financiar para la nueva estrategia, que estará vigente en los años 2016 y 2017, con un total de 24 760 682,06 USD (Presidencia de la República del Ecuador 2015).

De la misma manera para Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2018 – 2025, será patrocinado por recurso fiscales 2018, en las proformas presupuestarias de 2019 se registra asignación de 11 666 585,00 USD (Ministerio de Economía y Finanzas 2019). Para tratar la política pública en discusión. Ya para el año 2020 en el contexto de la pandemia COVID19 existen denuncias por parte de las organizaciones sociales de la reducción del 100% de las asignaciones (Tiria 2019).

Ya para el año 2022, se registra recursos asignados para los Servicios de Salud Pública que son múltiples (E18) (prevención embarazo adolescente, vacunación infantil, y otros) un

monto de 13 millones de USD (Ministerio de Economía y Finanzas 2022). Mientras que la proforma presupuestaria del 2023 no registra asignación alguna.

## **2.4 Instrumento de organización**

El instrumento de organización identificada en el Proyecto ENIPLA, es el Comité de Gestión Interinstitucional (E19), el cual realiza actividades de gestión técnica y seguimiento financiero, de la misma manera que, monitorea al Comité Ejecutor, que, a su vez, es el encargado de coordinar la ejecución de las actividades en los tres ministerios: MIES; MSP Y Ministerio de Educación. Esta estructura permite que los tres sectores importantes, donde se desenvuelve el actor objetivo, sean trabajados de manera coordinada (MSP, MINIEDUC y MIES 2011).

Un segundo instrumento usado para la organización de la política pública es la Rectoría dentro del ejecutivo (E20), en el año 2014, con la consiguiente desaparición de Comité de Gestión Interinstitucional que le antecedió. Y designa a la Sra. Mónica Hernández de Phillips como directora, quien será responsable de la ejecución, según las directrices que imparta el Jefe de Estado (Presidencia de la República del Ecuador 2015).

Y un tercer instrumento aparecería con la extensión del Plana familia, con la consecuente eliminación de la Rectoría dentro del ejecutivo, y la aparición de la Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2018 – 2025, llamada Comité Nacional Interministerial (E21), el cual está conformada de dos miembros de cada sector, salud, educación, MIES y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, que en los primeros seis meses sesionara de manera mensual y posterior a esa fecha serán la sesiones trimestrales con el objetivo de coordinar la implementación (MSP et al. 2018).

## **Capítulo 3. Análisis de coherencia y consistencia del mix de instrumentos de la puesta en agenda de la política pública de prevención de embarazo en adolescentes**

De aquí pasaremos analizar la coherencia, consistencia del mix de instrumentos usados para la puesta en agenda. Para la puesta en agenda se elaboró un documento llamado Carta sobre Soberanía de los Cuerpos 2007-2008 (E1), mediante este instrumento de información, tratan de poner en la palestra nacional y la Asamblea Constituyente que ese momento esta sesionado, que la falta de educación en sexualidad y el acceso a los métodos anticonceptivos, son las cuestiones urgentes a ser atendidas, además evidenciando que, estas dos causales están entrelazadas y tiene que ser atendidos de manera conjunta.

Lo que busca es que, la intervención del Estado sea integral, con la participación de los sectores salud y educación, visto que las causales a atacar es el déficit de la educación sexual, así como, la dificultad al acceso sanitario y métodos anticonceptivos. Por lo que es coherente plantear la creación de una Mesa Intersectorial (E8) como herramienta de organización, lo que permitiría aplicar relaciones intersectoriales de manera horizontal, permitiendo la cooperación y la coordinación entre las dos dimensiones comprometidos.

Las organizaciones sociales sacan un documento el Mandato Juvenil Constituyente 2008 (E4), este instrumento de autoridad propone que, la educación sexual y programas para prevenir el embarazo en los adolescentes se haga constar en la Constitución del 2008, esto busca que, por ley, exista una educación para la sexualidad, así como programas para prevenir el embarazo y suspensión del embarazo en caso de violación. Es así que, este instrumento de autoridad busca que, la educación en sexualidad y el acceso a todos los métodos para prevenir el embarazo en adolescentes, superen las medidas coercitivas existente contra el aborto en caso de violación sexual.

