

**PONTIFICE UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR**  
**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS**  
**ESCUELA DE SOCIOLOGIA Y CIENCIAS POLITICAS**

**DISERTACION PREVIA A LA OBTENCION DEL TITULO DE**  
**SOCIOLOGIA CON MENCIÓN EN DESARROLLO**

**DIMENSION IDEOLÓGICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, ENIPLA Y**  
**PNFF, DURANTE EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA**

**ALEXANDRA PAOLA MANZANO LASCANO**  
**MARJORIE VALERIA OÑA JACHO**

**DIRECTORA: CAROLINA VIOLA**

**QUITO, 2019**

## **AGRADECIMIENTO**

A mi madre, mi padre y mi hermano, que han estado allí apoyándome y aguantándome. Gracias por todo.

A mis amigos y amigas, que me han acompañado en el tortuoso proceso de la tesis y de la vida.

La revolución será feminista o no será.

*Paola Manzano*

## **AGRADECIMIENTO**

A mis abuelos, Eva y Luis, quienes, con ejemplo, me enseñaron el valioso acto de preocuparse y ayudar al otro. A mis padres, Laura y Luis, quienes con amor, esfuerzo y sacrificio nos llevaron, a mí y a mis hermanos, a cumplir nuestras metas. Y, especialmente a mi padre, quien continuó apoyándome y creyendo en mí a pesar de mis errores y malos momentos.

*Valeria Oña*

## CONTENIDO

|  |     |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN .....   | 2   |
| CAPÍTULO 1 .....   | 5   |
| MARCO TEÓRICO: IDEOLOGÍA, DISCURSO Y POLÍTICAS PÚBLICAS .....                            | 5   |
| 1.1 Estado-Ideología .....   | 5   |
| 1.2 Gobierno y Estado Latinoamericano .....  | 10  |
| 1.3 El Espectro y las Políticas Públicas.....  | 12  |
| 1.4 Discurso Ideológico .....  | 20  |
| CAPÍTULO 2 .....   | 27  |
| LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA COMO PROBLEMA PÚBLICO .....                               | 27  |
| 2.1 La sexualidad y su inscripción en la agenda pública internacional .....              | 27  |
| 2.2 Antecedentes históricos de la sexualidad en América Latina .....                     | 33  |
| 2.3 Antecedentes históricos de los Derechos sexuales y reproductivos en el Ecuador ..... | 35  |
| CAPÍTULO 3 .....   | 48  |
| SISTEMATIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENIPLA Y PNFF .....                           | 48  |
| 3.1 Ingreso a la Agenda Pública .....  | 49  |
| 3.2 Definición del Problema .....  | 55  |
| 3.3 Declaración de Decisiones y Acciones.....  | 61  |
| 3.4 Programa Estratégico de Acción (PPA) .....   | 64  |
| 3.5 Los Actores Públicos (APA) .....   | 85  |
| 3.6 Actos Formales y Tipos de Recursos Públicos .....                                    | 92  |
| CAPÍTULO 4 .....   | 102 |
| ANÁLISIS IDEOLÓGICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENIPLA Y PNFF.....                        | 102 |
| 4.1 Análisis de las Diferencias entre las Políticas Públicas.....                        | 103 |
| 4.2 Análisis de Discursos .....  | 110 |
| CAPÍTULO 5 .....   | 121 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....   | 121 |
| 5.1 Conclusiones.....  | 121 |
| 5.2 Recomendaciones.....   | 127 |
| BIBLIOGRAFÍA .....   | 128 |

## GLOSARIO DE SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| ACD      | Análisis Crítico del Discurso   |
| AIE      | Aparatos ideológicos de Estado  |
| APROFA   | Asociación Chilena de Protección a la Familia   |
| BM       | Banco Mundial   |
| CELADA   | Centro Latinoamericano de Demografía  |
| CNIG     | Consejo Nacional para la Igualdad de Género   |
| COIP     | Código Organizo Integral Penal  |
| CONAMU   | Consejo Nacional de Mujeres   |
| DD       | Democracia Delegativa   |
| DD.SS.RR | Derechos Sexuales y Reproductivos   |
| DECE     | Departamentos de Consejería Estudiantil   |
| EBDH     | Enfoque Basado de Derechos Humanos  |
| ELP      | Estrategia de Largo Plazo<br>Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo |
| ENIPLA   | Adolescente   |
| ETS      | Enfermedades de Transmisión Sexual  |
| FGE      | Fiscalía General del Estado   |
| GPR      | Gobierno por Resultados   |
| IAEN     | Instituto de Altos Estudios Nacionales  |
| IPPF     | Federación Internacional de Planificación Familiar - por sus siglas en inglés.                                      |
| IUSSP    | Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población- por sus siglas en inglés.                           |
| MAC      | Métodos Anticonceptivos   |
| MCDS     | Ministerio Coordinador de Desarrollo Social   |
| MIES     | Ministerio de Inclusión Económica y Social  |
| MINEDUC  | Ministerio de Educación   |
| MSP      | Ministerio de Salud Pública   |
| OEA      | Organización de Estados Americanos  |
| PF       | Planificación Familiar  |
| PLANESA  | Plan Nacional para la Educación de la Sexualidad y el Amor  |
| PNBV     | Plan Nacional del Buen Vivir  |
| PNFF     | Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia Ecuador   |
| PRONSA   | Programa Nacional de Educación Sexual y Amor  |
| PSC      | Partido Social Cristiano  |
| SETED    | Secretaría Técnica de Prevención de drogas  |
| TGF      | Tasa Global de Fecundidad   |
| UIICPP   | Unión Internacional para la Investigación Científica de los Problemas de Población                                  |
| UNFPA    | Fondo de Población de las Naciones Unidas   |
| UUFA     | Asociación Uruguaya de Planificación Familiar   |
| VIH      | Virus de la Inmunodeficiencia Humana  |

## INTRODUCCIÓN

Durante varios años el Ecuador ha presentado altas tasas de natalidad en adolescentes; según el informe que UNFPA realizó, “El Poder de Decidir Derechos Reproductivos y Transición Demográfica” (2018), el país se encuentra en el primer lugar en la región, seguido por Honduras y Venezuela en la tasa de embarazos adolescentes. Asimismo, por cada mil mujeres, entre 15 y 19 años, 111 han estado embarazadas entre 2006 y 2015 (UNFPA, 2018). Además, el UNFPA (2018) identifica una correlación entre los casos de embarazos con altos niveles de pobreza y demanda insatisfecha de anticonceptivos -condiciones que se van reproduciendo entre las generaciones-, así como, de políticas públicas ineficientes por parte de los gobiernos.

Adicionalmente, la violencia sexual ha sido otro factor que ha incurrido sobre la problemática del embarazo adolescente; acorde a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (como se citó en Valero, 2019), en el Ecuador de cada 10 denuncias sobre violencia sexual 8 pertenecen a menores de 14 años; a su vez, 7 niñas menores de 14 años son madres cada día (MSP et al., 2018, p. 11).

En respuesta a los informes de UNFPA y al Plan Andino de Prevención del Embarazo en Adolescentes, creado por la misma institución, el 30 de marzo del 2007, la ministra de Salud de ese momento, Caroline Chang, firmo una resolución. En la que se indicaba, como se citó en El universo, 2012, que se “reconoce las consecuencias del embarazo no planificado en adolescentes como una problemática de salud pública dentro de la subregión y se declara como prioritario planes para su prevención” (El Universo, 2012). A partir de allí, en el mismo año, se crea una política pública que atiende, por primera vez, de manera directa esta problemática.

No obstante, luego del 2008, tras la llegada a la presidencia de Rafael Correa (2007-2017), un nuevo marco legal, político y administrativo acompaña las acciones del Estado ecuatoriano. Es así que, como complemento de la política pública del 2007, se crea en el 2010 la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación y Prevención del Embarazo Adolescente (ENIPLA); y, para el 2015 se promueve el Plan Nacional del Fortalecimiento de la Familia (PNFF). Ambas políticas con el mismo objetivo, disminuir las cifras del embarazo adolescente, pero con enfoques completamente distintos. Puesto que, la primera seguía ideales pro derechos, con enfoque de género y de diversidad sexual, mientras que la segunda tenía un corte conservador sobre la sexualidad, especialmente, de la sexualidad adolescente.

Por consiguiente, podemos ver que, dentro del mismo Gobierno de Rafael Correa, se dictaminaron dos políticas públicas contrapuestas; lo que nos muestra que, existen otros elementos de análisis. Entonces, podemos determinar que estas diferencias no están determinadas por el tipo de Gobierno que las genera, cuanto por las ideologías que logran afirmarse, promovidas por múltiples actores con intereses diversos sobre las políticas públicas. Todo aquello, nos ha llevado a plantear la

siguiente pregunta: ¿Cómo la ideología dominante en el Estado y el Gobierno, influencia y da forma a la política pública de prevención del embarazo adolescente en el Ecuador? Para poder responder a esta pregunta, tomaremos varios teóricos que nos permitan analizar los elementos ideológicos, discursivos y las políticas públicas.

Dentro del primer capítulo, en primera instancia, se mostrará la construcción teoría de la Ideología, desde la perspectiva de Althusser (1988) y Zizek (2003); para luego establecer una relación entre la misma, Estado y discurso, para este último desde la teoría de Van Dijk (2003). Después, con el fin de presentar la dinámica de los Estados y gobiernos latinoamericanos se abordará la posición teórica de O'Donnell (1994), Oszlak & O'Donnell (2007), y Pasquino (2011b). Ya para centrarnos en el elemento a analizar, se presentará a las políticas públicas como espectro desde la construcción teórica de Zizek (2003). Desde la óptica de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) se mostrará los elementos para analizar y sistematizar las políticas públicas; asimismo, se tomará en cuenta ciertos postulados teóricos de Sabatier (1988). Finalmente, como metodología de esta disertación se considerará al Análisis Crítico del Discurso, desarrollado por Van Dijk (2003).

En el segundo capítulo, con el fin de entender el surgimiento del fenómeno del embarazo adolescentes, se vio pertinente, en primera instancia, hacer una presentación de los antecedentes históricos de la sexualidad, desde el trabajo realizado por Giddens (1992) y Foucault (2007). Posteriormente, se tratará de hacer un conteo histórico de la incorporación y evolución de los Derechos sexuales y reproductivos, en el plazo internacional y regional; para ello se tomará en cuenta los diversos congresos y conferencias, demográficas, de derechos y a favor de las mujeres. De la misma manera, se presentará instituciones que jugaron un papel muy importante en la incorporación de este tipo de derechos y, trabajaron a favor de la planificación familiar; así como también, actores, quienes bajo sus intereses ejecutaron acciones en contra de la población.

Todo lo anteriormente mencionado, nos facilitara mostrar el proceso de incorporación de los Derechos sexuales y reproductivos en el Ecuador. Para ello, se mostrará cronológicamente, como el Estado ecuatoriano y los diversos gobiernos fueron adoptando acuerdos internacionales en materia de sexualidad a las acciones del Estado; como la creación de constituciones, leyes, normas, planes y programas que acogían y atendían estos tipos de derechos. Vale recalcar que todo este proceso estará envuelto en un contexto político, económico y social que responderán a varias posturas ideológicas.

En el tercer capítulo se mostrará la sistematización de las dos Políticas Públicas, ENIPLA y PNFF, acorde a los elementos analíticos desarrollados por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008). Dentro de esos elementos encontraremos, la manera en cómo cada una de ellas ingreso a la agenda pública, como definieron el problema público a resolver; así también, sus declaraciones de decisiones y acciones. Ya en el proceso de formulación de las políticas públicas, se tomará en cuenta el marco legal que las envolvían, los objetivo que cada una se trazaron, los métodos evaluativos que propusieron; además, de los elementos operativos que diseñaron para intervenir en las acciones del

grupo objetivo. De la misma manera, se identificará las acciones político- administrativo y uso de recursos de cada política; a la vez, se dará a conocer los elementos procedimentales, como los actores públicos que intervendrían en los planes y, por último, los actos formales y tipos de recursos de que utilizaron cada una de ellas.

Ya en el cuarto capítulo, tras haber hecho un recuento histórico de la sexualidad y de los Derechos sexuales y reproductivos y, bajo los postulados teóricos del primer capítulo, se realizará el análisis ideológico de estas políticas públicas. Lo que se pretenderá descubrir, serán los lineamientos ideológicos que siguieron, tanto la ENIPLA, como el PNFF, y las diferencias en su aplicación. Así como, los matices ideológicos que ha tenido el Gobierno de Rafael Correa correspondientes a la aplicación de cada una de las políticas públicas, todo esto, a través del Análisis Crítico de Discurso de dos enlaces ciudadanos: 209 y 413. Finalmente, en el quinto capítulo se dará las conclusiones sobre la influencia ideológica encontradas en ambas políticas públicas y en el Gobierno de Rafael Corea, además, se darán recomendaciones sobre el análisis de políticas públicas en materia de derechos sexuales y reproductivos.

## CAPÍTULO 1.

### MARCO TEÓRICO: IDEOLOGÍA, DISCURSO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El marco que va a delimitar nuestra investigación, nos permita entender cuál es la relación existente entre Estado-Gobierno, como ente que promulga políticas públicas, y la ideología, que se mueve por detrás de la toma de decisiones y que se pone en evidencia en los discursos. Discursos de los principales actores que dirigen la política pública y de quienes se ven afectada por la misma. Para ello, es importante iniciar con lo que se concibe –y lo que, se ha concebido– como Estado, pues muchos autores han pensado a la ideología en función del Estado y de sus instituciones.

#### 1.1 Estado-Ideología

Para empezar, O'Donnell (1978) entiende por Estado “al componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada” (p. 2). Esta dominación es relacional y asimétrica, puesto que surge de una modalidad de vinculación entre sujetos, y del control diferencial de ciertos recursos como: medios de coerción física, económicos, de información e ideológicos que generan una relación de desigualdad. Por ejemplo, en el capitalismo el acceso a los recursos de dominación es notoriamente desigual, resultado de la articulación dispareja de la sociedad en clases sociales (O'Donnell, 1978).

Por otro lado, Marx (como se citó en Althusser, 1988), señala que: el Estado es el Aparato Represivo de Estado, por lo que, se debe diferenciar entre este último y el ejercicio del poder de Estado, el cual responde a los intereses de las clases sociales dominantes y a las luchas de clases en función de sus objetivos.

A su vez, Althusser (1988), retoma los conceptos de Marx pero añade que el Estado no sólo está compuesto del Aparato Represivo de Estado, sino también de Aparatos Ideológicos de Estado (AIE); estos últimos buscan mantener vigente y actualizada una ideología que reproduce las relaciones de producción, bajo la forma de instituciones que mantienen prácticas acordes a esta ideología. Entonces, si se acepta que la clase dominante se mantiene en el poder de Estado; es decir, se encuentra en el Gobierno y, por tanto, dispone del Aparato Represivo de Estado, se admite que forma parte activa en los AIE. En definitiva, la ideología dominante se realiza en los AIE a través de sus contradicciones, puesto que, “los Aparatos Ideológicos de Estado pueden no sólo ser objeto sino también lugar de la lucha de clases” (Althusser, 1988, p. 18).

Por consiguiente, ¿qué se entiende por ideología? En un principio, a partir de 1796 “Cabanis Destutt de Tracy y sus amigos, definieron al término ideología “por objeto la teoría (genética) de las ideas” (Althusser, 1988, p. 28). Marx (como se citó en Zizek, 2003), 50 años más tarde retoma el término y, afirmó que, este emerge sólo desde la división del trabajo y de clase. Por lo que, la ideología surge sólo cuando las ideas son elaboradas por intelectuales con la finalidad de legitimar o

sostener las relaciones de dominación existentes; o sea, asegurar las relaciones de reproducción: de la calificación de la mano de obra y de sumisión a las reglas del orden establecido (Althusser, 1988). En consecuencia, se genera una falsa conciencia que distorsiona la realidad y crea una imagen de un momento histórico, donde se confunden ideas con hechos sociales (Marx & Engels, 1958).

Por lo que, se toma a la ideología, de forma puramente negativa, puesto que afirma: “no es nada en tanto que es puro sueño [...] y no tiene historia, lo cual no quiere decir que no tenga historia, sino que no tiene historia propia” (Althusser, 1988, p. 30) o está fuera de ella. De la misma manera, para Althusser, Marx nunca esboza una teoría general de Ideología, debido a que en su texto *La Ideología Alemana* (Marx & Engels, 1958) desarrolla una teoría explícita que no es marxista. Asimismo, más tarde, en su texto *El Capital* (Marx & Engels, 1867), no parte desde el concepto de ideología en general, sino más bien, nombra a la ideología de los economistas vulgares que se explica así misma, pero no lo que es esta.

Por lo que, Althusser (1988) busca crear una teoría general de la ideología. Parte de la idea que, si bien las ideologías tienen una historia y la ideología en general no la tiene, esta no debe ser vista desde un sentido absolutamente negativo sino positivo. Este nuevo enfoque le permite afirmar que la ideología tiene estructura y funcionamiento, basado en la historia de las sociedades de clase y de lucha; afirmación que la convierte en una realidad no-histórica, lo que la hace omnihistórica, omnipresente, transhistórica e inmutable en su forma.

Althusser (1988) presenta dos tesis, una positiva y una negativa, la primera de ellas asegura que “la ideología es una representación de la relación imaginaria de los individuos con sus condiciones reales de existencia” (p. 32). Dicho de otra manera, gran parte de lo que las ideologías tienen como concepciones del mundo son imaginarias, no corresponden a la realidad y por lo tanto constituyen una ilusión. Empero, estas logran aludir a la realidad y, al momento de interpretarlas, se puede distinguir entre sus postulados la realidad misma de ese mundo, naturaleza y orden social. Aquello mantiene una relación de “ilusión/alusión” (Althusser, 1988, p. 32). Resumiendo, la ideología crea una relación explicativa para la vida cotidiana y de todas sus prácticas económicas, políticas y sociales.

Con respecto a la segunda tesis, la ideología tiene una existencia material a través de las prácticas de los AIE, puesto que inscriben en el individuo una serie de prácticas a seguir -actos que deben ser realizados cuando el individuo cree en las ideas de su conciencia y, supuestamente, de forma libre decide actuar-, reguladas por rituales, que se inscriben en la existencia material de un aparato ideológico (Althusser, 1988). Entre los AIE se destaca la institución educativa, la cual pasa a ser la primera institución de dominación ideológica tras la secularización del Estado moderno, dejando a la religión como una de las instituciones ideológicas de más importancia más no como la principal (Althusser, 1988). De aquí que, para Althusser (como se citó en Zizek, 2003, p. 29) “la

ideología no surge de la “vida misma”, llega a la existencia sólo en la medida en que la sociedad es regulada por el Estado”, así como, el funcionamiento de los AIE (Zizek, 2003).

### *1.1.1 La construcción teórica de la Ideología*

Posterior a ello, Zizek (2003), ve a la ideología como un generador de ideas y regulador de pensamientos entre la relación de “lo imaginable y lo no imaginable, así como los cambios producidos en esta” (p. 7). A diferencia de Althusser, no entiende la ideología como una ilusión sino como una visión parcializada del mundo que no necesariamente debe ser falsa, incluso puede ser cierta, puesto que no importa “sino, el modo como éste contenido se relaciona con la posición subjetiva supuesta por su propio proceso de enunciación” (Zizek, 2003, p. 29). A partir de allí, lo que distancia a Zizek, de los anteriores autores es que no señala la necesidad del Estado para la existencia de la ideología, pero sí lo considera como uno de los pilares fundamentales para el dominio.

Ante esto, Zizek (2003) menciona que bajo la matriz de la ideología puede descubrirse fácilmente una dialéctica entre lo “viejo” y lo “nuevo”. Esto suele generar errores analíticos, al percibir que un acontecimiento crea una era completamente nueva, pero es una continuación del pasado; o a su vez, un acontecimiento que se ajusta exactamente en la lógica del orden existente, se puede percibir como un acontecimiento que genera una ruptura radical. Por lo tanto, según el autor, los análisis críticos sobre la ideología deben ser cuidadosos.

Analíticamente, la ideología se separa en tres momentos conceptuales, mismos que serán clave para el análisis ideológico en nuestra investigación. Zizek (2003) parte del ciclo Hegeliano de doctrina, creencia y ritual, el cual permite hacer un análisis “crítico” de la ideología, mismo que al mostrarse como no ideológico, es eminentemente ideológico, puesto que, quien lo realiza se encuentra bajo la influencia de alguna ideología o toma referencia de conceptualizaciones ideológicamente construidas. Así pues, según Zizek (2003), la paradoja es que “el apartamiento (de lo que experimentamos como) la ideología es la forma precisa en la que nos volvemos sus esclavos” (p. 13).

En un primer momento, está la ideología “en sí”, refiriéndose a la “la noción inmanente de la ideología como una doctrina, un conjunto de ideas, creencias y conceptos” (Zizek, 2003, p. 17), que tiene como finalidad convencernos de su verdad pero que, además, está al servicio de algún interés de poder no confesado. Asimismo, Zizek brinda elementos para el análisis crítico de la ideología; indica que se debe descubrir la tendencia no confesada del texto oficial, lo que se puede lograr a través de sus “rupturas, sus espacios en blancos y sus deslices” (Zizek, 2003, p. 17). Es decir, se debe buscar hacer una lectura de síntomas. Conjuntamente, menciona al discurso, como una argumentación racional a causa de intenciones de poder que, además, es una herramienta para la

crítica a la ideología. Pues, desde su enunciación responde a una ideología ya existente, denominado como una “comunicación simbólica” (Zizek, 2003, p. 18) por el Iluminismo tradicional.

Por otra parte, la ideología “para sí” habla acerca de las diferentes formas de exteriorización de la ideología. Por un lado está la “exterioridad externa”, que son los Aparatos Ideológicos de Estado (AIE), planteados por Althusser (1988) y se resume en su existencia material. Por consiguiente, existe una práctica ideológica de rituales que responden a instituciones, en la presencia masiva del Estado. Estos rituales, a su vez, generan performativamente su propio fundamento ideológico. Asimismo, existe la “exterioridad interna” que son los mecanismos discursivos descentrados -no estatales- que generan el orden simbólico, es decir, el significado (Zizek, 2003).

Por otro lado, la exterioridad extratextual, se divide entre la “exterioridad institucional” que domina la vida de los individuos “desde arriba” (los AIE) y la exterioridad que emerge “desde abajo”, “espontáneamente” (Zizek, 2003, p. 23), fuera de la actividad extrainstitucional de los individuos -el fetichismo de las mercancías, como mencionaba Marx-. Estas nociones -últimas- que se contraponen en la ideología, entre la materialidad que corresponde siempre-ya a la ideología como tal y la ideología que siempre-ya corresponde a la materialidad como tal. Esta oposición, es -en definitiva- entre Estado y el Mercado.

Por último, en un tercer momento se encuentra la ideología “como reflejo sobre sí misma”; cuando la ideología ya exteriorizada “parece reflejarse sobre sí misma” (Zizek, 2003, p. 23), “lo que produce es la desintegración, la autolimitación y la autodispersión de la noción de ideología” (Zizek, 2003, p. 23). Esta noción lo que busca es explicar es la interiorización de la ideología en sí misma del individuo, pero a través de su dispersión en él mismo.

Por otra parte, Van Dijk (2003) elabora otra teoría general de la ideología bajo una doble cualidad: Social y Cognitiva. Esta estructuralmente se compone de: memoria social, cognición social y representación social. Dichos elementos, son compartidos entre los miembros de un grupo quienes los aprenden socialmente y los representan de manera colectiva; por ejemplo, el lenguaje (Van Dijk, 2003).

No obstante, estos elementos necesitan estar previamente distribuidos entre las mentes de los individuos como componentes o fundamento común, mismo que se compone de dos tipos de memorias: episódica y social - ambas pertenecientes a la Memoria de largo Plazo-. El primer componente, corresponde a los recuerdos personales, autobiográficos y subjetivos que registran las experiencias personales. El segundo, posee un sistema central de representaciones mentales llamado conocimiento sociocultural, refiriéndose a creencias compartidas sobre la mayor parte de los aspectos del mundo y de la vida cotidiana. En consecuencia, ambas memorias explican el mundo, guían la interpretación de los acontecimientos y condicionar las prácticas sociales (Van Dijk, 2003).

Después de todo, si bien el fundamento común son creencias generalmente encontradas en una cultura no todos las aceptan, lo que da como resultado diferentes opiniones, conflictos y luchas

que determina actitudes sociales y de grupo. En consecuencia, surgen varias ideologías que son defendidas por los diferentes grupos creando así una relación de polarización entre nosotros y ellos. Entonces, podemos afirmar que, la ideología “son creencias compartidas socialmente que se asocian a las propiedades características de un grupo, como la identidad, posición en la sociedad, intereses y objetivos, y relaciones con otros grupos” (Van Dijk, 2003, p. 20)

Adicionalmente, Van Dijk desarrolla las categorías del esquema de Ideología, que definen las propiedades básicas del grupo social en los conceptos de creencias sociales de un grupo, la identidad y la identificación de los miembros. Se esquematiza con seis categorías que no solo organiza la acción colectiva e individual sino también las ideologías de la mente.

La primera categoría se describe bajo los criterios de pertinencia, en otras palabras “¿Quién (no) pertenece al grupo?”; luego está la categoría que determina los objetivos generales, en otras palabras “¿Que queremos?” Y por último, la categoría de posición, refiriéndose a “¿Cuáles son nuestras relaciones con los demás?” (Van Dijk, 2003, p. 27). Con estas categorías se puede concluir que “una ideología es una de las formas básicas de cognición social que define la identidad de un grupo y, por consiguiente, los sentimientos subjetivos de la identidad social de sus miembros” (Van Dijk, 2003, p. 28) que los lleva a definir sus acciones y prácticas.

### *1.1.2 Ideología y Discurso*

Por otra parte, Van Dijk (2003), desarrolla el término: modelos mentales -mismos que hacen parte de la memoria episódica- como la primera herramienta o nexo para relacionar la ideología con el discurso, puesto que fundamentan la producción y composición de la acción y del discurso.

Dichos modelos son representaciones episódicas de los acontecimientos en los que se participa diariamente. Estos acontecimientos poseen categorías como: escenario (espacio y tiempo), participantes (objetos y personas) y el acontecimiento en sí, que permiten el procesamiento de la información. De igual forma, proporcionan afirmaciones de creencias generales, aludiendo a experiencias específicas y abstractas incluidas las cogniciones sociales. Resumiendo, los modelos mentales son un trasfondo que nos dirige a un conocimiento general que nos deja interpretar los hechos de la realidad (Van Dijk, 2003).

Si bien, la influencia de la ideología sobre los modelos mentales no es automática se acepta que en las situaciones cotidianas que vive la gente, se expresa o actúa de acuerdo con diferentes ideologías, en situaciones diferentes no solo un actor sino varios expresan y utilizan las mismas opiniones. Asimismo, los modelos mentales muestran fragmentos de ideologías compartidas socialmente, lo que nos permite tener la capacidad de categorizar e identificar ideologías entre actores; por ejemplo, una mujer que es periodista, al mismo tiempo puede ser socialista y feminista (Van Dijk, 2003).

Entonces, con lo anteriormente explicado, cómo se conecta los modelos con el discurso. Van Dijk (2003) menciona, que una de las maneras es inferir los significados de un discurso (representación semántica) de las proposiciones del modelo. Dichas proposiciones son vistas como “unidades de significado expresadas generalmente mediante una oración simple” (Van Dijk, 2003, p. 25), y que, además, “aportan un formato conveniente: facilita lo que hablemos o escribamos sobre las creencias con un lenguaje natural” (Van Dijk, 2003, p. 26).

Hay que tomar en cuenta, que los modelos generalmente contienen mucha más información que los discursos; es así que, los discursos deben ser vistos como un iceberg que solo expresa ciertos significados mediante proposiciones. Ejemplificando: “Los hombres y las mujeres deberían tener los mismos derechos” (Van Dijk, 2003, p. 26) podemos decir que “los emisores y los receptores de una cultura comparten el mismo fundamento común (libertad), mientras construyen y comprenden el discurso” (Van Dijk, 2003, p. 36). Es decir: “Las representaciones semánticas que definen el significado del discurso solo son una pequeña selección de la información representada en el modelo que se utiliza en la composición del discurso” (Van Dijk, 2003, p. 36).

Continuando, luego de explicar qué es y cómo funciona los modelos mentales surge una pregunta, “¿cómo saben los emisores que información deben incluir en el discurso y qué información puede quedar implícita?” (Van Dijk, 2003, p. 36). Van Dijk (2003) construye el término de Modelos Contextuales, los cuales finalmente explican la vinculación entre cognición social y el discurso. Para explicar este proceso de vinculación retomaremos el término anteriormente mencionado: Fundamento Común. Este permite creer que el emisor conoce sobre las creencias del receptor. El hecho de conocer a una persona implica que conoces el modelo concreto de información de que dispone, lo que nos permite identificar qué información debe o no incluir el discurso. Asimismo, esto permite que los emisores adapten continuamente lo que afirman de lo piensan los receptores y en consecuencia la construcción del discurso.

Finalmente, luego de presentar las visiones sobre Ideología, según Marx, Althusser, Zizek y Van Dijk. Los conceptos que vamos a utilizar a raíz de las explicaciones, es el concepto de Ideología según Zizek (2003), además, de su propuesta de análisis desde la ideología “en sí” y “para sí” que recoge a las nociones de Marx y Althusser. En cuanto Van Dijk (2003) vamos a tomar la visión de relación de polarización en la que se desenvuelve la ideología, vista bajo la forma social y cognitiva expresadas en el discurso.

## **1.2 Gobierno y Estado Latinoamericano**

De acuerdo a Pasquino (2011b) y bajo las nociones de Althusser (1988), Gobierno es el organismo que ejerce el Poder de Estado y, por lo tanto, mantiene el control en el Aparato Represivo de Estado y su dominio en los AIE. Específicamente, en el caso ecuatoriano, el Gobierno se rige a partir de la

división de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La elección de los gobernantes se hace por vía democrática directa, quienes van a cumplir con las funciones del poder ejecutivo-presidente(a) y el poder legislativo-asambleístas, este modelo se denomina Gobierno Presidencial, según Pasquino (2011b).

Por otro lado, las condiciones en las que surge el Estado capitalista-moderno en América Latina tienen un gran distanciamiento de Europa o Norteamérica, en especial, si tenemos en cuenta, el surgimiento y desarrollo de las democracias. En Latinoamérica surge, lo que O'Donnell (1994) denomina como, Democracia Delegativa (DD).

Dicho modelo de democracia, a diferencia de la democracia representativa formal, se caracteriza por el alcance restringido, la debilidad o la baja intensidad de sus instituciones políticas existentes y que, a su vez, muestran cierta indiferencia respecto a fortalecer la institucionalidad política. En consecuencia, quien llegue a la presidencia, mediante votos mayoritarios, obtiene el derecho a gobernar como considere apropiado y modificar la estructura del gobierno; puesto que, representa los “altos intereses de la nación” (O'Donnell, 1994, p. 13). Mientras tanto, las prácticas altamente operativas (no formalizadas) que las suplantán son: “el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción” (O'Donnell, 1994, p. 12). Es así que, este derecho se encuentra solo restringido por las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente (O'Donnell, 1994).

Después de ganadas las elecciones, los votantes se convierten en una audiencia pasiva que vitorea las decisiones del ejecutivo. El presidente, a su vez, se aísla de la mayoría de las instituciones políticas e intereses organizados, asumiendo en su totalidad la responsabilidad por los éxitos y fracasos de las políticas que promulga (O'Donnell, 1994). Es por ello que, no es raro experimentar vaivenes de popularidad en sus mandatos. Los partidos políticos, el congreso, los grupos de interés o las multitudes en las calles, pasan a ser parte de la resistencia al gobierno, lo cual “es obvio” “se debe ignorar” (O'Donnell, 1994, p. 13), por parte del presidente. Usualmente, los partidos, el congreso y la prensa son libres de expresar sus críticas; y las asociaciones de trabajadores y capitalistas “a menudo expresan sus quejas con fuerza” (O'Donnell, 1994, p. 14).

Por un lado, la alta institucionalidad de las Democracias Representativas hace que la toma de decisiones gubernamentales conlleve un mayor tiempo para su materialización, debido a todo el proceso burocrático que tiene que realizar. A diferencia de las DDs, las cuales son capaces de generar una rápida toma de decisiones y materialización; lo que en América Latina se conoce como “decretismo” (O'Donnell, 1978, p. 20), puesto que, sus instituciones son débiles y el congreso se encuentra sujeto a las relaciones de poder. Esto concentra aún más el poder en el ejecutivo. Sin embargo, al ser decisiones unilaterales y apresuradas suelen molestar a intereses importantes que se movilizan políticamente e impiden que las decisiones puedan materializarse y a consecuencia de ello tomar decisiones con aún menos popularidad (O'Donnell, 1994).

De la misma manera, como señala Pasquino (2011b), las organizaciones partidistas juegan un papel fundamental, pues todos se vuelven -sin distinción- “buscadores de votos” (p. 231). No sólo con la finalidad de alcanzar la presidencia, sino, de obtener la mayor cantidad de escaños en la asamblea y de esta forma plasmar su propio programa, sin acuerdos ni concesiones. Para lograr esta finalidad es muy común encontrar “coaliciones de gobierno” (Pasquino, 2011b, p. 231). Igualmente, en las democracias institucionalizadas existe una rendición de cuentas vertical (frente a su electorado) e igualmente horizontal (frente a otras instituciones relativamente autónomas con la facultad de cuestionar y castigar). En cambio, en las DDs, solo existe una floja rendición de cuentas vertical; mientras que, la rendición horizontal es extremadamente débil o no existe (O’Donnell, 1994).

Por consiguiente, a raíz de las DDs, surgen estos Gobiernos modernos en los que se ha experimentado la emergencia de sistemas estatales de dominación más expansivos, comprensivos y burocratizados. Lo que se ha traducido en sistemas que buscan abarcar autoritariamente elementos que estaban “reservados a la sociedad civil” (Oszlak & O’Donnell, 2007, p. 555), es decir, a su vida privada. Dicha burocratización responde a un proceso de “estabilización del contexto social” (Oszlak & O’Donnell, 2007, p. 557), que se vuelve una condición necesaria para el desarrollo de la economía, en un sistema capitalista.

Este proceso solo puede ser garantizado tras una reformulación del poder político de forma que sea más activo, expansivo y penetrante. La consolidación de estos gobiernos ha sido un visible movimiento en toda la región latinoamericana. Estos cumplen con el rol necesario de crear un espacio propicio para el desarrollo de capital internacional y de la burguesía nacional -que se encuentran íntimamente vinculadas-, en una economía que no es desarrollada ni puede reproducir los patrones de los capitalismos centrales (Oszlak & O’Donnell, 2007).

De esta forma, surgen las Políticas Públicas como una forma de intervención directa del Estado capitalista moderno para mantener una estabilidad social. En la dimensión de la burocracia estatal se va materializando esta política y se concreta la relación estado-sociedad civil mediante su distinta toma de posición. Como explica Oszlak (1980), se concreta una constante lucha intra-burocrática, que no es más que el reflejo de otros enfrentamientos sociales entre clases antagónicas; por lo cual la naturaleza del aparato administrativo y productivo resulta afectada.

### **1.3 El Espectro y las Políticas Públicas**

Retomando lo que se ha dicho anteriormente, los AIE y sus prácticas son la realización de una ideología o, lo que es lo mismo, en un aparato y su práctica existe siempre una ideología; tal existencia entonces es material (Althusser, 1988). Al momento en que una ideología es materializada se convierte en, lo que Zizek (2003) denomina, la ideología “para sí”. Bajo esta premisa las políticas públicas son una de las materializaciones de la ideología más evidentes en la modernidad.

Asimismo, las políticas públicas “apuntan a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable” (Subirats et al., 2008, p. 33). Es así que, determinar qué fenómeno es tomado como un problema público y que merezca ser ingresado a la agenda pública y gubernamental, ha sido el resultado de la conjugación entre una pluralidad de actores; quienes han participado activamente en este proceso, y que se concreta en la materialización de una política pública.

Debido a la multiplicidad de actores, se da lugar a interacciones episódicas y ocasionales, a lo que Pasquino (2011a) denomina como “redes temáticas” (p. 8). Estas, están destinadas a ser mostradas en público y durar poco tiempo; generando políticas públicas inestables y mutables que no se pueden controlar, a la vez que, dejan sin solución a muchas problemáticas que deberían ser solucionadas en términos de políticas públicas.

Asimismo, dichas redes están ligadas a las DDs, puesto que, no tienen una fuerte institucionalidad que garantice la participación democrática y su orden. En consecuencia, nos encontramos con situaciones en las que las masas prestan especial atención a fenómenos específicos y por tiempos espontáneos. Es así que, la participación de actores -que no se encuentra canalizada a la institucionalización- interfiere con la práctica de las políticas públicas. Por lo que, el organismo estatal ingresa a la agenda -o no- a los fenómenos que causan furor en la sociedad, así como también las rechaza cuando estas son ignoradas por la sociedad.

Entonces, ¿Por qué un fenómeno social es tomado como una problemática para la sociedad? ¿Qué necesita una problemática para ser considerado relevante? ¿Desde qué momento la problemática necesita una acción estatal como una política pública que la solucione? Para responder a estas preguntas debemos retomar lo que es ideología para Zizek (2003), cuyos postulados crean para nosotros la realidad. La realidad como bien supo explicar Lacan (como se citó en Zizek, 2003), no es la “cosa en sí” (lo real), sino que se encuentra desde “siempre-ya” (p. 31) simbolizada y estructurada por mecanismos simbólicos.

Siendo así, ¿qué es lo real, lo pre-ideológico, lo que no se encuentra simbolizado? La ideología reprime necesariamente lo real, un antagonismo, para poder simbolizar y generar la realidad. En la tradición marxista la lucha de clases es el principio totalizador de la sociedad, lo cual no significa que sea una totalidad racional. De acuerdo a la distinción hegeliana del Sujeto, “la lucha de clases no surge como efecto de un proceso objetivo, sino que está operando siempre-ya en el centro mismo del proceso objetivo en sí” (Zizek, 2003, p. 33). En resumen, decimos que la lucha de clases es lo real, que además según Lacan “permanece idéntico en todos los universos posibles (de observación)” (Zizek, 2003, p. 36).

Es a partir de lo real que se constituye la realidad social simbolizada mediante la distorsión y/o disimulación que denomina Lacan (como se citó en Zizek, 2003), ya que, supone el trauma de la

represión primordial de un antagonismo. Cuando este real se encuentra excluido de la función simbólica retorna bajo el aspecto de “apariciones espectrales” (Zizek, 2003, p. 38). El problema reside en que la simbolización siempre fracasa, pues nunca logra cubrir por completo lo real; lo que siempre supone una deuda simbólica pendiente. Por consiguiente, la espectralidad se representa como aquello que llena el abismo irrepresentable del antagonismo, de lo real no simbolizado (Zizek, 2003). El espectro mismo surge de un temor “de nuestra huida de algo aún más horroroso: la libertad” (Zizek, 2003, p. 38).

Por lo tanto, podemos deducir que los fenómenos sociales que son concebidos como problemáticos en nuestra sociedad, son espectros. Estos vacíos que escapan a la realidad social, buscan por lo mismo ser simbolizados en una ideología resistiendo a su propia causa -lo real, la lucha de clases- brindando una positivización del abismo de la libertad (Zizek, 2003). Las problemáticas sociales buscan ajustarse a la realidad social como espectros que brinden una explicación que fortalezca a la ideología y no modifique su esencia.

Por consiguiente, si las problemáticas sociales son construcciones sociales (espectros) que buscan perpetuar una ideología (la realidad social) y las políticas públicas se basan en esta construcción social que, además, son creadas por el sistema político-administrativo; estas son, finalmente, resultado de construcciones ideológicas. Asimismo, no están determinadas en buscar la causa real de las problemáticas, sino, más bien en brindar una solución empírica de la problemática para mantener así una paz, que se encuentre en sintonía con la realidad social, perpetuando así la ideología en la que está basada.

### *1.3.1 Análisis de Políticas públicas*

A su vez, para que una problemática social merezca una acción política, existen múltiples filtros y pasos administrativos que deben seguir. Para Subirats et al. (2008) en un primer momento son necesarios los síntomas de un problema social, posteriormente la “toma de conciencia” (p. 33) del mismo y el inicio del debate sobre la necesidad de una acción pública. De acuerdo a esto, “las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema político que refleja un problema social -cambiante- que se ha articulado a través de mediadores” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 34).

Al momento de darse paso a las políticas públicas, este se plantea en el marco de un ejercicio redistributivo; es decir, siempre hay “ganadores” y “perdedores”, como lo menciona Schattschneider (como se citó en Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008) en el centro de una “movilización de visiones sesgadas” (p. 35). El escenario social donde se desarrollan las políticas públicas no tiene nada de neutral, debido a que, existen beneficiarios y víctimas; situación que se convierte en problemática. Simultáneamente, es necesario identificar los procesos de cambios -socioeconómicos,

condiciones políticas y sociales- que modifican la política y en consecuencia las políticas públicas. Mismos que, muchas veces causan la interacción estratégica de las personas, quienes quieren entrar en la lucha de poder y en la manera en cómo se concibe el problema.

El análisis de estas condiciones parte desde tres premisas desarrolladas por Sabatier (1988). La primera, menciona que el análisis de estos procesos requiere una perspectiva de tiempo de como mínimo una década, puesto que las políticas necesitan completar su ciclo de formulación, implementación y reformulación para así poder mostrar un análisis de éxito o de fracaso del programa.

La siguiente premisa afirma que, el análisis debe ser visto desde un enfoque de subsistemas de política; o sea, interacción de actores, provenientes de organizaciones o instituciones públicas o privadas, quienes pueden estar interesados en el área política y en el problema a tratar. Así también, estos subsistemas deben ampliarse a partir de la noción tradicional de triángulo de hierro, el cual determina la intervención de una diversidad de actores -ya sean científicos, periodistas, comités legislativos o investigadores-, como esencial para la generación, difusión y evaluación de políticas (Sabatier, 1988).

Como tercera condición, se menciona que las políticas públicas pueden ser vistas como un conjunto de valores, propiedades y suposiciones causales; en otras palabras, mapear creencias y políticas en el mismo lienzo, esto proporciona un vehículo para evaluar la influencia de varios actores dentro de la política pública (Sabatier, 1988).

De la misma manera, (Subirats et al., 2008), formula una definición de política pública, que servirá para su análisis:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (pg. 33).

De acuerdo a este concepto podemos destacar cuales son los elementos clave que constituyen a la política pública, según los autores (Subirats et al., 2008):

1. La política pública busca resolver o solucionar un problema reconocido políticamente como público.

2. La política pública identifica grupos-objetivos a quienes se busca orientar o modificar su conducta, ya sea de manera directa o indirecta, debido a que su comportamiento supone genera el problema que se trata de resolver.
3. La política pública de partir desde cierta coherencia, es decir, desde una base conceptual, al menos intencionalmente.
4. La política pública construye un conjunto de diversas acciones y decisiones pero que no llegue a ser una declaración muy amplia o genérica.
5. Este conjunto de decisiones maneja un programa de intervenciones más o menos concretas e individualizadas.
6. Estas acciones solo pueden considerarse una política pública en la medida en que quienes las toman y las que llevan a cabo lo hagan desde su condición de actores públicos.
7. La política pública supone la producción de actos formales u outputs que pretenden orientar el comportamiento del grupo-objetivo.
8. Las formas de acción de la política pública pueden ser tanto incentivadora como coercitiva. De esta forma muchas de las intervenciones públicas se llevan a cabo a través de contratos entre el Estado y otras administraciones públicas o privadas.