El financiamiento que se necesita para la intervención del problema de embarazo en adolescentes, sería entregado a través del presupuesto fiscal (E6) y asignaciones a los presupuestos sectoriales (E7), pero se corre un riesgo futuro, de quedar sin recurso, ya que la asignación presupuestaria depende de la voluntad política. Es posible que la consistencia de este instrumento tenga variación ya que depende del equilibrio entre salidas y entradas de dinero al fisco y la estabilidad Estatal.

La solución al problema del embarazo en adolescente planteado desde los actores sociales, debe tener carácter científico, integral y trabajada desde el enfoque de derechos en todas las aristas, en este punto se encuentra una inconsistencia al plantear con mayor énfasis la actuación de educación y salud, relegando a la justicia a un segundo plano, es así que en la Mesa Intersectorial no hay participación de la dimensión de justicia Ya que, el embarazo en menores de 14 años en un porcentaje elevado es originado por violencia sexual. Por lo se observa incoherencia en la estructura organizacional.

El discurso del Presidente Rafael Correa, en el enlace ciudadano N° 209 del 19 febrero 2011(E3), si bien, da a conocer sobre la necesidad de que el Estado tiene que dar pasos a favor de políticas públicas para combatir el problema de embarazo adolescente, pero él, desde ya asume enfáticamente que es católico ferviente y está en contra de los métodos abortivos de control de natalidad y el aborto en sí. Por lo que puede existir una lucha entre los que piensan

en prevenir el embarazo en adolescentes con métodos científicos contra los que tienen una propuesta desde la moral. Esta si bien es coherente con la necesidad de resolver el problema, pero es inconsistente con la realidad.

#### **Capítulo 4. Análisis de coherencia y consistencia del mix de instrumentos para la formulación de la política pública de prevención de embarazo en adolescentes**

La coherencia y consistencia del mix de instrumentos usados en el proceso de formulación para que los adolescentes accedan de manera universal a la información en educación sexual y así tomen decisiones libres e informadas, se opta por elaborar un instrumento sustantivo de información, para la difusión de información, llamada, habla serio, sexualidad sin misterios 2011 (E10), es un instrumento educocomunicacional que utilizaría distintos medios de comunicación para su difusión. Este instrumento tiene coherencia con la realidad del problema.

El 2015, se deja en un segundo plano la herramienta educocomunicacional-habla serio, sexualidad sin misterio- usada para la difusión de información a los adolescentes y aparece en la escena el Programa de reposicionamiento de la familia (E12), que, mediante capacitaciones al personal de entidades públicas y privadas, apoyándose en la estrategia de comunicación en casada, trataría de llevar la información de afectividad y sexualidad a las familias, que es, objetivo en sí, del Programa de reposicionamiento de la familia (E12).

El contenido de la información de la estrategia de comunicación es muy controversial, pues desde el análisis del problema, la falta de información en temas de sexualidad y métodos anticonceptivos son considerados como factores preponderantes para la lucha del embarazo en adolescentes, pero el Programa de reposicionamiento de la familia (E12), lo desecha, centrándose en temas de efectividad y sexualidad, con enfoque de familia. En este cambio se observa que, es un ajuste de la herramienta sin sustento en la realidad, por lo que lleva a concluir que no hay coherencia de la herramienta aplicadas.

La no disponibilidad y la dificultad al acceso a los métodos anticonceptivos en las farmacias de los Establecimientos de salud de Primer Nivel, es otro de los factores importantes que se debe solucionar, y mediante el acuerdo Ministerial 2490 Registro Oficial 919 de 25-mar.-2013 se trata de remediar. Este instrumento de autoridad tiene coherencia con el problema ya que está permitiendo el acceso y la disponibilidad de métodos anticonceptivos en el sistema nacional de salud, pero esta herramienta, por sí sola, no puede solucionar la disponibilidad, ya que está supeditada a un instrumento financiero.

En cuanto al uso de los instrumentos de finanzas en la formulación de la política de prevención de embarazo en adolescentes, se acudió a los recursos fiscales para garantizar el funcionamiento, así que, el Proyecto ENIPLA inicia con un presupuesto \$ de 32 610 421 USD (MSP, MINIEDUC y MIES 2011). Para Plan Familia estaba proyectado una asignación presupuestaria de 24 760 682,06 USD para los años 2016 y 2017 (Presidencia de la República del Ecuador 2015). Y para el año 2023 no registra de asignación presupuestaria para la política de prevención embarazo en adolescente. La asignación presupuestaria para la prevención de embarazo en adolescentes se está usando como un instrumento redistributivo, por lo tanto, tiene coherencia con el problema, pero se ve afectada por la dificultad en los ajustes ante los gastos e ingresos; necesidades y capacidades del Estado.

La política para la prevención de embarazo en adolescentes dentro del proceso de formulación ha pasado por muchas estructuras organizativas, en el proyecto ENIPLA se estructura en torno a tres dimensiones en lo social, salud y educación que en su conjunto forma un Comité de Gestión Interinstitucional (E19), esta estructura permite la coordinación horizontal y mantener un estilo de co-gobierno a nivel meso. Ya para el 2014 con la estrategia Plan familia mediante decreto ejecutivo traspasa la Rectoría hacia el Ejecutivo (E20), esta Rectoría tendría un estilo jerárquico de administración de la política pública, que cumple el rol de control, dirección y subordinación.

Por lo tanto, se ha pasado desde un instrumento que busca co-gobernar con todos los sectores y coherente a la realidad a una jerárquica con poca coordinación sectorial. Por ultimo tenemos al Comité Nacional Interministerial 2018 (E21), es una estructura que abarca cuatro dimensiones: salud, educación, la parte de lo social y justicia, pues esta estructura está centralizada, pero su coordinación es horizontal. En tanto que, en ciertas etapas de la política pública se aborda con una organización coherente a las necesidades del momento, frente a otras que está completamente desequilibradas, como es, la Rectoría presidencial sin la participación sectorial.

## Conclusiones

Ecuador, en la actualidad se encuentra entre los países con las tasas más altas de embarazo en adolescentes, a pesar de que existen esfuerzos encaminados a su lucha. Desde el 2011 se inicia la implementación de la política pública para prevenir el embarazo a temprana edad, que ha trascendido por tres versiones.

En la actualidad se trabaja con la Política Intersectorial De Prevención del Embarazo en Niñas Y Adolescentes 2018- 2025 cuyos resultados no pone en buena posición al Ecuador ya que su implementación se ha retrasado en el contexto de la pandemia COVID19. El modo de evaluación de la política pública en la actualidad es mediante la herramienta Gobierno por Resultados (GPR) cuyo indicador es el porcentaje de Establecimientos del Primer Nivel de Atención en Salud pre-calificados como Servicios de Atención Integrales y Amigables para adolescentes - (SAIAA) que serán reportados cada semestre.

Los instrumentos que se utilizan en la estrategia ENIPLA con mayor énfasis la educocomunicacional está sustentada por la coherencia con la causalidad, instrumento que hace partícipe de forma activa al actor objetivo en el proceso enseñanza-aprendizaje, que luego irrumpe el Programa de Reposicionamiento de la Familia, instrumento que trabaja en procesos de capacitación de formadores y dejando en segundo plano al actor objetivo.

Se encontró que la inestabilidad del instrumento de finanzas, al perder capacidad financiera para mantener la estructura creada, posibilita la desalineación de los instrumentos NATO, ya que netamente dependía de recursos fiscales. Aunque no hay un cambio de instrumento, pero su capacidad resolutive está limitada con el paso del tiempo.

Entonces ¿por qué los cambios en los objetivos y la calibración de instrumentos de la política de prevención en embarazo en adolescentes no modifica los resultados de este problema en Ecuador? Los ajustes de los instrumentos sin base a evidencias debidamente justificadas, ha impedido que los instrumentos actúen en un tiempo prudencial, ya que los mismos debían actuar sobre un problema complejo de origen multicausal. En el análisis del cambio de estrategias con la consecuente redirección de los instrumentos, no se constata discusiones públicas basadas en datos que justifique el redireccionamiento de los instrumentos de la política pública.