De la misma manera, la política pública sigue una secuencia esbozada por Subirats et al. (2008), la cual se constituye de las siguientes fases:

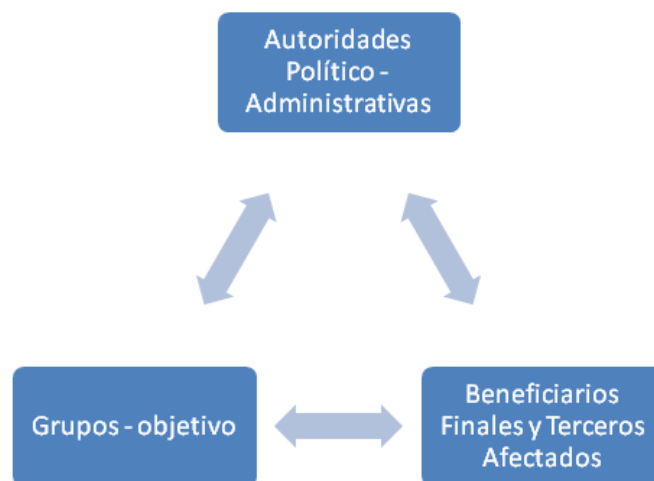
1. La fase de surgimiento y de percepción de los problemas surge cuando una determinada problemática, socialmente construida, produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción. Este puede ser analizado desde cuatro dimensiones: la intensidad, el perímetro o la audiencia, la novedad y la urgencia.
2. La fase de incorporación a la agenda política sucede cuando una problemática es tomada en cuenta por los actores decisivos del sistema político administrativo. Por lo tanto, puede ser tomada como un filtro por parte de los actores públicos. En esta fase existen procesos prototípicos de inclusión en la agenda, que será útiles para analizar el camino recorrido por los actores públicos y privados. Estos no son excluyentes entre sí, se destacan: La mediatización, la movilización o iniciativa externa, la oferta política o competencia electoral, la anticipación interna y la acción corporativista silenciosa.
3. La fase de formulación de la política, busca definir el modelo causal (hipótesis causal dominante) por parte de los actores sociales para pasar la selección de objetivos, instrumentos y procesos a seguir para resolver la problemática.
4. La fase de implementación consiste en adaptar el programa de la política a las situaciones concretas a las que debe enfrentarse, producción de outputs.
5. La fase de evaluación -que a diferencia de otros analistas los autores lo consideran constitutiva a la política- pretende determinar los resultados y efectos de la política pública,

en términos de cambios de conducta de los grupos-objetivos y en términos del grado de resolución del problema.

De estas cinco fases, nos centraremos en: la fase de surgimiento y percepción de los problemas, la fase de incorporación a la agenda política, la fase de formulación de la política y la implementación, al ser oportunas para nuestra disertación. Adicionalmente agregaremos elementos sólo complementarios, que sean pertinentes, correspondientes a las distintas fases.

Los autores clasifican a los actores de manera que sea más fácil su análisis en cuanto a la incidencia que tienen y el papel que ocupan en el proceso de la política pública. Por lo cual, proponen el triángulo de actores de las políticas públicas, que podemos ver a continuación:

**Figura 1: Triángulo de Actores**



*Figura 1.* Triángulo de actores, muestra la relación entre los actores, así como también su dinámica e incidencia en todo proceso de la política pública.

Tomado: Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008

Las autoridades político-administrativas son el conjunto de actores públicos, estructurados por las reglas de derecho, quienes rigen las competencias y los procesos administrativos implicados con la elaboración de políticas públicas; en otras palabras, quienes llevan a cabo las políticas públicas. Asimismo, tienen la responsabilidad pública, bajo la tutela gubernamental, de las direcciones que son políticamente responsables (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008). En algunos de los casos los actores públicos mantienen relación de intereses con los actores privados, donde se ven esquivados los controles administrativos y judiciales; lo cual, resulta en la modificación del accionar público y su capacidad de control político.

Por otra parte, los grupos-objetivos son el grupo de personas físicas o jurídicas cuya conducta se considera como la causa política directa o indirecta del problema colectivo. Motivo por el cual,

las decisiones y acciones de la política pública están orientados a modificar su conducta y por tanto solucionar o mejorar el problema colectivo (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008). La política pública les impone entonces obligaciones o les confiere derechos.

Los beneficiarios finales comprenden a las personas físicas o jurídicas afectadas por el problema colectivo directamente y son quienes pueden beneficiarse en mayor o menor medida de la política pública ejecutada (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008). Los terceros afectados o interesados, a su vez, es el grupo de personas quienes, sin que la política pública este destinada a ellos, su situación individual o colectiva se ve afectada por la misma, ya sea de forma negativa o positiva (Subirats et al., 2008).

Cada uno de estos actores mantiene intereses relacionados a la política pública, por lo cual recurren a ciertos recursos para que sus intereses sean tomados en cuenta en las diferentes etapas de la política pública. La manipulación de recursos, por parte de cada uno de los actores, influencia y modifica desde el principio las políticas públicas. Entre los recursos que se identifica (Subirats et al., 2008).

1. El derecho o el recurso jurídico: son usados a disposición principalmente de los actores públicos, pero no de forma excluyente. Las bases legales y reglamentarias brindan legitimidad a los actores públicos, a la vez, organiza tanto el contenido como los demás recursos en la actuación política administrativa. En estos se puede incluir normativas o beneficios legales para modificar la actuación de los grupos-objetivos
2. El personal o los recursos humanos: se hace presente cuantitativa y cualitativamente; es decir, en la capacidad de reclutamiento y de formación de los actores. En este recurso es muy interesante analizar las movilizaciones ciudadanas organizadas las cuales han logrado modificar una gran cantidad de políticas públicas.
3. El dinero o los recursos económicos: es uno de los recursos más evidentes en políticas públicas, sin este recurso una política pública no puede llevarse a cabo. El tema presupuestario es parte fundamental de los actores públicos y ocasionalmente de los actores privados, por lo que, se considera un acto político. El proceso presupuestario tradicional no permite conocer con certeza cuales han sido las dotaciones financieras de las políticas públicas.
4. La información o los recursos cognitivos: es un elemento básico para la capacidad de intervención de actores público y privados; sin embargo, es escaso y desigual. Interviene en todo el proceso de la política pública y fundamentalmente en la toma de decisiones.
5. La organización o los recursos relacionales o interactivos: constituye desde la capacidad organizativa y redes de interacción que tienen los actores relacionados en la política pública. Para los actores públicos se traduce en la capacidad administrativa interna del programa político administrativo.

6. El consenso o los recursos de confianza: para los autores este recurso es de los que más frecuentemente se intercambian a lo largo de la implementación de las políticas públicas. Cuando este recurso se ausenta provoca la aparición de conflictos y bloqueos.
7. El tiempo o los recursos cronológicos: tiene una connotación negativa para la aplicación de políticas públicas, puesto que, cada política debe cumplir con un presupuesto temporal para su aplicación y funcionamiento.
8. Las infraestructuras o los recursos patrimoniales: engloba al conjunto de bienes tangibles de los que disponen los actores públicos y privados, de los cuales puedan hacer uso o bien les pertenezcan. En estos recursos se incluyen los recursos naturales.
9. El apoyo político o los recursos de mayoría: se refiere a la legitimación primaria y al nivel de aceptabilidad a lo largo del proceso de la política pública, ya sea por el parlamento y/o de forma popular.
10. La fuerza o el recurso violencia: suele utilizarse y en un sistema democráticos, y en casos extremos. Generalmente este recurso se utiliza como amenaza en caso de desobediencia, principalmente en políticas públicas que se basan en obligaciones jurídicas.

Por último, es importante destacar que los actores involucrados en una política pública pueden, durante cada una de las etapas, utilizar a su favor las reglas institucionales vigentes y los recursos que aún no se han explotado para tratar de influenciar el contenido de la etapa en cuestión. Y, por lo tanto, modificar las posteriores etapas de la política pública (Subirats et al., 2008).

Por otro lado, cada política pública tiene un programa de actuación político-administrativo (PPA) en la cual se incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del gobierno y la administración central como del resto de gobiernos y administraciones públicas (Subirats et al., 2008). Este mandato político es considerado necesario para la implementación, bajo una base legal suficientemente legítima (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008). De igual modo, el PPA contiene “los objetivos a alcanzar, así como los derechos y obligaciones impuestos a los grupos objetivos” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 150); igualmente, elementos evaluativos, elementos operativos, el acuerdo de actuación político-administrativo y recursos y, elementos procedimentales.

Asimismo, los instrumentos de intervención y las medidas que se van a aplicar en la política pública se pueden determinar de acuerdo a su grado de amplitud, calidad y centralización. Así también, se pueden distinguir en cuatro grupos -que no se encuentran en su estado puro en la realidad- : la vía reguladora, la vía incentivadora, la vía persuasiva y la provisión directa de bienes y servicios.

Además, la política pública cuenta con el acuerdo político-administrativo (APA) que, “fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político-administrativo” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 114). Por tanto, estos actores, “relacionan los postulados de la política y aplicación concreta

en un lugar determinado” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 168). Sin embargo, el APA no integra solamente a actores públicos, sino, además, a todos los actores privados que tienen responsabilidades delegadas de los poderes públicos para la producción de acciones concretas (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

Para realizar un análisis comparativo, Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008) distinguen las dimensiones internas y externas del APA, los autores señalan que las acciones públicas son sumamente variables de acuerdo a diferentes dimensiones. Entonces, se considera, cinco dimensiones internas que caracterizan la estructura del APA: la cantidad y tipo de actores (mono o plural), el grado de coordinación horizontal (integrado o fragmentado), grado de coordinación vertical (integrado o atomizado), el grado de centralización (centralizado o igualitario) y el grado de politización (politizado o burocrático). Estas dimensiones no son excluyentes unas de otras, pero, nos ayudan a determinar su interrelación y cómo modifican los productos intermedios y finales de la política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

A su vez, distinguen dos dimensiones externas al APA, mismas que hacen referencia a la relación que un APA tiene con los actores públicos y privados que no están directamente involucrados en la política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008). Estas dimensiones son: el contexto que fijan las otras políticas públicas (homogeneidad o heterogeneidad) y el grado de apertura (abierto o cerrado) (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

#### **1.4 Discurso Ideológico**

Como se explicó en el primer apartado del capítulo las ideologías no solo controla lo que decimos o escribimos sino también la manera en cómo lo hacemos, por esta razón, los miembros de un grupo no existen como mentes desconectadas y, es a partir de esta afirmación que, podemos decir que la ideología se desarrolla a través de una estructura social. Las dimensiones sociales en las que la ideología se despliega, desde una mirada sociológica, son el nivel micro y macro.

El nivel micro se refiere a actores sociales en el contexto de situaciones sociales; en otras palabras, prácticas sociales de la interacción cotidiana, donde el discurso es un elemento importante que expresa y reproduce ideologías; ya sea como un monólogo o un diálogo. Por lo que, a medida que las personas actúan como miembros de un grupo social manifiestan ideologías concretas en las acciones y las integraciones, o, también en las prácticas para verbales que acompañan el habla como la gesticulación, expresión facial, postura corporal, etc. De igual manera, se establece una relación en el grupo y entre los grupos mismos que mantiene relaciones de poder como de resistencia.

Por otra parte, el nivel macro corresponde a grupos sociales, instituciones, organizaciones, Estados y sociedades, así como las relaciones entre ellas y con el poder. Por consiguiente, dichos grupos necesitan de criterios - como la permanencia relativa en el grupo- y de ciertos objetivos

comunes que van más allá de una situación o acontecimientos concretos. De la misma manera, los grupos cuentan con una estructura que reflejan los criterios de permanencia, actividades típicas, objetivos específicos, normas y recursos del grupo, todos estos organizan todos los aspectos de la vida cotidiana y las actividades de los miembros del grupo. Conjuntamente, este esquema nos muestra:

Individuos o subgrupos que ocupan posiciones o roles específicos. Existen líderes y seguidores, predicadores e ideólogos. Este tipo de organización es del grupo es vital para la adquisición, propagación, defensa o enseñanza de las ideologías. Los miembros nuevos deben aprender la ideología del grupo. Es posible que esta ideología tenga que defenderse o legitimarse en la esfera pública. Hay que captar nuevos miembros a través de los diferentes tipos de propaganda. Los líderes e ideólogos quizá se vean obligados a enseñar y predicar para mantener viva la ideología. Es decir: la vida ideológica de un grupo se basa en la estructuración compleja de funciones, organizaciones e instituciones y sus correspondientes prácticas cotidianas: ejemplo de ello son las iglesias, los partidos políticos y los movimientos como el feminista, el ecologista, el pacifista o el movimiento a favor de los derechos humanos (Van Dijk, 2003, p. 45).

#### *1.4.1 Metodología de Análisis Crítico del Discurso (ACD)*

El análisis crítico del discurso es el estudio del como grupos poderosos tiene acceso preferente al discurso público como resultado del abuso del poder social, dominio y la desigualdad gracias al acceso privilegiado de recursos sociales escasos como la fuerza, dinero, estatus o conocimiento, todo esto para controlar las creencias y acciones, que se las pueden señalar como ideologías, de la gente en función al interés de grupos dominantes (Van Dijk, 1999).

El discurso está en los dos niveles de la estructura social, ya sea para reafirmar, imponer o reproducir la ideología, pero ¿cómo se accede al discurso y a su control? (Van Dijk, 1999). Para ello, el autor propone cuatro maneras en la que los diferentes niveles pueden relacionarse, y con los cuales se puede analizar: miembros del grupo, relaciones entre acción y proceso, contexto y representaciones sociometales.

Con respecto a la primera modalidad, cada grupo actúa a través de uno de sus miembros, el cual goza de credibilidad, experticia y autoridad, gracias al conocimiento socialmente compartido y de actividades acerca del grupo y roles sociales. En cuanto a las acciones, estas pueden conformar directa o indirectamente procesos o relaciones sociales entre los grupos. Por otro lado, en cuanto al contexto; los emisores son quienes se implican en el discurso, dentro de una estructura de restricciones que ellos consideran relevante o no, en una situación social; asimismo, dicho contexto no debe ser tomado como una “situación social en sí misma que influye objetivamente

nuestra interpretación del discurso, sino la construcción subjetiva de sus rasgos en un modelo mental de contexto” (Van Dijk, 1999, p. 31).

Por último, las representaciones sociometales permiten la vinculación entre los actores, las acciones y los contextos, puesto que es donde la cognición personal y social, se unen y donde, a la vez, los actores sociales se relacionan en ellos mismos; y sus acciones con los grupos y la estructura social, todo esto por medio de modelos mentales (Van Dijk, 1999).

Por otro lado, en la estructura de la ideología del discurso, es necesario aclarar que se debe “buscar las propiedades del discurso que muestren claramente las variaciones ideológicas de los modelos contextuales, los modelos de acontecimientos y las actitudes sociales” (Van Dijk, 2003, p. 56). Luego de ello, las categorías que va a contener el discurso, van a estar en función de la estructura de un grupo, es así que las categorías organizan la información de la siguiente forma (Van Dijk, 2003):

- Pertinencia al grupo: ¿Quiénes somos?, ¿Quién pertenece al grupo?
- Actividades: ¿Que hacemos, planteamos? ¿Que se espera de nosotros?
- Objetivos: ¿Por qué hacemos esto?, ¿Que queremos conseguir?
- Relaciones: ¿Quiénes son nuestros amigos y enemigos? ¿Qué lugar ocupamos en la sociedad?
- Recursos: ¿Que tenemos que los demás no tengan? ¿Que no tenemos que los demás tienen?

Entonces, es evidente que las ideologías organizan a las personas y a la sociedad en base a la polarización (nosotros y ellos). Y, es a partir de allí que la estrategia básica del discurso ideológico se desarrolla en base a hablar de nuestros aspectos positivos y hablar de sus aspectos negativos (Van Dijk, 1999). Empero, esta estrategia solo se refiere al significado, es decir, contenido, lo que la hace ver limitada.

Por lo que, se incorpora nuevos aspectos para analizar la estructura del discurso ideológico, que permiten examinar el contenido léxico y semántico. A la vez, de ampliar las posibilidades de análisis de las variaciones estructurales de los discursos, como resultados de múltiples procedimientos. Por último, analizar la expresión de la ideología en los diferentes niveles del discurso. Para ello se determina ocho puntos de análisis: Significado, estructuras proposicionales, estructuras formales, sintaxis de la oración, formas de discurso, argumentación, retórica y, por último, acción e interacción.

El significado contiene ocho categorías de análisis. El primero es el Tema, mismo que representa la información más importante del discurso y explica que se está tratando, además, de ser la información que más se va a recordar del discurso. Generalmente se utiliza preposiciones, pero en ocasiones solo basta una palabra para expresar todas las ideas contenidas, como, por ejemplo: Derechos sexuales y reproductivos. Igualmente, es importante tipificar la información en función a

lo que queremos dar énfasis. Por ejemplo: en un discurso público que va a ser dirigido a una población infantil, los temas asociados al adultocentrismo se van a tipificar mucho menos (Van Dijk, 2003).

La siguiente categoría es el Nivel de descripción o grado de detalle. Se da muchos o pocos detalles sobre un hecho, o se lo describe de manera más específica o abstracta o general. La cantidad y calidad de los detalles van a estar condicionados si los aspectos a tratar son positivos o negativos dentro del grupo (Van Dijk, 2003). Así, por ejemplo, en el discurso de la rendición de cuentas de un funcionario público, este va a hacer énfasis en los logros alcanzados en su periodo de gestión, mas no en los inconvenientes que se pudieron presentar.

Luego, están las implicaciones y suposiciones, que se refieren a la información que da el receptor de los aspectos negativos de los que están fuera del grupo se van a expresar explícitamente tanto en el lenguaje oral como en el escrito. Es información supuesta o engañosa. Para ilustrarlo mejor, durante la implementación de la ENIPLA, grupos conservadores- específicamente el grupo 14 millones- manifestaron estar en contra de la entrega de anticonceptivos y píldoras abortivas a niños desde los 12 años, por lo que promovieron una manifestación ante dichas acciones del plan. No obstante, dicha afirmación no era cierta puesto que dentro estrategias y actividades del plan no se contempló la entrega de anticonceptivos ni, mucho menos, píldoras abortistas a niños de la mencionada edad (SECOM Ecuador, 2013).

Como cuarta categoría está la Coherencia. Esto quiere decir que los significados de las oraciones de un discurso deben relacionarse de alguna manera entre sí, pero, además el discurso debe tener un modelo de referencia. La coherencia puede ser global o local. La primera se refiere a que un discurso es coherente si trata un tema, pero un discurso es local cuando se refiere a una secuencia de acciones, acontecimientos o situaciones que se interrelacionan (Van Dijk, 2003). Asimismo, hay que respetar las condiciones básicas de la coherencia para aportar un cierto grado de significado a pesar de que dicha coherencia sea controlada ideológicamente gracias a los modelos mentales. O sea, la coherencia es relativa (Van Dijk, 2003).

El quinto punto es la Sinonimia y Paráfrasis, esto implica una variación léxica y estilística que depende del contexto, se puede utilizar varias expresiones o descripciones más o menos sinónimas, pero los significados en el uso y las implicaciones ideológicas serán diferentes. Sirve de ejemplo, por muchos años hablar de sexualidad solo implicaba reproducción, dejando a un lado otros aspectos que integraban la vida sexual del ser humano, como el placer.

El contraste, es la sexta categoría de análisis, y corresponde a la relación de polarización que existe entre los grupos. Por ejemplo, el discurso racista utiliza un sin número de afirmaciones e historias que se organizan según esta forma de contraste: Nosotros trabajamos mucho, ellos son gandules. El siguiente punto son los ejemplos y las ilustraciones, que generalmente son construidas por historias que sirven como premisas de una argumentación; así como también; de evidencia empírica. Dando un ejemplo: dentro del discurso machista, afirman que las mujeres nacieron con

ciertos tipos de habilidades o naturaleza- como el cuidado a un tercero- esta afirmación se basa en los roles de género social e históricamente construidos (Van Dijk, 2003).

Por último, están los tipos de negaciones (Van Dijk, 2003, p. 64):

- Concesión aparente: “Tal vez sean elegantes, pero...”
- Empatía aparente:” Quizás hayan tenido problemas, pero...”
- Apología aparente:” Sabrán perdonarme, pero...”
- Esfuerzo aparente: “Hacemos todo lo que podemos, pero...”
- Transferencia: “Yo no tengo ningún problema con ellos, pero mis clientes...”
- Culpabilizarían de la víctima: “No son ellos los discriminados, ¡somos nosotros!”

Retomando, el segundo punto de análisis es la Estructura Proposicional, la cual muestra que el discurso se organiza a través de una secuencia de proposiciones, misma que tienen una estructura interna y uno de sus principales elementos es el predicado, los cuales son más o menos negativos o positivos en función de las opiniones subyacentes sobre el otro. Así también esta estructura contiene cinco categorías de análisis (Van Dijk, 2003).

La primera son los Actores, mismos que aparecen, en función del texto y contexto, de forma colectiva o individual como miembros de un grupo- nosotros-, y los otros se convierten en un todo homogéneo (Van Dijk, 2003). Para ejemplificar, en muchas ocasiones al hablar de planificación familiar y dar información de contracepción los únicos quienes reciben dicho contenido son las personas adultas, puesto que, se piensa que solo ellos tienen madurez para llevar una vida sexualmente activa; dejando por fuera a jóvenes y adolescentes debido a su inmadurez en tratar dichos temas.

Como segunda categoría esta las Modalidades, la cual se refiere a la forma con la que se presenta el mundo y los hechos, por lo que pueden llegar a legitimar una acción. Por ejemplo, legitimar la violencia policial como necesaria a través de preposiciones como: la policía tuvo que ... (Van Dijk, 2003). La siguiente categoría es la evidencia. Los emisores son responsables de lo que dicen, por lo que es necesario presentar pruebas que ayuden en el debate contra los otros; así como en las otras categorías esta también tiene fundamento ideológico. Por ejemplo, los medios de comunicación constituyen un criterio importante de lo que es evidente (Van Dijk, 2003).

Como cuarta categoría está la ambigüedad y vaguedad, estas se refieren a información difusa como respuesta a una pregunta que no se puede evadir. Esta ambigüedad implica mitigación, eufemismo e indirectamente negación. La última categoría es Topoi, esta está entre la semántica y la retórica, son argumentos “preparados” que no necesitan ser defendidos, puesto que se los considera criterios básicos de la argumentación. Sirve de ejemplo, en ciertas declaraciones como “los jóvenes también tienen derecho a tener conocimiento sobre su sexualidad”, muestra igualdad, protección y garantía en el acceso de los derechos, especialmente, sexuales y reproductivos de los jóvenes.

Las estructuras formales, es el tercer punto de análisis, en este apartado se debe aclarar que las ideologías también afectan a las estructuras formales del lenguaje oral y escrito, o sea, la forma de una frase, oración o argumento; por lo tanto, las estructuras narrativas o argumentativas dentro del discurso. Dentro de estos esquemas hay una serie de categorías que aparecen en un orden jerárquico, que siguen determinadas normas o principios generales, independientemente tanto del contexto como del interlocutor, grupos o ideologías. Para dar un ejemplo, tanto en inglés como en español el artículo siempre precede al nombre: una casa (Van Dijk, 2003). Empero, algunas características del contexto, como la edad, tienen una función ideológica; por ejemplo, una persona adulta utiliza “tu” para dirigirse a un joven o a un niño, mientras los segundos, quizás, ocupen el “usted”.

El siguiente punto de análisis es la sintaxis de la oración, la cual menciona que hay varias estructuras del discurso que pueden tener un mínimo de variación debido al contexto, por lo que “el orden de las palabras en las oraciones marca de diversas formas si el significado que expresamos con ciertas palabras reciben más o menos énfasis y si este énfasis tiene implicaciones ideológicas” (Van Dijk, 2003, p. 70). Para ilustrar mejor, en un titular del diario El Comercio que dice: ENIPLA pasa a llamarse “Plan Familia Ecuador” se lo cambia a “Plan Familia Ecuador será el nuevo plan”, podemos ver que dicho plan es el protagonista del titular no la controversia que se da en el primero debido al remplazo de un plan por el otro (El Comercio, 2015).

Las estructuras formales son el quinto punto de análisis. Este menciona que dentro de la estructura del discurso hay un paralelismo entre información destacable y el resto del texto, a la cual se le puede manipular para determinar la interpretación del texto. Por ejemplo, en el titular “En ENIPLA hubo una “agenda abortista y gay”, dice Rafael Correa”, muestra la concepción completamente negativa que tuvo el ex presidente a la formulación e implementación del mencionado plan, así como también hacia quienes la pusieron en ejecución (El Universo, 2015b). Luego, está la argumentación, que contiene la categoría de análisis falacias. El discurso contiene una estructura argumentativa, por los cuales los emisores intentan hacer que su punto de vista resulte más aceptable o creíble. Asimismo, el contenido de la argumentación depende de las ideologías, pero, la estructura de la misma es independiente de la posición ideológica. Una argumentación puede ser buena o mala, dependiendo, en muchos casos, de la formación, educación o experiencia de los individuos de un grupo o del emisor. Ejemplificando: Desde una postura conservadora el discurso sobre la sexualidad de los jóvenes se puede desarrollar a través de la postergación del inicio de la vida sexual o de la abstinencia para fundamentar que dichos actos ayudarían a prevenir embarazos no deseados o evitar enfermedades de transmisión sexual.

La retórica, es el séptimo punto. Hace referencia al contenido y al significado, mas no a la forma del discurso. El emisor a través del “discurso se centra en figuras que ponen énfasis en nuestros aspectos positivos y en los negativos de los demás, y la inversa” (Van Dijk, 2003, p. 75). Para dar un

ejemplo, dentro del discurso de ciertos grupos conservadores, estos se refieren a los colectivos feministas o pro derechos como “abortistas”, dando a entender que estos últimos solo buscan legalizar el aborto, visto como un acto criminal. Por último, está la Acción e interacción, refiriéndose a la dimensión social del discurso, el cual se lleva a cabo en situaciones específicas, con el fin de conseguir actos de habla determinados con aserción, cuestión, acusación, promesa o amenaza (Van Dijk, 2003).

Asimismo, Zizek (2003) identifica herramientas que serán de utilidad para el análisis de discurso. Entre ellos podemos destacar la naturalización del discurso que utiliza “lugares comunes”, de Oswald Ducrot (como se citó en Zizek, 2003, p. 19) en estos no podemos distinguir una línea divisoria entre argumento y descripción, ya que ambas mantienen una arremetida argumentativa naturalizada que invisibiliza los mecanismos que regulan su eficacia. Como también, es importante mencionar a Michel Pêcheux (como se citó en Zizek, 2003) y el giro lingüístico estricto que le da al análisis de los discursos, al acotar los mecanismos discursivos que generan “evidencia” del Sentido, que se da en la referencia de alguna certeza manifiesta, donde se alude a la noción directa de los hechos, lo que no sucede, pues los hechos son guiados por una red de nociones discursivas.

Por otro lado, Ernesto Laclau (como se citó en Zizek, 2003), realiza su aporte al decir que el significado es un elemento que se encuentra al servicio de los elementos de una ideología, por lo que funcionan como “significantes flotantes” fijado de acuerdo a su articulación hegemónica discursiva. Asimismo, Lacan (como se citó en Zizek, 2003) define dos tipos de significantes en el discurso: el significante-amo y el significante ordinario. El significante-amo representa la “dimensión verdaderamente esencial” (Zizek, 2003, p. 26) de la cual no necesitamos hacer afirmaciones positivas, por este motivo Lacan lo denomina el significante sin significado. Mientras que los significantes ordinarios registran algún conocimiento positivo del tema hablado en el discurso. Por lo tanto, un análisis ideológico del discurso se encuentra entre esta brecha entre la cadena de significantes ordinarios y el excesivo significante-amo.

## CAPÍTULO 2

### LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA COMO PROBLEMA PÚBLICO

Con el fin de entender como el embarazo adolescente se convirtió en un problema político a nivel internacional, regional y nacional, se hace necesario presentar un recuento histórico del término sexualidad. El cual dará paso, tras varias rupturas terminológicas, a la construcción de los Derechos Sexuales y Reproductivos, por medio de hitos, como conferencias internacionales, levantamientos sociales, posturas de ciertos actores con intereses específicos, formulación e implementación de leyes y planes, etc.

#### 2.1 La sexualidad y su inscripción en la agenda pública internacional

Giddens (1992), afirma que, desde el análisis Foucaultiano; la modernidad implica disciplina y control de mecanismos internos, lo que genera cuerpos dóciles, mismos que son controlados y regulados en sus actividades incapacitándolos de actuar espontáneamente por el deseo (Giddens, 1992). No obstante, Giddens aclara que, si bien Foucault presentó como fuerzas activas al poder, el discurso y el cuerpo, este deja a un lado las conexiones que existen entre la sexualidad y el amor romántico (Giddens, 1992). Este último, muy ligado a los cambios en la familia, que con el tiempo, sería afectada por las tendencias a limitar el tamaño de la misma; de esta manera, vinculándola a temas demográficos y posteriormente a métodos modernos de anticoncepción.

Foucault (1977) hace un recorrido histórico de la sexualidad. Comienza con el mundo antiguo, donde el cuidado personal del yo era más importante que el sexo, como respuesta a una existencia estética. Luego, con la llegada del cristianismo, se afirmará una ideología conservadora respecto a la sexualidad; el mandato era renunciar al yo, para separarlo de lo que lo podría oscurecer o alienarlo (Giddens, 1992). En este contexto las iglesias judeocristianas se configuran como los AIE más importantes.

El término sexualidad surge por primera vez en el siglo XIX dentro de la jerga técnica de la biología y zoología y, solo a finales de este siglo fue utilizado para referirse al ser humano (Giddens, 1992). Es así que, la sexualidad emerge como una fuente de preocupación que necesitaba solucionarse, lo que la convirtió en un constructo social que opera en campos de poder y, es visto como un fenómeno cotidiano considerado por miles de libros, artículos y otras fuentes. Empero, no siempre ha sido accesibles a todo público, afectando, especialmente, durante muchos años a las mujeres y a los niños (Giddens, 1992).

De allí que, la intimidad en la modernidad se ha convertido en un constante objeto de estudio y descubrimiento; la cual, según Danny Cifuentes (2016), sufrió una división entre sexualidad y reproducción, que respondió a un proceso histórico en el cual intervinieron varios actores con

distintas posturas simbólicas frente al sexo, como la moral, salud, ambiental, demográfica y de derechos, que marcaron cambios significativos. Sin embargo, hay que señalar que, dicha diferenciación, durante años, fue confusa y mal interpretada, puesto que se implicaba sexualidad con reproducción. Para explicarlo mejor, “la sexualidad surgió como una parte de una diferenciación progresiva del sexo, respecto de las exigencias de la reproducción” (Giddens, 1992, p. 20).

Comenzaremos este recuento histórico desde los años de 1860's, donde Estados Unidos atravesaba la Guerra de la Secesión librada (1861-1865), que dejó un saldo de 1'030.000 bajas; la mayor parte de soldados murieron por enfermedades (Nofi, 2001). Dicho evento hizo que en años posteriores -en el periodo del presidente republicano Ulysses S. Grant (1868)- se genere una política proteccionista para el crecimiento de la industria, siguiendo el camino republicano que había marcado el norte de Estados Unidos (McPherson, 1983).

Por lo tanto, gracias a una fuerte posición de poder por parte de la iglesia protestante, tras la abolición de la esclavitud y, a las puertas de la Segunda Revolución Industrial, el país necesitó una nueva masa de trabajadores para cubrir la demanda generada; en consecuencia, se impulsó una alta tasa de natalidad. Como enuncia Zizek (2003), en la ideología “en sí”, es necesario descubrir los poderes no confesados que se manifiestan detrás de lo explícitamente expresado; es así que, con todo el proceso económico por el cual atravesaba el país se creó un recurso legal, por parte del Gobierno, para asegurar la demanda de mano de obra.

Agregando a lo anterior, Mariarosa Dalla Costa (2004), menciona que al garantizar la acumulación del capital, se debe en primera instancia, asegurar la reproducción social y, las condiciones de estratificación, todo esto por medio de la expropiación continua y progresiva de medios de producción, entre los siglos XVI- XVIII y, en siglos posteriores con la de los derechos individuales y colectivos que aseguran la subsistencia . Debido a esto menciona:

El trabajo doméstico, siendo extraordinariamente productivo puesto que produce y reproduce esa mercancía específica que es la fuerza de trabajo, queda oculto en cuanto tal. Se devalúa en tanto que invisible, en tanto que no pagado y en tanto que ejercido por las mujeres en la soledad del hogar (Dalla Costa, 2009, p. 9).

Por lo que, en 1869 EE. UU, con el apoyo de Anthony Comstock –evangelista, miembro de uno de los AIE más importantes de la época, la Iglesia Protestante–, se impulsó la ley denominada Comstock, la cual prohibió publicar y distribuir información sobre sexo, reproducción o control de la natalidad, lo que hizo casi imposible la planificación familiar (PF) (Knowles, 2009).

Margaret Sanger, mujer estadounidense de finales del siglo XIX -1879- impulsada por las altas tasas de enfermedades ligadas al exceso de partos y la alta incidencia de muertes en los embarazos, partos o abortos, luchó por los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, durante una época donde se esperaba que ellas tuvieran el mayor número de hijos posibles (Knowles, 2009).

Es así que, para 1911, Sanger ya con plena conciencia de situación de las mujeres en la época, escribió el primer artículo informativo sobre el cuerpo de la mujer llamado *What every girl should know* (1914), el cual recibió muchas críticas por ser obsceno para la época. A partir de allí, Sanger comenzó a dar grandes pasos en materia de reproducción como, escribir el libro *Family Limitation* (1916), donde describió métodos más comunes para el control de la natalidad; o ser cabeza de un movimiento por los derechos reproductivos (1917). Y, para 1923 abrir la oficina de investigaciones Clínicas para el Control de natalidad en Nueva York (Knowles, 2009).

Así también, para 1927 promovió la primera conferencia Mundial de Demografía en Ginebra, donde el principal tema a tratar fue el excesivo crecimiento poblacional; tema en el cual se centraron las conferencias, predominantemente científicas y, políticas internacionales de las siguientes décadas. En otras palabras, se institucionalizó la lucha por el control de la natalidad, especialmente en los países en vía de desarrollo como una forma de combatir la pobreza (Pérez, 2007).

Posterior a ello, en 1935, se realiza el segundo congreso de población esta vez impulsado por la Unión Internacional para la Investigación Científica de los Problemas de Población (UIICPP); pero a la vez, este encuentro sirvió como plataforma de propaganda alemana. Teniendo en cuenta que, existió una división en la comunidad científica en la anterior conferencia se realizó una tercera en París dos años más tarde (1937). En dicha ocasión persistieron los discursos sobre construir políticas demográficas, trabajar por la moral demográfica y examinar con detenimiento los problemas cualitativos de la población (Pérez, 2007).

En 1952, Sanger, muy alejada de las ideas de UIICPP, promueve la Primera Conferencia Internacional de Planificación Familiar; además, conforma la Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF), con la ayuda de otras mujeres como: Ottesen, de Suecia y Rama Rua (Knowles, 2009). Esta organización tuvo el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las mujeres a través de ejercer del derecho a decidir sobre su fertilidad. Así también, dicha organización será clave en el ingreso de la planificación familiar en Latinoamérica (Cifuentes, 2016).

Tras culminar la II Guerra Mundial, en Roma (1954) se realizó la cuarta conferencia de Población, esta vez con enfoque político y, por primera vez promovida por la ONU y con la colaboración de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP por sus siglas en inglés). Además, de agencias especializadas en demografía, como la Fundación Ford o Rockefeller y los conocidos Births Controllers, grupos de científicos y estadounidenses ricos (*La Falta de mujeres en Asia y sus consecuencias*, 2019). Dentro de la mencionada conferencia se alertó la escasez de datos e investigaciones y la inexistencia de actividades oficiales dirigidas al control de la fecundidad en el Tercer Mundo (Pérez, 2007).

A partir de este momento, podemos ver una ruptura de conceptos -por parte de Sanger y el movimiento que impulsó-; es decir, de contenido simbólico y de significados hacia lo que es la sexualidad, especialmente, de la mujer. Sanger, busco romper el paradigma objetivamente de dos

discursos ideológicos; el primero ligado a lo conservador fuertemente impulsado desde 1869 y, el segundo ligado a una línea neomalthusiana desde 1927 y con más fuerza en 1954.

Esta última línea, busca aprovecharse del control de la natalidad para beneficio económico, en la relación Mercado-Estado, que mencionaba Zizek (2003) como el fetichismo de la mercancía. Si analizamos bajo el concepto de ideología “para sí” (Zizek, 2003, p. 20), podríamos determinar que esta pugna nace desde abajo, por fuera de lo institucional y, que además, busca modificar en el campo de la exterioridad interna, ciertos significados naturalizados sobre la sexualidad femenina, frente a una exterioridad externa, es decir, de AIE ya establecidos como mencionaría Althusser (1988).

Tras el fin de la guerra de Corea (1953), el país quedó devastado, pero al mismo tiempo tiene una de las tasas más altas del mundo; por lo que EE. UU junto a las ONU y con el respaldo del gobierno, promovieron una de las primeras intervenciones de control demográfico en dicho territorio. Para ello, establecen clínicas móviles y con personal médico- llamados trabajadores de la salud- obligaron la utilización de métodos anticonceptivos, todo esto con el objetivo de controlar la natalidad y mejorar la calidad de vida de la población (*La Falta de mujeres en Asia y sus consecuencias*, 2019).

En 1956, con el auspicio de los Planificadores Familiares de occidente, el doctor estadounidense Sheldon Segal funda un departamento de medicina reproductiva en el Hospital Estatal de Nueva Delhi, donde hizo experimentos con métodos anticonceptivos, como el DIU, en mujeres- pobres y sin formación- de la India sin que el gobierno sepa; lo que posteriormente tuvo repercusiones casi fatales en la salud de dichas mujeres (*La Falta de mujeres en Asia y sus consecuencias*, 2019).

Entrando a los años 60's el boom poblacional comienza y con ello acontecimientos internacionales que marcarían la historia en la Planificación Familiar. El contexto internacional tuvo como base la Guerra Fría y la disputa entre el Capitalismo (EE. UU) y el Comunismo (Unión Soviética). Por un lado, EE. UU y, apoyado por el presidente Lyndon B. Johnson (1963), se pone al frente de la denominada “guerra por el desarrollo”; la cual tenía como enemigos a la pobreza, las epidemias y la disminución de los recursos naturales, todos estos relacionados a la “explosión de la población mundial” (Castro, 2015, p. 96). Es así que, en el vigésimo aniversario de las Naciones Unidas, el presidente Johnson (como se citó en Castro, 2015) menciona que: “Busquemos las respuestas a este supremo reto del futuro. Actuemos sobre la base realista de un hecho: 5 dólares invertidos en el control de natalidad equivalen a 1000 dólares invertidos en planes de desarrollo económico” (p. 99), de esta manera se hace pública la estrategia política a favor del desarrollo.

De la mano con lo anterior, según Banco Mundial en 1969 (como se citó en Castro, 2015) se emite un informe de análisis económico en el que menciona: “el país que lograra reducir su crecimiento demográfico aumentaría su nivel de vida en un 40% en relación con el otro país en el curso de una generación” (p. 100). Es decir, se afirma una brecha de desarrollo entre los países que logran

controlar su natalidad y los que no, pero, a la vez, se acentúa la diferencia y separación de los países ricos con los pobres (Castro, 2015).

Dichas declaraciones y políticas siguieron la línea neomalthusiana de forma más directa y práctica, como fue la disminución de la cantidad de población, en su mayoría pobre de los países periféricos. Según Zizek (2003), el discurso ideológico “en sí”, desde los actores de países occidentales que impulsan las iniciativas, manejado muchas veces desde el mismo Estado conjuntamente con los AIE (ideología “para sí”), plasmada como lucha contra la pobreza, se reviste -una vez más- con intereses ocultos en la relación Estado-Mercado. Relacionada con la ideología liberal.

En 1965, en Belgrado la ONU convoca a la II Conferencia Mundial de Población que será base para que en 1969 se cree el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA por sus siglas en inglés), entidad que impulsó investigaciones para el control de la natalidad; como por ejemplo, el método para determinar el sexo del feto. Posteriormente, este método ayudó a determinar la legalidad del aborto como un método más de anticoncepción en los países en vía de desarrollo - especialmente en Asia- y, así controlar de manera rápida la tasa de natalidad en dichos países. No obstante, por los años 70's, en países de Occidente, colectivos y organizaciones feministas luchan por el derecho a la autodeterminación sobre su sexualidad, como el acceso al aborto (*La Falta de mujeres en Asia y sus consecuencias*, 2019).

Theran (1968), se realiza la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, donde se definió a la planificación familiar como un derecho humano fundamental de los padres, quienes pueden decidir el número de hijos y el intervalo entre los nacimientos. Igualmente se creó un marco de legalidad de la PF y se discutieron temas como la Salud Pública y la muerte de mujeres debido al aborto (Cifuentes, 2016).

A partir de 1968, podemos determinar el segundo momento de ruptura simbólica de la sexualidad ante la ideología “en sí”, la inclusión de la planificación familiar como un derecho y la discusión del derecho al aborto -debate que continúa hasta nuestros días-. Esto agrega un concepto más al significado economicista que se tenía presente, que reside su importancia en la disminución de la pobreza. Dicho momento pasa a ser parte de la “exterioridad externa” (Zizek, 2003) de ciertos organismos internacionales e impulsa hacia su materialización en los Estados.

La tercera conferencia se realiza en Bucarest (1974), que a diferencia de las anteriores esta es netamente política ya que se les da mayor importancia a las delegaciones gubernamentales y sus diferentes posturas. Por un lado, estaba EE. UU quien impulsaba la aprobación de un Plan de Acción como ofensiva anticonceptiva; por el otro, estaba países como China, Brasil y Argentina quienes están en contra a las políticas anticonceptivas; y, por último, la postura pro familia y antiabortista del Vaticano. Pero, finalmente se aprobó la ejecución del Plan de Acción como política de control demográfico y, además, se estableció como el slogan de la conferencia “el mejor contraceptivo es el

desarrollo” (Pérez, 2007). Cabe destacar, que la postura de Iglesia católica se mantuvo durante todos estos años, aunque se reafirma significativamente en esta conferencia.

Para 1984, en México se ejecutó la siguiente conferencia internacional, donde se habló del leve descenso en la tasa de crecimiento anual en la población a partir de las políticas implementadas desde las anteriores conferencias. Asimismo, países de América del Sur solicitaron recursos para invertir en la planificación familiar, argumentando que sin el control de la natalidad sería difícil gobernar (Cifuentes, 2016).

La siguiente conferencia fue en el Cairo el año 1994, dicho encuentro marcó un antes y un después en materia de sexualidad, puesto que se materializó el carácter político que se buscaba en las anteriores conferencias. Por primera vez se da paso de la planificación familiar, a la salud sexual y reproductiva, a más de la protección de los derechos de las mujeres. Creando una tercera ruptura simbólica, que sería la más contundente; conjuntamente, la sexualidad es entendida como el resultado de una construcción social, cultural e histórica y por ende permite incluir diferentes actores en el análisis, sus relaciones, dimensiones y contradicciones (Cifuentes, 2016).

La importancia de esta tercera ruptura reside en que se supera la noción moral del sujeto como culpable del problema, que define de antemano su significado y, por lo tanto, impulsa acciones ante los culpables. Ocultando la necesidad ideológica (Zizek, 2003) es el intrincado análisis histórico-discursivo; es decir, relevan la tarea de análisis de las circunstancias del acto. Por lo cual, aquí se ve la necesidad, no sólo de la planificación familiar, sino además introducir los derechos de las mujeres, aceptando su condición de vulneración de derechos. Así como también, crear un análisis contextual-histórico que arroje resultados de su causalidad, dejando de lado fundamentalismos ideológicos. Tras esta ruptura, sigue años donde el foco de atención se centrará en la reivindicación de la postura de la mujer.

Por otro lado, la ONU desde los años 70’s fomenta las Conferencias Mundiales sobre la mujer cuyo propósito era garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en todos los ámbitos de la vida a través de políticas. La primera que se realizó fue en México en 1975, donde se plantea la necesidad de reestructurar las relaciones económicas internacionales para aumentar las posibilidades de integración de la mujer. La siguiente conferencia fue en Copenhague, en 1980, allí se reconoce la disparidad entre los derechos garantizados y reconocidos de los hombres y de las mujeres (Hernández, López, & Medina Azkue, 2006)

Otro hito de este recuento histórico es Nairobi, 1985, donde se comprobó que los objetivos planteados anteriormente no se cumplieron por lo que dieron nuevas formas de concebir los problemas, entre ellas estaba, entender que el tema de género abarca muchos aspectos. En 1995 se celebró la siguiente conferencia en Beijing, la cual marca un cambio radical puesto que se reconoce la igualdad de género como fundamental para el desarrollo y la paz mundial (Hernández et al., 2006). Esto tendrá un impacto sumamente relevante en las políticas globales respecto a la salud sexual y

reproductiva en los países del Sur, a través del condicionamiento de la recepción de recursos de cooperación a la adopción de estos enfoques y políticas. Este hecho debe verse en su complejidad, así como en las consideraciones positivas y negativas que se derivan de la interacción entre política global y política local.

La historia internacional sobre la sexualidad no es lineal -como pareciera mostrarse- sino, más bien, llena de muchas pugnas entre sectores conservadores, liberales, progresistas y feministas que han logrado modificar y mantener construcciones simbólicas sobre lo relacionado a la sexualidad, y lo que posteriormente, se definirían como problemas públicos.

Como veremos a continuación, muchos de estos procesos internacionales afectaron directamente a los procesos de salud sexual y reproductiva a lo largo de toda Latinoamérica. La aplicación de estas políticas -a nivel de cada país de la región- estaban ligadas, muchas de las veces, en mantener buenas relaciones políticas y económicas con países occidentales. Como bien ejemplifica Zizek (2003), esta intervención occidental, mantiene una legitimación que no deja de ser “ideológica” en la medida en que no menciona los verdaderos motivos de la intervención” (Zizek, 2003, p. 15). Incluso, cuando han declarado sus intereses, eso no ha detenido en absoluto continuar con estos (Zizek, 2003); esto se denota en su declaración de eliminar el subdesarrollo.

Por lo tanto, podemos decir que ha existido –siempre– una alianza entre clases dominantes que cuestionan las actitudes de las clases más populares, de forma que siguen imponiendo su poder y en esta relación, se encuentra intrínseca, la necesidad de la dominación ideológica que la mantenga vigente. Asimismo, surgen grupos que buscan dar alternativa a esta dominación y regresar la vista hacia estas dominaciones –como la del patriarcado–, entre estos se encuentran los grupos feminista que -como hemos podido ver- busca llegar a un análisis más profundo del fenómeno social sin perpetuar ninguna ideología.

## **2.2 Antecedentes históricos de la sexualidad en América Latina**

Es evidente que las medidas de impacto demográfico representaron un dispositivo clave para la regulación de la sexualidad y el disciplinamiento de los cuerpos y, en América Latina tuvo el mismo impacto como en el resto del mundo. Puesto que, los gobiernos desde mitad del siglo XX, ya sea por “el creciente compromiso político de una buena parte de la Iglesia católica, la radicalización de las izquierdas y el surgimiento de sangrientas dictaduras militares que buscaron restablecer el orden social y reafirmar el sistema capitalista” (Felitti, 2009, p. 59), promovieron y legitimaron la creación y el funcionamiento de entidades enfocadas en la planificación familiar. Todos estos proyectos se entrelazaron con programas de desarrollo económico, consideraciones geopolíticas, movilización social, cambios en relaciones y roles de género, así como también, de las estructuras familiares (Felitti, 2009).

De manera más concreta a lo mencionado anteriormente, el presidente John F. Kennedy, con el fin de detener la promoción del comunismo en la América Latina promovió el proyecto Alianza para el Progreso (1961-1970), mismo que tenía como base la Teoría de la modernización. Dicha teoría pretendía ser el reemplazo ideario de “la lucha de clases marxista en pro de una “revolución en libertad”, basada en el progreso y el desarrollo socioeconómico, adaptable a la multiplicidad de realidades latinoamericanas” (Castro, 2015, p. 102). Es así que, en una parte del diseño del proyecto se hace una vinculación con factores de natalidad dentro de las variables de análisis para el desarrollo (Castro, 2015).

Bajo la influencia de la Alianza para el Progreso, en América Latina, el control de la natalidad y población se convirtieron en temas centrales en la agenda política de la región. Es así que, para 1966, en una reunión de la OEA se discutió la relación entre positiva demográfica y desarrollo. Asimismo, en 1968 EE. UU destino casi 25 millones de dólares para programas de ayuda para la región, como proyectos de planificación familiar, investigaciones científicas y estudios sobre la población.

Para dar un ejemplo, en Chile, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) miembro del partido demócrata cristiano- se promovió el programa de Promoción Popular, el cual fue ejecutado, en cuanto a la planificación familiar, por la Asociación Chilena de Protección a la Familia (APROFA) (Castro, 2015.) Según estadística de dicha entidad, “el 50% del financiamiento de la difusión de los métodos de control de natalidad durante el gobierno de Freire estuvo en manos de la Fundación Rockefeller” (Castro, 2015, p. 108).

Es importante añadir que, durante casi los diez años de la ejecución de la Alianza para el progreso, una de sus principales acciones fue la difusión de píldoras anticonceptivas, destinadas principalmente para mujeres entre las clases medias y altas; se calcula “2,5 millones” (Castro, 2015, p. 107) de ellas la utilizaron. Por lo cual, se puede decir que, como se citó en Castro, 2015, “el costo de los programas de cuidado materno y de control de natalidad fue asumido por el gobierno de los Estados Unidos y por fundaciones privadas estadounidenses” (Castro, 2015, p. 108).

Asimismo, en relación con la contracepción forzada a nivel internacional debido a políticas de disminución de la natalidad debido al boom poblacional y la supuesta relación con el subdesarrollo. A lo largo de toda la región se dieron casos de contracepción forzada durante los años 90's. Sin embargo, hay que señalar que la época de los 60's no fue la única en presenciar programas de control demográfico; en Perú, al ex presidente Fujimori (1990-2000) se le acusa de impulsar programas de gobierno de contracepción forzada a más de 300.000 mujeres y alrededor de 30.000 hombres (Banchón, 2011). Según una entrevista realizada a Deutsche Welle Mathilde Damoiseil, directora del documental "Ventre de mujer", menciona que existían cifras a ser alcanzadas de personas esterilizadas, entre los recursos que utilizaban eran la presión, las mentiras y la

desinformación, principalmente a mujeres indígenas que no hablaban español por completo (Banchón, 2011).

Así también, en México, a raíz de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Programa de la Mujer, en 1994 y, años más tarde, en la Comisión Nacional de Arbitraje Médico se recibieron quejas en su mayoría por malas prácticas médicas en partos con consecuencias negativas y muchas veces irreparables para las madres y los niños y niñas, “que suman 72 de un total de 142” (Salinas Berinstáin, 2001, p. 230). Así como, 16 quejas que pertenecían a contracepción forzada (Salinas Berinstáin, 2001).

Por otra parte, con el antecedente de la creación de la ONU y la realización de conferencias de la población, en 1957 en Santiago de Chile se crea- con fondos de las Fundaciones Rockefeller y Ford, además, de la Agencia para el Desarrollo Internacional- el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Entidad que tenía como objetivo realizar estudios y análisis sobre problemas demográficos y brindar esta información a los gobiernos de la región. Todos estos estudios bajo la idea que el crecimiento poblacional implica escasez de recursos; pero, lo que realmente estaba debajo era la preocupación de atentar contra el buen desarrollo del capitalismo; es decir, su relación con la ideología liberal y más tarde del neoliberalismo (Felitti, 2009).

Empero, por los años 70's surgen posturas diferentes, tesis que “aseguran que un alza en los niveles de desarrollo humano sería la mejor manera de controlar la tasa de natalidad” (Felitti, 2009, p. 59) y no de manera contraria. Incluso se reconoce la influencia de la iglesia católica en las decisiones de los gobiernos y de la población. En otras palabras, se pensaba que el “crecimiento demográfico acelerado no era más que un mito creado por el imperialismo” (Felitti, 2009, p. 59). Por lo tanto, este análisis es una muestra crítica hacia la ideología liberal-conservadora, que se apega a creencias religiosas, donde la labor de las iglesias- como AIE- han sido una de las más efectivas a lo largo del tiempo y, como lo mencionaba Althusser (1988), ha intervenido durante muchos años en otro AIE, que es el sistema escolar.

### **2.3 Antecedentes históricos de los Derechos sexuales y reproductivos en el Ecuador**

En Ecuador, desde la colonización, la ideología conservadora – pertenecientes, principalmente a la Iglesia Judeocristiana- fue superior y representó a todos los grupos de poder, quienes establecieron creencias, ritualidades e incluso normativas. No es, sino a partir de 1895, donde la Revolución Liberal logra separar, mediante leyes, al Estado de la Iglesia y, se decreta al primero como laico. En los años posteriores a las pugnas entre liberales y conservadores, el primer sector mantiene un proceso de división interna; mientras que, la burguesía comercial y bancaria preservan su creciente ascenso de importancia (E. Enríquez, 2015).

Asimismo, tras Revolución Juliana (1920) se consiguió derechos importantes para los trabajadores, así como también, para las mujeres, quienes obtuvieron el voto facultativo en 1929 -

y como obligatorio en 1967-, siendo el segundo país en la región en hacerlo, detrás de Uruguay (1927). Sin embargo, para el año 1946, durante la presidencia de José María Velasco Ibarra, se dicta una nueva constitución que retoma los postulados conservadores y, por lo tanto, su hegemonía (E. Enríquez, 2015).

El primero de septiembre de 1965, se crea la Asociación Pro Bienestar de la Familia Ecuatoriana, (APROFE) por medio del acuerdo ministerial No.- 4641 del Gabinete de Prevención Social y Empleo. Dicha asociación estaba previamente respaldada por IPPF, así como también por los doctores Paolo Marangoni y Francisco Parra, quienes lograron conformar la primera asociación sin fines de lucro y apolítica, encargada de la planificación familiar en el Ecuador. Esta asociación tuvo como objetivo “promover a través de servicios médicos y educativos la planificación familiar como el derecho que tienen las mujeres y hombres a decidir libremente sobre el número de hijos e hijas que quieran tener” (APROFE, 2013).

Ya en los años '70, Ecuador participará en encuentros internacionales sobre temáticas demográficas que tratarán el tema de la salud sexual y reproductiva; el primero de ellos fue en Bucarest, en 1974. El delegado fue el Doctor Raúl Maldonado, Ministro de Salud del gobierno de Guillermo Rodríguez Lara. La posición que tuvo el Ecuador frente a este encuentro tuvo tres puntos. En primer lugar, afirmó el apoyo a los lineamientos de la Encíclica Papal *Humanae Vitae* de 1968, en la cual se evidencia la oposición que tenía la Iglesia Católica frente a todo tipo de anticoncepción, sea cual sea su naturaleza. Como segundo, se corroboró la importancia de la educación en los padres, quienes son los que deciden el tamaño de la familia; por último, no se acepta la esterilización involuntaria ni la práctica del aborto ilegal (Cifuentes, 2016). Esta postura denotaba un estrecho acercamiento del Estado con la Iglesia Católica, discurso que se apega a los principios de la ideología conservadora.

Es importante destacar, que durante todo este tiempo, luego del retorno a la democracia, partidos políticos como el Partido Social Cristiano (PSC), la Unión Demócrata Cristiana -que después se llamaría Democracia Popular- y el Partido Conservador Ecuatoriano hegemonizaban la política del país; por lo que, esta última seguía marcada por la iglesia católica (E. Enríquez, 2015). A su vez todos estos sectores, sobretudo el llamado Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana (ARNE), tenían una marcada línea fascista y nazista proveniente del catolicismo político, principalmente de grupos cristianos en Italia y Alemania, por lo que, eran militantes en contra de las organizaciones de izquierda dentro del país (E. Enríquez, 2015).

Hay que mencionar que, el Ecuador fue también parte de otros cinco encuentros internacionales que ya no sólo trataban temáticas demográficas sino también promoción de derechos y erradicación de la violencia contra la mujer. Entre ellos está la Declaración de Alma-Ata URSS en 1974, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, el Plan de acción de la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo El Cairo, la Plataforma de

Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing y la Declaración del Milenio en el 2000 (Cordero, 2017, p. 51).

Gracias a los compromisos adquiridos en las conferencias internacionales el Ecuador comienza a implementar acciones de acuerdo a los lineamientos y directrices de cada encuentro. Por ejemplo, en 1977 se incorpora el documento Crítico del Gobierno Ecuatoriano sobre población en los manuales, normas, métodos y procedimientos técnicos del Ministerio de Salud (Cifuentes, 2016) se añade a la Constitución (1979) el derecho a la Planificación Familiar, a través del Art. 24 en el que se respalda: “la paternidad responsable y la educación para la promoción de la familia, así como se garantiza el derecho de los padres a tener el número de hijos que puedan mantener” (Congreso Nacional, 1979, p. 8). Lo que va acorde con la segunda ruptura internacional.

El 11 de Octubre del mismo año, Jaime Roldós asumió la presidencia de la República. A esto le seguiría el fortalecimiento del Estado y de políticas de carácter social, llegando a crear el Banco Ecuatoriano de Desarrollo y el Plan Nacional de Alfabetización. Roldós fallece en un accidente aéreo en Loja, el 24 de mayo de 1981, en circunstancias que aun generan sospechas (Sarmiento, 2013).

Así también, en 1979, Ministerio de Salud conjuntamente con el Hospital del IESS y el de las Fuerzas Armadas, empiezan a brindar atención y servicios de Planificación Familiar. Es así como, por primera vez, el Ecuador hará uso público de los métodos anticonceptivos en el año de 1988, puesto que anteriormente solo organizaciones privadas como CEMOPLAF lo hacía (INEC, 2008).

Se debe agregar que, los avances señalados anteriormente en gran parte se deben al trabajo elaborado por el CONASA. Organismo que fue creado por el ex presidente Jaime Roldós, en 1980, con el propósito de coordinar todas las instituciones del sector público de salud; no obstante, sólo a partir de 1995 el organismo goza de cierta autonomía y espacio democrático para impulsar y ser base de cambios en el Sistema Nacional de Salud (Organización Panamericana de la Salud, 2007).

Posteriormente, ascendería al poder León Febres Cordero (1984-1988), representante del Partido Social Cristiano, Partido Liberal Radical, Partido Conservador Ecuatoriano, Coalición Institucionalista Democrática, Partido Nacionalista Revolucionario y Federación Nacional Velasquista. Por lo que, durante su gobierno se fundamentó una alianza en el poder en el sector conservador y liberal, así como también, prácticas represivas. Puesto que, “se diseñó y ejecuto una política estatal con la que de manera sistemática y generalizada se cometieron privaciones ilegales de la libertad, torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones” (Comisión de la Verdad, 2010, p. 13). De acuerdo al contexto internacional, y las dictaduras que estallaron a nivel regional, se empieza con la persecución a grupos de izquierda, por lo que -podemos suponer- es por ello la unión que se dio entre grupos conservadores y liberales.

### *2.3.1 Derechos Sexuales y Reproductivos en el Ecuador*

### 2.3.1.1 Reformas y transformaciones, en materia de sexualidad, a finales del Siglo XX

A partir de los 90's, gracias a los esfuerzos de organizaciones no gubernamentales e internacionales y movimientos de mujeres, el Ecuador da pasó al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos. Todo esto dentro de un contexto singular que tiene, según Virginia Gómez (como se citó en Cifuentes, 2016), como base dos parámetros; el primero es el ámbito de salud, donde la oferta médica vinculada a la política se dirige más al lucro en detrimento muchas veces de los derechos. Como segundo, está lo político, que facilita la manifestación de ideologías progresistas o conservadoras que influyen en el accionar de los derechos.

Un ejemplo del último punto señalado fue la Ley, impulsada por Sixto Durán Ballén, llamada: Libertad Educativa de las Familias del Ecuador, en la cual se ordenaba dar dos horas de instrucción religiosa y moral en todos los centros educativos (Cifuentes, 2016). En este momento podemos ver la afirmación de la ideología liberal conservador –dominante– en uno de los AIE más efectivos en la modernidad, como lo mencionaba Althusser (1988) que es el sistema educativo.

En 1997 se destaca la derogación del Art. 516 del código penal que penalizaba las relaciones sexuales entre dos hombres con una pena privativa de 4 a 8 años. Para esto confluyeron varios colectivos, según El Comercio (como se citó en Enríquez, 2015), que recopilaron “1450 firmas” (p. 26) para pedir la inconstitucional del artículo frente al Tribunal de Garantías Constitucionales. Estas demandas terminaran consolidándose en la Constitución de 1998, con la prohibición a la discriminación de la orientación sexual.

Para 1998 Jamil Mahuad- representante del partido político conservador Unidad Popular- asume la presidencia de la república e impulsa reformas neoliberales de los años 90's. Con ello, en 1999 se genera una crisis bancaria, congelando los fondos de reserva y los ahorros bancarios de la ciudadanía. En consecuencia, el 9 de enero del 2000 se produce un cambio de moneda – del sucre al dólar, sumiendo al país en una crisis migratoria sin precedentes. Doce días después- 21 de enero del 2000- la ciudadanía y las organizaciones indígenas derrocaron a Mahuad.

Por otro lado, en 1998, se incorporó a la carta magna los Derechos Sexuales y Reproductivos, dentro del título II, en el artículo 43 donde se menciona que “El Estado promoverá la cultura por la salud y la vida, con énfasis en la educación alimentaria y la nutrición de las madres y niños, y en su salud sexual y reproductiva, mediante la participación de la sociedad y la colaboración de los medios de comunicación social” (Corte Constitucional, 1998, p. 11).

Es así como se consolida el derecho a la educación integral, en la que se tome en cuenta la sexualidad y la participación activa de las familias y la comunidad. Aquello permitió en años posteriores a consolidar avances en materia de derechos sexuales y reproductivos, entre los que se señala: el Plan de Acción Integral a las Adolescentes en Estado de Embarazo, el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género y el Plan para la Erradicación Delitos Sexuales, todos estos

en el 2007 bajo el Acuerdo Ministerial 89 (Ministerio de Educación, 2008). Igualmente, este marco legal sirvió como base para los siguientes avances legales. Para dar un ejemplo, en 1994 se crea la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia; adicionalmente, en 1999 se aprueba el registro sanitario de la píldora oral de emergencia que permitió por primera vez su libre comercialización.

De igual modo, se crean instituciones encargadas en asegurar la incorporación de derechos, con enfoque de género, a planes, programas y proyectos, y brindar asesoría y asistencia técnica para su obligatoria aplicación en todos los organismos del sector público. Este es el caso del CONAMU, Consejo Nacional de las Mujeres, el cual de manera previa sufrió cambios institucionales (1970 y 1984), pero finalmente por decreto ejecutivo No.- 764 en octubre de 1997 se consolidó como tal (CNIG, 2009). Dicho organismo “desarrolló estrategias de incidencia en cuanto a la erradicación de la pobreza y la vigencia de los derechos sexuales, derechos reproductivos y participación política de las mujeres en el Ecuador” (Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, 2011, p. 99). Posteriormente, luego de 10 años de existencia cambia su nombre a Consejo Nacional para la igualdad de Género, en concordancia con las nuevas directrices de la Constitución del 2008.

El 27 de marzo de 1998 se promueve la Ley sobre la Educación de la Sexualidad y el Amor, misma que se base en los artículos 32 y 66 de la constitución de 1998. Dicha ley establece el deber de proteger a la familia como célula fundamental de la sociedad y, además, se concibe a la educación -integral- como derecho irrenunciable de las personas y deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia (Corte Constitucional, 1998). De manera que, esta ley promovió a la educación en sexualidad y el amor como eje transversal de los planes y programas de estudios en todos los centros educativos oficiales o privados. Así también, ésta respondería al respeto a la dignidad de los seres humanos, a la vida, a las culturas existentes, además de la edad de los educadores y al rol esencial de los padres de familia, como orientadores netos de sus hijos (Congreso Nacional, 1998).

Gracias a dicha ley, bajo la rectoría del Ministerio de Educación y Cultura, se crea el Plan Nacional para la Educación de la Sexualidad y el Amor (PLANESA), con el fin de que este defina los lineamientos y estrategias técnico-pedagógica para la educación sobre sexualidad y el amor, la creación de contenidos y programas y, por último, que dicha información incluya tanto a maestros, orientadores vocacionales de los planteles, así como de los padres de familia (Cordero, 2017).

Es así, que dicho plan mantiene muchas similitudes con el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia (PNFF). Juan Pablo Morales señaló, en la página de periodismo digital de Gkillcity (como se citó en el Estrella, 2015), que, lo primero a considerar es que los niños y adolescentes son vistos como sujetos de protección y no de derechos; segundo, se reconoce la existencia de un único modelo de familia, negando así, las familias diversas y, tercero la vinculación de la sexualidad con el amor y negando la faceta del placer. Para ello, hay que mencionar que la Ley sobre la Educación

de la Sexualidad y el Amor, no logró sus objetivos, ya que desde el 2001 hasta el 2010 los embarazos entre niñas y adolescentes entre 10 y 14 años aumentaron un 74% (Estrella, 2015).

Para este punto, es importante ampliar un poco el concepto amor. Según Giddens (1992), en las sociedades modernas hablar de sexo también conlleva hablar de amor, pero sobre todo de comportamientos específicos de hombres y mujeres; es decir, el juego de papeles entre lo masculino y femenino. Según el autor, el término aparece entre los grupos burgueses, quienes bajo, mayoritariamente, las influencias de las novelas -literatura de pasas- difunden el “tener un romance” (Giddens, 1992, p. 19) con ser cortejado.

De esta manera, los lazos de parentesco comienzan a tener otro significado; las esposas y esposos “comienzan a ser vistos como colaboradores en una empresa emocional” (Giddens, 1992, p. 19), donde reciben apoyo emocional y, donde, ya no tienen presiones para construir grandes familias. Es así que, se “presupone que se puede establecer un lazo emocional duradero con el otro sobre la base de unas cualidades intrínsecas en este mismo vínculo” (Giddens, 1992, p. 4). Por consiguiente, este término comienza a tener grandes repercusiones sobre la sexualidad, especialmente, de la mujer, puesto que esta está bajo una sexualidad hegemónica fálica con desmedido predominio masculino (Giddens, 1992).

Por lo tanto, podemos mencionar, que el concepto comúnmente usado del amor, se ha construido como un espectro ideológico (Zizek, 2003) al servicio –especialmente– de la ideología conservadora, machista y patriarcal. Por lo que, esconde la opresión que sufre la mujer en esta relación binomial, que, a su vez, como se mencionó anteriormente con Dalla Costa (2009), también mantiene relación con la reproducción laboral y la reproducción de obreros para el capital; y por ende con el sistema liberal.

#### 2.3.1.2 Reformas y transformaciones, en materia de sexualidad, en el Siglo XXI

En el año 2003 -y de acuerdo con la tercera ruptura simbólica-, como sucesor del PLANESA surge el PRONESA. El cual contempló cuatro ejes temáticos: desarrollo interpersonal, equidad de género, educación sexual y reproductiva y derechos humanos, con el objetivo de “informar, educar, comunicar y orientar en la Educación de la Sexualidad y el amor a los/as niños/as, padres, madres de familia y maestros” (Ministerio de Educación, 2008).

Por otro lado, en la primera década del siglo XXI, el primer cambio significativo fue la Reforma Estructural de la Salud en el Ecuador, en el 2002, donde el principal objetivo era “lograr equidad en la cobertura y el acceso a los servicios de salud a fin de alcanzar cobertura universal en la salud de todos los ecuatorianos” (Ministerio de Salud Pública, 2002, p. 3). Todo esto en base a tres premisas: un acuerdo político de la sociedad ecuatoriana, aplicar un modelo de atención integral, y

como último fomentar una adecuada organización de las instituciones responsables (Ministerio de Salud Pública, 2002).

Posterior a ello, con el auspicio de CONASA se promueve el primer congreso por la salud y la vida en la ciudad de Quito, 2002; dos años más tarde (2004) se realiza el segundo congreso esta vez en Guayaquil. Dichos encuentros nacionales permitieron elaborar y concertar socialmente la política de estado en cuanto a salud y la Agenda en salud; a su vez, integrar los objetivos de desarrollo del Milenio, los derechos sexuales y reproductivos y los temas de financiamiento y la participación en la formación de políticas públicas.

A pesar del proceso de inestabilidad política, que el Ecuador está sufriendo por esos años (OPS & OMS, 2007), como el tiempo post dolarización, la creciente inflación y el derrocamiento presidencial, en el 2007, se lleva a cabo el tercer congreso, mismo que es considerado como la pre-constituyente por la salud e insumo para tratar temas de salud en la Asamblea Nacional Constituyente del 2008 (OPS & OMS, 2007).

En el 2006, se aprueba la Ley Orgánica de Salud, en la cual se consagra la salud como derecho humano fundamental el cual el Estado debe reconocer y garantizar. Dentro del Capítulo II, artículo 6, se determinó como responsabilidad del Estado: “Formular e implementar políticas, programas y acciones de promoción, prevención y atención integral de salud sexual y salud reproductiva de acuerdo al ciclo de vida que permitan la vigencia” (Congreso Nacional, 2006. p. 2); así también, en el Capítulo III, artículo 20, se menciona que las “políticas de salud sexual y reproductiva garantizaran el acceso de hombres y mujeres, incluido adolescentes, a acciones y servicios de salud que aseguren equidad de género, con enfoque pluricultural, y contribuyeron a erradicar conductas de riesgo, violencia, estigmatización y explotación de la sexualidad” (Congreso Nacional, 2006b, p. 3).

Conforme con el cambio de paradigma internacional, existió presión desde organismos internacionales, así como de organizaciones nacionales de la sociedad civil en defensa de los derechos de las mujeres y de los GBLITIQ. Lo que genera una ruptura ideológica en el país, pues la sexualidad ya no es vista sólo para su fin reproductivo, sino como un derecho inherente al ser humano, que además es de salud pública; por lo que, el Estado mantiene la responsabilidad de generar políticas públicas referentes al tema.

Es ante estos cambios que los grupos más radicales en cuanto a la ideología conservadora y liberal (neoliberal), íntimamente ligados a grupos de poder, pierden cierto acceso a varios AIE y, por lo tanto, a la generación de políticas públicas. Sin embargo, -hasta la actualidad- se siguen manteniendo en la esfera pública y política, por lo cual, no se ha podido crear una agenda más radical que avance -de forma más acelerada- en temas de derechos humanos.

Su oposición se fundamenta, en primera instancia desde lo conservador en que la sexualidad es reproductiva y se mantiene permitido sólo en el matrimonio eclesiástico. Mientras tanto, entre el

pensamiento neoliberal, el Estado mantiene un reservado gasto público, por lo que estos fenómenos se privatizan a la vida individual del sujeto y su solución al nivel de adquisición de cada sujeto. En ambos casos, se mantiene un enfoque de dominación hacia la mujer como grupo-objetivo, pues como mencionó Mariarosa Dalla Costa (2009) la mujer reproduce el sistema, en tanto que es vista como el aparato reproductivo de la mano de obra necesaria para el capitalismo. Esta ruptura significa un cambio de enfoque que rompe con estas lógicas de dominación y parte desde los derechos de la mujer.

Con la llegada a la presidencia de Rafael Correa en 2007, se modifica el escenario político, igualmente, se producen cambios estructurales, institucionales y organizativos a nivel de Estado y gobierno; en palabras del mencionado, un proceso de refundación de la patria. Este gobierno formó parte de los llamados gobiernos “progresistas” o “sociales” (Cordero, 2017, p. 54) de América Latina, mismo que mantenían ciertas referencias de izquierda e impulsaron la unión de países de la región.

Es así que, el llamado socialismo del siglo XXI, en un principio tuvo como base intelectuales, activistas y figuras de las nuevas organizaciones ciudadanas. Con la promesa de una nueva era, que promovía la desvinculación a grandes organismos internacionales y países de occidente; y pragmática, para fomentar, bajo la filosofía del Buen Vivir o Sumak Kawsay, la garantía y promoción del goce de los derechos humanos para toda la población (Cordero, 2017)

Es importante mencionar que, Rafael Correa se mantuvo en el poder por 10 años, gracias, entre otras cosas, a la mayoría absoluta que mantuvo en la Asamblea Nacional del Ecuador, durante la mayoría de su periodo presidencial. Para dar un ejemplo, en el 2009, conto con 59 escaños y con una mayoría de GAD’S municipales en todo el país -mayoría que años más tarde perdería-, pertenecientes al partido político Alianza País.

Por otra parte, en el 2007 se impulsa la primera política pública que abordó puntual y extensamente los derechos sexuales y reproductivos, especialmente, de la población femenina. Promovido por el CONASA y dirigido por la Ex Ministra de Salud Pública Caroline Chang, en agosto del 2007 y, luego de un proceso de sociabilización con instituciones estatales y privadas, se emite la política. En un principio fue resultado de los avances alcanzados en las diferentes convenciones, pactos, convenios, planes y leyes que estaban vigentes en el país. Pero, a la vez, dio paso a un nuevo enfoque en la formulación de políticas, puesto que, anteriormente solo se le daba atención a la salud reproductiva más no a la sexual. Es así como, esta última ya es vista como elemento necesario para el desarrollo de la sexualidad saludable de toda la población ecuatoriana (MSP & CONASA, 2007). Esta política pública se muestra como la materialización del cambio de paradigma ideológico a nivel nacional.

Otro rasgo de la mencionada política es la transversalidad en todas las acciones de las instituciones -muchas recientemente creadas- y de la sociedad civil para el pleno ejercicio y goce de derechos como: equidad, calidad y solidaridad. Para lograr tal cometido se toma a la educación como

elemento clave, con información científicamente fundamentada; además de, promover el crecimiento afectivo, personal, familiar, social y la calidad de vida de hombre y mujeres en todas las etapas de su ciclo vital. Por último, se reconoce la diversidad sexual como parte de la convivencia, por lo que se exige equidad, respeto, no discriminación, no violencia y, acceso a iguales oportunidades de desarrollo (MSP & CONASA, 2007).

Como parte del proceso de reorganización del MSP y, con el objetivo de mejorar la eficacia, transparencia y calidad de los servicios, a más de, responder el marco del Plan Andino de prevención de Embarazo Adolescente, se crea en el 2007 la primera política pública de Prevención del Embarazo Adolescente en el Ecuador. Así como también, el Comité de trabajo interinstitucional e intersectorial donde participaron los ministerios de Educación, Inclusión Económica y Social, la Coordinación de Desarrollo Social, además del CONAMU, CNNA, CONASA, UNFPRA, OPS-OMS y UNICEF (MSP, 2007).

Asimismo, se diferencia la manera en como concibe al embarazo adolescente, pues este, es visto como un problema tanto social como individual y familiar. Según datos utilizados en la política, se estima que el 20% de las adolescentes entre 15 a 19 años son madres; adicionalmente se menciona que, esta cifra está dentro del contexto de los sectores más pobre, rural, indígena, afro y con menor nivel de educación; además, del inicio cada vez más temprano de las relaciones sexuales. Por tanto, se considera causa y consecuencia la deserción escolar y laboral, lo que impide la autonomía económica y contribuye a la reproducción de pobreza, así como también, el retraso o modificaciones en los proyectos de vida de este sector de la población (MSP, 2007).

De esta forma, se reafirma el abandono de la figura moral del sujeto culpable y se basa en los antecedentes y contexto del fenómeno social; así como en las causas estructurales del sistema. Ante esto podemos ver que en la pugna ideológica, gubernamental y burocrática, se quita gran parte del poder, a uno de los AIE más poderosos en el país, que es la iglesia católica y, por lo tanto, a todo el sector conservador. Así como también, se genera el acceso de otros actores, provenientes de la sociedad civil; como los gremios de profesionales de salud; las asociaciones, organizaciones y fundaciones en defensa de los derechos de la mujer y los GBLITIQ; fortaleciendo así a otras instituciones democráticas y desplazando, de los AIE, a los grupos liberales, más radicales, y sobre todo a conservadores. Así pues, para esta política pública, se utiliza uno de los AIE más importantes como considera Althusser (1988), que es el sistema educativo.

El plan contuvo tres objetivos a cumplir: el primero de ellos fue la implementación de un Sistema de Información sobre la situación del embarazo adolescente que serviría en la construcción de futuras políticas; como segundo, implementar y fortalecer los servicios de atención integral de calidad para adolescentes en el primer nivel -mismo que corresponde a la dotación de información para la toma de decisiones del paciente- con énfasis en salud sexual y reproductiva y prevención de embarazo adolescente; El tercer objetivo, fue garantizar la participación de los adolescentes en la

elaboración e implementación de políticas públicas (MSP, 2007). Finalmente, hay que mencionar que este plan sería el esqueleto para creación del ENIPLA años más tarde.

Como se ha mencionado anteriormente, la Constitución del 2008 no solo ratifica la salud como derecho y la obligatoriedad del Estado en garantizarla, sino además aclara, según el Art. 32, que el derecho a la salud no puede ser asegurado si no se garantiza de antemano los otros derechos. De ahí la importancia de la intersectorial del gobierno de la llamada Revolución Ciudadana (Serrano & Corral, 2014). Paralelamente, los artículos 66.9 y 66.10, reconocen el “derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias sobre su sexualidad y su vida y orientación sexual”, así como también sobre la “vida reproductiva y a decidir cuantos y cuantas hijos e hijas tener” (Constitución de la República 2008, p. 29).

Conjuntamente, es importante destacar que en el Art. 45 de la Constitución (2008), se menciona la protección de la vida desde la concepción. Por lo tanto, se niega legalmente el aborto voluntario, incluso en casos de violación- cuando la persona no presente discapacidad mental-, con pena privativa hasta de 3 años según el artículo 149 del Código Orgánico Integral Penal (2014). La afirmación de cuidar la vida desde la concepción ha sido históricamente una lucha del sector conservador, aunque en la Constitución (2008) en el Art. 1 menciona que es el Ecuador es un Estado laico.

De la constitución del 2008 surge una nueva función del Estado, Participación Ciudadana, la cual a través del CPCCS busca reconocer, respaldar, promocionar, impulsar y crear los espacios, donde estos procesos de participación ciudadana se den, sobre todo en la gestión de lo público (CPCCS, 2017). En teoría, “los ecuatorianos y las ecuatorianas son convocados para influir en la toma de decisiones del poder público” (Ospina, 2012, p. 149), en otras palabras, en la definición de las políticas públicas.

Por otra parte, según la VII Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil (2004), el Censo de Población y Vivienda (2010), en el Ecuador se hizo aún más evidente la problemática social del embarazo adolescente llevando al Estado a tomar medidas resolutivas más concisas frente el fenómeno.

Según datos de la primera fuente, se identifica un lento descenso, entre el periodo de 1999-2004, en la TFG 3.3 hijos por mujer, pero, se advierte un alarmante incremento, un 75%, en el número de embarazos en mujeres menores de 15 años. Además, se estima que el 63,6% de los nacimientos fueron planeados mientras que el 17,6% fueron “deseado, pero no previsto” y el 18,7% “no deseados”; lo que nos muestra que más de la tercera parte de los nacimientos son derivados en un desequilibrio entre lo que las mujeres planean /desean y lo que efectivamente se observan (MSP, 2005).

A la vez, se identifica que el 96% de las mujeres en edad fértil han oído al menos un método de anticoncepción, de esa cifra el 59% corresponde a métodos modernos, como DIU, condones o

inyecciones; el 14 % son tradicionales (ritmo y retiro) y el 24 % restante se refiere a la esterilización femenina; no obstante, el sector de la población con un bajo porcentaje (56.1%) de uso MAC corresponde a mujeres de 15 a 19 años (MSP, 2005).

Por otro lado, datos del INEC (2010), muestran que la TGF para ese año fue de 2.4 a nivel nacional, mientras que mujeres por NBI Extremo tienen 3.5 hijos, 1.6 más que las mujeres no pobres. Otro dato muestra que, según grupos étnicos las mujeres indígenas tienen 3.3, las afroecuatorianas 2.8 y montubias 2.7; es decir, casi un hijo adicional a la media a nivel nacional. Asimismo, según infografía del INEC (2013), por cada 1000 mujeres de entre 12 y 19 años 107,20 han tenido al menos un hijo, dentro del mismo grupo según el nivel de instrucción 34% asistió al nivel primario y el 56,7% a secundario, el porcentaje va disminuyendo a medida que los años de escolaridad aumentan; adicionalmente, el 77% de las adolescentes madres no asistían a un establecimiento de enseñanza regular. Otros datos muestran que, el 20% de estas mujeres están solteras, el 55% en unión y el 15% estaban casadas. El 77% de este grupo pertenece al grupo de población económicamente inactiva (INEC, 2010).

Las mencionadas cifras más información extra- adquirida por la ex Ministra Coordinadora de Desarrollo Social, Doris Solís- la cual mencionó que el 26% de madres de nacidos vivos son menores de 20 años, y que, más del 17 % de las jóvenes ecuatorianas de entre 15 y 19 años serían ya madres, siendo esto el índice de maternidad adolescente más alto en América Latina sólo detrás de Venezuela, de acuerdo al diario El Universo (como se citó en Enríquez, 2015), impulsó el proceso de formulación de una política pública que atienda y resuelva dichos problemas.

Para el 29 de noviembre del 2012, durante la aplicación de la ENIPLA se firma el acuerdo ministerial 2490 (MSP, 2012), que busca regular el acceso a anticonceptivos, así como su gratuidad y la modalidad de trabajo con adolescentes. Este decreto generó polémica entre los grupos conservadores. Por consiguiente, en junio del 2013 se lleva a cabo el VI Congreso Internacional Próvida realizado en Guayaquil, el cual tuvo la mayor acogida en la historia de los congresos. Los participantes incluyeron, en su mayoría, jóvenes sin distinción de raza, condición social o religión; además de, plataformas participantes como: Frente Joven, 14 Millones, Observatorio Católico, Citizen Go Ecuador, Ecuador Provida, Voluntarios por la Vida, Jóvenes por la Vida. Así como también, personalidades como: Isabel María Salazar, Cristina Franco, Andrés Elías, Juan Carlos Castelblanco, entre otras (Observatorio Católico, 2014).

### *2.3.2 Análisis de la incorporación de los derechos sexuales y reproductivos en el Ecuador.*

Finalmente, una vez expuestos los antecedentes históricos de Salud Sexual y Reproductiva a nivel internacional, regional y nacional, logramos diferenciar dos momentos dentro del Gobierno de Rafael Correa. En un primer momento se puede ver grandes políticas de inversión social, que siguieron

líneas del keynesianismo; es decir, protección al mercado interno, posturas de inversión social y refuerzo de la posición central del Estado. Para ejemplificar, se mostraban acciones como: impuestos a productos importados, inversión en educación, así como garantizar su completa gratuidad y el Estado como único gestor de políticas públicas. Por consiguiente, se dio paso a políticas sexuales y reproductivas, específicamente la ENIPLA, la cual fue integrada por activistas de grupos feministas y GLBTIQ.

En cuanto al segundo momento -aproximadamente desde 2013, con la entrada del BM al país- se mantuvo lineamientos hacia el liberalismo, como la liberación del mercado hacia capitales internacionales y el recorte presupuestario a políticas de carácter social. Por ejemplo, la liberación del mercado con la Unión Europea. En consecuencia, se mantiene una posición más conservadora integrada por grupos religiosos y de poder como el Opus Dei, que mantienen grandes capitales comerciales. Grupos quienes promoverían la formulación y la implementación del PNFF.

Durante todo el tiempo de gobierno, Rafael Correa reiteradas veces se autoproclamo católico, fiel a dichas creencias y respetuoso a las autoridades de la iglesia católica. Por lo cual rechazo públicamente la legalización del aborto voluntario, se mantuvieron constantes pronunciamientos conservadores ante los derechos sexuales y reproductivos, describiéndose a sí mismo como un “cristiano de izquierda” durante su discurso de Oxford en Londres, en el 2009.

Entonces, la diferencia de estos dos momentos reside entre el viraje liberal que parece determinar no solo políticas económicas volcadas, especialmente, hacia grandes capitales internacionales, sino, además hacia grupos de poder como el Opus Dei; lo que podemos evidenciar con el nombramiento de Mónica Hernández en el PNFF.

Desde otro ángulo, es importante destacar que cada uno de los Gobiernos que han formado parte del Estado ecuatoriano, a lo largo de la historia, han sido parte de lo que O'Donnell (1994) denomina Democracia Delegativa (DD). Puesto que, cada uno de ellos ha mantenido su capacidad de hacer cambios estructurales, políticos, económicos y sociales de acuerdo a sus percepciones personales y acuerdos políticos; es decir, de acuerdo a una ideología específica. En consecuencia, las funciones que se le han otorgado a cada nuevo presidente han traído consigo la capacidad de modificar al gobierno como bien le parezca, es por ello, que se manifiestan cambios tan notorios entre Gobiernos y dentro de los mismo.

Asimismo, es importante destacar que, durante la construcción de la ENIPLA y el PNFF, existía una mayoría absoluta en la Asamblea Nacional, de modo que, todo el gabinete ministerial mantenía la misma línea de gobierno dando legitimidad primaria necesaria para modificar las políticas públicas relacionadas a salud sexual y reproductiva.

Por último, podemos decir que, los conceptos que se han utilizado de formas reiteradas y repetitivas como: sexualidad, planificación familiar, salud sexual y reproductiva e, incluso, derechos de la mujer, han sido utilizados en diferentes contextos, con diferentes significados y para diferentes

finés hegemónicos; es decir nos encontramos ante “significantes flotantes” como mencionaba Laclau (como se cita en Žižek, 2003, p. 20), que ven modificados su contenido simbólico de acuerdo a poderes hegemónicos que los usen.

Por lo tanto, podemos afirmar que la construcción del problema del embarazo adolescente, dándole un sentido moral e incluso económico, cabe en el concepto del espectro ideológico de Žižek (2003). Puesto que, a través del sistema de ideologías entre relacionadas puede existir un atisbo de libertad que nos puede permitir ver lo real, pero que ocurre difícilmente, lo que a su vez tapa ese espacio de libertad. Aquello es el espectro que coloca en este caso al problema del embarazo adolescente en una ideología -conservadora y liberal-; generando un espectro de la ideología.

Por ende, el embarazo adolescente sería concebido como un espectro de la ideología cuando es considerado como un problema en sí mismo; es decir, cuando no se le otorga un análisis de causas y consecuencias. Por lo tanto, la concepción de que el embarazo adolescente es un problema, debido a que “en sí mismo” es una acción que va en contra de la moral católica y cristiana. Igualmente, cuando la problemática es considerada como una de las causas y consecuencias del subdesarrollo o de pobreza económica. En ambos casos, el espectro ideológico pretende mantener el orden a la ideología liberal y conservadora, dándole un sentido y explicación dentro de los cánones de entendimiento que mantienen delimitado, para con ello evitar espacios de dudas y destrucción de la misma.

En contra mano, las posturas feministas buscan dar una respuesta al embarazo adolescente, así como también, asegurar la salud sexual y reproductiva, mediante la explicación histórica y contextual de la situación. Por ende, su postura busca romper con la ideología del conservadurismo tradicional desde la construcción social de la moral y la religión; como también con el liberalismo que busca resolver esta problemática en favor de un mayor número de ingresos económicos con la denominada lucha contra la pobreza. En otras palabras, la visión de la postura feminista busca evidenciar lo que Žižek llama lo “real” y no esconder la real problemática detrás de explicaciones ideológicas que han construido realidades. Dejando a un lado el espectro ideológico del embarazo adolescente para la construcción de políticas públicas.

Por lo que, podemos decir, que al construir políticas públicas a través del Estado -que también en busca de mantener su estatus ideológico a través de los AIE- teniendo como base el conocimiento de un espectro ideológico construido alrededor del embarazo adolescente, no puede mostrar ninguna solución en lo real que disminuyan sus causas y/o consecuencias.

## CAPÍTULO 3

### SISTEMATIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENIPLA Y PNFF

Después de haber definido las herramientas teóricas y repasar la historia de la salud sexual y reproductiva, enmarcaremos la investigación de nuestra disertación en dos políticas públicas: la Estrategia Intersectorial de Prevención de Embarazo Adolescente (ENIPLA) y Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia (PNFF). Estas políticas fueron adoptadas por el gobierno del Ecuador durante los años 2011 a 2017, bajo la presidencia del Econ. Rafael Correa.