Unos de los pilares en la política pública de prevención de embarazo en adolescentes es el instrumento educocomunicacional, al cual necesita fortalecer, en donde el actor objetivo tiene que ser participe y activo en su educación y la difusión del mensaje, recurriendo a la

metodología contemporánea de enseñanza; el aprender haciendo. Es un instrumento maleable, que está sujeto a continuas calibraciones en busca que una mejor actuación sobre la causa.

### **Recomendaciones**

La política pública de prevención de embarazo en adolescentes en Ecuador al cual se ha realizado muchas modificaciones en los instrumentos NATO. Durante la investigación se ha detectado poca información o documentos que hable sobre procesos de evaluación en políticas de prevención de embarazo en adolescentes, por lo que es importante abordar el tema en futuras investigaciones desde esa perspectiva.

La pandemia del COVID 19 ha sido un factor importante en el desequilibrio de los instrumentos NATO, por lo que sería importante abordar en ese contexto el desarrollo de la política pública de prevención de embarazo en adolescentes y como puede pasar de una agenda gubernamental más o menos atendida a una casi olvidada.

En sentido general las investigaciones sobre instrumentos NATO en las políticas de prevención de embarazo en adolescentes no son muy frecuente encontrar en los repositorios de investigaciones por lo que sería importante abordar estos temas en futuras exploraciones en temas sobre salud en adolescentes.

## Referencias

- Acuerdo Nacional por la Constituyente. [2007?]. “Carta sobre Soberanía de los Cuerpos”. Acceso el 12 de febrero de 2023. <https://constituyentejuvenil.wordpress.com/carta-sobre-soberania-de-los-cuerpos/>
- Acuerdo Nacional por la Constituyente Juvenil. [2007?]. “Mandato Juvenil Constituyente” Acceso el 12 de febrero de 2023. [https://constitutionnet.org/sites/default/files/propuesta\\_mandato\\_juvenil.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/propuesta_mandato_juvenil.pdf)
- Asamblea Constituyente. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente.
- Carofiles, Cythia, Marcelo Rodríguez manzilla y Gino Grondna Opazo. 2017. “Acción colectiva juvenil en el proceso constituyente ecuatoriano: sobre potencias, agencias y resistencias”. *Revista Electrónica de Psicología Política*. 39: 1-36. <http://www.psicopol.unsl.edu.ar/pdf/Diciembre2017%20Articulo01.pdf>
- Coalición Popular de Organizaciones Juveniles. 2011. “Nuestra Agenda Intercultural Joven”. Quito: Coalición Popular de Organizaciones Juveniles.
- Freire WB., Ramírez-Luzuriaga MJ., Belmont P., Mendieta MJ., Silva-Jaramillo MK., Romero N., Sáenz K., Piñeiros P., Gómez LF., Monge R. 2014. *Tomo I: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de la población ecuatoriana de cero a 59 años. ENSANUT-ECU 2012*. Quito: Ministerio de Salud Pública, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2019. “Estadísticas Vitales”. agosto 2019. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion\\_y\\_Demografia/Nacimientos\\_Defunciones/2018/Principales\\_resultados\\_nac\\_y\\_def\\_2018.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Nacimientos_Defunciones/2018/Principales_resultados_nac_y_def_2018.pdf)
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2019. “Estadísticas Vitales”. agosto 2020. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion\\_y\\_Demografia/Nacimientos\\_Defunciones/2019/Principales\\_resultados\\_ENV\\_EDF\\_2019.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Nacimientos_Defunciones/2019/Principales_resultados_ENV_EDF_2019.pdf).
- La iniciativa de comunicación. 2014. “Habla serio, sexualidad sin misterios”. *La iniciativa de comunicación*. 26 de abril: <https://www.comminit.com/la/content/habla-serio-sexualidad-sin-misterios>
- Mella, Calorina. 2022. “Siete provincias concentran los casos de embarazo adolescente en Ecuador”. *Primicias*. 29 de enero: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/provincias-concentran-casos-embarazo-adolescentes/>.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2019. *Proforma del Presupuesto General del Estado programa anual de inversiones entidad – cup gastos*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2022. *Proforma 2022*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2018. *Política intersectorial de la prevención del*



- embarazo en niñas y adolescentes Ecuador 2018-2025*. Quito: Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Salud Pública.
- MSP (Ministerio de Salud Pública). 2011. *Acuerdo Ministerial Nro. 00000692 del 11 de agosto 2011* Quito: MSP.
- MSP (Ministerio de salud Pública).2013. *Acuerdo Ministerial 2490 Registro Oficial 919 de 25-mar.-2013 Ultima modificación: 04-ago.-2014*.Quito: MSP.
- MSP (Ministerio de salud Pública). 2015. *Instructivo de Implementación del reglamento para regular el acceso a métodos anticonceptivos - Acuerdo Ministerial 2490*. Quito: Edición General: Dirección Nacional de Normatización. 2015.
- MSP (Ministerio de Salud Pública), MINIEDUC (Ministerio de Educación), MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social). 2011. *Política intersectorial de la prevención del embarazo en niñas y adolescentes Ecuador 2018-2025*. Quito: MSP, MINIEDUC, MIES.
- MSP (Ministerio de Salud Pública), OPS (Organización Panamericana de la Salud). 2022. *Estudio sobre preferencias y/o percepciones en el uso de métodos anticonceptivos modernos (MAC) entre adolescentes, hombres y mujeres, de 10 a 19 años*. Quito: MSP, OPS.
- OMS (Organización Mundial de la Salud).2022. “Adolescent pregnancy”, 15 de septiembre de 2022, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-pregnancy>
- OPS (Organización Panamericana de Salud), Fondo de Población de las naciones Unidas (UNFPA). 2020. “El Embarazo en la Adolescencia en América Latina y el Caribe”. Reseña técnica. 13 de marzo de 2023. OPS, UNFP. [https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/final\\_dec\\_10\\_spanish\\_policy\\_brief\\_design\\_ch\\_adolescent.pdf](https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/final_dec_10_spanish_policy_brief_design_ch_adolescent.pdf)
- Ordóñez-Matamoros, Gonzalo. 2013. “Manual de análisis y diseño de políticas públicas”. Bogotá: Universidad externado de Colombia.
- Peters, Guy. 2018. “Linking policy problems and Policy instruments” en *Policy Problems and Policy design*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. pp. 60-90.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2015. *Proyecto Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia*. Quito: Presidencia de la República del Ecuador.
- Román Lazarte, Víctor Eduardo.2022. “*Embarazo en adolescentes. Análisis de natalidad en Perú y su relación con el Índice de Desarrollo Humano*”. *Ginecol Obstet Mex* 90: 630-638. doi: <https://doi.org/10.24245/gom.v90i8.7799>
- SEMLADES. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: SEMPLADES.
- SERPAJ-E (El Servicio Paz y Justicia del Ecuador). 2012. “Jòvenes de la Coalición Popular de Organizaciones Juveniles, presentan su Agenda a Asambleistas Nacionales”. *Noticias desde la Red*. 7 de noviembre: <https://noticiasdesdelared.blogspot.com/2012/01/jovenes-de-la-coalicion-popular-de.html>
- Te lo ReCordamos. 2011. “*Enlace Ciudadano # 209 #ArchivoHistóricoRC*”.19 de febrero. <https://www.youtube.com/watch?v=4v5P5qrHJPM>

Tiria, Mayra. 2019. “Gobierno de Lenín Moreno eliminó totalmente el presupuesto para prevención del embarazo en niñas y adolescentes”. *Radio Pichincha*. 3 de diciembre: <https://www.radiopichincha.com/gobierno-de-lenin-moreno-elimino-totalmente-el-presupuesto-para-prevencion-del-embarazo-en-ninas-y-adolescentes/>

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas). 2020. *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en adolescentes en Ecuador. Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescentes en países de América Latina y el Caribe – Milena 1.0*. Quito: UNFPA

## Anexo

### Anexo 1: Tabla 1. Clasificación según taxonomía NATO de Instrumentos para la puesta en agenda de la Políticas de Prevención del Embarazo en Adolescentes.