La decisión de utilizar estas dos políticas como objeto de análisis empírico responde a algunas consideraciones. En primer lugar, como señalábamos arriba, ambas políticas se implementan en un mismo gobierno, en el lapso de pocos años. Sin embargo, esta adopción sucesiva no presenta continuidades en relación la percepción del problema, la construcción del grupo-objetivo, el planteamiento de solución ante el problema o de los elementos utilizados para su ejecución.

Esta ruptura se explica, según nuestro planteamiento, en un giro ideológico, más que en el proceso de hechura de la política pública. Por lo que, es fundamental ampliar la discusión de las diferentes lógicas de acción en cada una de las políticas y, analizarla –posteriormente– de acuerdo con su lineamiento ideológico. Para ello, hemos visto pertinente presentar de manera continua cada elemento de sistematización de los planes, para así facilitar la visualización de las diferencias entre ambas.

Al sistematizar las políticas públicas, buscamos obtener información comparable en ambas y demostrar diferencias específicas, que sirvan para corroborar la hipótesis de que estas políticas públicas reflejan lineamientos ideológicos diferentes, como resultado de la interacción asimétrica de diversos grupos de presión. Para lo cual, hemos diseñado un modelo de sistematización de las políticas públicas, que abarca los elementos analíticos brindados por Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008) y hemos determinado adecuados para nuestra disertación, estos son:

- Ingreso a la agenda pública
- Definición del problema
- Declaración de decisiones y acciones
- El programa estratégico de acción (PPA)
- Actores públicos (APA)
- Actos formales y Tipo de recursos públicos

Por otro lado, en este modelo hemos dejado de lado el proceso evaluativo de cada política pública, ya que parecería que ninguna de estas cuenta con datos evaluativos, o a su vez, estos no se encuentra públicamente disponible.

### 3.1 Ingreso a la Agenda Pública

La fase de incorporación de un problema a la agenda pública, corresponde a la toma en cuenta de los actores político-administrativos que son decisivos. Este problema, a su vez, surge desde “múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos” (Subirats et al., 2008, p. 44). Por lo tanto, esta etapa puede considerarse como un filtro de problemas por parte de los actores públicos (Subirats et al., 2008).

#### 3.1.1 Ingreso a la agenda de la ENIPLA

Esta política pública inicia sus funciones el 1 de enero de 2012, se estimaba su finalización el 31 de diciembre de 2013; sin embargo; continuó su ejecución hasta su finalización oficial el diciembre 30 de 2014 (*Ficha Informativa de Proyecto 2015. Proyecto: K003 MCDS - ENIPLA*, 2015)

El embarazo adolescente es un fenómeno social que ya se encontraba en la agenda pública, es así que, la política pública antecesora es el Plan Nacional de Prevención del Embarazo Adolescente, la cual inicia funciones en el 2007. Para el año 2010 se realizó a nivel nacional el Censo de Población y Vivienda, el cual arroja datos alarmantes, pues 122.301 serían madres adolescentes, en el rango de edad entre 12 a 19 años (INEC, 2010).

Ante esto, la ENIPLA es publicada en diciembre del 2011 para ser aplicada desde enero del 2012. Esta política busca ser la continuación del Plan Nacional de Prevención del Embarazo Adolescente (Valdivieso, 2013) y responder ante los altos índices de embarazo adolescente y mortalidad materna. Problemas, que se evidenciaban en los datos arrojados por el INEC en 2010, para lo cual intervinieron organizaciones internacionales como UNFPA, OPS y ONGs nacionales como: CEPAM, CEPAR, APROFE y organizaciones de base de mujeres y jóvenes, entre otras, la Coordinadora Política de Jóvenes y el Colectivo de Mujeres (Cordero, 2017), quienes en su mayoría, ya venían realizando un trabajo desde la anterior política pública.

Ante esto, David Chiriboga, ministro de salud desde abril del 2010 hasta junio del 2012, es una figura clave en la primera presentación pública de la ENIPLA siendo uno de los propulsores de la misma. Además, se destacan dos figuras clave del gobierno Rafael Correa que fueron fundamentales para la aprobación de esta política. Primera, la Ministra Doris Soliz, proveniente del activismo sobre Derechos Humanos DSSRR, socia fundadora de la Fundación SENDAS de Cuenca y que, en el momento de aplicación del ENIPLA lideraba la Cartera Coordinador de Desarrollo Social. Segunda, Carina Vance, quien fue la primera ministra ecuatoriana que se presentó como parte del movimiento GLBTI; fue directora ejecutiva de la Fundación “Causana”, cuya misión es luchar por las poblaciones diversas sexualmente (Cordero, 2017, p. 73).

Asimismo, es importante destacar que, durante este proceso de ingreso a la agenda, formulación y posterior aplicación, se tuvo el apoyo del Frente Ecuatoriano por la Defensa de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos y otras organizaciones de la sociedad civil en favor de los derechos de las mujeres. De igual manera se tuvo la activa oposición de La Red Vida y Familia y de Mónica Hernández, mujer cercana a los círculos del presidente de la República, vinculada con sectores de la iglesia católica y del Opus Dei.

Esto evidencia que en el proceso de ingreso a la agenda existió lo que (Subirats et al., 2008) denomina como movilización o iniciativa externa. Es decir que durante el proceso de construcción de la política pública estuvieron implicadas organizaciones que representan a la sociedad. Asimismo, para llamar la atención de los actores político-administrativos han utilizados medios institucionales como extra-institucionales, que provienen desde la consolidación de la política pública antecesora, como la utilización de plataformas gubernamentales y de la sociedad civil. Es importante destacar que varios actores clave de la sociedad civil ingresaron como funcionarios públicos para la ejecución de la ENIPLA.

De la misma manera, los recursos que utilizaron los actores para el ingreso a la agenda, se pueden nombrar: los recursos humanos, mayoritariamente en términos cualitativos, es decir, de acuerdo a su especialización y dada la preparación de los miembros de las organizaciones nombradas anteriormente. El recurso de la información, pues individualmente cada una de estas organizaciones ha recopilado información respecto del embarazo adolescente, en varias áreas de la sociedad (grupo-objetivo y beneficiarios) y, a la par, han difundido esta información. Sin embargo, tras la alarmante mediatización, que se hizo pública tras el Censo realizado en 2010, se moviliza el recurso de la organización. Este recurso ha sido uno de los más importantes que han manejado estas organizaciones, pues es gracias a esta capacidad que se han podido generar procesos de interacción entre ellos y entre los actores públicos, para poder definir y liderar procesos en la política pública ENIPLA.

Esto último, a su vez, nos lleva al último recurso utilizado, el apoyo político, desde varios sectores como ministerios y presidencia. Este recurso brindó al proceso de la política pública un segundo aspecto de legitimidad primaria (Subirats et al., 2008) el cual, consiste en la aceptabilidad que tendrá la política pública a nivel de las autoridades y de la sociedad.

En adición, podemos ver que el ingreso a la agenda siguió cierto modelo de anticipación interna, en la consecución de políticas públicas dadas las estadísticas arrojadas y dada la complementariedad que se busca en la ENIPLA sobre la anterior política pública. Esto coloca a los actores públicos-administrativos en una posición clave del ingreso a la agenda pública, este peso decisivo se ve en la aplicación de acciones estatales que lleven a solucionar problemas no resueltos. Lo cual, en este caso en específico -y el cual es un hecho aislado- fue de la mano con la iniciativa

externa. Para ello los actores públicos disponen de tres principales recursos, el recurso jurídico, el recurso económico y el recurso humano, entre otros, como detallaremos más adelante.

### *3.1.2. Ingreso a la Agenda del PNFF*

Por otra parte el PNFF se hizo público en Julio del 2015, pero de acuerdo al documento oficial sus funciones empezaron desde el 1 de enero del 2015 con proyección a finalizarse el 31 de diciembre del 2017 (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015). Lo cual no se llegó a cumplir, ya que el 24 de mayo del 2017, el actual presidente Lenin Moreno, firma un decreto para la eliminación del PNFF (Carvajal, 2017).

La problemática del embarazo adolescente ya era considerada pública –como hemos mencionado anteriormente–, por lo que ya se encontraba en la agenda pública. Un año antes del cambio de política pública, ya existía presión por parte de grupos conservadores. Quienes, luego de once meses del nombramiento de la ministra Carina Vance, mostraron rechazo desde varias organizaciones como la Red de Vida y Familia, los cuales enviaron -de forma masiva- correos electrónicos al entonces presidente Rafael Correa, exigiendo la renuncia de la ministra. Esto debido a la entrega de anticonceptivos a menores de edad, sin el consentimiento de sus padres, y por atentar contra la libertad religiosa al promover el retiro de imágenes religiosas de los espacios públicos. Por lo que, en uno de los correos advirtieron: “No callaremos, levantaremos la voz y esperamos la restitución inmediata de las imágenes y el retiro de la campaña “Habla serio, sexualidad sin misterios” y la renuncia de la Ministra ” (ACI Prensa/ EWTN Noticias, 2012).

Asimismo, el 19 mayo del 2013, el colectivo denominado 14 millones convocó una concentración nacional. Dentro de sus proclamaciones estaba el rechazo a la entrega de anticonceptivos y píldoras abortivas a niñas desde los 12 años, recibir educación sin valores que promueve la promiscuidad y las relaciones sexuales sin responsabilidad y sin consentimiento de sus padres. De la misma manera, de acuerdo al diario el Telégrafo (como se citó en Enríquez, 2015, p. 86) mencionan rechazar a “la ideología de género y a la cultura de muerte contrarias a la riqueza de la identidad de nuestro pueblo”. De contramano, grupos de jóvenes quienes favorecen los derechos individuales de la mujer, la igualdad de género y la preferencia sexual, interrumpieron la concentración con cantos y carteles, para exigir equidad en la sociedad y dejar claro que no se identifican con el colectivo 14 millones (Ecuavisa, 2013).

En respuesta a la movilización, el ex presidente Rafael Correa señala que el colectivo está mintiendo al tener un supuesto respaldo de la iglesia católica. Asimismo, los cuestionó y los llamó grupos fundamentalistas, por decir que el gobierno estaba promoviendo la promiscuidad, y menciona que la política pública imparte “responsablemente, pedagógicamente educación sexual e información sobre algo tan importante en las escuelas y colegios del país” (SECOM Ecuador, 2013).

Un año más tarde, el 28 de octubre del 2014, Mónica Hernández envía una carta dirigida al MSP, en la que indica que se debe retirar de circulación las Guías metodológicas que componen la “Caja de Herramientas”, debido a que estas, están alineadas con la “ideología de género”. Así también, señala que la información sobre anticoncepción y enfermedades de transmisión sexual (ETS) estaban incompletas y sesgadas, puesto que, según Mónica Hernández, no tienen ningún sustento científico sino ideológico. A su vez, critica el material educativo repartido por la estrategia, ya que trata de manera explícita y normal/natural, la intersexualidad, la orientación sexual y la diversidad GLBT. Sumado a esto, según los encargados de la ENIPLA, fueron aumentando e intensificando, las presiones desde los grupos pro vida para el retroceso del plan (Cordero, 2017).

Un mes después, el 26 de noviembre del 2014, por medio del Decreto presidencial No. 491 (Presidencia de la República del Ecuador, 2014) se traspasa la rectoría, ejecuciones, competencias y funciones de la ENIPLA a la presidencia de la República, que hasta ese momento era ejercida por el MCDS y tres ministerios sectoriales (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015, p. 7). Esta transferencia se acompaña con el nombramiento, como directora del aún ENIPLA, a Mónica Hernández. Luego de ello, por medio de Enlace Ciudadano Nro. 402 el ex-presidente respaldó la decisión diciendo que hay que:

Prevenir el embarazo adolescente. La familia, de lo cual no se habla. Por ahí hay una campaña criticando los cambios que he hecho en el ENIPLA, y los haré cuantas veces sea necesario porque en todo ese programa del ENIPLA, no se hablaba de la familia. Y si hubiese honestidad intelectual de ciertos estamentos reconocerían que fue un fracaso completo, porque ENIPLA es la estrategia nacional contra el embarazo adolescente y el embarazo adolescente nos creció. Así que, las estrategias entre comillas que plantearon, que entre muchas cosas eran fijaciones de ciertos sectores fueron un fracaso; así que, vamos a cambiar de estrategia y vamos a hablar mucho de valores, responsabilidades y familia (SECOM Ecuador, 2014).

La pronunciación sobre el traslado de la política pública se realizó durante el enlace ciudadano No. 413 (SECOM Ecuador, 2015), el 28 de febrero del 2015, donde el ex presidente Rafael Correa junto a Mónica Hernández, anunciaron el cambio de la ENIPLA por el “Plan Familia Ecuador” como estrategia para la prevención del embarazo adolescente. Ya que, según palabra del ex presidente, la ENIPLA cometió muchos errores y excesos que le molestan, porque “van contra la constitución, contra las políticas de gobiernos y órdenes expresadas por él”(SECOM Ecuador, 2015). Asimismo, indicó que la ENIPLA “era un hedonismo terrible. No se hablaba de responsabilidad, de afectividad”, incluso se dijo “Usa condón, disfruta un montón”. Además, mencionó que el mensaje que repartía la estrategia era que bajo cualquier problema vayan al centro de salud, lo que, a criterio del ex presidente, estaba completamente mal, puesto que, la base de la sociedad era la familia y no el centro

de salud. Por lo que ratificó “esto no lo va a resolver el Estado, lo vamos a resolver todos juntos, fortaleciendo a la familia”. Finalmente indicó que mientras él sea presidente “ese no será el enfoque para nuestros jóvenes y adolescentes” (SECOM Ecuador, 2015).

Asimismo, se anunció públicamente el nombramiento de Hernández como directora de la nueva estrategia, quien desde octubre del 2013 estuvo trabajando como asesora presidencial en temas de adolescencia. A pesar de su formación como doctora, estuvo vinculada en actividades bancarias, por varios años, al ser la creadora del Banco Solidario, de la Red Financiera Rural, y del Foro de la Microempresa; dichos espacios que le permitieron conocer a Rafael Correa cuando fue Ministro de Finanzas. Así también, Hernández estuvo presuntamente vinculada a grupos ultra conservadores como el Opus Dei, supuesto que rechazó constantemente en varias entrevistas realizadas a su persona (Yepez, 2015).

Tras el nombramiento de Hernández, hubo pronunciamientos a favor y en contra. Quienes estuvieron a favor fueron: Ecuador Provida, Aborto cero y Mateo García –como representante de otros grupos-, quien escribió en una red social “repartir condones a todos es rendirnos en educar con valores a los jóvenes” (La República, 2014). Por otra parte, grupos en contra de su nombramiento, mencionaron que un determinado dogma no debe decidir sobre los derechos sexuales y reproductivos; y que esta medida arrasa con la institucionalidad de las políticas públicas del país (La República, 2014).

Tiempo después, en una entrevista realizada por el diario El Universo, Mónica Hernández mencionó que la ENIPLA era un proyecto de inversión emblemático, por lo que solo tenía que durar 2 años y como máximo extenderse un año más, por lo que formalmente tenía que concluir el 31 de diciembre del 2014, por lo tanto, se debía cambiar de proyecto y de nombre (El Universo, 2015a). En otro reportaje del diario El Universo, del 8 de marzo del 2015, Hernández menciona que el presidente vio la importancia que tenía la prevención del embarazo por lo que lo adscribió a la presidencia, así como como el combate a la drogadicción y al alcohol en los adolescentes. Por lo que, la decisión “no tiene nada que ver con política” (E. Vera, 2015).

Es así que, oficialmente el PNFF toma inicio el primero de marzo del 2015, liderado por Rafael Oswaldo Velástegui y bajo la rectoría de Mónica Hernández (Presidencia de la República, 2017). Finalmente, con todo lo que se expuso anteriormente, podemos decir que el proceso de ingreso a la agenda pública respondió en un primer momento -aunque no de manera determinante- la movilización o iniciativa externa, puesto que existió presión y demandas por parte de grupos conservadores, quienes tenían organización interna. Además, atrajeron la opinión pública y la atención de los actores político-administrativo hacia el problema social –que para ellos producía la ENIPLA- para que sea objeto de intervención (Subirats et al., 2008) el retiro de la política pública predecesora.

Por otro lado, el prototipo del proceso de ingreso a la agenda que pudimos identificar como determinante fue la anticipación interna, puesto que, los actores políticos-administrativos son quienes re definen el problema público a resolver, lo que los dota de más legitimidad, permitiéndoles preservar o ampliar su ámbito de competencias y recursos (Subirats et al., 2008, p. 142). En base a ello, a través de un decreto ejecutivo se cambió, tanto la estructura, como el contenido de la ENIPLA, para dar paso al PNFF, el cual concibió al problema de manera muy diferente.

**Cuadro 1. Comparativo de las políticas publicas**

**Diferencias encontradas entre las dos políticas sistematizadas, en cuanto al ingreso a la agenda.**

|  | <u>ENIPLA</u>   | <u>PNFF</u>  |
|--|---|--|
| <b>Fecha</b>                               | 1/1/2012 – 31/12/2013 según el documento<br>Se extendió un año más de lo previsto, 30/12/2014   | 1/1/2015 – 31/12/2017 según el documento.<br>Lenin Moreno suprime el PNFF, mediante decreto ejecutivo, el 24 de mayo del 2017.   |
| <b>Antecedentes</b>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional de Prevención del Embarazo Adolescente 2007</li> <li>• Censo 2010/ Alto porcentaje de adolescentes embarazadas</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente</li> </ul>  |
| <b>Proceso de ingreso a la agenda</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Movilización: Organizaciones sociales utilizaron medios institucionales y extra institucionales.</li> <li>• Mediatización: Publicaciones del INEC 2010, Informe del FPNU del 2012</li> <li>• Anticipación interna: Solucionar problemas no resueltos por la anterior pp.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Movilización: Convocatoria a nivel nacional por parte del colectivo conservador 14 millones</li> <li>• Anticipación interna: Decreto ejecutivo 491, del</li> </ul>  |
| <b>Recurso para el ingreso a la agenda</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos Humanos: Varios de ellos fueron parte de algunos colectivos sociales afines a temas de género y derechos humanos.</li> <li>• Información: Colectivos sociales aportaron con información sobre el embarazo adolescente, la cual fue compartida en la formulación de la pp.</li> <li>• Organización: Se incorporó sectores de la sociedad organizada u no organizada, los cuales junto a actores públicos estuvieron en la formulación de la pp.</li> <li>• Apoyo político: Desde ministerio y la presidencia.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos Humanos: Miembros destacados de grupos conservadores estuvieron dentro del proceso</li> <li>• Información: Grupos conservadores construyeron información sobre el fenómeno y sobre la ENIPLA.</li> <li>• Apoyo político: Desde la presidencia</li> </ul> |

**Realizado por: investigadoras**

### 3.2 Definición del Problema

Desde el surgimiento de un problema, a ser tomado como un problema público y al paso del mismo hacia un tratamiento político, deriva de una “(re) construcción social del problema en cuestión”

(Subirats et al., 2008, p. 44), lo que a su vez se conecta con la mayor o menor medida de su incorporación a medios de comunicación o difusión (visibilidad) (Subirats et al., 2008).

### *3.1.1 Definición del Problema en ENIPLA*

En el marco específico de la problematización del embarazo adolescente en la ENIPLA, se retoman las palabras de Rozada (como se citó en MCDS, 2011), quien indica que, las causas y consecuencias del embarazo adolescente en el país son importantes. Las mujeres que tuvieron embarazos en su adolescencia tienen niveles más bajos de educación, que otras mujeres de iguales características que no se embarazaron en la adolescencia. Asimismo, las consecuencias del embarazo adolescente se trasladan generacionalmente, afectando negativamente el capital humano alcanzado por los hijos de madres adolescentes.

Paralelamente, en la ENIPLA (2011) se menciona que:

Una relación directa desde el embarazo adolescente hacia la violencia de género y desde la violencia familiar durante la niñez hacia el embarazo adolescente. [Por lo que] Estos resultados identifican y aconsejan una serie de políticas de prevención del embarazo adolescente que no solo deberán tomar en cuenta la educación reproductiva y de la toma de decisiones sobre la vivencia de la sexualidad informada y responsable, así como fomentar el conocimiento y utilización de métodos anticonceptivos, sino también la prevención de la violencia familiar y de género (p. 14).

Sumado a esto, los conocimientos sobre sexualidad y salud reproductiva se encuentran atravesados por patrones socioculturales, que son patriarcales y hegemónicos, que van normando su comportamiento (MCDS, 2011). Conjuntamente, los hombres adolescentes construyen su sexualidad bajo el imaginario de demostrar su virilidad masculina y heterosexual, con la posibilidad de tener un gran número de relaciones sexuales con diferentes mujeres. Esta conducta, además de su alta exposición a riesgos, se centra en la búsqueda individual de placer y cae -muchas de las veces- en actos violentos. En comparación con la construcción femenina de la mujer adolescente, la concepción de sexualidad se encuentra ligado a los roles de género tradicionales, como la maternidad y el rol reproductivo. Esto tiene matices de acuerdo a su origen sociocultural y económico (MCDS, 2011).

En adición, existen dos aristas que impiden la facilidad de acceso a Métodos Anticonceptivos (MAC). Por un lado, desde la visión adultocentrista, la sexualidad es ligada solamente a la reproducción, por lo que no reconocen la sexualidad de las y los adolescentes, por el contrario, se plantea que su población carece de madurez y responsabilidad, deslegitimando su vida sexual plena. Esta respuesta cercana al control moral de la sexualidad, no da respuestas efectivas y científicas que

garanticen el derecho a la salud sexual y reproductiva. Por otro lado, la desconfianza que tienen los y las adolescentes y jóvenes ante los servicios de salud, pues no siempre se garantiza la confidencialidad y tampoco con un entorno amigable. A su vez, no encuentran satisfechas sus demandas, por lo que es muy poco probable que retornen al servicio (MCDS, 2011).

Para fundamentar esta concepción del problema, se toman en cuenta varios datos estadísticos, entre ellos, los datos arrojados por la tasa específica de fecundidad adolescente. Estos datos son contradictorios con la disminución paulatina que muestra la Tasa Global de Fecundidad (TGF). De hecho, según datos de Naciones Unidas, Ecuador se ha mantenido casi estancado en su disminución, siendo el segundo país con la tasa específica de fecundidad adolescente más alta de la región -después de Venezuela- (MCDS, 2011).

Asimismo, según datos de Estadística Vitales, que mencionan que desde el 2002 hasta el 2010 la tendencia de partos entre niñas de 10 a 14 años, “ha aumentado un 78,12%” (MCDS, 2011, p. 12), aunque con un ligero descenso para el 2010. Mientras que la tendencia de partos entre adolescentes de 15 a 19 años mostró un “aumento del 11%” (MCDS, 2011, p. 13) desde el 2002 hasta el 2010, nuevamente, con un ligero descenso para el 2010.

Para el año 2009 “se registraron 208 muertes” (MCDS, 2011, p. 16), por complicaciones del embarazo, parto y puerperio, de las cuales el 12% fueron adolescentes. El nivel de Mortalidad Materna en Ecuador, es sumamente alto en relación con otros países del continente, tomando en cuenta que en la mayoría de casos las causas son evitables. Entre las principales causas, tenemos: “hemorragias postparto (32%), los trastornos hipertensivos (30%), sepsis (14%) y otros (15%)” (MCDS, 2011, p. 17). Conjuntamente, se puede evidenciar que la mayor parte de casos, se da en territorios donde las brechas sociales son más amplias (MCDS, 2011).

Por otra parte, según ENDEMAIN 2004 (como se citó en MCDS, 2011), se presenta un fenómeno con una marcada discrepancia, entre el conocimiento de métodos anticonceptivos (97%) y el uso de estos métodos entre adolescentes (56%). Sólo el 13,5% reportaron que usaron MAC. De acuerdo a estos datos quienes más utilizan los servicios de planificación familiar en el MSP corresponden a los quintiles 1, 2 y 3 “(Q1: 44,7%; Q2: 40,4% y Q3: 32,2%)” (MCDS, 2011, p. 19).

En adición, si comparamos los datos de acuerdo al nivel de instrucciones de las mujeres, “del 100% de mujeres sin ningún tipo de instrucción, el 45,1% acuden al MSP, de las mujeres con primaria incompleta un 45% y de primaria completa un 37,1%” según ENDEMAIN 2004 (como se citó en MCDS, 2011, p. 19). Al comparar estos datos, con mujeres que tienen instrucción superior y postgrado, se observa que sólo el 13,5% acude al MSP. Es decir, que el MSP al ser el mayor proveedor de este servicio, para estos grupos poblacionales, los grupos de atención prioritaria se convierten en beneficiarios de este proyecto (MCDS, 2011).

En relación a esto, es necesario destacar que de las mujeres entre 15 y 24 años el 46,7% ya ha tenido experiencia sexual y del total de mujeres de 15 a 19 años, el 16,2% se encuentra casada o en unión,

según ENDEMAIN 2004 (como se citó en MCDS, 2011). Entre estas el método anticonceptivo más utilizados son las píldoras en un 26,3%. Particularmente, entre las mujeres más jóvenes que no estaban utilizando MAC, fue por diversos motivos, como: ciertas barreras culturales, económicos, a falta de conocimiento, barreras geográficas, poca o ninguna educación y acceso a servicios. Esto determina que aún hay un importante porcentaje de mujeres con necesidad no satisfechas en anticoncepción (como se citó en MCDS, 2011).

A su vez, el 42,5% de mujeres estudiaba durante la realización de la encuesta. “La asistencia escolar entre mujeres de 15 a 19 años es mayor que en las de 20 a 24 años (57.3% contra 24.7% respectivamente). En relación a la situación de empleo, el 71% no tenía un trabajo remunerado” (MCDS, 2011, p. 37). En el Ecuador aproximadamente el 30% de la población son adolescente y jóvenes, y de ellos “2.783.108 son adolescentes de 10 a 19 años” (MCDS, 2011, p. 37).

De acuerdo a esta información, podemos dar cuenta que el grupo-objetivo y los beneficiarios finales de la ENIPLA, específicamente en cuanto a la maternidad adolescente, son los y las adolescentes de todo el país, es decir, ambas corresponden al mismo grupo poblacional. Sin embargo, quienes se encuentran en un mayor riesgo, por lo tanto, generan mayor incidencia de la política pública “está representado por adolescentes y jóvenes que viven en zonas urbanas o rurales, con nivel socioeconómico bajo, que no tienen educación formal o tienen educación hasta primaria completa” (MCDS, 2011, p. 20).

Asimismo, podemos inferir que los terceros interesados de la política pública es la familia de adolescentes en edad fértil, en especial quienes pertenecen a los quintiles más bajos de pobreza y de quienes se espera que, al evitar el embarazo adolescente no se reproduzca el llamado, círculo de la pobreza. Además, los grupos conservadores se han mantenido cerca de las resoluciones de la política pública, rechazando sus planteamientos.

### *3.1.2 Definición del Problema en PNFF*

En el enlace ciudadano No. 413 (SECOM Ecuador, 2015), Rafael Correa, supo decir que, según estadísticas nacionales e internacionales, el Ecuador era uno de los países latinoamericanos con el porcentaje de embarazos adolescentes más altos en la región. Fenómeno que generalmente estaba ligado a la pobreza y falta de culminación de estudios y que afectaba tanto la vida de la madre como del niño. Por lo que, era un problema social que había que enfrentar, pero de manera adecuada.

En base a la construcción del árbol de problemas y marco lógico del PNFF, el problema a intervenir fue la fragilidad familiar, respecto a la vivencia de la afectividad y sexualidad. Puesto que la misma -según la literatura citada- se ha visto afectada por un sin número de cambios sociales, causando profundas transformaciones en su estructura. Estas a su vez, reflejadas en la falta de diálogo dentro de ella, dando lugar a una baja autoestima y carencia de habilidades sociales en los niños, niñas. Así

mismo, los problemas inmediatos que se pueden identificar, son adolescentes inmersos en problemas de drogas, alcoholismo, pornografía, embarazo adolescente y violencia sexual, impidiendo el desarrollo sano y vivencia integral de la afectividad y sexualidad de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015).

De modo que, se determinan seis causas estructurales como: cambios sociales, la falta de un programa de educación y sexualidad, que abarque problemas de adolescentes; pobreza y falta de oportunidades; modificaciones simbólicas respecto a la sexualidad; estructura social de la violencia dada por factores económicos, de género y generalmente étnicos; y finalmente el fomento de “ideologías biologistas o sexualizantes” (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015, p. 13). Estas causas, con las que producen fragilidad en la Familia.

Entre las que más se destacan, es la carencia de un programa de educación en afectividad y sexualidad con enfoque de familia, como resultado de la falta de diálogo y relaciones conflictivas en las familias. Además, el acceso limitado a información completa, científica y veraz debido a la limitada vivencia o no de los valores humanos. Luego está la falta de conciliación familia-trabajo a causa de -entre otras razones- a la migración interna y externa de uno o los miembros de la familia (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015).

Como causa, además, están los factores culturales como la presión social entre padres, consumo de alcohol y sustancias estupefacientes. Por último, la violencia de género refiriéndose a las conductas machistas, racistas y por concentración de la riqueza, además, de la falta de educación en valores, derechos y psicopatológicas (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015).

Todos los factores causales identificados y señalados, produjeron, a su vez, seis efectos -según el árbol de problemas-, de los cuales se resuelve el enfoque de intervención estratégico, para llegar al objetivo trazado. No obstante, hay que mencionar que dos de los seis efectos, dentro de la elaboración del documento, son vistos más como patrones causales.

Es así que, se identifica el inicio precoz de la actividad sexual y la carencia de diálogo entre padres e hijos, como las causas del embarazo adolescente, enfermedades de transmisión sexual, embarazos de alto riesgo, carencia de proyectos de vida y toma de decisiones sin asumir las consecuencias por parte de los jóvenes y adolescentes. Asimismo, para justificar esta correlación se toman cifras, recogidas por dos fuentes estadísticas; según CEDATOS 2010 (como se citó en *Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015, p. 16), “9 de cada 10 adolescentes y jóvenes quisieran hablar sobre sexualidad con sus padres”. Por otro lado, ENSANUT del 2012 (como se citó en *Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015, p. 16), señala que “casi 6 de cada 10 mujeres entre 15 y 24 años de edad ya tuvieron alguna experiencia sexual, siendo la mayor parte premarital”.

Asimismo, según datos del INEC (2010) (como se citó en *Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015) 122.301 de las mujeres encuestadas eran madres adolescentes al momento de la encuesta; adicionalmente, el estado civil, más representativo, fue la unión libre con el 56%, seguida

por la soltería con el 20%, con lo que se puede presumir, que la mayor parte de este grupo, tuvo que salir del sistema escolar para asumir responsabilidades de la adultez. Otras cifras tomadas en cuenta son las regiones de donde provienen el número de adolescentes embarazadas. La región sierra tiene 18.579 casos, mientras que en la costa 23.803, siendo la región con el mayor número de casos, la región amazónica con 3.148 y la insular con 59 casos. Por último, se señala que, la culminación de un embarazo y la concepción del siguiente es aproximadamente de 10 meses lo que produciría un parto pre término o complicaciones neonatales, afectando la vida de la madre e hijo (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015).

El siguiente efecto, es la violencia sexual, la cual es vista como la imposición del ejercicio de la sexualidad de una persona, a quien se le obliga a mantener prácticas sexuales con el agresor o un tercero. Este agresor, generalmente está dentro del círculo familiar o cerca de él, en lugares que se asumen seguros, como el hogar. De la misma manera, el componente de violencia dentro de las propias familias es una de las principales causas de embarazo adolescente entre 10 a 14 años. Lo que lleva a señalar que, la estabilidad de la vida familiar y el tipo de familia inciden en la violencia sexual. En otras palabras, si hay más comunicación entre padres e hijos se podrían evitar estos tipos de actos criminales. Por otra parte, según datos del INNFA (como se citó en *Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015), “de los 548.289 niños y niñas” [...] [encuestadas], “el 22% fueron abusados sexualmente” (p. 22), es decir, 2 de 20 niños son víctimas de abuso sexual.

Por último, las principales consecuencias a corto plazo, y síntomas del abuso sexual en niños, niñas y adolescentes; son de tipo físico, como problemas de sueño; conductuales, como consumo de drogas y alcohol; emocionales, como depresión y ansiedad; sexuales, como excesiva curiosidad sexual y, sociales, como retraimiento social (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015).

Las infecciones de transmisión sexual (ITS) y virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), se incrementan, si existen patrones de comportamiento como el inicio temprano de la actividad sexual, sexo causal y el compartir con múltiples parejas sexuales. Según datos, del INSPI y Estrategia Nacional de VIH (como se citó en *Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015), en el intervalo “de 15 a 19 años hay 223 casos” (p. 26), y el grupo con el mayor número de casos es el de 20 a 39 años con 1809 casos.

Finalmente, en cuanto a los factores que ponen en riesgo el logro de un proyecto de vida se encuentra la falta de diálogo, violencia de género, carencia de una educación con enfoque de familia y la falta de valores, excesivo tiempo a solas en casa, la falta de prácticas: deportivas, culturales y de servicio; además, de la influencia de redes sociales e internet sin filtros. Todos estos comportamientos pueden conducir al consumo de drogas y alcohol, inicio de actividad sexual a temprana edad y por ende el contagio de ITS, embarazos no planificados lo que trunca sus sueños y la conquista de sus proyectos de vida (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015).

En base a la información sacada del documento oficial (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015), podemos determinar que el grupo-objetivo corresponde a toda la población, es decir, 15'945.916,00 personas, correspondiente al 2015. Por otro lado, los beneficiarios finales son los niños/as de 5 a 11 años, adolescentes de 12-17 años, jóvenes de 18-22 años. Por último, los terceros interesados son las familias en general, que según el cálculo corresponde a 840.000, y donde además comprenden niños/as menores de 4 años.

### 3.3 Cuadro 2. Comparativo de las políticas públicas

Diferencias encontradas en la sistematización de las políticas públicas, en cuanto a la definición del problema

|                                | <u>ENIPLA</u>   | <u>PNFF</u>   |
|--------------------------------|---|---|
| Definición del Problema        | Determinan que las causas del embarazo adolescente son también consecuencia, es decir, responden a un círculo de acumulación de desigualdades. Se toman en cuenta 5 causas estructurales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza</li> <li>• Bajo nivel de educación</li> <li>• Violencia de género</li> <li>• Patrones socioculturales, como patriarcado, roles de género.</li> <li>• Visión adultocentrista</li> </ul> | El problema a intervenir fue la fragilidad familiar respecto a la afectividad y sexualidad. Se toman en cuenta 6 causas estructurales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios sociales</li> <li>• Falta de educación en sexualidad que abarque problemas de adolescentes</li> <li>• Pobreza y falta de oportunidades</li> <li>• Modificaciones simbólicas respecto a la sexualidad</li> <li>• Estructura social de violencia, por factores económicos, género y étnicos.</li> <li>• Fomento de ideologías biologistas o sexualizantes.</li> </ul> |
| Grupo objetivo y beneficiarios | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los y las adolescentes, con especial énfasis a quienes viven en áreas urbana o rural con nivel socioeconómico bajo, y sin acceso a educación formal.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Corresponde a la población ecuatoriana del 2015</li> <li>• BF: Niños, niñas de 5 a 11 años de edad, adolescentes de 12-17 años, y jóvenes de 18-22 años.</li> </ul>  |

*Realizado por: investigadoras*

### Declaración de Decisiones y Acciones

Las políticas públicas, a su vez, se “caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica” (Subirats et al., 2008, p. 39) pero que no se muestran general. Estas declaraciones pueden contribuir al surgimiento de las políticas públicas, así como las acciones y lineamientos que buscan seguir.

### *3.3.1 Declaración de decisiones y acciones de ENIPLA*

La primera declaración con referencia a la implementación de la ENIPLA como una nueva política pública, es la realizada por el ex presidente Rafael Correa, durante el enlace ciudadano N° 209 (SECOM Ecuador, 2011) realizado el 19 de febrero de 2011 en Pujilí - Cotopaxi.

A partir del minuto 51:40 hasta la hora 1:03:22 del enlace ciudadano Rafael Correa, con la ayuda del entonces ministro de salud David Chiriboga, explican lo que sería la ENIPLA. Ante ello, empieza saludando a los representantes de la iglesia católica, que se encontraban presentes e identificándose, a sí mismo, como un “católico practicante”, por lo cual, rechaza los “métodos abortivos”. Sin embargo, alude a que es necesario un control “artificial” de natalidad, como método para la planificación familiar. Para lo cual, alude a que ciertos sectores de la iglesia no han estado de acuerdo y él asume el riesgo de enfrentarse a estos sectores, con estas políticas.

Hace, además, énfasis en los sectores de escasos recursos económicos y en los adolescentes, ya que, allí residen las cifras más alarmantes como, por ejemplo, Esmeraldas. En adición, menciona que los recursos no podrían abastecer el alto índice de natalidad. Entre las causas de los embarazos adolescentes se menciona “la desestructuración familiar [...] [y] la falta de opciones de los adolescentes en su tiempo libre” (SECOM Ecuador, 2011), por lo cual mantiene una tendencia creciente

Asimismo, los bajos niveles de escolaridad, menciona, representan un círculo vicioso en el cuadro de la pobreza, es decir, causa y consecuencia. A su vez, hace referencia a la relación existente entre niveles de pobreza, -aunque no exclusivamente- y los niveles altos de fecundidad y maternidad adolescente. Entre los datos expuestos, en el enlace ciudadano 209 (SECOM Ecuador, 2011) están: “el preocupante aumento del 74% de embarazos entre niñas de 10 y 14 años” y “1 de cada 5 partos pertenece a una adolescente” (SECOM Ecuador, 2011). Por lo cual, mencionan, que la política pública va a manejar las siguientes líneas: trabajar en la educación sobre sexualidad y planificación familiar, para lo cual se pretende vincular desde al MINEDUC, al MSP y al MIES; El acceso gratuito a todos los métodos anticonceptivos, en todas las unidades del MSP y de la Red Pública de Salud. Para lo cual David Chiriboga, realiza una invitación abierta a la ciudadanía a acercarse a las unidades de salud pública y recalca que la entrega de todos los métodos anticonceptivos será de forma gratuita. Asimismo, dice que las metas serán: bajar la tasa de mortalidad materna al 2% anual; disminución la tasa de fecundidad al 7% anual y reducir el 25% de embarazos adolescentes hasta el 2013 (SECOM Ecuador, 2011).

### *3.3.2 Declaración de decisiones y acciones de PNFF*

Entre las primeras declaraciones sobre el PNFF, se encuentra el enlace ciudadano Nro. 413 (SECOM Ecuador, 2015) en el cual, Rafael Correa declaró que, si bien en los años de aplicación de la ENIPLA el porcentaje de mujeres embarazadas entre 15 a 19 años se redujo de 60,6 a 56 por cada mil, las cifras de embarazo entre niñas de 10 a 14 años subió, de 1.98 a 2.16. Es así que, en palabras del presidente “en general, no tuvo efecto la estrategia. Y si se cometieron grandes excesos” (SECOM Ecuador, 2015). Como consecuencia, según el mandatario, por los errores que cometió la estrategia, puesto que quienes estaban a cargo del plan “querían imponer sus ideas a través de la misma [...] no se enseñó de responsabilidad ni afectividad, así también se rompía el vínculo de diálogo entre padres e hijos y se pretendió que los centros de salud solucionen todo” (SECOM Ecuador, 2015).

De ahí que, se señaló que la nueva estrategia estaría enfocada en el fortalecimiento de la familia, se le dio el nombre de “Plan Familia Ecuador”. Así también, se indicó que dentro del plan se hablaría de la abstinencia como un MAC más, con el objetivo de retrasar el inicio de la vida sexual. Todo esto para que los jóvenes puedan tener información completa y puedan tomar decisiones libres e informadas. Por lo tanto, este plan ayudaría a alejarse del “materialismo” y “hedonismo”, para asumir responsabilidades y fortalecer las familias ecuatorianas (SECOM Ecuador, 2015).

De la misma manera, Mónica Hernández, dio a conocer la misión y visión del nuevo plan. Refiriéndose a la primera, se buscaba: “Brindar educación y asesoría en afectividad y sexualidad para adolescentes y jóvenes, tomando como punto de partida a la familia y el desarrollo de todas las dimensiones de la persona, de manera que puedan tomar decisiones libres, informadas y responsables” (SECOM Ecuador, 2015). En cuanto a la visión, se dijo que para el 2017, se buscaba lograr un giro significativo, en el patrón de comportamiento de adolescentes y jóvenes, con respecto a la vivencia integral de afectividad y sexualidad. Esto a través del complemento de las políticas públicas en la temática y el fortalecimiento del rol protagónico de la familia (SECOM Ecuador, 2015).

Luego indicó que, el objetivo del plan sería: “rescatar el rol de la familia como base de la sociedad y primera escuela de formación en valores humanos [...] [a la vez,] fomentar, formar y motivar a los y las adolescentes en valores, afectividad y sexualidad” (SECOM Ecuador, 2015), principios que deben estar presentes en ellos desde el seno materno (SECOM Ecuador, 2015).

En una entrevista, realizada por el programa Gama Noticias EC, la directora del plan expresó que, a diferencia de la ENIPLA, el cual solo tuvo un enfoque biológico y corporal en la práctica, el PNFF tomaría en cuenta las cinco dimensiones del ser humano, como: lo corporal, psicológico, social, intelectual y trascendental, para hablar de sexualidad y afectividad a los jóvenes y adolescentes. Igualmente, como uno de sus ejes estratégicos estaría la formación, para lo cual la información impartida estaría en función a la edad y requerimientos de las personas. Además, se consideró una escuela para padres en el que se dotaría de estrategias para fortalecer vínculos afectivos y comunicativos entre ellos y sus hijos (Gama Tv, 2015).

De la misma manera, Hernández señaló que, una de las cosas a rescatar, y con lo cual el PNFF se quedaría, era con el trabajo que realizó el MSP en los centros de salud, en la repartición de preservativos; lo que les diferenciaría, es que los dispensadores de preservativos contendrían mensajes “lindos” hacia los jóvenes (Gama Tv, 2015). En otra entrevista, solo dos días después de la anteriormente mencionada, dijo que se iba a seguir con la distribución de preservativos, de forma gratuita, pero que el discurso cambiario, con la utilización de afiches, en los que dirían: “¿Tú estás soñando alto? ¿Tú estás seguro que el rato que te metes a una vida sexual activa no estás coartando tus sueños, tus metas de mediano y largo plazo? ¿Tu estas respetándote, respetando mucho a tu enamorada?” (El Universo, 2015a).

### ***Cuadro 3. Comparativo de las políticas publicas***

Diferencias encontradas en las sistematización de las políticas, en cuando a las declaraciones de decisiones y acciones

|   | <u>ENIPLA</u>  | <u>PNFF</u>  |
|---|--|--|
| 3.4<br>Declaración de decisiones y acciones | <p>Enlace Ciudadano No 209, el 19 de febrero del 2011. Se señala la importancia del control “artificial” de la natalidad, y se reconoce la relación entre niveles de pobreza y altos niveles de fecundidad y maternidad adolescente.</p> <p>Se anuncia líneas de trabajo de la ENIPLA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación sobre sexualidad y planificación familiar,</li> <li>• Acceso gratuito a todos los MAC.</li> </ul> <p>Se proponen metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajar la tasa de mortalidad materna al 2% anual</li> <li>• Disminución en la tasa de fecundidad al 7% anual y</li> <li>• Disminuir al menos un 25% de los embarazos adolescentes hasta el 2013</li> </ul> | <p>Enlace Ciudadano No 413, el 28 de febrero del 2015. Se resaltan los errores cometidos por la ENIPLA, además, se determina una nueva estrategia enfocada en el fortaleciendo de la familia. Se anuncia líneas de trabajo de PNFF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abstinencia como MAC.</li> <li>• Brindar educación y asesoría en afectividad y sexualidad para adolescente y jóvenes, como punto de partida la familia.</li> </ul> <p>Se proponen metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retrasar el inicio de la vida sexual</li> <li>• Rescatar el rol de la familia, como base de la sociedad y como primera escuela de formación en valores humanos.</li> <li>• Fomentar, formar y motivar a los/las adolescentes en valores como afectividad y sexualidad.</li> </ul> |

Realizado por: investigadoras

**Programa Estratégico de Acción (PPA)**

El PPA incluye todas las decisiones legislativas o reglamentaciones, del estado central como de las administraciones públicas a cargo, que son necesarias para la implementación de la política pública (Subirats et al., 2008). Asimismo, comprende seis elementos complementarios de los cuales tres responden a un carácter sustantivo-objetivo, elementos evaluativos y operativos; mientras que los dos restantes tienen un carácter institucional que corresponden al acuerdo de actuación político-administrativo y elementos procedimentales (Subirats et al., 2008).