Tipo de recursos	Código	Nombre oficial del instrumento	Descripción del funcionamiento del instrumento (modos específicos de operación)	Fuente	Enlace
Información	E1	Carta sobre Soberanía de los Cuerpos 2007-2008	En los acápite 2do, 4to y 5to Busca que se garantice la educación sexual científica, accesos a los anticonceptivos y que el Estado provea de programas educocomunicativas sobre sexualidad desde una perspectiva integral humanista y de derechos (Acuerdo Nacional por la Constituyente Juvenil [2007?]).	Página web de Acuerdo Nacional por la Constituyente Juvenil	<a href="https://constituyentejuvenil.wordpress.com/carta-sobre-soberania-de-los-cuerpos/">https://constituyentejuvenil.wordpress.com/carta-sobre-soberania-de-los-cuerpos/</a>
	E2	Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional del Buen Vivir) 2009-2013	Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población y como metas se plantea en su inciso 3.4.1. Reducir en 25% el embarazo adolescente al 2013 (SENPLADES 2009).	Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013	<a href="https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/%20Informacion-Legal/Normas-de-Regulacion/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir/Plan+Nacional+del+Buen+Vivir+2009-2013.pdf">https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/%20Informacion-Legal/Normas-de-Regulacion/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir/Plan+Nacional+del+Buen+Vivir+2009-2013.pdf</a>
	E3	Enlace ciudadano N° 209 19 febrero 2011	El presidente Rafael Correa hace referencia sobre la importancia de crear una política pública que abarque la educación sexual y planificación familiar con acceso a métodos anticonceptivo y enfatizan que una de las causas del embarazo en adolescentes es la	YouTube	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=vXjvcC6c9Nk">https://www.youtube.com/watch?v=vXjvcC6c9Nk</a>

			desestructuración de la familia por la migración y otras causas (Te lo ReCordamos 2011).		
Regulación	E4	Mandato Juvenil Constituyente 2008 (21 de enero del 2008)	<p>Propuestas en las dimensiones de salud y educación de la constitución del 1998:</p> <p>La propuesta en la dimensión de educación es, incorporar un Art. en la cual propone que el Estado debe agregar al Sistema Educativo la educación sexual desde el enfoque de derechos. En la dimensión de salud como propuesta es, añadir un acápite en el art.43 en la cual hace referencia sobre la implementación de programas para la prevención y suspensión de embarazo en caso de las víctimas de violencia sexual (Acuerdo Nacional por la Constituyente Juvenil [2007?]).</p>	Constitutionnet	<a href="https://constitutionnet.org/sites/default/files/propuesta_mandato_juvenil.pdf">https://constitutionnet.org/sites/default/files/propuesta_mandato_juvenil.pdf</a>
	E5	Constitución del Ecuador 2008 (entra en vigor el 20 de octubre del 2008)	“Art. 39.- El Estado garantizará los derechos de las jóvenes y los jóvenes, y promoverá su efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular en los espacios del poder público” (Asamblea Constituyente 2008)	Constitución del Ecuador 2008	<a href="https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf">https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf</a>
	E6	Financiamiento central	“Art. 46 incisos segundo y tercero. - Se garantizará desde el Gobierno Central el presupuesto [...] para la implementación de políticas [...] de salud sexual y reproductiva,	Mandato Juvenil Constituyente 2008 (21 de enero del 2008)	<a href="https://constitutionnet.org/sites/default/files/propuesta_mandato_juvenil.pdf">https://constitutionnet.org/sites/default/files/propuesta_mandato_juvenil.pdf</a>

Finanzas			con énfasis en adolescentes y jóvenes” (Acuerdo Nacional por la Constituyente Juvenil [2007?], sec.5).		
	E7	Financiamiento sectorial	Demanda que en sector educación y salud creen rubro:  “En el sector educación generar un rubro para la adquisición de materiales didácticos, para las clases de Educación Integral para la Sexualidad. En el sector salud Apoyar financieramente las actividades que las organizaciones juveniles desarrollen con el objetivo de empoderar a las mujeres jóvenes y a la prevención del embarazo no planificado” (Coalición Popular de Organizaciones Juveniles 2011, 61,71).	Nuestra Agenda Intercultural Joven 2011	<a href="https://proteccionderechosquito.gov.ec/adjuntos/grupos/jovenes/2_AGENDA_INTERCULTURAL_JOVENES.pdf">https://proteccionderechosquito.gov.ec/adjuntos/grupos/jovenes/2_AGENDA_INTERCULTURAL_JOVENES.pdf</a>
	E8	Crear una Mesa Intersectorial	Para implementar estrategias para una adecuada educación integral para la sexualidad científica, donde participen las y los jóvenes (Coalición Popular de Organizaciones Juveniles 2011).	Nuestra Agenda Intercultural Joven 2011	<a href="https://proteccionderechosquito.gov.ec/adjuntos/grupos/jovenes/2_AGENDA_INTERCULTURAL_JOVENES.pdf">https://proteccionderechosquito.gov.ec/adjuntos/grupos/jovenes/2_AGENDA_INTERCULTURAL_JOVENES.pdf</a>
	E9	Adecuar centros de salud especializados para adolescentes y jóvenes	Que garantice la atención especializada y sea sensible al tema étnico, de género, orientación sexual y diversidad cultural (Coalición Popular de Organizaciones Juveniles 2011).	Nuestra Agenda Intercultural Joven 2011	<a href="https://proteccionderechosquito.gov.ec/adjuntos/grupos/jovenes/2_AGENDA_INTERCULTURAL_JOVENES.pdf">https://proteccionderechosquito.gov.ec/adjuntos/grupos/jovenes/2_AGENDA_INTERCULTURAL_JOVENES.pdf</a>

Tabla elaborada por el autor a partir de la tabla entregada por el departamento de docencia de FLACSO

**Anexo 2: Tabla 2. Clasificación según taxonomía NATO de instrumentos de formulación de Políticas de Prevención del Embarazo en Adolescentes.**

Tipo de recursos	Código	Nombre oficial del instrumento	Descripción del funcionamiento del instrumento (modos específicos de operación)	Fuente	Enlace
Información	E10	habla serio, sexualidad sin misterios 2012 Herramienta - educocomunicacional (La Iniciativa de Comunicación 2014).	busca a través de estrategias de comunicación promover el diálogo sobre sexualidad, como una manera efectiva de garantizar los derechos de las personas a la información, la salud sexual y reproductiva y la participación.	La Iniciativa de Comunicación	<a href="https://www.comminit.com/la/content/habla-serio-sexualidad-sin-misterios">https://www.comminit.com/la/content/habla-serio-sexualidad-sin-misterios</a>
	E11	Instructivo de Implementación del Reglamento para regular el acceso a métodos anticonceptivos 2014 (MSP 2015).	Facilitar la implementación del reglamento para regular el acceso a métodos anticonceptivos en el territorio - Acuerdo Ministerial 2490.	Instructivo de Implementación del Reglamento para regular el acceso a Métodos anticonceptivos – Acuerdo Ministerial 2490 2014	<a href="https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2023/01/Instructivo_de_implementacion_del_acuerdo_ministerial_2490_aprobado.pdf">https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2023/01/Instructivo_de_implementacion_del_acuerdo_ministerial_2490_aprobado.pdf</a>
	E12	Programa de reposicionamiento de la familia 2015 -Herramientas de capacitación (Presidencia de la República del Ecuador 2015).	Capacitar a formadores en todas las instituciones, tanto, estatales y particulares, así llegar a fortalecer el rol de la familia como primera escuela de formación en valores de esta manera prevenir el embarazo en adolescentes.	Ficha Informativa de Proyecto 2017	<a href="https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/k_plan_fe_gpr_jul_2017.pdf">https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/k_plan_fe_gpr_jul_2017.pdf</a>
Regulación	E13	Acuerdo Ministerial Nro. 00000692 de 11 de agosto 2011	Art. 1 Ejecutar el Proyecto "Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar, [...] en un lapso aproximado de 3 años, el acceso efectivo a la información,	Acuerdo Ministerial Nro. 00000692 de 11 de agosto 2011	<a href="https://aplicaciones.msp.gob.ec/salud/archivosdigitales/documentosDirecciones/dnn/archivos/ACUERDO+0001+TOMO%2">https://aplicaciones.msp.gob.ec/salud/archivosdigitales/documentosDirecciones/dnn/archivos/ACUERDO+0001+TOMO%2</a>