### 3.4.1 Marco Legal

Dentro de la etapa de programación de la política pública está el programa de actuación político-administrativo (PPA). En este punto se fijan las bases jurídicas, o legalidad primaria, que sostienen los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública; además, de las decisiones respecto al proceso de organización administrativa que permitirá la implementación de la política pública (Subirats et al., 2008). En otras palabras, el PPA *“define en términos jurídicos el mandato político de los legisladores formulan para tratar de solventar o afrontar el problema público”* (Subirats et al., 2008, p. 150). Esto es la legalidad primaria, el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos y gobiernos a cargo de la implementación consideran pertinente para la aplicación de la política pública; es decir, define en términos jurídicos el mandato político que los legisladores forman para tratar de solucionar o afrontar un problema público.

#### 3.4.1.1 Marco legal ENIPLA

Por su parte la ENIPLA, contempla y se acoge a seis acuerdos internacionales. El primero de ellos es la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948), emitida en 1948, en la que a través de los artículos 1, 3 y 7 se afirma que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, mismos que corresponden al derecho a la vida, libertad y a la seguridad de su persona. Así como, la reafirmación de la educación como parte del desarrollo y derechos humanos en el artículo 26.

Asimismo, la ENIPLA, adopta los principios de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (ONU, 1978), San José en 1969, y ratificada por el Ecuador en 1977. Por medio del artículo 1, se afirma la obligatoriedad del Estado a respetar los derechos y libertades reconocidos y garantizar su libre y pleno ejercicio a quien esté sujeto a su jurisdicción.

Como tercero, está la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (ONU, 1979), que entró en vigor en 1981. La cual promueve, acorde a los Arts. 2, 5.1, 10.3, 14.2b, 16.1; eliminar y condenar toda forma de discriminación contra la mujer,

esto incluye la modificación de patrones socioculturales, mantener libre acceso a información sobre planificación familiar, así como, su libre elección sobre la misma, además de una adecuada atención médica inclusiva. De la misma forma, se reafirma con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (ONU, 1995b), desde los Arts. 4 y 6.2 que, agrega, el respeto a la integridad física, psíquica y moral, de la mujer.

De acuerdo con el quinto acuerdo internacional, la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños y Niñas (UNICEF, 1989). En el Art. 2, los Estados adjuntos deben proteger a los menores de toda forma de discriminación, así como asegurar su cuidado. Como último, está la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (ONU, 1995a), celebrada en 1994. Esta es pilar fundamental en la formulación de la ENIPLA puesto que decreta, según el cuarto principio como deber de Estado, entre los cuales se nombra el libre acceso a servicios de salud reproductiva y planificación de la familia para control de su propia fecundidad.

Ya en el plano nacional la ENIPLA se fundamentó principalmente en la Constitución vigente desde el (2008), la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011), así como también del Código de la Niñez y la Adolescencia (2003) y la Ley Orgánica de Salud Pública (2006). No obstante, hay que mencionar que la ENIPLA se adjuntó además a otras leyes como la Ley contra la Violencia de la Mujer y la Familia (1995) y la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (2006a).

Partiendo con la Constitución (2008), entre los artículos que se refieren a adolescentes, se retoman los Arts. 341 y 39, en base a la igualdad en diversidad y la creación de políticas, por parte del Estado, que garanticen la participación de los y las jóvenes, en temas de atención integral de salud y prácticas saludables. Asimismo, se retoma la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011), menciona, los Arts. 2 y 3, que busca garantizar el acceso a una educación en igualdad de condiciones, sobre sus derechos reproductivos y para la toma responsable e informada de decisiones sobre su sexualidad.

Conjuntamente el Código de la Niñez y Adolescencia (2003), señala enfáticamente, según el artículo 27.2 y 17.6 que, los y las niñas tienen derecho al acceso a servicios de salud pública para la prevención de enfermedades, así como, su tratamiento. Mientras tanto, la Ley Orgánica de Salud (2006b), menciona, según los Arts. 21, 6 que la mortalidad materna, el embarazo adolescente y el aborto son condiciones de riesgo para el Estado, por lo que, garantiza su acceso a salud pública de forma gratuita. Así como también, la implementación de políticas sobre prevención y atención integral de salud sexual y reproductiva. Dichas acciones, de acuerdo al Art. 23, deben asegurar el derecho de hombres y mujeres a decidir libremente el número de hijos que pueda procrear, mantener y educar, en igualdad de condiciones.

Por último, La Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia (1995), impulsada por el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), buscó, según el Art. 1, la protección de la mujer y los miembros de su familia mediante la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar. Por último,

dentro de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (2006a), se menciona en el Art. 1, que tiene derecho a la atención de salud gratuita durante su embarazo, parto y post-parto, así como a programas de salud sexual y reproductiva.

#### 3.4.1.2 Marco Legal PNFF

Conforme a la justificación legal encontrada en la política pública, contempla de forma internacional, a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que según el Art. 16 párrafo 3, menciona a la familia como elemento fundamental de la sociedad por lo que tiene derecho a protección del Estado. De acuerdo a este artículo, la Organización de las Naciones Unidas menciona que la familia ha sido afectada por la evolución de los flujos migratorios, la pandemia de VIH/SIDA y las consecuencias de la globalización, entre otros motivos, tienen una menor capacidad de enseñar el funcionamiento de la sociedad a niños y personas mayores. Por lo que, uno de los objetivos principales consiste en facilitar la integración de políticas y programas relativas a la familia (ONU, s. f.).

De igual forma, se cita la Convención sobre los Derechos del Niño de la UNICEF (1989), que según el Art. 5 dice, que los Estados que son parte, deben respetar los derechos y deberes de los padres o tutores, en la impartición de dirección y orientación, apropiadas para el niño y pueda ejercer, así, sus derechos. La cual, ha sido acogida por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015, p. 5).

En cuanto a las fundamentaciones legales a nivel nacional, el Plan Familia cita a la Constitución del Ecuador (2008) y el Código de la Niñez y Adolescencia (2003). De acuerdo a la Constitución (2008), la política pública cita los siguientes artículos: Art. 1 y Art. 10, que son la base fundamental, garantizando los derechos fundamentales, así como, de participación en el país. A partir de ello, se citan los Arts. 26, 27, 28 y 29 en el cual se plasman las responsabilidades por parte del Estado, la sociedad y la familia en el proceso educativo, que debe ser incluyente y que fomente la igualdad. Esta educación no puede responder a ningún interés individual o corporativo y garantiza, además, que los padres y madres pueden escoger en libertad la educación de sus hijos e hijas acorde a sus creencias y principios.

Por otro lado, se citan los Arts. 44, 45 y 46.7, donde se estipula que el Estado, la sociedad y la familia promoverán el desarrollo de niños, niñas y adolescentes en un entorno de afectividad y seguridad. Asimismo, el Estado garantiza la vida desde la concepción, así como el derecho de los niños, niñas y adolescentes a su integridad física y psíquica; a una familia y a la libertad de expresión. De la misma forma, se menciona la posición de protección, hacia los niños, niñas y adolescentes, ante la influencia de programas que difundan violencia, discriminación racial o de género.

Finalmente, de acuerdo a los Arts. 66.9, 66.20, 67, 69.1, 69.4, 69.5 y 69.6, en los que se estipula que, se mantiene el derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad y orientación, manteniendo su derecho a la intimidad personal y familiar. Garantizando al Estado como protector de la familia, específicamente a los jefes y jefas de familia, siendo este núcleo de la sociedad. Por lo tanto, se debe promover la paternidad y la maternidad responsable. Finalmente, menciona, que los hijos e hijas tendrán los mismos derechos sin importar sus antecedentes de filiación o adopción.

Por otra parte, se cita el Código de la Niñez y Adolescencia (2003), de acuerdo al título II de los principios fundamentales, según los Arts. 9 y 10, en los cuales se reafirma la responsabilidad del Estado con la protección de la familia; así como, el reconocimiento de la familia como un espacio fundamental para los niños, niñas y adolescentes, y la responsabilidad que mantienen el padre y madre del menor.

*Cuadro 4. Comparativo entre las políticas públicas*

**Diferencias encontradas de las políticas públicas, en cuanto al Marco Legal**

|   | <u>ENIPLA</u>   | <u>PNFF</u>  |
|---|---|--|
| <b>Concordancia con normativas y acciones internacionales</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José en 1969, artículo: 1</li> <li>• Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1989. Artículos: 2,5.5, 10.3, 14.2 b y 16.1 e.</li> <li>• Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, 1995. Artículos: 4,6.2.</li> <li>• Convención internacional sobre los derechos de los niños y niñas, en 1989. Artículo: 2.</li> <li>• Convención Internacional sobre Población y Desarrollo, en 1994. Principio: 4,8.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Artículo: 16.3</li> <li>• Convención sobre los derechos del niño, por UNICEF, en 1989. Artículo: 5</li> </ul>                                     |
| <b>Concordancia con normativas nacionales</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución del 2008, artículos 11.2, 341, 39, 347, 66, 66.9, 66.10, 362.</li> <li>• Plan Nacional de Desarrollo, objetivo 3, política 3.4</li> <li>• Ley orgánica de Educación Intercultural, artículos 2 y 3.</li> <li>• Ley Organiza de Salud, artículos 21,6 y 23</li> <li>• Código de la Niñez y Adolescencia, artículos 27.2 y 17.6</li> <li>• Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, artículo primero.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución del 2008, artículos 1, 10, 26, 27, 28, 29, 44, 45, 46.7, 66.9, 66.20, 67, 69.1, 69.4, 69.5, 69.6.</li> <li>• Código de la Niñez y adolescencia, del 2003. Artículos: 9, 10.</li> </ul> |

**Realizado por: investigadoras**

*3.4.2 Objetivos*

Cada PPA contiene objetivos, estos se definen según el estado social deseado, por el cual se adoptan intervenciones públicas. Asimismo, las metas y objetivos, de una determinada política, estarán en función a esos objetivos primarios; a su vez, estos objetivos requieren de unidades de medición que den referencia de los efectos de la intervención en la realidad. En otras palabras, “el objetivo no es cumplir la ley, sino alcanzar los objetivos fijados por la ley” (Subirats et al., 2008, p. 153).

### 3.4.2.1 Objetivos ENIPLA

La ENIPLA cita los objetivos a cumplir planteados a nivel nacional, en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) del 2009 – 2013 (SENPLADES, 2009), específicamente el objetivo 3, en el que se promete aumentar la calidad de vida de la población y reducir un 25% el embarazo adolescente. Adicionalmente, el objetivo 3.4.1, menciona que se deben impulsar acciones de prevención al embarazo adolescente y mantener estrategias de apoyo a padres y madres adolescentes, así como a sus familias.

En concordancia con estos objetivos, la ENIPLA se plantea objetivos propios, formados por cuatro componentes, que definirían los objetivos, indicadores de evaluación y las estrategias de intervención. Como objetivo general, se buscó asegurar primordialmente el acceso a información, educación, inclusión y servicios de salud para la toma de decisiones libres y responsables sobre sexualidad y reproducción (MCDS, 2011).

Es así que, la información debe estar basada en conocimientos científicos y con enfoque de género, de manera masiva para promover el cambio de patrones socioculturales y las relaciones inequitativas entre los géneros. De igual modo, los servicios de salud deben ser integrales abordando temas de salud sexual, reproductiva y planificación familiar. Otro rasgo fue implementar mecanismos de participación social para adolescentes, jóvenes, hombres y mujeres como estrategia empoderada para el ejercicio pleno de derechos sexuales y reproductivos (MCDS, 2011).

En cuanto a las metas, estas están enfocadas a la reducción de la vulnerabilidad de la población en fecundidad precoz, la mortalidad materna, el embarazo no deseado y al incremento a la calidad de información respecto al ejercicio de derechos sexuales y reproductivos. Por lo cual en cuanto datos estadísticos se buscó (MCDS, 2011):

- Reducir al menos un 6% la tasa de mortalidad materna que hasta el 2008 era de 56.7% por cada 1000 mil nacidos vivos.
- Disminuir al menos un 3% la tasa de embarazo adolescente, la que hasta 2007 fue del 18.4%.
- Reducir al menos un 10% la tasa de embarazos no deseados en mujeres de 15- 24 años, la que hasta el 2004 fue del 33.6%.

### 3.4.2.2 Objetivos PNF

De acuerdo a las políticas y lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017 (SENPLADES, 2013) y como se cita en el PNFF (2015), el objetivo 3, plantea mejorar la vida de la población y los numerales 3.5 y 3.5e, 3.7 sobre garantizar el acceso a servicios integrales de salud

sexual y reproductiva, de acuerdo a la libertad sexual. Además, implementar programas de apoyo a padres y madres adolescentes. Así como, fomentar el tiempo libre en actividades físicas, intelectuales y sociales.

Asimismo, se cita el objetivo 4 del PNBV 2013 - 2017 sobre el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de la sociedad, entre los numerales 4.3g, 4.4, se menciona la necesidad mecanismo para fortalecer el rol de los hogares como espacios de aprendizaje, además, mejorar la calidad de educación y modales para generar conocimiento, creatividad, solidaridad, responsabilidad, participación y producción, bajo principios de equidad social, igualdad y territorialidad. A su vez, dentro del PNBV 2013 - 2017 y como se cita en el PNFF (2015), se menciona como meta en el punto 3.1 “Reducir la razón de mortalidad materna en 29%” (p. 32)

Paralelamente, en el PNFF, se plantea sus propios objetivos. De acuerdo el objetivo general, se buscó prevenir el embarazo adolescente, fortaleciendo el rol protagónico de la familia, así como, empoderando a los y las adolescentes para una toma de decisiones libres, informadas y responsables (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015). De la misma forma los objetivos específicos son:

- Incrementar la educación y asesoría en afectividad y sexualidad para adolescentes y jóvenes, tomando como punto de partida a la familia y el desarrollo de todas las dimensiones de la persona.
- Incrementar el conocimiento y posicionamiento del Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia.

***Cuadro 5. Comparativo entre las políticas públicas***

| <b>Diferencias encontradas entre las dos políticas públicas, en cuanto a los objetivos</b> |   |  |
|--|---|--|
|  | <u>ENIPLA</u>   | <u>PNFF</u>  |
| <b>Objetivos</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional del Buen Vivir 2009’2013               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Objetivo 3, 3.4.1</li> </ul> </li> <li>• Acceso permanente y efectivo de los ciudadanos y ciudadanas del país a información, educación, consejería, inclusión, protección y servicios de salud para la toma de decisiones libres y responsables sobre sexualidad y reproducción, y el ejercicio pleno de sus D.S.D.R.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Según el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Objetivo 3: 3.5, 3.5 e, 3.7.</li> <li>○ Objetivo 4: 4.3, 4.4.</li> <li>○ Meta 3.1</li> </ul> </li> <li>• Según documento del PNFF: prevenir el embarazo adolescente, fortaleciendo el rol protagónico de la familia y empoderando a los y las adolescentes de manera que puedan tomar decisiones libres, informadas y responsables.</li> </ul> |

***Realizado por: investigadoras***

### 3.4.3 Métodos Evaluativos

Este elemento, se refiere a los tipos de datos a fin de determinar exactamente al nivel de realización de los objetivos y se extienden a elementos tales como el periodo y técnicas empleadas (Subirats et al., 2008).

#### 3.4.3.1 Métodos Evaluativos ENIPLA

En base al concepto anterior, se puede mencionar que la ENIPLA desarrollo cinco modalidades para determinar indicadores, que respondieron a la evaluación del objetivo general y específicos, mencionados previamente.

El primero de ellos, pretendió valorar la capacidad de respuesta de las instancias del sector público para promover el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, a través de: servicios de salud sexual y reproductiva, el nivel de formación de los funcionarios de los tres sectores y la participación de la población en las actividades implementadas por la política. Ejemplificando:

Tabla 1.

#### *Primera Modalidad*

---

Valorar capacidad de respuesta de las instancias del sector publico

| <u>Indicador</u>  | <u>Línea de base</u>  | <u>Metas al 2013</u>   |
|---|---|--|
| Número de metodologías y medios de capacitación en educación integral de la sexualidad existentes para los docentes de la comunidad educativa | Cero metodologías y medios de capacitación en educación integral de la sexualidad existentes para los docentes en el 2011 | Un módulo sobre género y sexualidad incluido en SIPROFE                    |
| Porcentaje de incremento de la cobertura de planificación familiar e las unidades del MSP   | 10.8% de cobertura a 2010   | Ha incrementado al 14% la cobertura de servicios de planificación familiar |

*Tomado: ENIPLA*

---

Como segundo, se trató de evaluar la capacidad de los sectores para informar a la población sobre derechos de salud sexual y reproductiva desde una visión científica y unívoca, para ello se determinó los siguientes indicadores:

**Tabla 2**

*Segunda Modalidad*

Evaluar la capacidad de los sectores para informar a la población sobre derechos de salud sexual y reproductiva

| <u>Indicadores</u>  | <u>Línea de base</u>                                       | <u>Metas a 2013</u>   |
|---|--|---|
| Numero de servicios de consejería e información sobre salud sexual y reproductiva disponibles | Cero servicios de consejería e información a julio de 2011 | -Implementación línea 18000<br>-Implementación portal web de información y consejería                               |
| Número de unidades educativas completas en capacidad de impartir educación sexual integral    | 0 unidades a julio de 2011                                 | 3480 unidades que cuentan con personal capacitado, material y herramientas para impartir educación sexual integral. |

*Tomada:* ENIPLA

La tercera modalidad, buscó valorar la disponibilidad, medios y mecanismos de información masiva sobre salud sexual integral que promoviera cambios en patrones socioculturales, sobre el ejercicio de la sexualidad y las relaciones inequitativas entre géneros. Para dar un ejemplo:

**Tabla 3**

*Tercera Modalidad*

Valorar la disponibilidad, medios y mecanismos de información masiva sobre salud sexual integral

| <u>Indicador</u> | <u>Línea de base</u> | <u>Mate a 2013</u> |
|------------------|----------------------|--------------------|
|------------------|----------------------|--------------------|

|   |                   |  |
|---|-------------------|--|
| Número de familias a nivel nacional que cuentan con el material de educación para la sexualidad integral del proyecto | 0 a julio de 2011 | 600.000 familias a nivel nacional al 2013  |
| Número de hombres que asiste a consulta de planificación familiar en las unidades del MSP.                            |                   | Se han incrementado en un 30% el número de hombres que asisten a la consulta de Planificación Familiar al 2013 |

*Tomada: ENIPLA*

Por otro lado, la cuarta modalidad buscó evaluar la capacidad de atención de los servicios de salud pública en planificación familiar, salud sexual y reproductiva, basada en un enfoque de derechos a mujeres y hombres se propuso los siguientes indicadores:

#### **Tabla 4**

##### *Cuarta Modalidad*

Evaluar la capacidad de atención de los servicios de salud pública en planificación familiar, salud sexual y reproductiva

| <u>Indicador</u>   | <u>Línea de base</u> | <u>Meta a 2013</u>                          |
|--|----------------------|---|
| Número de unidades del MSP que cumplen con los estándares de calidad en salud sexual y reproductiva en función del manual de estándares de calidad de normalización del sistema nacional de salud. |                      | 100% al 2013                                |
| Número de instancias en del sistema de salud pública a nivel nacional que cuentan con espacios de atención diferenciada para adolescentes en salud sexual y reproductiva.                          | 95 a julio de 2011   | 207 espacios implementados a julio de 2013. |

*Tomada: ENIPLA*

Por último, se buscó valorar la disponibilidad de mecanismos de participación social de adolescentes, jóvenes, hombre y mujeres, como estrategia empoderadora para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Para dar un ejemplo:

**Tabla 5**

*Quinta Modalidad*

Valorar la disponibilidad de mecanismos de participación social de adolescentes, jóvenes, hombre y mujeres

| <u>Indicadores</u>  | <u>Línea de base</u> | <u>Meta a 2013</u>   |
|---|----------------------|--|
| Número de gobiernos estudiantiles a nivel nacional que implementa acciones de prevención de embarazo adolescente                                  | 0 a julio de 2011    | 58000 gobiernos estudiantiles que implementan acciones de prevención de embarazo adolescente al 2013 |
| Número de jóvenes a nivel nacional que han participado de la ejecución de estrategias de prevención de embarazo adolescente propuesta por el MIES | 0 a julio de 2011    | 300 jóvenes al 2013  |

*Tomada: ENIPLA*

*3.4.3.2 Métodos Evaluativos PNFF*

En base al concepto realizado por Subirats et al. (2008) -antes mencionado- el PNFF plantea como métodos evaluativos: Indicador de Impacto, Indicadores de Resultado, Indicadores de Gestión y Matriz Marco Lógico, por lo que, los datos que se presentan a continuación estarán de acuerdo a lo que está disponible en la política pública y se diferencian a las tablas presentadas en la ENIPLA, puesto que, el PNFF no cuenta con modelos evaluativos. Asimismo estos indicadores no cuentan con línea de base para generar las proyecciones de cumplimiento, por lo que, los cuadros presentados a continuación no constan con este importante elemento, a diferencia de la ENIPLA.

Como Indicador de Impacto, plantea la meta específica en datos de embarazo adolescente, menciona que para el 2017 se busca “estabilizar el embarazo adolescente en torno al 19%” (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015, p. 33). Dada la información que proviene del INEC,

“en el 2013 se registraron 220.896 nacidos vivos, de los cuales 43.036 correspondía a madres adolescentes, que corresponden al 19,48%” (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015, p. 33).

De acuerdo a los “Indicadores de Resultado” (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015, p. 34), que son las metas más generales escritas en cifras, el PNFF menciona 3 indicadores:

**Tabla 6**

*Indicador de Impacto*

Plantea la meta específica en datos de embarazo adolescente

| <u>Nombre del Indicador</u>  | <u>Criterio/Metas al 2017</u>  |
|--|--|
| Al 2017 el 60% de los adolescentes participantes de PNFF tienen como meta desarrollar su proyecto de vida  | Los datos utilizados con respecto a la población de adolescentes se consideraron que participarán del proyecto 1.293.697 en 3 años. Entonces el 60% corresponde a la meta planteada en el indicador.   |
| Al 2017, 20% de las familias de la población meta han cambiado sus comportamientos respecto a la afectividad y sexualidad con enfoque de familia.        | Se ha planificado llegar con el mensaje de Plan Familia Ecuador a 840.000 de familias en los 3 años. De los cuales el 20% corresponde a la meta planteada en el indicador.                             |
| Al 2017, 40% de los participantes del programa de afectividad y sexualidad con enfoque de familia han cambiado sus conocimientos respecto a este enfoque | Se ha planificado llegar con el mensaje de Plan Familia Ecuador a los participantes directos y población objetivo en los 3 años. De los cuales el 40% corresponde a la meta planteada en el indicador. |

*Tomada: PNFF*

Paralelamente, los “Indicadores de Gestión” (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015, p. 35) mencionan indicadores sobre acciones concretas:

**Tabla 7**

*Indicador de Gestión*

Acciones concretas del plan

| <u>Nombre del Indicador</u>  | <u>Criterio/Metas al 2017</u>  |
|--|--|
| Al 2017, 100% de familias capacitadas a nivel nacional conforme lo planificado.                          | Se ha planificado capacitar a 840.000 familias en 3 años que corresponde al 19,74% de familias en el Ecuador.  |
| Al 2017, 90% de capacitaciones a adolescentes y jóvenes con enfoque de familia, conforme lo planificado. | Se ha planificado capacitar a 1.293.697 en los 3 años que corresponde al 73,77% de adolescentes entre edades de 12 a 17 años. Mientras que para jóvenes se ha planificado capacitar 500.000 que corresponde al 34,18% en edades de 18 a 29 años. |
| Al 2017, 100% de capacitaciones a los profesionales de los DECE, conforme a la meta planificada.         | Plan Familia Ecuador ha considerado como DECE planificados aquellos que se encuentran estructurados o en funcionamiento mismos que ascienden a 937   |
| Al 2017, 75% de capacitaciones a los profesionales de salud y TAPS, conforme a lo planificado.           | De acuerdo a la información obtenida se cuenta con 1800 TAPS y 1700 Unidades de Salud de estos últimos a 2 profesionales capacitados por Unidad de Salud   |
| Al 2017, 100% de capacitaciones a los capacitadores del MIES.  | Se ha planificado la capacitación a 40 técnicos de juventud a nivel nacional   |
| Al 2017, 100% de capacitaciones a las empresas públicas y privadas conforme lo planificado.              | De acuerdo a la planificación sobre el Reposicionamiento de la Familia a través de la capacitación de Empresas Públicas y Privadas se ha contemplado llegar a 300 empresas.  |
| Al 2017, 80% de efectividad de la comunicación conforme a la estrategia comunicacional diseñada.         | Los datos utilizados con respecto a la población de adolescentes se considera que se llegará a 1.293.697 en los 3 años. Entonces, el 80% corresponde a la meta planteada en el indicador.  |

# de publicaciones de PLAN FAMILIA ECUADOR en medios de comunicación masiva De acuerdo al plan de comunicación se estima que el Plan Familia tendrá cobertura mediática de aproximadamente 100 publicaciones.

*Tomada: PNFF*

Por último, la “Matriz de Marco Lógico” (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015, p. 37), donde se mencionan dos componentes principales, de los cuales se desglosa varias acciones específicas -que veremos en los elementos operativos- y con el presupuesto a cada una de ellas.

### Tabla 8

Matriz Marco Lógico

Metas de acuerdo a componentes específicos

| <u>Componentes</u>  | <u>Metas al 2017</u>   |
|---|--|
| <p><b>Componente 1:</b> Incrementar la educación y asesoría en afectividad y sexualidad para adolescentes y jóvenes, tomando como punto de partida a la familia y el desarrollo de todas las dimensiones de la persona.</p> | <p>1) Al 2017, 100% de familias capacitadas a nivel nacional conforme lo planificado.</p> <p>2) Al 2017, 90% de capacitaciones a adolescentes y jóvenes con enfoque de familia, conforme lo planificado.</p> <p>3) Al 2017, 100% de capacitaciones a los profesionales de los DECE, conforme a la meta planificada.</p> <p>4) Al 2017, 75% de capacitaciones a los profesionales de salud y TAPS, conforme a lo planificado.</p> <p>5) Al 2017, 100% de capacitaciones a los capacitadores del MIES.</p> <p>6) Al 2017, 100% de capacitaciones a las empresas públicas y privadas conforme lo planificado.</p> |
| <p><b>Componente 2:</b> Incrementar el conocimiento y posicionamiento del Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia.</p>   | <p>Al 2017, 80% de efectividad de la comunicación conforme a la estrategia comunicacional diseñada. # de publicaciones</p>   |

de PLAN FAMILIA ECUADOR en medios de comunicación masiva.

Tomada: PNFF

---

### **Cuadro 6 Comparativo de las políticas públicas**

Diferencias encontradas en la sistematización de las políticas públicas, en cuanto a los métodos evaluativos

|                          | <u>ENIPLA</u>   | <u>PNFF</u>  |
|--------------------------|---|--|
| <b>Método Evaluativo</b> | <p>Cinco modalidades de evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Componente 1: Valorar la capacidad de respuesta de las instituciones públicas en la promoción de derechos sexuales y reproductivos.</li><li>• Componente 2: Capacidad de sector público para informar a la población sobre derechos de salud sexual y reproductiva.</li><li>• Disponibilidad, medios y mecanismos de información masiva sobre salud sexual y reproductiva.</li><li>• Capacidad de atención de los servicios de salud pública en planificación familiar y salud sexual y reproductiva.</li><li>• Disponibilidad de mecanismos de participación social de adolescentes. Jóvenes, hombres y mujeres.</li></ul> | <p>No existen componentes, ni línea de base en sus indicadores, pero se plantea a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Indicador de impacto: Plantea la meta específica en datos de embarazo adolescente, como que se establezca entorno al 19%</li><li>• Indicador de resultado: Que al 2017 el 60% de los adolescentes sean participantes del PNFF.</li><li>• Indicadores de gestión: El 100% de familias capacitadas a nivel nacional.</li><li>• Matriz de marco lógico: Incrementar la educación y asesoría en afectividad y sexualidad para adolescentes y jóvenes.</li></ul> |

**Realizado por: investigadoras**

---

#### 3.4.4 Elementos Operativos

En cuanto a los elementos operativos, se refieren a las modalidades de intervención o acción sobre los grupo-objetivo para alcanzar los objetivos de una política y para que esta sea efectiva; en otras palabras, indican bajo qué condiciones pueden y deben aplicarse las medidas (Subirats et al., 2008).

#### *3.4.4.1 Elementos Operativos ENIPLA*

En el caso de la ENIPLA se pudieron reconocer dos modalidades, expuestas a continuación y especificados el apartado de actos formales.

La ENIPLA tomó como primera estrategia la vía de la persuasión, en la que se dotó de información a fin de convencer al grupo-objetivo adoptar conductas que aporten al logro de los objetivos. Para dar un ejemplo, dentro del componente 1, se plantea producir e implementar subsistemas de información, ferias locales sobre salud sexual y reproductiva a nivel nacional. Igualmente, se mantener y optimizar la línea de información. De la misma manera, dentro del componente 2, se busca planificar, producir e implementar la campaña de comunicación masiva sobre derechos sexuales y reproductivos/ salud sexual y reproductiva dirigido a audiencia diversa. Dentro de componente 4, se implementó mecanismos de participación para derechos sexuales y reproductivos (MCDS, 2011).

Por otra parte, también se consideró, la vía de provisión directa de bienes y servicios, dicha modalidad busca facilitar la conducta esperada del grupo-objetivo. En el componente 3, se propone adecuar y equipar los centros de atención a nivel nacional; además, se brindar la gratuidad de anticonceptivos, por lo que, se pretender mantener dispensadores de preservativos (MCDS, 2011).

#### *3.4.4.2 Elementos Operativos PNFF*

Entre los elementos detallados en el PNFF (2015), dentro del componente 1, en el numeral 1.2, se determina el cambio de malla curricular para el sistema educativo, que va de la mano con el Ministerio de Educación. En el numeral 1.3, se busca gestionar un programa para “fortalecer las capacidades” (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015, p. 39) denominado Programa de Educación de Afectividad y Sexualidad, que mantenga un enfoque de familia a través de los ministerios ejecutores: MIES, MINEDUC, MSP, hacia las y los adolescentes, padres y madres de familia y también a niños, niñas y jóvenes hasta los 22 años, “formación que llevará a cabo directamente PNFF a las instituciones públicas y privadas” (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015, p. 55).

Conjuntamente, en el componente 2, en el numeral 2.1, se menciona generar y ejecutar estrategias de comunicación del proyecto, por distintas vías de comunicación digitales. Finalmente, en el numeral 2.2 se busca generar eventos y espacios familiares y juveniles de esparcimientos,

directos y auspiciados, para difundir el mensaje del rol protagónico de la familia y nuevos proyectos de vida para los jóvenes (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015).

Por lo tanto, podemos mencionar que de acuerdo a los conceptos de (Subirats et al., 2008), el PNFF ha seguido la vía persuasiva, mediante métodos informativos como modalidad principal para tratar de modificar el accionar del grupo-objetivo. Cabe recalcar que, si bien la dotación de

***Cuadro 7 Comparativo de las políticas públicas***

**Diferencias encontradas en la sistematización de las políticas públicas, en cuanto a los elementos operativos**

|                             | <u>ENIPLA</u>  | <u>PNFF</u>  |
|-----------------------------|--|--|
| <b>Elementos Operativos</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vía Persuasiva               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Componente 1: Subsistemas de información.</li> <li>○ Componente 2: Planificación, producción e implementación de campañas de comunicación sobre D.S.D.R</li> <li>○ Componente 4: Mecanismos de participación de D.S.D.R.</li> </ul> </li> <li>• Provisión directa de bienes y servicios               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Componente 3: Mantenimiento y reparación de dispensadores de preservativos.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vía persuasiva:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Componente 1: Cambio de malla curricular en el sistema educativo.</li> <li>○ Componente 2: Generar y ejecutar estrategias de comunicación del proyecto.</li> </ul> </li> </ul> |

***Realizado por: investigadoras***

servicios se continuó en la política pública, esta no consta en el documento oficial.

***3.4.5 Actuación Político- Administrativo***

De acuerdo a este elemento, se designan las autoridades y los servicios administrativos competentes – actores públicos, así como las reglas institucionales necesarias para la aplicación de la política en cuestión (Subirats et al., 2008).

***3.4.5.1 Actuación Política-Administrativo ENIPLA***

Siguiendo las directrices fijadas por el Plan Nacional del Buen Vivir y su principio de Sumak Kawsay -el cual busca como fin, el desarrollo personal y el goce de los derechos a través del respeto y cuidado de la cultura, así como también, de las ideas individuales y los recursos- se crearon instituciones estatales, las cuales tienen como tarea el cumplimiento de este fin. Por lo que, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), quien tiene como misión garantizar el acceso progresivo de las personas a sus derechos en todo el ciclo de vida a través de políticas públicas para el desarrollo social y humano de la población, tomó la rectoría de la ENIPLA (Secretaría Técnica de Plan Toda una Vida, s. f.).

Por otro lado, siguiendo los puntos de análisis que definieron la problemática del embarazo adolescente, como causa y consecuencia de un nivel socioeconómico bajo, un incompleto nivel de educación y poco conocimiento sobre salud sexual y reproductiva, se decidió orientar a la estrategia por tres sinergias sectoriales para atender los aspectos sociales, psicológicos, físicos y económicos de la población objetivo. Por lo que, se incluyó al Ministerio de Salud Pública (MSP), quien se encargaría de garantizar el adecuado acceso a servicios de salud de calidad, que responda a las necesidades sociales y generacionales. Además, el Ministerio de Educación (MINEDUC), quien se ocuparía en promover la participación de la población en espacios de implementación de la política, así como también de la entrega de información sobre salud sexual y reproductiva con carácter científico y enfoque de género a estudiantes y padres de familia. Así como el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el mantiene funciones de información y consejería de acuerdo a los Centros Integrales del Buen Vivir y los Centros de Atención Creciendo con Nuestros Hijos para incidir en estrategias micro sociales (MCDS, 2011).

#### 3.4.5.2 Actuación Política-Administrativa PNFF

Mediante el decreto presidencial No. 491 del ex presidente Rafael Correa, se estipula la reestructuración de la ENIPLA. Asimismo, la política pública ve transferida su rectoría, ejecución, competencias, funciones y delegaciones a la Presidencia de la República, que anteriormente ejercía el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, como rector y el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Ministerio de Educación, como entes ejecutores. Más tarde, esta política pública cambia de nombre a Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia.

Esto quiere decir que, el PNFF, se encuentra en una posición superior a las instituciones públicas y por ello menciona en sus planteamientos como una “intervención multisectorial” (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015, p. 45), entre los ministerios antes mencionados, excepto el MCDS, y sumado a empresas públicas y privadas. Incluso, en lo referente a despedidos de los entes públicos.

A su vez, en el mismo decreto se designa como directora de la política pública a la señora Mónica Hernández de Phillips quien, al momento, fungía como Asesora Presidencial. Además, se transfiere el presupuesto de la Presidencia de la República, en otras palabras, los recursos económicos, bienes, muebles y equipamientos de los ministerios ya mencionados, al PNFF. Paralelamente a esto, la política pública se encuentra bajo las directrices nacionales del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017 bajo el cual, la política pública se encuentra en cumplimiento.

**Cuadro 8 Comparativo de las políticas públicas**

**Diferencias encontradas en las sistematización de las políticas públicas, en cuanto a actuación político-administrativo**

|  | <u>ENIPLA</u>   | <u>PNFF</u>  |
|--|---|--|
| <b>Actuación Político-Administrativo</b> | Modalidad multisectorial: MIES, MSP, MINEDUC, MCDS. MCDS como rector de la política pública | Modalidad multisectorial: MIES, MSP, MINEDUC. Presidencia como rector de la política pública |
| <b>Realizado por:</b> investigadoras     |   |  |

**3.4.6 Procedimental**

El último elemento es el procedimental, el cual obliga a respetar las disposiciones institucionales que enmarcan al PPA y garantizar la transparencia de los intercambios de información, de medios, etc. y así llevar a cabo una comunicación tanto interna como externa (Subirats et al., 2008).

**3.4.6.1 Procedimental ENIPLA**

En el caso de la ENIPLA, se consideró la Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales emitida por la SENPLADES (2011), ente encargado de realizar la planificación en forma participativa, incluyente y descentralizada para todas y todos los ecuatorianos.

En dicho documento se menciona que, si bien el PNBV es considera como una estrategia de largo plazo (ELP), esta necesita de programas de mediano y corto plazo que le ayuden a su realización. En ese sentido la ENIPLA hace parte de la Programación Plurianual de la Política (PPP), la cual debe estar en un marco común de actuación, basado en un Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). Igualmente, está dentro de las agendas para la igualdad en las que se reconoce “la importancia de corregir las inequidades estructurales del pasado que han marginado o puesto en situación de desventaja a un individuo, sector, grupo y colectividad” (SENPLADES, 2011, p. 16).

A su vez, de acuerdo a la ENIPLA, se mantiene una relación con el sistema Gobierno por Resultados (GPR), para garantizar la implementación, la ejecución y el seguimiento de la política

pública (MCDS, 2011, p. 63). Por otro lado, también se consideró el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres, el cual tenía como objetivo principal la transformación de patrones socioculturales; la construcción y fortalecimiento del sistema de protección integral; la implementación del sistema único de registro; el acceso a la justicia; el reforzamiento de la institucionalidad (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009).

De igual manera, se consideró el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, el cual tuvo como fin promover una cultura de buen trato y no violencia, respeto y reconocimiento a los niños, niñas, adolescentes y sus familias como ciudadanos, a sus individualidades, requerimientos y expresiones culturales (CNNA, 2004). Igualmente, se tomó el Plan de Igualdad de Oportunidades, impulsado por el CONAMU, cuyo eje era la promoción y protección de los derechos a una vida libre de violencia, a la paz, a la salud, a los derechos sexuales y reproductivos y el acceso a la justicia (CONAMU, 2005).

#### 3.4.6.2 Procedimental PNFF

En el PNFF (2015) se menciona que la política pública brindará la información necesaria, para que la Presidencia de la República del Ecuador reporte a los sistemas de información. Esto conforme a los fines de avance y ejecución del proyecto en los plazos y directrices de las instituciones competentes.

Estas instituciones son: Sistema Integrado de Gestión Financiera (ESIGEF) – Ministerio de Finanzas; Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP) – Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades); Sistema Gobierno por Resultados (GPR) – Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015).

El Sistema Integrado de Gestión Financiera (ESIGEF), que pertenece al Ministerio de Finanzas, es un sistema creado en el 2010, que busca tener un rol operativo de operadores para la asignación de roles dentro de la institución. Asimismo, brindan el apoyo de un funcionario, el cual es entregado a cada institución para cumplir la función de administrador de usuarios operadores, que determinan los permisos sobre el objeto de la aplicación (Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2010).

Asimismo, el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP), perteneciente a la Subsecretaría de Inversión Pública de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), pretende recoger información sobre todo los programas y proyectos de inversión, con las políticas gubernamentales para poder elaborar los Planes Anuales y Plurianuales de Inversión Pública. Este sistema funciona en reemplazo de lo que sería el SIP y el SINAPRO (Subsecretaría de Inversión Pública - SENPLADES, 2009).

Conjuntamente, el Sistema Gobierno por Resultados (GPR), de la cual es responsable la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), creado bajo el acuerdo ministerial 1002, tiene como función obtener una gestión pública de calidad orientada a resultados, que es de uso obligatorio para las instituciones de la Administración Pública Central y que dependen de la Función Ejecutiva. Se busca con esto, como se menciona en el Art. 4, “una gestión eficiente de los planes estratégicos, planes operativos, riesgos, proyectos y procesos institucionales, en los distintos niveles organizacionales, a través de un seguimiento y control de los elementos, así como de los resultados obtenidos.” (Secretaría Nacional de la Administración Pública, 2011).

**Cuadro 9 Comparativo de las políticas públicas**

**Diferencias encontradas en la sistematización de las políticas públicas, en cuanto a los elementos procedimentales**

|                                  | <u>ENIPLA</u>  | <u>PNFF</u>  |
|----------------------------------|--|--|
| <b>Elementos procedimentales</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales-SENPLADES</li> <li>• Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Genero hacia la niñez, adolescencia y mujeres (2007)</li> <li>• Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (2004)</li> <li>• Plan de Igualdad de Oportunidades (2005)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brindar la información necesaria a la presidencia de la república para que este reporte a los sistemas de información:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sistema integrado de gestión financiera- Ministerio de Finanzas.</li> <li>○ Sistema integrado de planificación e inversión pública – SENPLADES.</li> <li>○ Sistema Gobierno por resultados- SNAP</li> </ul> </li> </ul> |

*Realizado por: investigadoras*

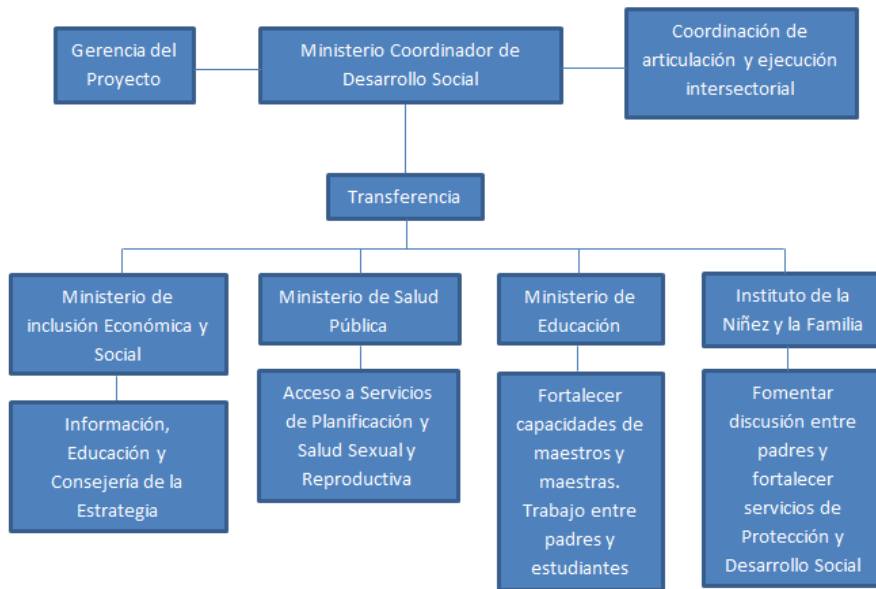
**3.5 Los Actores Públicos (APA)**

*3.5.1 Los Actores Públicos (APA) en la ENIPLA*

De acuerdo al Acuerdo Político-Administrativos (APA), la ENIPLA parte desde un trabajo interministerial con el Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Ministerio de Inclusión Económica y Social (MCDS, 2011). Asimismo, de acuerdo con las funciones del MIES se hace la promoción de la política pública a través del Instituto de la Niñez y la Familia (INFA). El INFA funciona como entidad de derecho público adscrito al MIES desde el 2008 y que tiene como

objetivo garantizar la protección de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador para el ejercicio pleno de su ciudadanía en libertad e igualdad de oportunidades (Decreto N. 1170, 2008). Todas las acciones de los ministerios antes mencionados se coordinan a través del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, es decir, funge como entidad ejecutora (MCDS, 2011).

**Figura 2**



*Figura 2.* Actores públicos de ENIPLA

Tomado: ENIPLA

De acuerdo a esto, la totalidad de los recursos se reciben en el MCDS, ente que realiza las transferencias a los diferentes ministerios y a la gerencia de la política pública. Estos recursos operan en apego a las disposiciones del Código de Planificación y Finanzas Públicas, su ejecución está a cargo del Director Financiero del MCDS a pedido del Gerente del Proyecto, quien además está encargado del seguimiento a la ejecución de los recursos. El seguimiento y monitoreo de los resultados se hará a través de la Dirección de Seguimiento de la Subsecretaría de Gestión de Políticas y Seguimiento a la Gestión Social (MCDS, 2011, p. 63). Por lo tanto, el comité ejecutor se ejecuta de la siguiente forma.

**Figura 3**

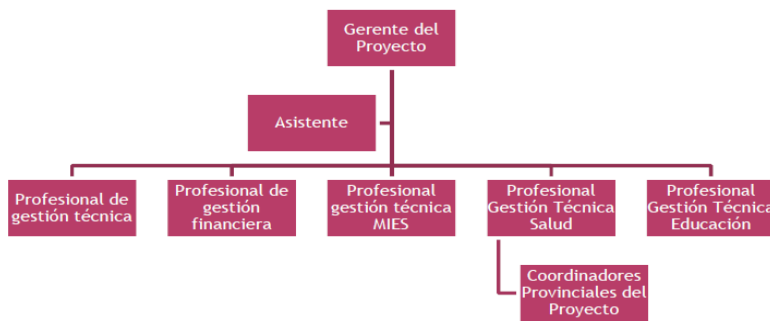


Figura 3. Organización intersectorial

Tomada: ENIPLA

Asimismo, “A través del Comité Ejecutor se coordina la ejecución de las actividades aprobadas en el Comité de Gestión” (MCDS, 2011, p. 67). Según el MSP (como se citó en Prieto Donoso, 2016), el funcionamiento interno de la ENIPLA contó con un gerencia principal del proyecto que “dirigió a cuatro coordinaciones: Coordinación Técnica de Servicios de Salud, Coordinación Técnica de Promoción de la Salud, Coordinación Técnica de Territorio y Coordinación Técnica de Administración y Planificación” (Prieto Donoso, 2016, p. 52). Cada una de estas coordinaciones fungía responsabilidades en la ENIPLA, como podemos ver a continuación:

Figura 4

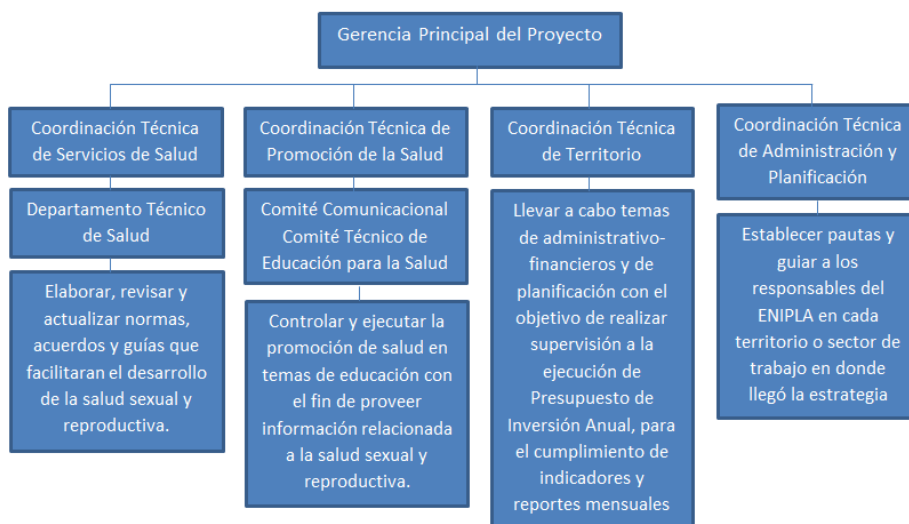


Figura 4. Organización interna de ENIPLA

Tomada: ENIPLA

Al mismo tiempo, es de vital importancia mencionar a las personas que ejercieron cargos directivos en la ENIPLA y en las instituciones corresponsables, durante su período de ejecución. En el Ministerio de Salud Público, estuvo en funciones David Chiriboga -antes mencionado- quien estuvo

en funciones desde el 10 de abril de 2010 hasta el 12 de enero del 2012, donde se aceptó su renuncia por el ex presidente Rafael Correa (S.R., 2012) y quien aportaría a la construcción de la ENIPLA. Posteriormente, Carina Vance ocupó este cargo hasta el 13 de noviembre de 2015, donde el ex presidente Rafael Correa acepta su renuncia (S.R., 2015). Carina Vance fue uno de los rostros más visibles de la ENIPLA.

Conjuntamente con Doris Soliz, quien fue clave en este proceso pues estuvo en varios ministerios estratégicos para la política. Primero fungió como Ministra Coordinadora de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, desde Enero del 2010 hasta noviembre del 2011, desde donde pasa a ser Ministra Coordinadora de Desarrollo Social desde el 11 noviembre 2011 al 22 abril 2012 y como Ministra de Inclusión Económica y Social (MIES), posesionada el 23 de abril del 2012 hasta el 5 mayo 2014 (Neira, 2015). En este último ministerio reemplaza a Ximena Ponce quien estuvo desde 2010, hasta el 19 de abril del 2012 («Ximena Ponce abandona el MIES», 2012).

A su vez, en el Ministerio de Educación se encontraba Gloria Vidal a partir de abril del 2010 hasta el 8 de marzo de 2013, quien dio paso a mucha de las actividades de la ENIPLA pero mantuvo sus críticas, con tintes conservadores al respecto (A. Vera, 2015). Quien continuó funciones fue Augusto Espinosa Andrade, a partir de mayo del 2013 hasta el 2016, quien tuvo comentarios bastante polémicos y conservadores acerca de la ENIPLA, que va de la mano con la posterior aplicación del Plan Familia (Burneo, 2015). El Instituto Niñez y la Familia al estar adscrita al MIES está bajo su forma organizativa. Asimismo, Daniela Alvarado fungió como gerente de la ENIPLA, que tuvo posturas bastante claras sobre su forma y manejo, lejos de ser conservadora (Tonato, 2016).

Por consiguiente, de acuerdo a los conceptos de (Subirats et al., 2008), podemos determinar que en cuanto a “el número y tipo de actores” (Subirats et al., 2008, p. 170), este APA es pluri-actoral, que se caracteriza por tener gran cantidad de actores correspondientes a varias instituciones públicas, lo que denota una fuerte institucionalidad. De acuerdo, a su “grado de coordinación horizontal” (Subirats et al., 2008, p. 171), vemos en general un APA integrado en toda su aplicación, a pesar de que dentro del Ministerio de Educación los ministros hayan tenido comentarios -a veces- contrarios a la ENIPLA, no mantuvieron procesos fragmentarios a su ejecución hasta la finalización de la misma.

Por otro lado, podemos determinar el “grado de coordinación vertical” (Subirats et al., 2008, p. 172) de este APA como uno integrado, puesto que las instituciones que están integradas a la ENIPLA comparten sus competencias desde una centralidad legislativa y reglamentaria, así como también, las competencias de implementación de la política pública.

Asimismo, en el “grado de centralidad de los actores-clave” (Subirats et al., 2008, p. 173), que se refiere a cómo está distribuido la influencia y el poder entre los actores, en este caso podríamos determinar que existe una posición unilateral, centralizada, hacia el ex presidente Rafael Correa que mantenía una posición pesada y determinante, desde la dimensión vertical, en esta política pública.

Sin embargo, entre los demás actores, la dimensión horizontal se mantenía de forma igualitaria. Mientras que, el “grado de politización” (Subirats et al., 2008, p. 174) del APA, podemos ver que ha tenido un grado alto de burocratización, es decir, de nivel técnico.

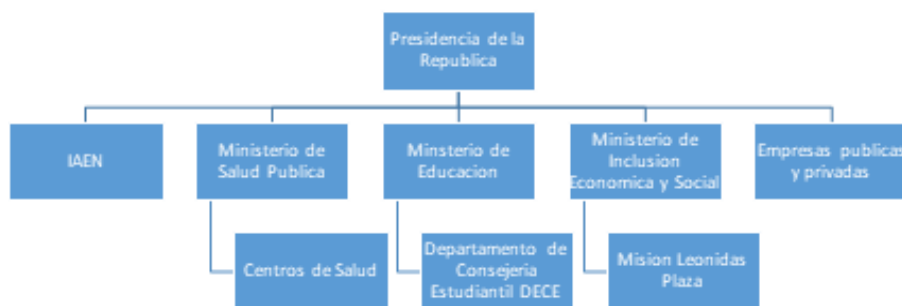
De la misma manera, es importante destacar que las dimensiones externas (Subirats et al., 2008) que conforman el contexto de la política pública, por lo que, se puede determinar que mantiene una coyuntura heterogénea. Puesto que, la ENIPLA está conformada por actores públicos que corresponden a varias instituciones estatales. De igual forma, ante el “grado de apertura” (Subirats et al., 2008, p. 177), el contexto puede determinarse como un APA abierto, esto determinado por los mecanismos de participación que mantenía la política pública.

### 3.5.2 Actores Públicos (APA) PNFF

En una entrevista realizada a la directora del PNFF, señaló que mantendría el trabajo intersectorial, pues esto permitiría ampliar el ámbito de intervención del PNFF, con la diferencia que el ente coordinador sería la Presidencia de la República. Además, se conservaría el trabajo en conjunto al Ministerio de Salud pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social, y que cada uno de ellos trabajarían con otras entidades, de acuerdo a las mismas funciones para el buen funcionamiento del plan. Al mismo tiempo, se trabajaría con empresas públicas y privadas (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia, 2015*).

Adicionalmente, el PNFF desarrollaría un programa de fortaleciendo de capacidades con los ministros, en cuyo proceso se contemplaría trabajar con el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)<sup>1</sup>

**Figura 5**



<sup>1</sup> Universidad de Postgrado del Estado ecuatoriano que realiza la formación y capacitación de los servidores públicos tanto de la administración pública nacional como de los gobiernos autónomos descentralizados, así como de personas con interés en asuntos públicos a nivel de investigación o construcción de políticas públicas (IAEN, 2019).



Figura 5. Organización intersectorial de PNFF

Tomada: PNFF

Asimismo, el Ministerio de Educación educaría en conocimiento a niños, niñas, adolescentes y padres, con respecto a la vivencia de la afectividad y sexualidad, con enfoque de familia, para la prevención del embarazo adolescente. El programa buscaría capacitar a 2.800 profesionales, en grupos de 30 personas, de los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE) a nivel nacional a través de dos talleres de 32 horas de duración en dos etapas en un mismo quimestre. Todo esto, bajo la metodología de formador a formadores; es decir, los primeros serían quienes, luego de ser capacitados, son encargados de traspasar esa información a los tutores, niños, niñas y adolescentes. Se estimaba un alcance de 1.200.000 adolescentes. Asimismo, los padres de familia recibieran dicha información por parte de los profesionales y tutores dentro del espacio “Educando Familia”, con un estimado de 840.00 familias (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015).

Por otra parte, el Ministerio de Salud Pública, recibiría capacitación sobre afectividad y sexualidad con enfoque de familia a 1.700 de sus profesionales y a 1.800 técnicos de Atención Primaria de Salud; dicha capacitación tendría duración de dos días, todo esto tenía el fin de fomentar las habilidades de diálogo entre los profesionales de la salud y entre los y las adolescentes desde un enfoque integral (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015). Dentro del contenido que se pretendía dar esta:

- Abordar la temática, para que los jóvenes decidan postergar su primera relación sexual como método 100% seguro para evitar embarazos, ITS, VIH-SIDA.
- Promover conductas saludables que disminuyan riesgos y consecuencias que puedan presentarse en su salud debido a vivencias sexuales prematuras.
- Motivar a que los adolescentes se comuniquen con sus padres, siendo este un punto positivo que fortalecería la seguridad de los y las adolescentes.
- Promover en los padres la protección, cuidado, afecto y formación en valores a sus hijos e hijas. (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015)

En cuanto al Ministerio de Inclusión Económica y Social, el plan busco capacitar a 40 técnicos de Juventud respecto a temas de afectividad y sexualidad con enfoque de familia, en talleres de 2 días; así mismo, capacitar a jóvenes universitarios voluntarios que realizarían las 160 horas de prácticas pre profesionales en los servicios del MIES, todo esto por medio de la Misión Leónidas Plaza (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015).

Por otra parte, el plan utilizó como unas de sus principales estrategias, la comunicación, el cual permitiría sensibilizar y movilizar a la sociedad en la prevención del embarazo adolescente; así como también crear, fortalecer y potenciar la imagen de Plan Familia Ecuador (2015) como referente dentro de la sociedad, donde ésta pueda adquirir información y apoyo. Se elaborarían campañas a nivel nacional sustentadas técnica y pedagógicamente para informar y formar a los niños, niñas y adolescentes en afectividad y sexualidad; las mencionadas campañas serían diseñadas por los técnicos del plan y coordinadores, conjuntamente con la SECOM, para lograr el alcance a medios públicos y privados. De la misma manera, se crearían contenidos audiovisuales con enfoque creativo, divertido e innovador que abordarían temáticas de familia y de interés de los niños/as para transmitirlo en la franja horaria manejada por EDUCA TV (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015).

En cuanto a las dimensiones del acuerdo político-administrativo; pudimos identificar que, en cuanto a las cinco dimensiones internas, el PNFF es de tipo pluriactoral puesto que, además, de trabajar en conjunto a tres Ministerios, se estableció como acción estratégica trabajar con entidades públicas, como IAEN o la SECOM; entidades regionales como los GAD's; así como también con entidades privadas como colegios o empresas privadas. Por otra parte, a lo que se refiere a la coordinación horizontal, se pudo identificar una coordinación fragmentada, especialmente entre los ministerios, puesto que algunos de ellos mostraron ciertos desacuerdos con los directrices de trabajo de PNFF.

En cuanto al grado de coordinación vertical, se pudo identificar que fue de tipo integrado puesto que se trabajó con GAD's, tanto cantonales como parroquiales, facilitando la cobertura en todo el territorio ecuatoriano. Además, se tomó en cuenta los servicios de entidades públicas como el de la SECOM. Por otro lado, el grado de centralidad fue centralizado de forma vertical puesto que se determinó a la Presidencia de la República como actor con mayor influencia y poder, sobre todo en el proceso de ingreso a la agenda, adicionalmente, a partir desde esa posición jerárquica se coordinó todas las acciones del plan, así como también de sus brazos ejecutores.

Siguiendo con el grado de politización, el PNFF fue de tipo politizado, puesto que, en primer lugar, no se dio continuación a la ENIPLA, y como segundo, se abrió nuevos espacios a los conflictos de signo político, como es la vinculación con grupos de poder y el decreto con el cual ingresa el PNFF.

Ya dentro de las dimensiones externas del APA; se puede determinar qué fue de tipo heterogénea ya que los principales actores del APA pertenecieron a al MSP, MINEDUC y MIES. En este punto, es importante mencionar que, según el documento oficial del plan, se consideró el trabajo con estos Ministerios. Por último, el grado de apertura, fue de tipo abierto puesto que, se establecieron interacciones entre los actores de dicho plan y el entorno social inmediato del mismo; para dar un

ejemplo, se impulsaron talleres de capacitación para padres con comités barriales de algunas ciudades del país.

**Cuadro 10 Comparativo de las políticas públicas**

| <b>Diferencias encontradas entre las políticas públicas, en cuanto a APA</b> |   |   |
|--|---|---|
|  | <u>ENIPLA</u>   | <u>PNFF</u>   |
| <b>Actores Públicos (APA)</b>  | <p>Trabajo intersectorial, en base a los criterios de la definición del problema.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MCDS: Ente rector- Doris Soliz/ Richard Espinosa</li> <li>• MSP: David Chiriboga/ Carina Vance</li> <li>• MINEDUC: Gloria Vidal/ Augusto Espinosa Andrade</li> <li>• MIES: Doris Soliz</li> </ul> <p>APA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pluri-actoral</li> <li>• Coordinación horizontal: integrado</li> <li>• Coordinación vertical: integrado</li> <li>• Grado de centralidad: centralizada</li> <li>• Grado de politización: burocratización</li> <li>• Dimensiones externas: heterogénea</li> <li>• Grado de apertura: abierto</li> </ul> | <p>Se siguió con trabajo intersectorial, pero con cambios en la modalidad de trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la Republica: Coordinador- Rafael Correa</li> <li>• MSP: Margarita Guevara/ Verónica Espinosa</li> <li>• MINEDUC: Freddy Peñafiel Larrea</li> <li>• MIES: Betty Tola/ Lidice Larrea</li> <li>• IAEN:</li> <li>• SECOM</li> <li>• Entidades públicas y privadas</li> </ul> <p>APA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pluri-actoral</li> <li>• Coordinación horizontal: Fragmentado</li> <li>• Coordinación vertical: Integrado</li> <li>• Grado de centralidad: Centralizada</li> <li>• Grado de politización: Politizado</li> <li>• Dimensiones externas: Heterogénea</li> <li>• Grado de apertura: Abierto</li> </ul> |
|  | <i>Realizado por:</i> investigadoras  |   |

### 3.6 Actos Formales y Tipos de Recursos Públicos

#### 3.6.1 Actos formales y tipos de recursos públicos ENIPLA

Entre los actos formales más relevantes que tuvo la ENIPLA, estuvo el programa de difusión “Habla Serio Sexualidad sin Misterios”, este programa tenía como finalidad, bajo 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” (MSP, 2014). Bajo este marco, se generó en programa radial Habla Serio fm, transmitida en la Radio Pública

del Ecuador, que mantuvo un formato de música e información para la participación con adolescentes. Se realizó, además, material audiovisual que apoyó la estrategia de comunicación para la prevención del embarazo adolescente (MSP, 2014), estos fueron:

- ¿Por qué crees que hay embarazos en la adolescencia?
- ¿Por qué es importante hablar de sexualidad?
- Doble discurso
- Mochila
- Juguetería

Este espacio arrancó desde la Semana de Prevención del Embarazo Adolescente, el 26 de Septiembre del 2011, en el sur de Quito en el barrio El Calzado bajo el eslogan “Habla Serio Sexualidad sin Misterios” («Plan contra embarazo precoz se reactiva», 2011). Posteriormente, según la ficha del GPR (*Ficha Informativa de Proyecto 2015. Proyecto: K003 MCDS - ENIPLA, 2015*) este programa, inicia su planeación el 16 de junio del 2012 de forma oficial, a partir de ello comienza a participar en ferias estudiantiles y en programas radiales de difusión, a lo largo del país, como podemos constatar en la aún existente página de Facebook -hasta la fecha de este documento-, que se encuentra bajo el nombre @hablaseriosm.

De hecho, uno de los pilares más importantes de su sistema participativo para jóvenes fue la fuerte campaña en redes sociales. A partir del 25 de marzo del 2013 empieza el pautaaje televisivo de la campaña, lo que brindaría aún más llegada a la campaña hasta su finalización el 30 de abril de 2014 (*Ficha Informativa de Proyecto 2015. Proyecto: K003 MCDS - ENIPLA, 2015*).

Asimismo, los talleres impartidos, según la página de los Andes (como se citó en Prieto Donoso, 2016, p. 43), buscaron ser espacios de difusión en las comunidades más vulnerables, esto significa, sobre todo en los sectores de mayor pobreza y menor educación, entre familias y directamente con jóvenes y estudiantes. Además, como se menciona en la página web del MIES (*MIES desarrolla taller de ENIPLA con adolescentes, s. f.*), tuvo la finalidad de impartir información sobre planificación, el uso de métodos anticonceptivos, reducción de la violencia y equidad de género. Además, se buscó modificar los patrones socioculturales relacionados a la sexualidad y la planificación familiar.

Paralelamente, los talleres impartidos hacia la red educativa, según el Ministerio de Educación (como se citó en Prieto Donoso, 2016, p. 43) se enfocaron, además, en la violencia sexual, sus consecuencias y todo el proceso de denuncia. Explicando, a su vez, los derechos constitucionales, sobre la libertad, salud, de la niñez y adolescencia. Igualmente, 22.014 profesionales del Ministerio de Salud (como se citó en Prieto Donoso, 2016, p. 44) fueron capacitados en temas de sexualidad, reproducción y

planificación familiar, para que, de esta forma pudieran brindar atención sobre métodos anticonceptivos y asesoría para adolescentes.

De igual forma, según el Ministerio de Salud Pública (como se citó en Prieto Donoso, 2016), se “creó la línea gratuita 1800 44 55 66 que tuvo el fin de informar, asesorar y direccionar en temas de sexualidad y reproducción” (p. 43). Es así que, de todas las llamadas receptadas en la línea, el 34% fueron realizadas por parte de adolescentes y jóvenes. Este sistema de información y participación se realizaba de forma anónima y segura, por lo que en esta acción concreta se podía denotar una forma de generar consenso o recurso de confianza. A su vez, todas las acciones antes mencionadas buscaron llegar a ser mecanismos de participación y consenso.

En añadidura, podemos decir la política pública ha contado con el recurso de información. Como hemos podido evidenciar, toda la política pública se ha basado en datos cuantitativos y cualitativos para su planificación, la cual a su vez la ha utilizado para de forma estratégica, ser distribuido a la población y específicamente al grupo-objetivo. Toda política pública cuenta con recursos humanos, su personal de trabajo (actores públicos), los cuales en este caso específico son de carácter cualitativo, para la divulgación de información y para la aplicación de mecanismos de participación. Asimismo, los recursos relacionales o de organización, se pueden denotar en la capacidad de organización de funciones, entre los actores públicos intersectoriales, como a su vez, su relación con organizaciones de la sociedad civil y la sociedad civil no organizada; lo que podemos evidenciar a lo largo de todos estos programas.

Durante la aplicación de la ENIPLA se realiza el acuerdo ministerial 2490, firmado el 29 de noviembre de 2012 por parte de la Ministra de Salud Pública Carina Vance. De acuerdo con este, según el artículo 1 del capítulo 1, hace referencia en poner a disposición información sobre “planificación familiar, anticoncepción, prevención de Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), incluido el VIH/-Sida, anticoncepción oral de emergencia (AOE), salud sexual y reproductiva y prevención de embarazos adolescentes o no planificados.” (Reglamento para Regular el Acceso de Métodos Anticonceptivos, 2012, p.3).

Así pues, según el artículo 3, es obligación entregar información, asesoría y anticonceptivos, a través de sus Establecimientos de Salud, garantizando estos de forma oportuna y gratuita, incluido el anticonceptivo oral de emergencia. A toda la población en general, en especial, a adolescentes, jóvenes y mujeres que lo requieran (Reglamento para Regular el Acceso de Métodos Anticonceptivos, 2012).

A su vez, según el artículo 4, todos los establecimientos de Salud del Primer Nivel de Atención deberán contar con la cantidad suficiente de métodos anticonceptivos, incluido el anticonceptivo oral de emergencia. Los métodos anticonceptivos se entregarán de acuerdo a su necesidad, y son:

1. Anticoncepción oral simple y combinada;
2. Anticoncepción inyectable simple y combinada;
3. Anticoncepción subdérmica;
4. Anticoncepción oral de emergencia;
5. Métodos temporales de barrera; y,
6. Métodos temporales intrauterinos.

Asimismo, las Unidades Móviles y las Unidades de Segundo y Tercer Nivel del Ministerio de Salud Pública deberán contar con la cantidad suficiente de métodos anticonceptivos, antes mencionados (Reglamento para Regular el Acceso de Métodos Anticonceptivos, 2012). Es importante recalcar, que los anticonceptivos ya se entregaban de forma gratuita desde hace varios años atrás, este acuerdo reglamenta su entrega y los protocolos de manejo, de forma oficial. Este es un ejemplo de cómo se manejó el recurso jurídico en la política pública.

Ante este acuerdo hubo bastante polémica, como la oposición de la Red Vida y Familia, lo cual por medio de una carta abierta, a nombre de Amparo Medina se solicitó la renuncia de la Ministra Carina Vance, donde se señaló: "Srta. Ministra, o retira las pastillas de emergencia del mercado o retírese usted del cargo, que las mujeres del Ecuador no nos sentimos representadas por usted" (Constante, 2013).

De la misma forma, el Movimiento 14 millones, del cual María Isabel Salazar es la directora, presentó un panfleto en varias iglesias de Quito rechazando, entre otras cosas, las políticas de salud sexual y reproductiva dirigida a adolescentes y jóvenes en edad fértil, donde invita a ser parte de una movilización el 19 de mayo del 2013, en la plaza San Francisco. Por otra parte, durante el enlace No. 322 (SECOM Ecuador, 2013) el ex presidente Correa y la entonces ministra Carina Vance, desmintieron varios de los postulados descritos en el panfleto, así como el supuesto soporte del Nuncio Apostólico y la Conferencia Episcopal, quienes enviaron una carta desmintiendo su apoyo.

Por otro lado, los recursos económicos de la política pública, es uno de los más importantes. De acuerdo a la ENIPLA el presupuesto necesario para su ejecución es de: de \$32 610 421, correspondientes a \$11 934 232 en el año 2012 y para el 2013 de \$20 676 421. Bajo los 4 componentes especificados en la ENIPLA (2011), estos se componían, en ámbitos generales, de los siguientes elementos:

- Componente 1: Productos y servicios de educación, información y consejería sobre sexualidad y reproducción basados en conocimientos científicos y con enfoque de derechos, con énfasis en adolescentes para el empoderamiento y toma de decisiones accesibles a nivel nacional. Presupuesto: \$7.646.212.

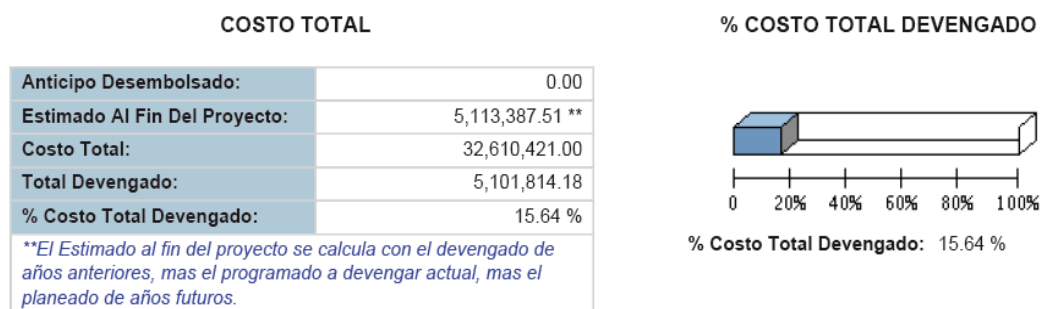
- Componente 2: Medios de difusión masiva y proyectos de educucomunicación que promuevan el cambio de patrones socioculturales sobre el ejercicio de la sexualidad y las relaciones inequitativas entre géneros disponibles a nivel nacional. Presupuesto: \$10.953.695.
- Componente 3: Servicios integrales de salud sexual y reproductiva de calidad basados en un enfoque de derechos disponibles para mujeres y hombres a nivel nacional incluidos. Presupuesto: \$9.625.015.
- Componente 4: Mecanismos de Participación social para adolescentes, jóvenes, hombres y mujeres como estrategia empoderadora para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, especialmente a la anticoncepción. Presupuesto: \$4.385.500.

**Total: \$32.610.421**

Asimismo, por medio de la ficha del GPR (*Ficha Informativa de Proyecto 2015. Proyecto: K003 MCDS - ENIPLA*, 2015, p. 15) nos indica -en resumen- los avances financieros que se realizaron en el proyecto.

**Figura 6**

**AVANCE FINANCIERO DEL PROYECTO**



*Figura 6. Avance financiero del Proyecto ENIPLA*

Tomado: Gobierno Por Resultados (2015)

Este cuadro explica que del costo total de la ENIPLA es \$ 32'620.421,00 de lo cual lo devengado, es decir, lo que ha sido ejecutado (utilizado) es de \$ 5'101.814,00. Esto nos indica –sin mayores detalles– que la mayor parte del presupuesto que mantenía la política pública no fue utilizado, lo cual se puede deber a varios motivos y que no se encuentra detallado en la ficha técnica del GPR (*Ficha Informativa de Proyecto 2015. Proyecto: K003 MCDS - ENIPLA*, 2015). Por lo tanto todas las acciones detalladas anteriormente, se manejaron sólo con el presupuesto devengado.

*3.6.2 Actos Formales y tipos de recursos públicos PNFF*

La implementación de PNFF se basó en dos componentes centrales. El primero de ellos busco incrementar la educación y asesoría en afectividad y sexualidad, para adolescentes y jóvenes, tomando como punto de partida a la familia y el desarrollo de todas las dimensiones de la persona. Para ello, se establecieron 9 actividades centrales, dentro de las cuales hay acciones específicas. Algunas de ellas son:

- Programa de Educación de la Afectividad y Sexualidad, con orientación familiar
- Programa de Reposicionamiento de la Familia
- Programa de Fortalecimiento de capacidades en afectividad y sexualidad con enfoque de familia

El Programa de Educación de la Afectividad y Sexualidad, con orientación familiar, fue implementado por los tres ministerios adjuntos, para la formación de los niños, niñas y adolescentes (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015). Por medio de talleres, con contenido audiovisual, se impartió contenido que abordaría las cinco dimensiones del ser humano. Par dar un ejemplo, en noviembre del 2016, se elaboró los Manuales de Prevención de Drogas y Resiliencia, el cual fue entregado a la ciudadanía, el 30 de mismo mes, a través de 2 talleres simultáneos con 82 profesores de DECE en Guayaquil; dicha actividad fue coordinada por el MINEDUC y la Secretaría Técnica de Drogas (SETED) (Presidencia de la República, 2017). Además, el MINEDUC, impulsó el programa “Educando Familias”, con contenido de afectividad, el cual llegó a más de 300.000 familias (Radio HCJB, 2017).

Por su parte el MIES, elaboro un programa llamado “Escuela de Familias”, por el cual más de 4.000 madres y de familias de los servicios de desarrollo infantil, del cantón Duran, fortalecieron sus capacidades en el cuidado de sus hijos y en el ejercicio de sus derechos (MIES, 2015).

Programa de Reposicionamiento de la Familia, fue la principal actividad de la política pública, la cual tuvo dos etapas y trato de tener una cobertura a nivel nacional. Por lo cual, trabajó con los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Se creó así, La escuela de Facilitadores, ejecutado por los técnicos de PNFF y estuvo dirigido, especialmente, a las ciudades de Quito y Guayaquil. En la primera ciudad tuvo la participación de 12 instituciones con dos participantes por empresa. En la siguiente ciudad, fueron parte 13 instituciones con dos participantes por empresa (Presidencia de la República, 2017).

Dicha actividad tuvo como objetivo formar facilitadores quienes serían los encargados de transmitir la información recibida, ya sea, por talleres presenciales o por manuales colocados en las distintas páginas web; cabe mencionar que cada material informativo contaba con recursos didácticos basados en temas de afectividad y sexualidad. Por ejemplo, se promovía temas que ayudarían a sanar

la relación dentro de la familia, como comunicarse dentro de la misma, como abordar la relación entre padres e hijos o asuntos ligados a violencia. Una vez recibida dicha información, los facilitadores tenían la misión de compartir el contenido con su comunidad, su entorno a la entidad a la que pertenecían, cualquiera que sea su tipo (Radio HCJB, 2017).

El segundo componente del PNFF, estuvo enfocado en incrementar el conocimiento y posicionamiento del plan, el cual contó con dos actividades. El primero de ellas fue gestionar estrategias y ejecución de la comunicación del proyecto y para ello, se lanzó la campaña digital con el MINEDUC y MSP. Adicionalmente, se crearon y gestionaron distintas redes sociales del plan, donde se podía encontrar información enfocada en temas de afectividad y sexualidad (Presidencia de la República, 2017).

Por otra parte, se crearon temas musicales y se realizaron video clips, para posicionar el plan y su mensaje. Por ejemplo, dentro del programa EDUCA TV, auspiciado por el MINEDUC, en el segmento Ojo con la Paradoja, se difundió un video llamado “Calentura”, en el que un joven “reflexionaba” sobre las relaciones sexuales, y expresaba que, aquello no era un juego y por el amor que sentía hacia su pareja “me voy a esperar, eso sí, es una prueba de amor”, finalmente resuelve que “contenerse” es la mejor opción para él y los otros, refiriéndose a los espectadores (El Comercio, 2016).

La segunda actividad del componente dos, son eventos, espacios familiares y juveniles directos y auspiciados. Con la finalidad de fomentar espacios de esparcimiento y diversión a todos los miembros de la familia, pero a la vez transmitir el mensaje del rol protagónico de la familia y la importancia del dialogo dentro de la misma (*Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*, 2015). Para ello, se desarrolló una Jornada denominada “Fortalecimiento de la Familia”, el 20 de noviembre del 2015, como herramienta para la prevención del embarazo adolescente. Dicha reunión se realizó en el hotel Rio Amazonas y tuvo como asistentes a educadores y padres de familia, quienes aplaudieron a algunas ideas expuestas, como que la familia es el primer lugar de enseñanza y de educación para los niños, niñas y adolescentes (El Telégrafo, 2015).

Como se señaló en el proceso de ingreso a la agenda, el PNFF fue de tipo anticipación interna, porque, según Subirats et al. (2008), contaría con los recursos de información, financiamiento y de recursos humanos; afirmación que pudimos evidenciar en la presentación de algunos de los actos formales de la política. Para justificar, tal afirmación podemos decir que, en cuanto presupuesto que se le fue asignado al plan fue de 24.760.682,06 dólares, según la información del documento oficial del PNFF; no obstante, según el periódico Plan V, el presupuesto supero los 30 millones, casi diez veces más que el ENIPLA («Las cuatro cosas que debe saber sobre el “Ministerio de la Moral”»), 2015).

Por otro lado, según al documento del PNFF, de acuerdo a los componentes de trabajo el presupuesto se repetiría de la siguiente manera:

**Tabla 9***Componentes de trabajo*

Presupuesto designado según componentes de trabajo

| <u>Componente 1</u>                           | <u>Año 2015</u>     | <u>Año 2016</u>     | <u>Año 2017</u>     |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|
| Evaluación Ministerios Ejecutores             | 67.200,00           | 134.400,00          | 134.400,00          |
| Evaluación comunicacional                     | 44.800,00           | 89.600,00           | 89.600,00           |
|   | <b>112.000,00</b>   | <b>224.000,00</b>   | <b>224.000,00</b>   |
| Coaching Grupal                               | 11.200,00           | 11.200,00           | 11.200,00           |
| Capacitación Interna                          | 8.960,00            | 22.400,00           | 22.400,00           |
|   | <b>20.160,00</b>    | <b>33.600,00</b>    | <b>33.600,00</b>    |
| <b>Componente 2</b>                           |                     |                     |                     |
| Diseño y ejecución de campaña de lanzamiento  | 1.053.920,00        | 898.800,00          | 1.501.920,00        |
| Diseño u ejecución de campañas educativas     | 2.058.001,00        | 3.436.776,00        | 3.436.776,00        |
| Diseño y ejecución de campaña de Navidad      | 263.843,88          | 428.690,00          | 600.544,00          |
| Realización de visitas protocolarias e imagen | 24.707,07,15        | 20.204,80           | 20.204,80           |
| Consultoría de comunicación e imagen          | 135.971,55          | 26.924,80           |                     |
| Consultoría en manejo de redes                | 141.120,00          | 241.920,00          | 241.920,00          |
|   | <b>3.677.564,27</b> | <b>4.811.665,60</b> | <b>5.801.364,80</b> |
| <i>Tomado: PNFF</i>                           |                     |                     |                     |

Finalmente, según el informe de GPR, el costo total de la PNFF es \$1,895,753.90 de lo cual lo devengado, es decir, lo que ha sido ejecutado (utilizado) es de \$1,160,493.20. Lo cual fue mucho menor a lo utilizado por la ENIPLA, pero que tiene ciertas ambigüedades en cuanto, a cuál misma es la cantidad que le fue otorgada al PNFF.

**Figura 7**



*Figura 6.* Avance financiero del Proyecto PNFF

Tomado: Gobierno por resultados

*Cuadro 11 Comparativo de las políticas públicas*

Diferencias encontradas en la sistematización de las políticas públicas, en cuanto a los actos formales y tipos de recursos públicos

|                  | <u>ENIPLA</u>   | <u>PNFF</u>   |
|------------------|---|---|
| Actos formales   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Componente 1:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Feria “Habla serio sexualidad sin misterios”</li> <li>○ Línea gratuita 1800 44 55 66</li> </ul> </li> <li>• Componente 2:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Programa de radio “Habla serio”</li> </ul> </li> <li>• Componente 4:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Redes sociales, como Facebook</li> </ul> </li> <li>• Componente 3:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Entrega de preservativos.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Componente 1:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Programa de educación en afectividad y sexualidad</li> <li>○ Escuelas de Familias- MIES</li> <li>○ Programa de reposicionamiento de la familia- GAD´s</li> <li>○ Escuela de Facilitadores</li> </ul> </li> <li>• Componente 2:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Campaña digital- MINEDUC Y MSP.</li> <li>○ Programa EDUCA TV, segmento “Ojo con la paradoja”- MINEDUC</li> <li>○ Jornada “Fortalecimiento de la Familia”</li> </ul> </li> </ul> |
| Recurso públicos | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consenso o de confianza</li> <li>• Información</li> <li>• Recursos humanos</li> <li>• Organizativos</li> <li>• Jurídico: Acuerdo Ministerial 2490 por parte del MSP.</li> <li>• Financiero: 32.610.421,00, según documento de la ENIPLA y GPR.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizativo</li> <li>• Recursos Humanos</li> <li>• Financiero: 24.760.682,06, según documento de PNFF. Según GPR, 1.895.753,90.</li> </ul>  |

Realizado por: investigadoras

## CAPÍTULO 4.

### ANÁLISIS IDEOLÓGICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENIPLA Y PNFF

De acuerdo con el marco teórico planteado para esta disertación, aplicaremos las herramientas analíticas ya expuestas en el primer capítulo, para analizar las profundas diferencias entre las políticas y lo que esto implica en términos objetivos de política pública, así como en relación al cumplimiento de los derechos de las personas. Para ello, utilizaremos los conceptos de ideología correspondientes a Zizek, gracias a lo cual será posible llevar un análisis ideológico del discurso, con los métodos analíticos de Van Dijk. Entre los elementos conceptuales, correspondientes a Zizek, que utilizaremos son: Ideología, Ideología “en sí” e Ideología “para sí”

**Tabla 10**

*Análisis de Ideología*

Elementos de análisis de ideología según Zizek

---

|                     |  |
|---------------------|--|
| Ideología           | Es una visión parcializada del mundo y su importancia radica en cómo se posiciona subjetivamente en el sujeto, de acuerdo a su proceso de enunciación. De acuerdo a esto la ideología tiene 3 momentos, de los cuales metodológicamente, utilizaremos 2.   |
| Ideología “en sí”   | Sucede cuando la ideología se muestra como un dogma que busca convencer. Se destaca como herramienta el análisis de discurso.  |
| Ideología “para sí” | Se refiere a la exteriorización/otredad de las prácticas e instituciones ideológicas. A su vez se divide en: <ul style="list-style-type: none"><li>• Exterioridad externa: AIE.</li><li>• Exterioridad interna: el orden simbólico descentrado discursivamente.</li><li>• Exterioridad institucional: desde arriba, los AIE.</li><li>• Exterioridad espontánea o desde abajo: fetichismo de la mercancía</li></ul> |

*Tomado: Zizek (2003)*

Realizado por: las investigadoras

---

#### 4.1 Análisis de las Diferencias entre las Políticas Públicas

Por medio de las diferencias, ya sistematizadas en el capítulo previo, podemos denotar las claras divergencias que enmarcan ambas políticas públicas, en el marco del embarazo adolescente. Este fenómeno social, ya se encontraba en la agenda pública al momento de ingreso de ambas políticas públicas, por lo tanto, el fenómeno ya se encontraba -de cierta forma- construido socialmente como un problema público y por lo tanto, existían varios enfoques ideológicos en su conceptualización. Debido a ello, es importante analizar ideológicamente como de forma nacional y entre las políticas públicas mencionadas este problema se busca resolver.

Por un lado, la ENIPLA se construye, como respuesta urgente a los altos índices de embarazo adolescente, que se evidenciaron en los datos arrojados por el INEC en 2010. Esta política pública, mantuvo el apoyo de activistas, organizaciones feministas y GBLTIQ. Por ello, consta como un recurso de organización, pues estas representaban a varios sectores de la sociedad civil, quienes han realizado un trabajo investigativo en territorio, es decir, manejaron el recurso de información, la cual sería incluida en el planteamiento de la política pública. Asimismo, los rostros más representativos de la política pública serían parte de las mismas organizaciones. Como es el caso de Daniela Alvarado ex gerente del ENIPLA y Carina Vance ex ministra del MSP. Por lo que supieron aprovechar de buena forma el recurso de movilización y mediante el cual pudieron conseguir el apoyo político que dio luz verde a la ENIPLA.

Asimismo, la ENIPLA estaba sujeta a una estructura gubernamental, en la que respondía al MCDS, como ente rector y desde la gerencia del proyecto trabajaba de forma mancomunada, con el MIES, MSP, MINEDUC e INFA. Es importante destacar, que las organizaciones que formaron parte de esta política pública, como sus miembros, han sido, excluidos históricamente por representar “polémicos” comentarios que buscan reivindicar los derechos de la mujer, temas más abiertos sobre sexualidad y derechos reproductivos, diversidad de géneros e igualdad de los mismos.

Por otro lado, el PNFF obtuvo su apoyo organizativo en representantes de iglesias (católicas y cristianas) y de grupos conservadores, que orgánicamente, estuvieron siempre opuestos a la ENIPLA e incluso utilizaron sus recursos de movilización. Esto debido a que –en sus palabras– se toma a la sexualidad de forma “biologicista”, así como la entrega de anticonceptivos de forma gratuita hacia los adolescentes y sin necesidad del permiso de sus padres, incluso la polémica AOE, que según estos grupos era de carácter abortiva. Es importante recalcar que no utilizaron el recurso de la información, ya que su postura proviene de la moral religiosa, más no de carácter informativa.

A su vez, los representantes de la política pública pertenecían a estas organizaciones, este es el caso de la directora Mónica Hernández, que además se encuentra ligada al Opus Dei. Sin embargo, a diferencia de la ENIPLA, el apoyo político fue logrado desde el ejecutivo, donde Mónica Hernández trabajaría como asesora en temas de adolescencia, del entonces presidente Rafael Correa.

Por lo que, mediante el decreto ejecutivo N. 491 se procedió a cambiar la política pública hacia la rectoría de presidencia, dejando de lado la estructura gubernamental anterior y encontrándose en una posición coordinador con el MSP, MINEDUC, MIES, IAEN, SECOM y Empresas públicas y privadas. Es así que el APA de cada una de las políticas públicas tiene características diferentes, de acuerdo a los conceptos de Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008). La PNFF a diferencia de la ENIPLA, se mantiene, entonces, de forma fragmentaria, correspondiente a su coordinación horizontal y con un alto grado de politización.

Ante ello, es importante destacar que durante estas dos políticas públicas, las personas quienes estaban al frente de cada una pertenecen a dos sectores diferentes de la sociedad civil. Puesto que, la ENIPLA mantiene una relación directa con organizaciones feministas y GBLTIQ, que se han mantenido al margen de la estructura estatal y gubernamental; y representa a sectores excluidos. Mientras, que el PNFF se mantiene vinculado con sectores de organizaciones religiosas conservadoras, que están ligados a grupos de clases altas, pertenecientes a la burguesía del país. Esta diferencia es vital, pues como menciona Althusser (1988) quienes históricamente han sido dominantes, son quienes a su vez –en la mayoría de casos– mantienen la dominación en los AIE que perpetúan la dominación. Es así que, desde los sectores sociales donde provienen los representantes puede darnos una idea, de cuáles serán los tipos de políticas que impulsarán.

Asimismo, siguiendo con Althusser (1988), el Estado se genera como un campo de pugnas que son el reflejo de la lucha de clases. Esta pugna se visibiliza en el contexto de ambas políticas públicas, pues las clases excluidas son quienes mantuvieron el acceso a puestos de toma de decisiones dentro del Estado y el Gobierno, tomando una postura de reformulación de derechos para los implicados, lo cual causó resistencia por parte de los grupos conservadores. Mientras que la PNFF, perteneciente a la clase dominante históricamente, mantiene una posición conservadora cercana a la religión católica y cristiana, causando resistencia por parte de los grupos activistas por los derechos humanos, como feministas y GBLTIQ. Caso que se ha reproducido históricamente por parte del sector conservador.