			orientación, servicios de salud sexual y reproductiva y métodos de anticoncepción, basados en las normas constitucionales (MSP 2011, 2).		002+2011+20191028+0107.pdf
	E14	Decreto-491 de 26 de noviembre del 2014	Decreta que: “Art. 1 Transfiere a la Presidencia la Republica la rectoría, ejecución, competencia, funciones, representación y delegaciones que hasta el momento ejerce el Ministerio coordinador de desarrollo social, [...]” (Presidencia de la República del Ecuador 2015, 2).	Decreto-491 del 26 de noviembre del 2014	<a href="https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/Decreto-491.plan%20familia.DECRETO%20PRESIDENCIAL.pdf.pdf">https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/Decreto-491.plan%20familia.DECRETO%20PRESIDENCIAL.pdf.pdf</a>
	E15	Acuerdo Ministerial 0247 23 de julio del 2018	Acuerda que: Art. 1 Aprobar y expedir La Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2018 – 2025	Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2018 - 2025	<a href="https://ecuador.unfpa.org/es/publications/politica-intersectorial-de-prevención-del-embarazo-en-niñas-y-adolescentes-2018-2025">https://ecuador.unfpa.org/es/publications/politica-intersectorial-de-prevención-del-embarazo-en-niñas-y-adolescentes-2018-2025</a>
Finanzas	E16	Recursos Fiscales 2012	“\$32 610 421,00 (treinta y dos millones seiscientos diez mil cuatrocientos veinte y uno/100 inversión que corresponde a recursos fiscales” (MSP, MINIEDUC y MIES 2011).	Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar (ENIPLA)	<a href="https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/Proyecto_enipla.pdf">https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/Proyecto_enipla.pdf</a>
	E17	Recursos Fiscales 2016	Monto asignado Proyecto Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia fue \$ 24.760.682,06 USD (Presidencia de la República del Ecuador 2015).	Proyecto Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia (Plan Familia)	<a href="https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/Decreto-491.plan%20familia.DECRETO%20PRESIDENCIAL.pdf.pdf">https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/Decreto-491.plan%20familia.DECRETO%20PRESIDENCIAL.pdf.pdf</a>
	E18		Presupuesto planificado para 2020 era de cinco millones 689 dólares. Pero se redujo el 100% (Tiria 2019).	Radio Pichincha	<a href="https://www.radiopichincha.com/gobierno-de-lenin-moreno-elimino-totalmente-el-">https://www.radiopichincha.com/gobierno-de-lenin-moreno-elimino-totalmente-el-</a>

		Proforma presupuestaria 2022			<a href="https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/02/Proforma-presupuestaria-2022.pdf">presupuesto-para-prevencion-del-embarazo-en-ninas-y-adolescentes/</a>
			Servicios de Salud Pública (prevención embarazo adolescente, vacunación infantil, y otros) 13 millones de USD (Ministerio de Economía y Finanzas 2022).	Proforma presupuestaria 2022	<a href="https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/02/Proforma-presupuestaria-2022.pdf">https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/02/Proforma-presupuestaria-2022.pdf</a>
Organización	E19	Comité de gestión interinstitucional y comité ejecutor 2011	El Comité de Gestión Interinstitucional realiza actividades de la gestión técnica y el seguimiento financiero mientras que el Comité Ejecutor coordina la ejecución de las actividades aprobadas en el Comité de Gestión (MSP, MINIEDUC y MIES 2011).	Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar (ENIPLA)	<a href="https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/Proyecto_enipla.pdf">https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/Proyecto_enipla.pdf</a>
	E20	Se crea una Rectoría dentro del Ejecutivo 2014 (Presidencia de la República del Ecuador 2015).	Controla la ejecución del Plan Familia	Decreto-491 del 26 de noviembre del 2014	<a href="https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/Decreto-491.plan%20familia.DECRETO%20PRESIDENCIAL.pdf">https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/Decreto-491.plan%20familia.DECRETO%20PRESIDENCIAL.pdf</a>
	E21	Comité Nacional Interministerial 2018	Conformada por: Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social (MSP et al. 2018)	Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2018 - 2025	<a href="https://ecuador.unfpa.org/es/publications/politica-intersectorial-de-prevencion-del-embarazo-en-ninas-y-adolescentes-2018-2025">https://ecuador.unfpa.org/es/publications/politica-intersectorial-de-prevencion-del-embarazo-en-ninas-y-adolescentes-2018-2025</a>

Tabla elaborada por el autor a partir de la tabla entregada por el departamento de docencia de FLACSO