Por otro lado, de acuerdo con lo expuesto por O'donnell (1994), el Gobierno de Rafael Correa, se ajustaba al modelo de DD, prueba de esto es la forma en que la política pública pasa a ser rectoría de presidencia. El decreto presidencial, impide que otras instituciones democráticas y burocráticas puedan objetar la decisión o bloquearla. Por lo que, es una decisión unilateral perteneciente solamente al ex presidente, que se ajusta con el modelo del “decretismo” (O'Donnell, 1994, p. 20) tan expandido en América Latina.

Una de las diferencias más claras es la forma en la que ambas políticas públicas conciben al problema. La diferencia entre ambas concepciones del problema, radica en el pensamiento que lo guía, es decir en el nivel subjetivo, e incluso, consciente de su concepción sobre embarazo adolescente. Cómo hemos podido denotar -en la primera parte de este capítulo- el proceso histórico

del manejo de la sexualidad, ha sido a partir de cómo esta sea conceptualizada. A partir de esto han existido variadas formas de concebirla, de acuerdo a lo que decía Laclau (como se citó en Zizek, 2015), entre una pugna hegemónica de significantes, de quien se apropie de la palabra. Estas luchas se ponen en evidencia en los planteamientos sobre el problema de la ENIPLA y PNFF. Asimismo, podemos distinguir, como lo mencionaba Zizek (2015, p.11) que en la problematización “deconstructiva” de la noción de la culpa subjetiva y la responsabilidad moral, la noción del sujeto moral -como culpable de sus actos- responde a la necesidad ideológica de ocultar la intrincada relación histórica-discursiva del surgimiento del problema, de esta forma el sistema culpa al sujeto de su mal funcionamiento y no de su estructura en sí misma.

Es así que, en la concepción del problema de cada política pública podemos notar un distanciamiento en cuanto a su problematización. Por un lado, la ENIPLA busca los fundamentos históricos y estructurales del embarazo adolescente; por lo tanto, menciona a la pobreza como problema estructural (que incluso llega a culpar, a parte, del trabajo público realizado anteriormente) y asimismo al patriarcado, como fuente que genera el fenómeno social. Por otro lado, el PNFF concibe al problema, principalmente como una deficiencia en falta de valores en el núcleo de la familia, por lo que no problematiza las consideraciones históricas y estructurales.

Por lo tanto, de acuerdo con lo postulado en la ENIPLA, vemos que se plantea un análisis socio-histórico del surgimiento del problema, lo cual muestra que quienes se encuentran en bajo nivel económico y educativo, además, de una condición de desigualdad social y de género, son quienes se encuentran más propensas a mantener un embarazo adolescente. Asimismo, estas mujeres se encontrarían en un círculo vicioso, pues son más propensas a continuar en condiciones de desigualdad y vulnerabilidad. Entonces, la concepción de embarazo adolescente proviene de una serie de circunstancias que causan -a su vez- una serie de problemáticas. Por lo que de acuerdo a Zizek (2003), se abandona la centralidad de la causa del problema en un sujeto moral, responsable de sus actos, sino basado en una serie de circunstancias concretas. Además, busca posicionar un nuevo cuestionamiento contextual, en el ámbito de la ideología en la exterioridad interna y externa de la ideología conservadora y liberal.

Por otro lado, el PNFF, concibe como aristas del problema la desigualdad étnica, económica y de género, así como también la falta de educación en valores, derechos y psicopatológicas, debido a la falta de programas educativos en afectividad y sexualidad, que mantenga un enfoque de familia. Siendo necesario, puntualizar que cuando se refiere a familia, esta es la familia tradicional, compuesta por hombre y mujer, según una entrevista realizada a diario la Hora (como se citó en Flores, 2015). Puesto que, al referirse a las parejas diversas, menciona que “ellos no pueden embarazarse” y por ello la prioridad de estas parejas no es el embarazo adolescente, además de mencionar que su “mandato” no es hacia la sexualidad de cualquier persona, sino hacia la sexualidad afectiva de los adolescentes (Documental Enipla Plan Familia, 2016).

Por lo tanto, surge aquí la familia como ente principal de la problemática, pues es la fragilidad de esta genera una falta de diálogo con niños y niñas sobre la vivencia de la sexualidad y afectividad, lo que fomenta un inicio precoz de la actividad sexual, que incide directamente en el embarazo adolescente y en conductas orientadas al alcoholismo, uso de drogas y acceso a la pornografía. De acuerdo con los postulados de Žižek (2003), esta forma de concebir el embarazo adolescente, al tener como ente causante a un sujeto moral culpable, coincide con el primer momento de la ideología “en sí”, la cual busca convencernos de su verdad, en su forma dogmática.

Del mismo modo, las normativas a las que se adscriben ambas políticas públicas dan cuenta del grado de legitimidad primaria que cada una obtiene y en el caso específico de las políticas públicas, si estas tienen el justificativo necesario para iniciar acciones gubernamentales. Entre ambas políticas públicas se evidencia los diferentes fundamentos legales utilizados para legitimar la construcción de cada una de ellas.

De esta forma la ENIPLA, se basa en normativas, desde organismos internacionales -como podemos denotar en el capítulo anterior y en el cuadro comparativo-, las cuales siguen la misma línea sobre protección de derechos y libertades de todas y todos los seres humanos, esto incluye eliminar la discriminación, violencia hacia la mujer y los roles de género social e históricamente construidos. Gracias a esto, podemos incluir como derecho el acceso a planificación familiar y salud sexual.

Ya en lo que compete a la normativa nacional, de acuerdo con las leyes citadas anteriormente y los aparatos que las impulsan, podemos destacar las líneas de igualdad de derechos de todas las personas, la no discriminación y la diversidad. Así como también, la inclusión de programas para jóvenes de modo que mantengan participación constante y en prácticas saludables. El acceso a información mediante programas que fomenten los derechos sexuales y reproductivos, bajo el enfoque de igualdad de género para la toma de decisiones responsables en el marco de la planificación familiar.

Por otra parte, de acuerdo a la normativa internacional estipulada en el PNFF, podemos encontrar artículos en el cual se hace alusión a la familia como elemento fundamental, sujeto a derechos, a la protección de la sociedad y el Estado. Así como, a los deberes y derechos de los padres y tutores acerca de la crianza; y orientación apropiada de niños y niñas.

En cuanto a la normativa a nivel nacional, se denotan rasgos de protección a la familia. La responsabilidad por parte de la sociedad, el Estado y la familia en el proceso educativo, así como, la libertad de los padres de elegir la crianza de sus hijos de acuerdo a sus principios en un espacio de afectividad y seguridad. A su vez, la protección de los niños y niñas ante los mensajes discriminatorios. Asimismo, se menciona al Estado como protector fundamental de la familia reconociéndolo como el espacio natural y fundamental para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. Entre los artículos citados se destaca –sobre todo– el Art. 45 de la constitución el cual recalca la protección de la vida desde la concepción.

Es así que, podemos determinar que las diferencias sobre su base legal son fundamentales, al ser una política pública dirigida hacia la prevención del embarazo adolescente y en el marco de los derechos de salud sexual y reproductiva podemos denotar que, a diferencia de la ENIPLA, el PNFF no contiene bases legales que correspondan a lo tratado, para la salud sexual y la planificación familiar. En cambio, mantienen como base las disposiciones legales que fomentan la protección y cuidado familiar por parte del Estado. Asimismo, retoman lo que es sumamente defendido por el sector conservador, que es la protección de la vida del Estado desde la concepción. Podemos ver fácilmente, ante esto, que la búsqueda de posicionamiento se trata de ubicar –nuevamente– desde una ideología dogmática, en el PNFF.

Un caso similar, sufrieron los objetivos planteados por parte del Plan del Buen Vivir correspondiente a 2009 – 2013 (SENPLADES, 2009) y 2013 – 2017 (SENPLADES, 2013), puesto que cada una de ellas ve modificado su enfoque para la reducción del embarazo adolescente. Es decir, en el PNBV correspondiente al primer período, mantiene una visión del ejercicio pleno de sus derechos sexuales y reproductivos, que mantenga como fundamento principal, el aspecto científico con enfoque de género. Mientras que, en el PNBV, correspondiente al segundo período, mantiene una postura de prevención que involucra a los padres y madres, de los adolescentes.

Podemos entonces deducir, que los PNBV han sido modificados de forma que puedan mantener concordancia con cada una de las políticas públicas. Estas modificaciones concuerdan conjuntamente con el viraje de líneas liberales política y económicamente que sufrió todo el Gobierno del ex-presidente Rafael Correa, desde el 2013 con la entrada del Banco Mundial (Banco Mundial, 2013) y que se reafirmaría con la firma del tratado del libre comercio con la Unión Europea en 2014 (C. Enríquez, 2014). Por lo tanto, este posicionamiento de nuevas estrategias en los planes nacionales, se modifican en la exterioridad externa para convertirlas en acciones. Es decir, los PNBV son herramientas fundamentales para los AIE, donde se plasman las líneas ideológicas o no, que se van siguiendo en este período de Gobierno.

Es así que, entre los objetivos propios de cada una de las políticas públicas van en concordancia con los anteriormente planteados. De acuerdo a esto la ENIPLA se plantea la reducción de la vulnerabilidad de la población en fecundidad precoz, así como la mortalidad materna, el embarazo no deseado y el incremento de la calidad de información con respecto al ejercicio de la salud sexual y reproductiva. Mientras que el PNFF se plantea prevenir el embarazo adolescente fortaleciendo el rol protagónico de la familia.

Se evidencia, además, que la ENIPLA mantiene metas concretas de acciones prácticas. A diferencia del PNFF, que no contiene indicadores que contengan elementos prácticos para su aplicación, sino más bien metas generales, hasta la finalización de la política pública. Es así, que podemos destacar que, conforme con la falta de detalle en los métodos evaluativos del PNFF, carece

de un medidor capaz de brindar respuestas sobre el manejo práctico de la política pública, así como posteriores procesos de medición sobre el alcance generado.

De la misma manera, de acuerdo a los elementos procedimentales, la ENIPLA se fundamenta y rinde cuentas en las normativas para la aplicación de políticas públicas y los planes pertinentes para igualdad de género; protección de niños, niñas y adolescentes; e igualdad de oportunidades. A su vez, debe brindar información al GPR. Por el contrario, el PNFF a través de presidencia, rinde cuentas al sistema financiero nacional; la aplicación de planificación e inversión pública; y los datos entregados a ser públicos por el GPR. Por consiguiente, podemos denotar que, si bien los elementos procedimentales buscan la forma de garantizar la aplicación de las medidas gubernamentales, para las políticas públicas, y el intercambio de información, cada una de las políticas públicas mantiene una diferencia notoria.

Por un lado, el PNFF no contiene como parte de los elementos procedimentales, los planes nacionales que tienen como objetivo la erradicación de la desigualdad de género, el fomento de la igualdad de oportunidades o la protección integral de niños, niñas y adolescentes, lo cual remite a la falta de estos elementos en esta política pública, ya expuestos desde su ingreso a la agenda. La exclusión de estos planes, a su vez, muestra la falta de interés en los procesos democráticos generados, que crearon estos planes normativos en el marco de los derechos humanos. Por lo que, se evidencia –nuevamente– que mediante el modelo de la DD (O'Donnell, 1994), presidencia puede evadir estos mecanismos de control democráticos, para plantear lo que considere correcto y, en este caso, ideológicamente correcto.

En cuanto a los elementos operativos, ambas políticas públicas eligieron la vía persuasiva como forma para modificar el accionar del grupo objetivo. Sin embargo, la ENIPLA tenía entre sus componentes la dotación de bienes y servicios, es decir, la dotación de preservativos de forma gratuita. Cabe destacar, que la dotación de preservativos también se realizó durante la aplicación del PNFF, debido al acuerdo ministerial 2490 (MSP, 2012), pero esta dotación de servicios no consta en el documento oficial de su política pública. Asimismo, los enfoques de persuasión son supremamente diferentes como podemos ver en los recursos públicos que utilizaron.

Por otra parte, de acuerdo a los métodos evaluativos que se presentan en cada una de las políticas públicas, es necesario destacar que la ENIPLA mantiene sus metas a alcanzar -durante el tiempo de su aplicación- de acuerdo a una línea de base, en la cual se pueda medir el progreso que esta ha tenido. Mientras que el PNFF, se plantea metas que carecen de línea de base específica, por lo cual no es posible tener una medición real de cuales han sido los avances que busca alcanzar la política pública. Esto demuestra algo que es fundamental, al carecer de una línea de base con datos que muestre desde donde se empieza la proyección de la política pública, carece, por lo tanto de fundamentación en sus metas y sus estrategias. Así pues, se puede acotar que el PNFF carece de este contexto analítico histórico, por el mismo hecho que mantiene un sujeto moral culpable, debido a su

fundamentación ideológica conservadora. A diferencia de la ENIPLA que si busca un anclaje analítico histórico y consideraciones objetivas para tratar el embarazo adolescente; este se encuentra al margen de lineamientos ideológicos.

De acuerdo, a la forma conceptual en cómo se planteó el embarazo adolescente en cada política pública, los recursos públicos fueron utilizados para hacer modificar la actitud de cada grupo-objetivo, que como sabemos, para ambos es diferente. Por ejemplo, en la ENIPLA se incorporan elementos de confianza en la población, mediante el acceso a información sobre sexualidad, dirigido hacia adolescentes y personas adultas. Mientras que el PNFF no contiene este elemento, que es de gran importancia, pues al considerar como mejor método anticonceptivo la abstinencia, no deja lugar a preguntas sobre prácticas de sexualidad. Asimismo, la ENIPLA pudo trabajar directamente con sectores comunitarios de adolescentes, utilizando metodologías para la fácil explicación de prácticas sexuales saludables; así como, para la toma de decisiones libres y responsables sobre su sexualidad. Entre ellos, se implementaron líneas directas de comunicación para adolescentes que podían permanecer anónimas. Por lo cual, su llegada fue de mayor alcance que la realizada por el PNFF.

A su vez, el PNFF, trabajó directamente con familias sobre las relaciones de comunicación entre padres, madres, hijos e hijas, para que sean ellos quienes puedan tratar temas de sexualidad. Lo que ignoraron, es que son las mismas personas adultas las que desconocen prácticas saludables de sexualidad y que siguen inmersas en una reproducción sistémica patriarcal, que orienta de forma inequitativa la libertad de decidir en temas de sexualidad. Al mismo tiempo, se ignoran las realidades sobre violencia intrafamiliar, que además se muestran en los datos arrojados por el INEC. Por lo que, no consideran los casos de embarazos adolescentes generados por violaciones externas e internas en el hogar, especialmente en los casos de menor edad de las adolescentes e incluso, niñas. Además, mantienen un sistema de formador de formadores, similar a las utilizadas en las catequesis de carácter religioso, que impulsaban mensajes de sanación familiar.

Por lo tanto, podemos decir que, en cuestiones ideológicas, la forma conservadora en la que se definió el grupo-objetivo de la problemática se sigue reproduciendo en la forma de aplicación de la política pública, enfocada en el sujeto moral, causante de la problemática, la familia y su falta de valores. Mientras que la ENIPLA contempla, la complejidad contextual histórica y patriarcal, en la que se encuentra inmerso el embarazo adolescente, para de esta forma tomar acciones concretas. Entre ellas, la propagación de derechos de los cuales son sujetos los adolescentes y toda la población.

De acuerdo a ello, los programas incluyeron enfoque de género, información sobre violencia de género y su prevención, cómo la falta de recursos a la que están sujetos los grupos más vulnerables. Para de acuerdo a ello, retomar acciones informativas, dotación de servicios, dotación de bienes y trabajos comunitarios. Cabe recalcar, que de acuerdo a lo especificado por Zizek (2003), la ENIPLA no se encuentra construida bajo planteamientos espectrales de la ideología, así como, sus planteamientos no son ideológicos.

Uno de los elementos, que más se destacan, son los recursos económicos asignados hacia cada política pública. De acuerdo, a los documentos oficiales, los valores asignados a la ENIPLA son superiores a los planteados al PNFF. Sin embargo, no existen concordancias entre los valores asignados al PNFF, vemos que los valores que se proponen en el plan presentado por el PNFF y los declarados en el sistema GPR, que se encarga de presentar los datos económicos, no son coincidentes. Por lo tanto, no sabemos a ciencia cierta, cuáles serían los valores reales invertidos en esta política pública. Si nos remitimos a la información publicada en Plan V, este presupuesto superaría los 30 millones de dólares («Las cuatro cosas que debe saber sobre el “Ministerio de la Moral”», 2015).

Estas diferencias ideológicas, son especialmente visibles en los discursos que hicieron pública la conformación de cada una de estas políticas públicas. Estos discursos han sido recopilados en los Enlaces Ciudadanos, modalidad de comunicación entre el Gobierno y la sociedad civil, creado por el entonces presidente Rafael Correa. Programa que era transmitido en vivo a nivel nacional.

## 4.2 Análisis de Discursos

Para analizar dicho proceso de vinculación entre, actor, acciones y contexto, Van Dijk, presenta seis puntos en los que se puede analizar. Los cuales son: tema, esquemas discursivos, significado local, estilo, recursos retóricos y énfasis en los aspectos positivos y negativos del cada grupo. (Van Dijk, 1999)

**Tabla 11**

| <i>Análisis Crítico de Discurso</i>  |   |
|--|---|
| <u>Elementos para el análisis de la estructura del discurso ideológico</u> |   |
| Análisis Crítico de Discurso   | Se centra en los modos en que se abusada del control sobre el discurso para controlar las creencias y acciones de la gente en interés de los grupos de dominación |
| <u>Elementos a analizar según estructura social ( micro- macro)</u>        |   |
| Miembro del grupo  | Goza de credibilidad, experticia y autoridad para poseer el discurso.   |
| Acciones del grupo o del miembro del grupo                                 | Conforman directa o indirectamente procesos sociales o relaciones sociales entre los grupos   |
| Contexto   | Estructura de constreñimiento que determina la relevancia de la situación social.   |
| Representaciones sociometales  | permiten la vinculación entre los actores, las acciones y los contextos,  |
| <u>Estructura de la Ideología del discurso ( 7 puntos de análisis)</u>     |   |
| Tema   | Representa la información más importante del discurso   |
| Nivel de descripción o grado de detalle                                    | La cantidad de detalles varían según los buenos o malos actos del grupo   |
| Implicaciones y suposiciones   | Información dada por el emisor de los aspectos negativos del otro grupo   |

|                          |  |
|--------------------------|--|
| Coherencia               | Significado de las oraciones de un discurso deben relacionarse entre, además, de tener un modelo de referencia   |
| Sinonimia y Paráfrasis   | Se puede utilizar varias expresiones o descripciones más o menos sinónimas, pero los significados en el uso y las implicaciones ideológicas serán diferentes |
| Contraste                | Relación de polarización que existe entre los grupos   |
| Ejemplos e ilustraciones | Generalmente son construidas como premisas de argumentación  |

*Tomado:* Van Dijk (2003)

Realizado por: las investigadoras

---

Como elementos discursivos a analizar, hemos escogido dos momentos: la presentación oficial de la ENIPLA en el enlace ciudadano 209 (SECOM Ecuador, 2011) y la presentación del PNFF en el enlace ciudadano 413 (SECOM Ecuador, 2015). Espacios comunicacionales que el ex gobierno impulso desde el 19 de mayo del 2007, y los cuales sufrieron algunas transformaciones a lo largo del periodo gubernamental; como ejemplo, en un principio se tenía la participación de los medios de comunicación, pero luego de algunos incidentes con periodistas, se eliminó su participación; así también, la duración de estos enlaces pasó de durar una hora a tres horas (Zeas, 2012).

Como se mostró en el segundo capítulo, el gobierno del Rafael Correa estuvo dividido por dos momentos de cambios tanto políticos, económico como sociales; por lo que, también cambio la manera de concebir y hacer políticas públicas. Este hecho también evidenció el progresivo fortalecimiento del ala más conservadora al interno del partido de gobierno.

#### *4.2.1. Enlace Ciudadano 209*

Para el análisis del primer discurso, correspondiente al enlace ciudadano 209 (SECOM Ecuador, 2011) del 19 de febrero del 2011, se hace necesario presentar, a breves rasgos, el entorno político, económico y social del Ecuador. Como se dijo previamente, el Gobierno de Rafael Correa, y su partido Alianza País, en sus primeros años respondió y trabajó bajo una lógica de cambio social, justicia social, revolución, refundación, anti partidismo, socialismo y lucha contra el neoliberalismo. Lógica que estaba acorde a los principios e ideales de los grupos y movimientos sociales de base y aliados naturales que tuvo el gobierno en un principio (Cordero, 2017).

Es a partir de dichos principios que se produjeron cambios; por ejemplo, en la administración del Estado, como el aumento de ministerios, el incremento de medios bajo control estatal o cambios de correlación de fuerzas en la Legislatura, como la mayoría absoluta en la Asamblea Nacional. En cuando al ámbito económico, debido al aumento del precio del petróleo se dio paso al acrecimiento, de casi cuatro veces, del Presupuesto General del Estado (Zeas, 2012).

En las palabras de uno de los idearios del ex partido oficialista, Rafael Quintero (como se citó en Cordero, 2017), refiriéndose a Alianza País menciona que: “la relación inmediata entre los líderes y sus masas; el llamado era emocional, era simbólico y mítico de su programa y la llaneza de sus deseos, la heterogeneidad de la compasión de las masas movilizadas” (Cordero, 2017, p. 55). En otras palabras, hubo una fuerte carga simbólica sobre los líderes del partido, especialmente sobre su líder máximo Rafael Correa, quien será el actor central del análisis crítico del discurso.

A continuación, se presentará las partes más relevantes, con referencia a la presentación de la ENIPLA, y las cuales nos ayudaran al ACD, del enlace Ciudadano 209, realizado en la Ciudad de Pujilí, provincia de Cotopaxi, el 19 de febrero del 2011.

Como era costumbre, los enlaces ciudadanos contaban con una gran audiencia, de partidarios y simpatizantes del gobierno y del partido, quienes, a la vez, recibían con mucha euforia al presidente, con aplausos, apretón de manos, uno que otro abrazo y gritos de apoyo como: “Correa, el pueblo está contigo”. Asimismo, el ex presidente comenzaba el espacio con saludos, también dichos en quichua. Luego, de realizar algunos puntos del itinerario, como dar a conocer que el 15 de febrero del 2011 se aprobó, para ese entonces, la nueva Ley de Educación, con grandes reformas especialmente para el rol de los maestros. Ya en el minuto 51, empieza a presentar la nueva estrategia del gobierno ENIPLA (SECOM Ecuador, 2011):

Minuto 51’ 37’’: La iglesia tiene que enfrentar estas cosas sino estas perjudicando precisamente a los que queremos ayudar. Me refiero a la Planificación Familiar”. Mientras en el país, sobre todo los más pobres que tiene más hijos no planifiquen, no tengan educación en cuanto a educación sexual, etc. No habrá recursos que avancen

Minuto 52’ 11’’: Tenemos que hablar de estas cosas, de los métodos naturales. Y con todo cariño Pepe [Pepe Mandangon, autoridad religiosa que trabajo en la ciudad de Quito]. De los métodos artificiales, no de los métodos abortivos, tu sabes que soy católico practicante y eso un católico lo tiene que rechazar. Pero si, yo creo que en pleno siglo XXI, ya no podemos cuestionarnos, ya no podemos oponernos a los métodos artificiales de control de natalidad. Por ejemplo, preservativos, vasectomía, ligadura, etc.

Minuto 52’ 54’’: Yo creía que esto había disminuido, porque en el siglo XXI nuestros adolescentes tienen más información, hay menos tabúes, tiene más accesos a métodos anticonceptivos, pero resulta que, por la desestructuración familiar, me explicaban los expertos en esto. La desestructuración familiar que ya los padres salen a trabajar, la migración, que ya los adolescentes no tienen alternativa para su tiempo libre. La tendencia del embarazo en los adolescentes es creciente y fuertemente creciente.

Minuto 53’ 34’’: Tenemos que enfrentar estos problemas con responsabilidad, compañeros, con seriedad, con las mejores respuestas de los que queremos ayudar, no con respuestas que perjudican a los que queremos ayudar. Yo jamás dudare de la intención de ciertos sectores de la iglesia. Pero con todo respecto a nuestros heroicos sacerdotes presentes, a esos increíbles religiosos que han dado su vida por los más pobres. Por ejemplo, con esta postura la iglesia, en África hizo muchísimo daño.

África invadida por el sida y se oponían al uso de preservativos [...] esto es insostenible queridos amigos.

Minuto 54' 22'': Yo asumo el riesgo de enfrentarme a algunos sectores, a las críticas, cuestionamientos de ciertos sectores de la iglesia católica. Pero el gobierno nacional, el gobierno de la revolución ciudadana, un gobierno inspirado en gran parte de la doctrina social de la iglesia, en lo personal inspirado en la teología de la liberación, en parte en la doctrina moral de la iglesia estamos dispuestos a asumir el desafío e ir a una agresiva campaña de planificación familiar.

Minuto 55' 12'': La consecuencia de esto es que el 45 % de los estudiantes que se embarazaron no estudiaban ni trabajaban. Bueno más que consecuencia es causa. La falta de estudio. Pero el problema es que la causa se agrava, si se embarazaban por que no estudiaban definitivamente no van a estudiar una vez que quedaron embarazadas y tuvieron su primer hijo. Es un ciclo vicioso.

Minuto 55' 49'': Y sin estudiar, más de todos los problemas en la calidad de vida por falta de estudios, ya van a tener menos ingresos van a estar condenadas al círculo de la pobreza. Esto no lo podemos aceptar.

En el minuto 56' 36'', el presidente enfatizo que, David Chiriboga, quien fue católico practicante y que por casi 16 años trabajo en el hospital de Sumbahua en conjunto con la organización Santo Groso de la Comunidad Salesiana

De acuerdo, al minuto 57' 12'': Y verán entre más pobres se es, más hijos se tiene. Así que nunca podremos salir del círculo de la pobreza. Ah, pero cada hijo vino con un pan bajo el brazo, por favor son cosas que suenan bonitas, pero no son cosas reales, se vive en la pobreza, no garantizamos calidad de vida para esa nueva vida que se traer al mundo. Tenemos que ser responsables, tenemos que tener la cantidad de hijos que podemos garantizar, que podemos educar, atenderlos en salud, es decir darle un nivel de vida digno, adecuado, compañeros.

Minuto 57' 51'': Estamos hablando de dos problemas, específicamente: Exposición demográfica, sobre todo en los más pobres, lo cual perpetua el circulo de pobreza y el embrazo adolescente el cual es un problema social gravísimo que tiene que ver con pobreza, pero no exclusivamente con pobreza.

Minuto 58' 31'': Toda vida es un regalo de Dios, de acuerdo, pero traigamos, también depende de nosotros, la cantidad de vidas que traigamos al mundo, también traigamos la cantidad de vidas que podamos garantizarle un nivel de vida digno y adecuado, no esto que entre más hijos mejor. Por favor, esto en el siglo XXI no resiste el menos análisis y lo peor es lo que están sufriendo aquello por falta de educación y planificación familiar son los más pobres y los estamos condenando a vivir en la pobreza, y eso no es justo, no es correcto.

Dentro del minuto 59', David Chiriboga presenta los lineamientos base de la ENIPLA, en los que señala a la educación sobre sexualidad y planificación familiar como una de las principales estrategias del plan; así como también, la entrega gratuita de todos los MAC en todas las unidades del MSP y la red pública de Salud, con el fin de romper barreras sociales en el acceso a estos servicios de salud.

Minuto 61' 10'': Cuidado, jamás métodos abortivos, pero si MAC naturales y artificiales, en el siglo XXI es insostenible rechazar esos avances de la técnica que nos permiten una adecuada y responsable planificación familiar.

Minuto 62' 15'': Habrá críticas de sectores muy conservadores, pero también sabemos que esto es una responsabilidad que hemos asumir, un desafío que el País debe enfrentar. Y que debemos hablar de estas cosas frontalmente, sensatamente por el bien, por lo mismo objetivo de todas las personas de buena voluntad, por el buen vivir, por ayudar a los más pobres que son los más perjudicados ante la falta de planificación familiar.

#### 4.2.1.1 Análisis Crítico de Discurso de Enlace Ciudadano No. 209

El ex presidente culminó el segmentó diciendo que, en pleno siglo XXI, se hace necesario la utilización de MAC, puesto que son avances de la tecnología, de la ciencia para lograr una vida adecuada a través de la planificación Familiar (SECOM Ecuador, 2011).

Una vez señalados los puntos más relevantes del discurso a analizar, comenzaremos su análisis. En primer lugar, es importante destacar que con las estadísticas que se muestran durante el discurso, hacen énfasis en que son los más pobres tienen una mayor cantidad de hijos y que el Estado no podrá abarcar los costos que esto conlleva, así como, las mismas familias. Esta noción, ya se encontraba presente en la segunda ruptura del momento histórico –mencionado en el segundo capítulo de esta disertación– la cual mantiene claras líneas neomalthusianas y liberales. Pues, se trata a la problemática, en términos, de pérdidas económica e implícitamente, en términos de subdesarrollo al compararnos con demás países de la región.

Asimismo, Rafael Corea durante sus períodos presidenciales, dio a conocer y confirmó sus creencias religiosas católicas y su postura frente a ella. Es así que, dentro del enlace 209, ratifica su postura frente a la misma, y su admiración y respeto hacia las figuras más representativas de la Iglesia Católica, todo esto en los minutos 52' 11'' y 53' 34''.

Este hecho, en base a la teoría de Van Dijk, muestra que Rafael Correa como persona individual cree y practica los principios y valores del mencionado grupo, dentro del plano de Micro y de la memoria episódica. Asimismo, dicha afinidad a las creencias y acciones, en base a las mismas, lo hacen miembro y, por lo tanto, practicante de este grupo religioso, ya en el plano Macro y a través de modelos mentales. Esto, además, en el plano de la exterioridad de la ideología “para sí”, crea performativamente su propio fundamento ideológico. Cabe mencionar que, según datos del INEC (2012), 8 de cada 10 ecuatorianos tiene afín religioso con lo católico, lo que en otras palabras muestra que, del porcentaje total a nivel nacional de filiación religiosa, 91,95%, el 80,4% pertenece a la religión católica. Por lo tanto, la institución de la iglesia católica es uno de los AIE que más fuerza mantiene en nuestro país.

Es así que, al ser Rafael Correa, un personaje que goza de credibilidad en gran parte del Ecuador, y ser católico practicante, se convierte en un miembro del grupo socialmente poderoso que actúa exclusivamente, para el manejo del discurso público y el control sobre la población. (Van Dijk,

1999). Por lo tanto, dicho actor, tiene la libertad mediante el modelo contextual, de decir explícitamente, que si bien el Estado Ecuatoriano, dentro del momento que cruza; tiene la responsabilidad de asumir al embarazo adolescente como problema social y resolverlo desde una perspectiva científica y de protección de derechos, como es la Planificación Familiar e utilización de MAC, no se hará a un lado o no se olvidará de los principios religiosos católicos, como el respeto a la vida desde la concepción, según el minuto 53, 34'' 54' 22'', 58' 31''.

En cuanto a los 6 puntos de análisis, podemos decir que el tema a tratar fue el de la Planificación Familiar, la cual fue vista como inevitable, necesaria y urgente, para resolver el problema de maternidad no deseada y sobre todo del embarazo adolescente, dentro del minuto 52' 11'' y 52' 54''. De la misma manera, en cuanto nivel de descripción y la coherencia, se confirma la relación del embarazo adolescente, en base a estadísticas, con los niveles de pobreza, bajo nivel de educación y la falta de acceso a servicios de salud. Por lo que, el nuevo plan trataría de cubrir todas estas falencias, siguiendo así, los principios de lucha social del gobierno de la revolución ciudadana, minutos 52'54'', 55' 12'', 55' 49'', 58' 31'' y 59.

En cuanto a las implicaciones y suposiciones, el mandatario menciona que, si bien, en el futuro se pueden presentar cierta resistencia de algunos grupos conservadores, es deber del Estado asumir dicha problemática, con responsabilidad y coherencia, minuto 55' 12'' y 62' 15''. Finalmente, en cuanto al énfasis de aspectos positivos y negativos de cada grupo, se dijo que, la iglesia siempre ha estado involucra y preocupada en ayudar a los más necesitados, pero en vista a las circunstancias era imprescindible que la misma acepte la utilización de MAC, puesto que, debido a ciertas posturas de la misma intensificó ciertos problemas como la propagación del sida en África, minuto 51' 37'', 52' 11'', 53'34'',57 12'', 58' 31''.

Por lo tanto, desde este punto, se demuestra ya, la existente resistencia de grupos conservadores ante los MAC y la dotación de estos dispositivos por parte del Estado. Asumiendo, desde este momento, una pugna con la ideología conservadora y sus representantes. A su vez, también es notoria la utilización de la “evidencia” del Sentido, término utilizado por Michel Pêcheux (como se citó en Zizek, 2003), como podemos notar en el ejemplo utilizado por África, lo cual es guiado por una red de nociones discursivas, que está utilizando el ex presidente para demostrar el fin del discurso. Lo cual, es dar paso a la utilización de métodos anticonceptivos y dar apertura para los adolescentes sobre temas de sexualidad, sin la intervención –al menos directa– de grupos conservadores.

Finalmente, podemos determinar que a lo largo del discurso el significantes-amo, que menciona Lacan (como se citó en Zizek, 2003), se encuentra en declarar la necesidad de una política pública dirigida hacia adolescentes y sectores de escasos recursos, que abarque temas de salud sexual y reproductiva de forma –parcialmente– laica, sin tabúes y que entregue MAC de forma gratuita.

Asimismo, todos los datos y referencias expuestas sirven para dar legitimidad y conocimientos positivos a ese postulado, por lo que, son considerados significantes ordinarios.

#### *4.2.2 Enlace Ciudadano 413:*

El enlace No. 413 (SECOM Ecuador, 2015), fue celebrado en Quito provincia de Pichincha, el 28 de febrero del 2015. Para empezar, es necesario presentar el contexto durante ese lapso de tiempo. Los primeros aliados de la Revolución Ciudadana ya han habían roto vínculos con el gobierno, a través de la salida de algunos de los miembros de Ruptura de los 25, Pachakutic, el partido Socialista Revolucionario, entre otros. Asimismo, las tendencias keynesianas que el Gobierno tuvo en un primer momento, fueron neutralizadas y ciertos sectores del gobiernos estuvieron vinculados a una derecha más liberal, por lo que, según como se citó en Cordero (2017), “La idea de revolución entonces, quedo reducida a un simple membrete oficial” (p. 56); es así que la disputa simbólica y semiótica se mantuvo en el ejercicio retórico de la propaganda de poder.

Misma retórica que fue reproducida, entre otros elementos, por los medios de comunicación, puesto que, para ese momento el gobierno de la Revolución Ciudadana contaba con al menos 19 medios de comunicación, entre radiales, televisivos y escritos; como, por ejemplo, El Telégrafo, Ecuador TV y la Radio Pública (Zeas, 2012).

Por otra parte, cabe mencionar que, -para esos años- a ciertos movimientos, sindicatos, conglomerados, en protección derechos se los trató de desarticular, para así poder controlar o, incluso, acabar con la movilización social independiente, desde el gobierno central. Dicho hecho, fortaleció los procesos de disciplinamiento, orden, obediencia, reprimenda y adcentamiento por parte del Estado ecuatoriano. Para dar un ejemplo, al inicio de su gobierno Correa se presentó como un economista ecológico, e innumerables veces anunció estar en contra de la explotación del área ambientales protegidas, el caso específico del Yasuni ITT; no obstante, antes del 2016, ya hubo explotación de petróleo en áreas específicas del territorio, a lo que ciertos colectivos ecológicos y pro derechos alzaron la voz, pero fueron duramente atacados por el mandatario, e incluso algunos representantes de dichos grupos fueron criminalizados (Zibell, 2017).

Lo último a mencionar, en cuanto al contexto es que, para la visita del máximo exponente de la Iglesia Católica y del Estado Vaticano, el Papa Francisco, realizada en julio del 2015; se gastaron fondos públicos, además de mantener una fuerte carga simbólica su llegada al país para todos los católicos. Cabe recalcar que, esta visita se realizó en un contexto de inestabilidad política, durante el cual el mandatario tenía que lidiar con manifestaciones tanto desde los sectores más pudientes, como desde los trabajadores y las organizaciones indígenas.

Así pues, en dicho enlace ciudadano, el ex mandatario fue recibido con mucha euforia. Esta vez, un cordón militar custodió su seguridad, limitando el contacto de simpatizantes. Se le dió la

bienvenida con un número musical, el cual fue protagonizado por una niña de 14 años que canto con el mandatario.

Continúo el espacio, mencionando las obras que tuvo el gobierno de la revolución ciudadana en la capital y las comparo con las de los otros gobiernos, todo esto sobre una canción propagandística, la cual decía: “Prohibido olvidar ese pasado, de odio e indignidad” (SECOM Ecuador, 2015). Asimismo, hay que mencionar, que en dicha fecha, estuvo acompañado de algunos representantes de carteras de gobierno, como Ricardo Patiño.

Así pues durante el enlace ciudadano (SECOM Ecuador, 2015), desde el minuto 82 el mandatario presenta la nueva estrategia PNFF y menciona el porqué de su cambio. Es así que, en el minuto 84’ 39’’ menciona que, Ecuador aparecía entre los dos y tres países con más alto nivel de embrazado adolescente en la región. Mencionó además, que cuando una chica que a los 15 o 16, se vuelve madre, normalmente, está altamente correlacionado, con pobreza, con falta de terminación de estudios, eso, le cambiaría la vida, por lo que sufriría mucho y también el niño. Por lo tanto este era un problema social que había que enfrentar, pero había que enfrentarlo adecuadamente, entonces se creó el programa ENIPLA. A continuación los planteamientos del enlace (SECOM Ecuador, 2015):

Minuto 85’ 42’’: Yo creía que había aumentado el embarazo adolescente, era la información que tenía. Me demostraron, en la reunión, que en verdad si se redujo, al menos en las mujeres de entre 15 a 19 años, se redujo de 60.6 por cada mil mujeres a 56 por cada mil mujeres, de entre 15 a 19 años. Pero en el grupo de 10 a 14 años, “nos subió” un poco el embrazo, de 1.98 a 2.16. En general, no tuvo efecto la estrategia. Se cometieron grandes excesos; y me molesta por que van contra la constitución, contra las políticas del gobierno y contra las órdenes expresas del presidente. Ah, es que el presidente quiere imponer sus creencias religiosas, sus principios morales, mentira.

Dígame algo que he dicho que va en contra de la constitución, por el contrario, y eso es lo que molesta la doble moral, esta gente que no gana ni media lección, que nunca le ha hecho esa propuesta al pueblo ecuatoriano, que quería a través del ENIPLA imponer sus ideas. Y básicamente cual fue el principal error, se cometieron algunos errores, por ejemplo, un hedonismo terrible, no se hablaba de responsabilidad, de afectividad... Incluso en un momento a un genio se le ocurrió el lema “usa condón y goza un montón”, eso les estaban diciendo a los jóvenes. Puro hedonismo, puro placer.

Minuto 87’ 09’’: Pero otro problema, igual o mayor. Si el adolescente tenía un problema; si la chica tenía un novio y no sabía si iniciar su vida o no, o si quedaba embarazada, no es que tenía que ir a hablar primero con sus padres, tenía que ir al centro de salud. Ese era el mensaje, cualquier problema vaya al centro de salud, eso estaba equivocado, señores. La base de la sociedad no es el centro de salud es la familia; y primero tenían que hablar con sus padres, consultar, y hay que educar a los padres.

Esa era la estrategia del fondo, no se hablaba de familia, de padres, incluso, me pasaron un proyecto de código de salud en que básicamente, se decía, que los chicos no tenían que hablar con los padres para ir al centro de salud. Ah no es que, si tiene que hablar con los padres un menor de edad, tiene que ir con sus padres, pedirle permiso a su papá, para pedir tal cosa en el centro de salud, no va

a ir al centro de salud. Entonces, el remedio era peor que la enfermedad, romper ese vínculo con la familia, con los padres. Que nadie se engañe, esto no lo vamos a resolver desde el estado, lo vamos a resolver todos juntos y en base y a través de la familia, fortaleciendo la familia.

Minuto 88' 16'': Pero revisen todos esos planes del ENIPLA, no se hablaba de familia, no se hablaba de padres, no se hablaba de responsabilidad, se hablaba de placer y cualquier problema anda al centro de salud y se resuelve; ese era el mensaje. Un mensaje terrible, con el que no estoy de acuerdo y no estaré de acuerdo. Ustedes podrán el 2017, votar, pero mientras yo sea presidente ese no será el enfoque para nuestros jóvenes y adolescentes, compañeros. Mientras, el público presenta gritaba reelección.

Dentro del minuto 89', Mónica Hernández, presenta la visión y misión del nuevo plan, principios que se basan en el rescate del rol protagónico de la familia, fortalecer el rol de cada uno de sus miembros. Así también, brindar educación y asesoría en afectividad y sexualidad y lograr un giro significativo en el patrón de comportamiento en la adolescencia y las familias.

Minuto 90' 58'': El antiguo ENIPLA solo decía, básicamente, goza y si tiene algún problema anda al centro de salud. Para mí, es un mensaje, totalmente, equivocado que te llena de vacío, el hedonismo, el placer por el placer, eso no es felicidad, tampoco es libertad, porque no hay libertad sin responsabilidad.

Minuto 91' 14'': Me acuerdo cuando me recibieron unos jóvenes en la península, "soy libre, disfruto del sexo sin restricciones o mi sexualidad sin restricción". Con ese criterio mi perro Segismundo también es libre, porque también disfruta su sexualidad sin restricciones. Entonces, Hubo excesos como estos, excesos y gravísimos, intolerables diría yo.

Minuto 91' 38'': Y por esto, están argumentando que estamos tratando de imponer esta creencia religiosa, por ejemplo, porque se habla de abstinencia, postergar las relaciones sexuales, antes no se hablaba de eso. No, no, goza lo que quieras, pero eso si ten preservativos y cualquier problema anda al centro de salud. Ahora se pone como una opción -no como única opción- la abstinencia, retraso de la vida sexual.

Ya empezó la campaña de desinformación en las redes, que estamos proponiendo eso como única vía, en función de creencias religiosas. No, es una vía. Y los jóvenes deben tomar sus decisiones de forma libre pero informada, por el contrario, antes no se les estaba dando todas las opciones, se les estaba cuartando la libertad, antes no se les estaba dando toda la información

Minuto 91' 39'': Pero al menos haber comenzado un camino sin retorno para alejarnos de ese materialismo, de ese hedonismo, asumir responsabilidades, para fortalecer las familias ecuatorianas.

Minuto 93' 50'': Insisto un gran error del antiguo ENIPLA, creer que todo lo vamos a resolver desde del Estado y a través de los centros de salud, están equivocados. Y eso también es un mensaje para los padres que mucho eluden su responsabilidad y creen que todo es problema del Estado. La educación problema del Ministerio de Educación, no señor. Fundamentalmente la educación, más aún la educación y formación en valores es la familia, la principal escuela, no pueden eludir su responsabilidad [...] Para tener adolescentes felices, seguros de sí mismo, informados que tomen decisiones libres pero responsables, por supuesto que se necesita a la familia que es la base en la formación de valores.

Minuto 94' 32'': Y esa es la diferencia, antes la estrategia, a mí nadie me quita la sensación que se basaba en el hedonismo más puro y más vacío, el placer por el placer. Ahora la estrategia, como tiene que ser, se fundamentara en valores, compañeros, tenemos que hablar de valores. Y esa formación de valores, si se da en la escuela, pero sobre todo se da dentro de la familia.

Minuto 97' 38'': Adelante y todo mi apoyo Mónica con esta nueva estrategia, ya van a ver que dará mucho mejores resultados.

#### 4.2.2.1 Análisis Crítico de Discurso, Enlace Ciudadano No. 413

En esta ocasión, aunque no de manera expresa, Correa pone en evidencia su respaldo a las creencias y prácticas religiosas católicas. Volviéndolo una vez más como esa figura de autoridad que goza de credibilidad y libertad para presentar ciertos argumentos, una vez más, a través de modelo contextual. El mandatario, a breves rasgos, afirmó que, la anterior estrategia no tuvo éxito puesto que no tomó en cuenta ciertos criterios y elementos, como los valores familiares; a pesar de que, en el anterior plan -el cual el también respaldó- en la definición del problema se estableció que como causa y consecuencia estarían factores estructurales como la pobreza. Todo esto en los minutos 85' 42'', 87'09'', 88'16''.

En cuanto a los 6 puntos de análisis; el tema a tratar fue en esta ocasión la Familia, la cual es vista como el eje central de la sociedad, como la primera escuela, donde tanto niños como adolescentes deben aprender valores y principios; y es a la vez, espacio donde, los padres son quienes tiene la responsabilidad de hablar de sexualidad, dentro del minuto 89', 93' 50''. Por otro lado, en tanto el nivel de descripción y coherencia, mencionó que entre los más grandes errores de la ENIPLA estuvo impulsar el goce desmedido e irresponsable de la sexualidad de los jóvenes, por medio de programas, como el de entrega de preservativos de forma gratuita en toda la red del MSP, minutos 85' 42'', 88' 16', 90' 58'', 91'14'', 93'50'' y 94'32''.

La principal proposición a analizar es: “El Hedonismo, el placer por el placer, eso no es felicidad, tampoco es libertad, porque no hay libertad sin responsabilidad” (SECOM Ecuador, 2015), por medio de esta oración, podemos percibir, un juicio de valores, en la manera en como los adolescentes estaban llevando su vida sexual, quitándoles todo derecho como individuos, que mantienen la capacidad de tomar decisiones y disfrutar del placer propio de la sexualidad humana. En este punto cabe señalar que, lo que difiere la ENIPLA del PNFF es la manera en como conciben a los adolescentes; el primero lo hace desde una perspectiva de garantía, ejercicio y goce de sujetos de derechos, mientras que la segunda como individuos que necesitan protección de un tercero (padre, madre o tutores). Esto a su vez, se demuestra en como el PNFF ignora las causas estructurales del embarazo adolescente como la violencia intrafamiliar, los abusos sexuales, entre otros. Todo esto, determinado por el carácter moral en el que la política pública ha determinado el fenómeno social,

lo cual, además, cae en conflicto con lo que dictamina la constitución del 2008, como de las directrices del anterior plan.

Uno de los principales objetivos del discurso del ex presidente, parece ser el vaciamiento por completo, de todos los conceptos utilizados por la anterior política pública. Como lo menciona Laclau (como se citó en Žižek, 2003), a la par de los significantes flotantes sobre derechos sexuales y reproductivos, o la libertad de los adolescentes a ser sujetos de decisiones sobre su salud sexual y reproductiva; dentro de su mismo espacio hegemónico -el Gobierno-, modifica estos significantes para agregar “con responsabilidad”. Al agregar el significante responsabilidad –ya utilizado en la anterior política pública– se refiere específicamente a tomar decisiones, de acuerdo a valores enseñados en el seno del hogar. Estos valores, crean un agregado moral en el significante, lo cual va en concordancia con los principios de la religión católica y cristiana.

Por lo tanto, podemos identificar como significante-amo, el posicionamiento de la política pública entrante, que prioriza temas de afectividad y sexualidad, enfocando la problemática hacia las familias y la educación en valores. Para poder legitimar este argumento, mantiene una tendencia a atacar todo lo anteriormente realizado por la ENIPLA, así como, la reformulación de la interrelación, en temas de protección de los padres hacia los adolescentes. Estos corresponderían a los significantes ordinarios, los cuales, a diferencia de los identificados en el anterior enlace ciudadano, carece de datos estadísticos específicos, pues los mostrados, no indican una relación directa de causalidad.

## CAPÍTULO 5

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 5.1 Conclusiones

Para realizar un análisis de la relación entre ideología y políticas públicas es importante iniciar con el recuento histórico de la política en cuestión, permitiendo evidenciar la construcción social de los problemas. En tanto que, las problemáticas a través de un proceso histórico, económico, político y social; dejan de ser simples fenómenos sociales y se vuelven incompatibles con el desarrollo social, económico y político de un país. Estos en la modernidad, como mencionó (Oszlak & O'Donnell, 2007), pasan a ser considerados como problemas públicos; los cuales deben ser solucionados desde el Estado Central. Hecho con el cual surgen las políticas públicas.

Asimismo, es necesario mencionar que, en algunos casos, un fenómeno social como problema público surge desde una demanda de intereses, ya sea desde la sociedad civil o desde los mismos actores públicos. Es decir, la sociedad civil puede hacer uso de sus recursos para poder exigir se tome en cuenta una problemática; así como también, existe un posicionamiento mediático del problema por parte de los Estados, para ejecutar planes. Estas políticas impulsadas desde el gobierno tienen un agregado de dominación, pues si nos remitimos a los autores antes mencionados como Marx (1867), Althusser (1988) y Zizek (2003), el Estado como tal, representa los intereses de las clases dominantes quienes se apropian del poder de Estado y ejercen sus funciones en el Aparato Represivo de Estado y, a su vez, en los Aparatos Ideológicos de Estado.

Conjuntamente, respondiendo a una pregunta que le debió surgir al lector y que hemos esperado hasta al final en responderlo. Las políticas públicas son medios que sirven a la materialización de los AIE y que por lo tanto conllevan hacia formas de dominación varias, bajo la idea de resolver –estos– problemas públicos.

En el marco específico del embarazo adolescente como problema público, este surge por medio de la sexualidad como problema público. Si concordamos con Mariarosa Dalla Costa (2009), es la sexualidad de la mujer la que se encuentra en constante cuestionamiento y normativa, pues es quien reproduce a los trabajadores que necesita el capital para crecer. Es por ello que desde la ideología conservadora –ligadas a la iglesia católica, cristiana, evangélica, entre otras– se ha mantenido un enfoque de reproducción sin ningún tipo de anticonceptivo o planificación familiar; lo cual siempre ha estado muy ligado a un contexto de bonanza del capital. Por lo cual se ha mostrado siempre a la sexualidad desde una perspectiva moral; aceptado solamente desde la perspectiva de familia.

Además, surge como problemática la sexualidad cuando se encuentra por fuera del matrimonio, como es el embarazo adolescente, siendo esta, una falta a la moral. En un segundo momento -que se encuentra íntimamente vinculado con el primero- es visto como un inconveniente por temas de desarrollo social y económico; y lo relacionan directamente con pobreza. Asimismo, su mitigación, estuvo relacionada con fuertes planteamientos de anticoncepción, llegando hasta la ligadura involuntaria de mujeres, para impedir su embarazo en países considerados de tercer mundo y con altos niveles de pobreza. Es en este momento, que surge el embarazo adolescente como un problema público, debido a los inconvenientes económicos que genera para la proyección de desarrollo en un país, esto bajo la entre la postura ideológica más liberal, que puede ser visto como perspectiva neomalthusiana.

El espectro ideológico, entonces, que se teje sobre el embarazo adolescente, busca brindar respuestas desde las ideologías a una problemática que surge en la sociedad, que comienza a generar malestar, especialmente desde el Estado central y desde las clases altas. La ideología conservadora, por ejemplo, construye un espectro ideológico en el embarazo adolescente que explique como la falta a la moral genera estos problemas, tomando como sujeto moral culpable a la familia carente de valores y al adolescente sin moral inculcada. Mientras que la ideología liberal, genera el espectro mediante la idea de su surgimiento, debido a la pobreza en la que viven los sujetos y a su ignorancia en cuanto a métodos anticonceptivos, como de su reproducción de la pobreza en el número de hijos que poseen las familias.

Por lo tanto, podemos decir que en ambos casos el espectro cumple su función, es decir, mediante la explicación ideológica de un problema -que puede ser capaz de generar espacios de libertad, que permitan visibilizar lo real- buscan eliminar la posibilidad de duda en cuanto a su construcción de la realidad, preservando así su dominación ideológica.

En Ecuador, especialmente a partir de la revolución liberal, se marca una antes y un después; entre una disputa, principalmente ideológica, entre conservadores y liberales, que se mantendría durante muchos años. No es hasta la línea neoliberal de presidentes y dictadores que se dio en toda América Latina, desde los años 70's y en Ecuador en 1984 con la llegada de León Febres Cordero al poder vía democrática; y como vimos anteriormente era representante de la coalición: "Partido Social Cristiano de la, Partido Liberal Radical, Partido Conservador Ecuatoriano, Coalición Institucionalista Democrática, Partido Nacionalista Revolucionario [y la], Federación Nacional Velasquista" (CNE & Instituto de la Democracia, 2018, p3).

Este momento fue clave en la historia del Ecuador, pues podemos ver que el ex presidente Cordero representaba la unidad ideológica entre conservadores y liberales, esto especialmente porque compartían un enemigo común -el cual fue constituido internacionalmente desde occidente- el comunismo. Asimismo, debido a la persecución que mantenían, a todos los grupos representantes de la izquierda, aunaron esfuerzos -ambos sectores- acordando, de igual forma, intereses políticos y

económicos. Fortaleciendo de tal manera grupos dominantes de ambos sectores y entrelazados entre sí, como es el Opus Dei.

Es así que, históricamente entre las políticas públicas que se le atribuyen a la problemática del embarazo adolescente, podemos ver cierta afinidad entre ambas ideologías conjugándose en las distintas políticas públicas; con ciertas reformas en tema de derechos humanos, que son logros alcanzados por grupos de activistas a lo largo de la historia. Por lo tanto, al analizar las políticas públicas ENIPLA y PNFF, debemos considerar estas cargas ideológicas históricas, que se han venido configurando en el país y que se denotaron en todo el proceso de las políticas públicas.

Entonces, por un lado el PNFF ya mantiene un antecedente con el PLANESA en 1998, que se dio bajo la figura legal de la Ley de Educación de la Sexualidad y el Amor también aprobada el 1998, la cual fue presidida por un miembro del PSC Heinz Moeller (Estrella, 2015). Esta que mantiene una relación muy cercana con el sector conservador, ligado a espacios de poder y religión, manifestados en partidos políticos; en lo cual también mantiene similitudes con el PNFF. Sus similitudes se basan en la concepción del grupo-objetivo como la familia y, tomar a los y las adolescentes, como sujetos de protección y no de derechos, por lo que, se plantean un programa de reivindicación de valores morales. Por lo que, vemos una reiteración histórica de ciertos parámetros morales en las concepciones que siempre han estado ligados a espacios de poder en los grupos conservadores.

Asimismo -como hemos mencionado anteriormente-, la construcción del embarazo adolescente que retoma el PNFF, es un espectro de la ideología conservadora. Como menciona Zizek, este espacio ideológico -que es el espectro-, además, está diseñado para estar en función de una relación de dominación, de forma no transparente para poder ser efectiva (Zizek, 2003). Por lo tanto, no es de extrañarse, que quienes se encuentra en la dirección del PNFF –como Mónica Hernández-, pertenezcan a grandes grupos de poder conservadores, como los Opus Dei, ligados, además, a grandes capitales comerciales. En añadidura, una de sus finalidades es deslegitimar las luchas por los derechos humanos, la igualdad de género y los derechos GBLTIQ.

Conjuntamente, la postura del ex presidente Correa, mostró varios acercamientos a la ideología conservadora sin declarar seguirla, es así que, se autodenomina como un cristiano de izquierda. Como pudimos notar en el Análisis Crítico del Discurso (Van Dijk, 2003), Correa muestra varios lineamientos conservadores y liberales. Durante su Gobierno, además, se destaca la negativa que tuvo el debate sobre el aborto como un derecho -con diferentes causales-, vetando e incluso, censurando a varias assembleístas de su misma bancada.

Es importante destacar, que el PNFF, entre su concepción sobre el embarazo adolescente, niega, o más bien, esconde la profunda inequidad social, política y económica, la cual es causa primordial del fenómeno. Es pues, la ideología liberal quien mantiene vigente el sistema capitalista, generador de las desigualdades sociales, políticas y económicas; este sistema –entre otras cosas–

mantiene un proceso de acumulación de capital y poder entre las clases sociales históricamente altas, que mantienen así su dominio por sobre otras clases sociales. Para lo cual busca mantener el poder en el Estado y en los AIE. Por lo tanto, se cumple la función del espectro de la ideología como encubridor de lo “real”, la lucha de clases, naturalizando el orden simbólico mediante sus procesos discursivos, como diría Roland Barthes (como se citó en Zizek, 2003).

Por otra parte, la ENIPLA se presenta con una clara perspectiva de salud pública y reivindicación de derechos hacia la mujer, los y las adolescente y grupos excluidos como los GBLTIQ. Asimismo, plantea al embarazo adolescente en un contexto histórico-discursivo, aceptando que las causas del problema son generadas por una serie de factores sociales, económicos, políticos y culturales; pero además, que este problema está anclado a un sistema patriarcal y machista, que imposibilita la igualdad de género. Por lo tanto, podemos decir que la ENIPLA plantea un conocimiento en términos de lo “real” (Zizek, 2003) del fenómeno social, por fuera de la ideología conservadora e incluso de la liberal. Aunque mantiene ciertas referencias económicas de manejo del plan, pero que son inherentes para la aplicación de cada política pública, ya que por ello fueron creadas estas (Oszlak & O’Donnell, 2007).

Denotando el enfoque de derechos e igualdad de género, que propone la ENIPLA y la cual, pudo tener un gran análisis para la aplicación de esta política pública. Podemos plantear entonces en hipótesis (que podría generar un proceso de investigación posterior), que en el caso de políticas públicas referentes a salud sexual y reproductiva, el enfoque de derechos humanos y salud reproductiva -que se puede plantear desde las posturas feministas- puede ser la única herramienta que nos permita analizar la complejidad de las problemáticas. Además, este enfoque de derechos humanos puede encontrarse por fuera de cualquier sesgo ideológico, e incluso puede ser crítica a las mismas ideologías.

Podemos concluir, además, que es necesario llevar a cabo un análisis de las características del Gobierno de Rafael Correa, ya que, dentro del mismo periodo de su presidencia, se han dado las dos políticas públicas analizadas que -como hemos podido denotar- han marcado una gran brecha entre ambas. Este Gobierno denota dos momentos, uno que sigue una tendencia más keynesiana y por lo tanto, que sigue un modelo mercantilista; y el segundo de lineamientos más liberales. Todo esto enmarcado en el posicionamiento de varios países de la región que mantenían gobiernos “progresistas”.

Con esto podemos deducir, que, las diferencias que se puedan dar entre políticas públicas no dependen -de forma determinante- de los gobernantes que asumen el poder, sino más bien, de las ideologías que los influncian. Por lo tanto, se hace necesario categorizar ideológicamente al gobierno específico de Rafael Correa, donde inciden las diferencias reales de ambos momentos de aplicación entre la ENIPLA y el PNFF.

Como mencionamos antes, este primero momento de Gobierno, que se destaca por políticas proteccionistas al mercado interno y consecución de ciertos derechos humanos, que se da a lo largo de todos los gobiernos “progresistas” en América Latina, como la tipificación del feminicidio en el Código Integral Penal (COIP) en el 2014 (FGE, 2014) y la unión de hecho para personas homosexuales en 2015 (Sociedad, 2016); con la importante presión de grupos de activistas. Se da el espacio propicio para la generación de la ENIPLA, conjuntamente con el trabajo de activistas por los derechos humanos, pero con ciertas limitaciones características de la ideología conservadora del ex presidente, que pudimos comprobar en el Análisis Crítico del Discurso en anteriores capítulos.

En este momento podemos comprobar, que la ideología liberal y conservadora se manifiesta de forma encubierta y –podemos decir que casi– con cierto recelo de ser identificado con estas, pues se encontraba en un proceso autodenominado de izquierda; lo que no significa que lo sea. Sin embargo, las líneas progresistas que se iban marcando entre los demás gobiernos de la región y la autodenominación de ser un “socialista del siglo XXI” (Díaz Ortíz, 2013) impulsaron la consecución mínima de las demandas realizadas por los grupos de activistas por los derechos humanos como grupos feministas y GBLTIQ, históricamente desplazados.

En este segundo momento que se caracteriza por el viraje más liberal del Gobierno de Rafael Correa, con el regreso de organismos internacionales como el BM (Banco Mundial, 2013) y las alianzas público privadas con los grandes potentados del país a partir del 2015 con el Decreto Ejecutivo No. 582 (Presidencia de la República del Ecuador, 2015). Este momento histórico se visibiliza un pacto entre las élites económicas del país y el Gobierno, lo que ideológicamente intensifican las líneas liberales y conservadoras –debido a su cercanía, antes mencionada– en el Aparato Represivo de Estado y, por lo tanto, en los AIE. Los AIE, que representan las características ideológicas de las clases dominantes (Althusser, 1988), que se mantenían en disputa en el primer momento, muestran su dominación absoluta en los AIE en este segundo momento, mediante el Decreto presidencial No. 491 (Presidencia de la República del Ecuador, 2014), dando lugar al PNFF. Esto deja sin lugar a la lucha ideológica y política, especialmente de los grupos de activistas por los derechos humanos, como los grupos feministas y GBLTIQ.

Debido a esto, podemos mencionar, que el PNFF corresponde a una materialización ideológica liberal y conservadora de las clases altas históricamente dominantes y de las clases que suelen aspirar a ocupar este espacio de dominación, como la clase media; por lo que podemos ver la incorporación de varios prejuicios y estereotipos en esta política pública. Mientras que la ENIPLA, materializa un proceso histórico de demandas por los derechos humanos y que encontró en el primer momento del Gobierno del ex presidente Rafael Correa, un espacio para conquistar varias luchas mínimas. Por lo demás, podemos decir, que –sobretudo– el viraje liberal y neoliberal que estamos viviendo en la actualidad con el presidente Lenin Moreno –perteneciente al mismo partido político que Rafael Correa– ya empezó a curtirse desde el 2013.

Por otra parte, gracias al análisis de discursos, podemos evidenciar, además, la imagen preponderante y centralizada hacia el ex presidente Correa, el cual gozaba de credibilidad y libertad discursiva, lo cual además se denotaría, a lo largo de todos sus años de presidencia y de las distintas elecciones ganadas; su postura era parte de la agenda de cualquier debate. Por ello, no es raro encontrar varios discursos en los que hace declaraciones de la ENIPLA y PNFF, aunque entre ambas, se denota una fuerte contradicción, si bien es cierto, que mantenía su postura conservadora en ambas, en cada una muestra posiciones irreconciliables entre ellas. Sin embargo, el ex presidente manejaba la capacidad discursiva de poder ser profundamente contradictorio y mantener su credibilidad. Asimismo, se repite en ambos discursos analizados la presentación de datos cuantitativos que buscan justificar y dar legitimidad a sus decisiones, así como, la deslegitimación a quienes pudieran atentar o atenten con sus decisiones.

A su vez, en ambos discursos mantiene una carga simbólica en cada uno de ellos, en los cuales denota las líneas ideológicas, que, además, va manteniendo a lo largo de su Gobierno. En el primer discurso sobre la ENIPLA, se denotan líneas conservadoras y neomalthusianas, tendiendo a lo liberal, de forma mucho más escondida, pero con una clara perspectiva de derechos sexuales y reproductivos. Mientras que en el enlace ciudadano donde hace público el PNFF, correspondiente a su segundo momento, se plasman líneas conservadoras de forma directa, sin figuras entre dichas, así como la alianza con sectores dominantes en la presentación de la directora de la política pública Mónica Hernández.

Asimismo, el carácter mayoritario que obtuvo el partido Alianza País le permitió avanzar de acuerdo a sus propias posturas, sin la necesidad de un debate con demás sectores. Esto principalmente se evidenció, a partir del segundo momento, donde el viraje liberal excluyó del debate a todos los grupos de activistas de derechos humanos, como organizaciones feministas y GBLTIQ, de la mesa de diálogo, a pesar del reclamo de estos sectores. De esta forma, se impulsó el PNFF para el cual se tendría el apoyo de grupos conservadores. Esto se dio, incluso sin discusión interna por parte del buró, de la asamblea o a la interna del partido político. Parece ser, que la figura central del ex presidente no daba lugar a posiciones contrarias, incluso, a la interna de su bancada. Conjuntamente, La figura de Alianza País, por su parte, mantuvo un carácter ambiguo sin un manifiesto explícito sobre las líneas que seguirían sobre salud sexual y reproductiva.

Por lo que, tanto el partido político Alianza País; como el Estado Central y todo su buró; y algunos sectores de la sociedad civil; tuvieron en la figura de Rafael Correa, una imagen centralizada, capaz de tomar decisiones sino un diálogo directo con la sociedad, su buró o su partido político. Esta imagen corresponde a un modelo de democracia que se ha venido manifestando a lo largo de toda la región y es la Democracia Delegativa (O'Donnell, 1994) y que no garantiza la participación democrática vertical ni horizontal. Por lo tanto, es indispensable generar un análisis ideológico de la figura del Gobierno de Rafael Correa para poder entender a profundidad cuales son las reales

intenciones escondidas detrás de todo el aparataje político estructurado y como este, a su vez, llega a la sociedad en la figura de políticas públicas que se encuentran en función de los AIE.

## **5.2 Recomendaciones**

Ante todo, esto podemos decir, que la única forma de poder realizar políticas públicas sobre salud sexual y reproductiva, que puedan funcionar realmente ante sus objetivos planteados, es crear primero el comprometimiento de las autoridades hacia un enfoque de derechos e igualdad. Por lo que, es necesario: primero concebir la problemática a tratar en su complejidad; y esto es asumir que existe un bagaje histórico-discursivo, donde se concibe por primera vez un fenómeno como problema. Por lo tanto, es importante realizar esta labor que cuente con estudios históricos, contextuales, sociales, políticos con un enfoque de derechos, necesarios para poder entender el origen de la problemática en toda su complejidad.

Con esto, lo que queremos decir, es que la concepción del problema debe –tratar de– evitar caer en un espectro ideológico. Para desprendernos de estas nociones espectrales necesitamos entender, que lo que se oculta detrás de estas es la lucha de clases (Zizek, 2003), invisibilizada –no siempre de forma consciente– entre quienes buscan mantener posiciones de poder. En otras palabras, entender que, por detrás de un espectro ideológico, se encuentra la dominación hegemónica de una clase por sobre otra.

Asimismo, la política pública mantiene sus propias limitaciones, que vienen concebidas desde las normativas estatales que se mantienen en un carácter hegemónico ideológico (AIE) y el fundamento principal de su creación, ha sido la modificación de actitudes sociales, que puedan afectar la estabilidad económica como lo menciona Oszlak y O'Donnell (2007).

Por lo tanto, cuando un problema se plantea por fuera de un espectro ideológico y se construye una política pública, necesita varias aristas de trabajo que busquen no sólo modificar el accionar del grupo-objetivo, en el problema en sí mismo, sino que mantenga un enfoque que busque modificar las profundas desigualdades en donde se gestan las problemáticas sociales. Desigualdades que se gestan en el seno de la ideología liberal y conservadora; y se generan a través del sistema capitalista, así como, en el patriarcado.

Conjuntamente, y ante todas estas recomendaciones, sabemos que no son posibles de realizar, sí a su vez, son las mismas clases dominantes con ideología liberal y conservadora, las que se encuentran en el Aparato de Estado y, por lo tanto, en su Aparato Ideológico de Estado.

Finalmente, sólo la continuidad de la reivindicación de derechos de las personas, que se puede ver en organizaciones feministas y GBLTIQ; y mediante las distintas aristas de la lucha social, se pueden conseguir los distintos logros de igualdad que tanto necesitamos en nuestra sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACI Prensa/ EWTN Noticias. (2012, noviembre 14). Pro-vidas piden renuncia de Ministra de Salud de Ecuador [Noticias]. Recuperado 28 de mayo de 2019, de ACIPRENSA website: <https://www.aciprensa.com/noticias/pro-vidas-piden-renuncia-de-ministra-de-salud-de-ecuador-33613#.U88DjECfibq>
- Althusser, L. (1988). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan* (Primera Edición en Español). Buenos Aires: Nueva Visión.
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitucion de la República del Ecuador 2008*.
- Asamblea Nacional. (2014, febrero 3). *Código Orgánico Integral Penal*. Recuperado de [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/EQU/INT\\_CEDAW\\_ARL\\_ECU\\_18950\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/EQU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18950_S.pdf)
- Banchón, M. (2011, 11). *Esterilizaciones forzadas en Perú*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/esterilizaciones-forzadas-en-per%C3%BA/a-15521957>
- Banco Mundial. (2013, julio 25). *Ecuador: Proyecto de metro permitirá transportar 400 mil personas por día en Quito*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/07/25/ecuador-metro-project-will-carry-400000-people-a-day-in-quito>
- Burneo, C. (2015, febrero 6). Por cosas de la vida. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/cosas-la-vida>
- Carvajal, A. M. (2017, mayo 24). Lenín Moreno firma sus primeros 10 Decretos; elimina el Plan Familia. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-decretos-planfamilia-buenvivir-presidencia.html>
- Castro, J. (2015). *Estados Unidos y la guerra por el desarrollo: El control de la natalidad en Chile, 1960-1970*. 41, 95-120.
- Cifuentes, D. (2016). *Redes de políticas y participación: El diseño de la política pública de salud sexual y reproductiva en Ecuador*. FLACSO, Quito.

- CNE, & Instituto de la Democracia. (2018). Elecciones Presidenciales 1984. León Febres Cordero, presidente electo. En *Elecciones Presidenciales del Ecuador, 1948â€”2017*. Recuperado de <http://cne.gob.ec/documents/Estadisticas/Publicaciones/Presidentes/7.%20leon%20febres%20cordero.pdf>
- CNIG. (2009). Reseña Historica del Consejo Nacional para la Igualdad de genero. Recuperado 16 de abril de 2019, de Reseña Historica website: <https://www.igualdadgenero.gob.ec/resena-historica/>
- CNNA. (2004). *Plan Nacional Decenal de Proteccion Integral a la Niñez y Adolescencia*.
- Comisión de la Verdad. (2010). *Sin verdad, no hay justicia* (N.º 1; p. 518). Quito.
- Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género. (2011). *Cómo se viven los derechos reproductivos en Ecuador: Escenarios, contextos y circunstancias* (p. 146). Quito: CONAMU.
- CONAMU. (2005). *Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas*.
- Congreso Nacional. (1979). *Constitución Política de La República del Ecuador 1978*.
- Congreso Nacional. (1995). *Ley contra la violencia a la mujer y a la familia*. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/ecuador/leyes/leyviolenciamujer.pdf>
- Congreso Nacional. (1998). *Ley Sobre la Educacion de la Sexualidad y el Amor*.
- Congreso Nacional. (2003). *Código de la Niñez y Adolescencia*.
- Congreso Nacional. (2006a). *Ley de Maternidad Gratuita y Atencion a la Infancia*.
- Congreso Nacional. (2006b). *Ley Organica de Salud 2006*.
- Constante, S. (2013, abril 8). Carina Vance, del activismo Lgbti a la Salud. *El Comercio*.
- Cordero, A. C. (2017). *Analisis Critico de la Politica Publica sobre Derechos Sexuales y Reproductivos durante la Revolucion Ciudadana*. Universidad de Cuenca, Cuenca.
- Correa, R. (2008). *Decreto ejecutivo N. 1170. Crea el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA)*.
- Corte Constitucional. (1998). *Constitucion Politca de la República del Ecuador*.

- CPCCS. (2017). Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Recuperado 29 de abril de 2019, de Historia Institucional website: <https://www.cpccs.gob.ec/nuestra-institucion/introduccion/>
- Dalla Costa, M. (2004). *Capitalism and Reproduction*. 8, 12.
- Dalla Costa, M. (2009). *Dinero, perlas y flores en la reproducción feminista*. Madrid, España: Tres Cantos.
- Díaz Ortíz, M. (2013, febrero 15). *Rafael Correa y el socialismo del siglo XXI en Ecuador*. Recuperado de <https://www.sdpnoticias.com/columnas/2013/02/15/rafael-correa-y-el-socialismo-del-siglo-xxi-en-ecuador>
- Ecuavisa. (2013, mayo 19). Marcha por la vida «Somos 14 Millones». En *La Television*. Quito.
- El Comercio. (2015, febrero 28). *Enipla pasa a llamarse «Plan Familia Ecuador»*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/enipla-educacionsexual-rafaelcorrea-embarzoadolescente-monicahernandez.html>
- El Comercio. (2016, enero 7). *Polémica en redes sociales por videos de «EducaTV»*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/tendencias/polemica-videos-educatv-ojoconlaparodia-vih.html>
- El Telégrafo. (2015, noviembre 20). *Plan familia promueve prevención del embarazo adolescente*. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/plan-familia-promueve-prevencion-del-embarazo-adolescente>
- El Universo. (2012, marzo 18). *Una nueva promesa para bajar tasa de maternidad adolescente*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/2012/03/18/1/1447/nueva-promesa-bajar-tasa-maternidad-adolescente.html>
- El Universo. (2015a). *Plan Familia*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=A-10alf4zQI>
- El Universo. (2015b, abril 2). *En Enipla hubo una «agenda abortista y gay», dice Rafael Correa*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/04/02/nota/4728121/enipla-hubo-agenda-abortista-gay-dice-correa>

- Enríquez, C. (2014, julio 17). *Ecuador cerró su acuerdo con la Unión Europea*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-acuerdo-union-europea-exportaciones.html>
- Enríquez, E. (2015). *RELIGION Y CONFLICTOS SOCIO-POLITICOS SOBRE ETICA PERSONAL Y CONTROL SOBRE EL CUERPO EN EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA (2007-2014)*. FLACSO, Quito.
- Estrella, S. (2015, marzo 12). El Plan Familia ya tuvo un antecedente, con iniciativa socialcristiana. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/plan-familia-hernandez-socialcristiano-correa.html>
- Felitti, K. (2009). *Derechos reproductivos y políticas demográficas en América Latina*. 35, 55-66.
- FGE. (2014, agosto 4). “*Tipificar el Femicidio es un Gran Paso de la Legislación Ecuatoriana*”, *Fiscal Tania Moreno*. Recuperado de <https://www.fiscalia.gob.ec/tipificar-el-femicidio-es-un-gran-paso-de-la-legislacion-ecuatoriana-fiscal-tania-moreno/>
- Ficha Informativa de Proyecto 2015. Proyecto: K003 MCDS - ENIPLA*. (2015). Gobierno por Resultados.
- Flores, C. (2015, marzo 23). Actualidad Plan Familia Ecuador: ¿Un duro golpe a la comunidad LGBTI? *Sin Etiquetas*. Recuperado de <https://sinetiquetas.org/2015/03/23/plan-familia-ecuador-un-duro-golpe-a-la-comunidad-lgbti/>
- Foucault, M. (2007). *Historia de la sexualidad: La voluntad de saber* (31.<sup>a</sup> ed.). Recuperado de [https://seminariolecturasfeministas.files.wordpress.com/2012/01/foucault\\_michel-historia\\_de\\_la\\_sexualidad\\_i\\_la\\_voluntad\\_de\\_saber.pdf](https://seminariolecturasfeministas.files.wordpress.com/2012/01/foucault_michel-historia_de_la_sexualidad_i_la_voluntad_de_saber.pdf)
- Gama Tv. (2015, marzo 5). Entrevista a Monica Hernandez sobre prevención de embarazo adolescente. En *Gama Noticias EC*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ATBcsBq9pbw>
- Giddens, A. (1992). Las Teorías de Foucault sobre la Sexualidad. En *La transformación de la intimidad: Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*. (Ctedra S.A). Madrid.

- Hernández, I., López, A., & Medina Azkue, I. (2006). Las mujeres en las conferencias mundiales. *Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, 1*, 18.
- IAEN. (2019). Historia de IAEN.
- INEC. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*.
- INEC. (2012, agosto 15). INEC presenta por primera vez estadísticas sobre religión. Recuperado 16 de junio de 2019, de Noticias website: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/inec-presenta-por-primera-vez-estadisticas-sobre-religion/>
- INEC. (2013). *Embarazo Adolescente: Mujeres entre 12 y 19 años de edad*.
- Knowles, J. (2009). *Margaret Sanger: Heroína del Siglo XIX*. 12.
- La Falta de mujeres en Asia y sus consecuencias* [Documental]. (2019). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=dQfFKwffQ8k>
- La República. (2014, febrero 1). *Polémica por nombramiento de directora para prevenir el embarazo adolescente*. Recuperado de <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2014/12/01/polemica-nombramiento-directora-prevenir-embarazo-adolescente/>
- Las cuatro cosas que debe saber sobre el «Ministerio de la Moral». (2015, marzo 3). *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/cuatro-cosas-que-debe-saber-sobre-el-ministerio-la-moral>
- Marx, K., & Engels, F. (1867). *El Capital*.
- Marx, K., & Engels, F. (1958). *La ideología Alemana* (Primera edición en Español). Montevideo: Pueblos Unidos S.A.
- MCDS. (2011). *ENIPLA*.
- McPherson, J. (1983). *Antebellum Southern Exceptionalism: A New Look at an Old Question*. Civil War History 29.
- MIES. (2015). *Rendición de Cuentas- Gestión 2015* (p. 37). Recuperado de <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/DURAN.pdf>

- MIES desarrolla taller de ENIPLA con adolescentes. (s. f.). Recuperado de <https://www.inclusion.gob.ec/mies-desarrolla-taller-de-enipla-con-adolescentes/>
- Ministerio de Educación. (2008). *Programa Nacional de Educacion de la Sexualidad y el Amor*. Quito.
- Ministerio de Educación. (2011). *Ley Organica de Educacion Intercultural*.
- Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2010). *INSTRUCTIVO DE FUNCIONES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERO eSIGEF PARA ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO RUP-DS-052*. Recuperado de <https://esigef.finanzas.gob.ec/esigef/Ayuda/RUP-DS-052%20Instructivo%20de%20Funciones%20y%20Perfiles%20eSigef%20para%20entidades%20del%20SPNF.pdf>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2009). *Plan Nacional de Erradicacion de la Violencia de Genero hacia la Niñez, adolescencia y mujeres*.
- Ministerio de Salud Pública. (2002). *Marco General de la Reforma Estructural de la Salud en el Ecuador* (p. 61). Quito: Ministerio de Salud Publica.
- MSP. (2005). *Encuesta Demografica y de Salud Materna e Infantil*.
- MSP. (2007). *Plan de Prevencion del Embarazo en Adolescentes Ecuador*.
- MSP. (2012, noviembre 29). *Reglamento para Regular el Acceso de Métodos Anticonceptivos, Acuerdo Ministerial 2490*. Recuperado de <https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/Acuerdo-Ministerial-2490.pdf>
- MSP. (2014, abril 26). Habla serio, sexualidad sin misterios. *La Iniciativa de Comunicación*. Recuperado de <http://www.comminit.com/la/content/habla-serio-sexualidad-sin-misterios>
- MSP, & CONASA. (2007). *Politica de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos*.
- MSP, MINEDUC, MIES, Ministerio de Justicia, UNFPA, & OPS. (2018, junio). *POLÍTICA INTERSECTORIAL DE PREVENCIÓN DEL EMBARAZO EN NIÑAS Y ADOLESCENTES Ecuador 2018â€”2025*. Recuperado de <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2018/07/POL%C3%8DTICA-INTERSECTORIAL-DE->

PREVENCIÓN DEL EMBARAZO EN NIÑAS Y ADOLESCENTES-  
para-registro-oficial.pdf

Neira, M. (2015). EL CÍRCULO DEL «BUEN VIVIR». *Plan V*. Recuperado de  
<https://www.planv.com.ec/historias/politica/el-circulo-del-buen-vivir>

Nofi, A. (2001). *Statistics on the War's Costs*. Recuperado de  
[www.cwc.lsu.edu/cwc/other/stats/warcost.htm](http://www.cwc.lsu.edu/cwc/other/stats/warcost.htm)

Observatorio Católico. (2014, junio). ¿Hacia dónde va el movimiento Provida en el Ecuador?  
*Observatorio Católico*. Recuperado de  
<http://www.observatoriocatolico.com/2014/07/hacia-donde-vael-movimiento-provida-en.html>

O'Donnell, G. (1978). *Apuntes para una teoría del Estado*. 40(4), 1157-1199.

O'Donnell, G. (1994). Democracia Delegativa. *Delegative Democracy*, 5(1), 55-69.

ONU. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

ONU. (1978). *Convención Americana sobre Derechos Humanos- Pacto de San José*. ONU.

ONU. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la  
Mujer*. ONU.

ONU. (1995a). *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (p. 194). Nueva York:  
ONU.

ONU. (1995b). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra  
la mujer*. ONU.

ONU. (s. f.). *Familia*. ONU. Recuperado de <https://www.un.org/es/globalissues/family/index.shtml>

OPS, & OMS. (2007). *La equidad en la Mira: La Salud pública en Ecuador durante las últimas  
décadas*. Quito: Organización Panamericana de la Salud.

Ospina, P. (2012). *La participación ciudadana en Ecuador*. 147-161.

Oszlak, O. (1980). *POLÍTICAS PÚBLICAS Y REGÍMENES POLÍTICOS: REFLECCIONES A  
PARTIR DE ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS*. 3, 1-38.

- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (Proyecto de modernización del Estado, pp. 555-583). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Pasquino, G. (2011a). Las Políticas Públicas. En *Nuevo Curso de Ciencia Política* (Primera, pp. 225-258). Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.
- Pasquino, G. (2011b). Los Gobiernos. En *Nuevo Curso de Ciencia Política* (Primera, pp. 225-258). Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.
- Pérez, J. (2007). Conferencias Internacionales de Población. Recuperado de <https://apuntesdedemografia.com/polpob/maltusianismo/conferencias-internacionales-de-poblacion/>
- Plan contra embarazo precoz se reactiva. (2011, septiembre 26). *El Comercio*.
- Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia*. (2015, julio).
- Presidencia de la República. (2017, agosto 3). *Ficha Informativa de Proyecto 2017. K001 Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia*. Gobierno por Resultados.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2014, noviembre 26). *Decreto Presidencial No. 491*. Recuperado de <https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/Decreto-491.plan%20familia.DECRETO%20PRESIDENCIALpdf.pdf>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2015, marzo 6). *REGLAMENTO DEL REGIMEN DE COLABORACION PUBLICO PRIVADA*. Decreto Ejecutivo 582. Recuperado de <http://www.inteligenciaproductiva.gob.ec/imagenes/APP/DECRETO-EJECUTIVO-582-REGLAMENTO-DEL-REGIMEN-DE-COLABORACION-PUBLICO-PRIVADA.pdf>
- Prieto Donoso, J. C. (2016). *La Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención de Embarazos en Adolescentes (ENIPLA), en el Marco de las Directrices de la Organización Mundial de la Salud, Aplicado en el Ecuador Durante el Período 2012-2014*. Quito.

- Radio HCJB. (2017, mayo 5). *Entrevista a Mónica Hernández, directora de Plan Familia Ecuador*. Recuperado de <https://radiohcyj.org/entrevista-a-monica-hernandez-directora-del-plan-familia-ecuador-05-de-mayo-de-2017/>
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Science*, 21(2), 129-168.
- Salinas Berinstáin, L. (2001). La Salud Reproductiva como un Problema de Derechos Humanos. En *Encuentros y desencuentros en la salud reproductiva* (pp. 223-232). Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctv3f8q4v.14.pdf>
- Sarmiento, M. (2013). *La Muerte de Jaime Roldos* [Documental]. La Maquineta.
- SECOM Ecuador. (2011, febrero 19). *Enlace Ciudadano Nro. 209*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=xv5f-r0Brzo&t=1497s>
- SECOM Ecuador. (2013, mayo 18). *Enlace Ciudadano Nro. 322*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=1ossOvbPTr8&t=7640s>
- SECOM Ecuador. (2014, diciembre 13). *Enlace Ciudadano Nro 402*. En *Enlace Ciudadano*. Recuperado de <http://elciudadanoweb.tv/enlace-ciudadano-nro-402-desde-la-concordia-santo-domingo-de-los-tsachilas/>
- SECOM Ecuador. (2015, febrero 28). *Enlace Ciudadano Nro. 413*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ICtQe6sgqfE>
- Secretaría Nacional de la Administración Pública. (2011, diciembre 28). *Norma de Implemetación y Operación de Gobiernos por Resultados. Acuerdo Ministerial 1002 Registro Oficial Suplemento 606*. Recuperado de <http://www.controlhidrocarburos.gob.ec/wp-content/uploads/MARCO-LEGAL-2016/Registro-Oficial-Suplemento-606-Acuerdo-Ministerial-1002.pdf>
- Secretaría Técnica de Plan Toda una Vida. (s. f.). *Mision/ Vision del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social*. Recuperado 11 de febrero de 2019, de *Mision/ Vision website*: <https://www.todaunavida.gob.ec/valores-mision-vision/>
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*.

- SENPLADES. (2011). *Guía para la Formulación de Políticas Públicas sectoriales*. SENPLADES.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*.
- Serrano, M., & Corral, N. (2014). *Reforma de salud en Ecuador: Nunca más el derecho a la salud como un privilegio*. 31(2), 12.
- Sociedad. (2016, abril 9). *La unión de hecho es el mayor avance de los Gltbi en Ecuador*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/union-hecho-avance-gltbi-ecuador.html>
- S.R. (2012, enero 13). Presidente Correa confirma renuncia ministro de Salud, David Chiriboga. *La Hora*. Recuperado de <https://www.lahora.com.ec/noticia/1101267089/renuncia-ministro-de-salud-david-chiriboga>
- S.R. (2015, noviembre 16). Carina Vance deja su cargo en el Ministerio de Salud Pública. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/tendencias/carinavance-renuncia-ministeriodesaludpublica-margaritaguevara-rafaelcorrea.html>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* (Primera edición). Barcelona: Ariel S. A.
- Subsecretaría de Inversión Pública - SENPLADES. (2009, julio 3). *Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública SIPeIP*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Sipeip-Manual-del-Sistema-integrado.pdf>
- Tonato, E. (2016). *Documental Enipla Plan Familia*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=py2gReQAAB0>
- UNFPA. (2018). *El Poder de Decidir Derechos Reproductivos y Transición Demográfica*. Recuperado de [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA\\_PUB\\_2018\\_ES\\_SWP\\_Estado\\_de\\_la\\_Poblacion\\_Mundial.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_PUB_2018_ES_SWP_Estado_de_la_Poblacion_Mundial.pdf)
- UNICEF. (1989). *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña*. UNICEF.
- Valdivieso, C. (2013). *El embarazo adolescente: Un problema de salud pública*. PUCE.
- Valero, L. (2019, junio 4). América Latina: Una región de niñas embarazadas. *GK*. Recuperado de <https://gk.city/2019/06/04/america-latina-una-region-de-ninas-embarazadas/>

- Van Dijk, T. (1999). *El Analisis Critico del Discurso*. 186, 23-36.
- Van Dijk, T. (2003). *Ideologia y Discurso*. Barcelona: Planeta S.A.
- Vera, A. (2015, marzo 14). Plan Familia Ecuador o un retroceso de cien años. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/historias/testimonios/plan-familia-ecuador-o-un-retroceso-cien-anos>
- Vera, E. (2015, marzo 8). Monica Hernandez: «Daremos mucho énfasis a la abstinencia». *EL Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/03/08/nota/4630786/daremos-mucho-énfasis-abstinencia>
- Ximena Ponce abandona el MIES. (2012, abril 20). *El Telégrafo*. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion/1/ximena-ponce-abandona-el-mies>
- Yepez, D. (2015, marzo 6). Monica Hernandez: «Plan Familia Ecuador se enfoca en la prevención de embarazo adolescente». *Diario El Comercio*.
- Zeas, S. (2012). *El antes y después de Rafael Correa*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/y-despues-de-rafael-correa.html>
- Zibell, M. (2017). Tras 10 años de gobierno, además de un Ecuador dividido, ¿qué más deja Rafael Correa? *BBC Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38980926>
- Zizek, S. (2003). El Espectro de la Ideología. En *Ideología un mapa de la cuestión* (Primera Edición en Español, pp. 7-42). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.