

Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Maestría de Investigación en Políticas Públicas

Convocatoria 2022-2024

Teoría de las Políticas Públicas

La ventana de oportunidad hacia la puesta en agenda de la política de regulación de la interrupción voluntaria del embarazo para niñas, adolescentes y mujeres en caso de violación en Ecuador

Luis Simbaña Caiza

Correo: [luisandressim@gmail.com](mailto:luisandressim@gmail.com)

Teléfono: +593 979072142

Quito, 31 de diciembre de 2022

## Introducción

En este trabajo de investigación se aborda el problema público<sup>1</sup> de no acceso al aborto seguro y legal en caso de violación en Ecuador entre 2013 y 2021. De tal manera, este trabajo busca explicar cómo se produjo el proceso de la puesta en agenda de la política pública<sup>2</sup> de regulación de la interrupción voluntaria del embarazo para niñas, adolescentes y mujeres en caso de violación en Ecuador que hace frente a este problema. Para ello, se realiza un estudio de caso por medio de la aplicación de la extensión teórica del Marco de las Corrientes Múltiples (MCM) que abarca los procesos de puesta en agenda y toma de decisiones de políticas (Herweg, Huß y Zohlnhöfer 2015); no obstante, el enfoque de análisis está solo en el proceso de la puesta en agenda.

En ese sentido, se plantea como objetivo general analizar el proceso de puesta en agenda de la política pública de interés utilizando como herramienta de análisis el MCM. Asimismo, se formula la hipótesis que el producto de las políticas públicas, el proyecto de Ley Orgánica para Garantizar el Derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Caso de Violación<sup>3</sup>, se dio por la confluencia y madurez de las corrientes de los problemas, de la política y las políticas en una ventana de oportunidad aprovechada por emprendedores de políticas. Para poner a prueba esta hipótesis se analiza la información recogida mediante investigación documental y datos provenientes de fuentes oficiales. El trabajo consta de cuatro partes: en la primera se presenta los antecedentes y el planteamiento del caso de estudio; en la segunda se presenta el marco analítico;

---

<sup>1</sup> Un problema público es un asunto que surge de una demanda de grupos sociales que es objeto de una controversia política y sujeto de un debate público prolongado (Subirats et al. 2008, 129).

<sup>2</sup> Es un conjunto de acciones y decisiones llevado a cabo por diversos actores del Estado dirigido a la resolución de un problema público y provisión de un bien público (Méndez Martínez 2020, 50-51; Subirats et al. 2008, 125).

<sup>3</sup> Este fue el primer nombre del proyecto de ley de la ahora Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria para Niñas, Adolescentes y Mujeres en Caso de Violación promulgada el 29 de abril de 2022.

en la tercera se aplica el marco analítico al caso de estudio. En la cuarta parte se exponen las conclusiones de este trabajo de investigación.

### **Antecedentes y planteamiento del caso de estudio**

Históricamente el derecho penal ecuatoriano ha abordado el aborto principalmente desde una perspectiva delictiva. En los seis códigos penales que ha tenido el Ecuador, el aborto ha sido sancionado con pena privativa de libertad, salvo dos causales a continuación explicadas, bien para la mujer que cause su aborto o la persona que se lo cause, o para ambos (Buendía 2019). El Código de 1837 hace la primera tipificación del aborto en que la pena es solo para los profesionales de la salud que causen un aborto o aconsejen a una mujer cómo realizarlo (Buendía 2019). La pena era de uno a cuatro años si existía consentimiento de la mujer mientras que la pena era de dos a seis años si no existía consentimiento. En el Código de 1872, la tipificación y penalización del aborto estuvo basado en un criterio de moral confesional que establecía una sanción para la mujer que hubiere consentido el aborto (Buendía 2019). En materia de aborto, los Códigos de 1889 y 1906 mantuvieron la penalización para la mujer (Buendía 2019).

Por otro lado, el Código de 1938 hizo cambios importantes en el tema del aborto como su despenalización por las causales de riesgo en la salud o vida de la mujer y en caso de violación a una mujer “demente” o “idiotas” (denominación en aquel entonces para una mujer con discapacidad mental) (Buendía 2019). Para 1978, la Constitución de aquel año, en su artículo 23 dispuso por primera vez la protección de la vida desde la concepción; sin embargo, esto implicó poner en segundo plano el derecho a la atención prioritaria y preferente a mujeres embarazadas, derecho que fue no fue incluido si no hasta la Constitución de 1998 en el art. 47 (Buendía 2019).

El 10 de febrero de 2014, se promulga el sexto Código Penal (Buendía 2019). El Código Orgánico Integral Penal (COIP) se creó con el criterio de dotar al país de un cuerpo legal renovado que fuera acorde con la vida moderna, pues en los 81 años transcurridos desde el quinto código penal, varias conquistas de derechos fundamentales se lograron y, varios cambios sociales y culturales ocurrieron. No obstante, el COIP mantuvo la despenalización del aborto por las dos causales arriba mencionadas; y de ahí que la única modificación sobre el aborto no punible, tipificado en el numeral 2 del art. 150, fue el cambio de la expresión de “mujer idiota o demente”, presente en el anterior código, por la de “mujer que padezca de discapacidad mental”. De ahí que desde el 2014, el aborto no consentido es sancionado con una pena privativa de libertad de cinco a siete años (COIP art. 148); y el aborto consentido es sancionado con una pena de uno a tres años a quien haga abortar a una mujer, y una pena de seis meses a dos años a la mujer que propicie su aborto o permita que otra persona se lo cause (COIP art. 149).

Dados estos cuerpos legales, la penalización del aborto en el país, en consecuencia, ha inhibido el acceso al aborto seguro en caso de violación. En tal sentido, por medio de los art. 147, 148, 149 y 150 del COIP, éste además de penalizar a los prestadores de salud y mujeres que practiquen un aborto, restringe el acceso al aborto seguro (Noboa Cruz 2019, 49). De ahí que los abortos en el país ocurren generalmente en condiciones de clandestinidad, que ponen en alto riesgo la vida de la mujer (Noboa Cruz 2019, 57).

Teniendo presente estos antecedentes, se puede sugerir que no ha existido una política pública en el país que aborde el problema público de no acceso al aborto seguro y legal en caso de violación. Por ende, distintos actores han tratado desde 2013 de trasladar esta problemática de la agenda

pública<sup>4</sup> a la de decisiones para la posterior adopción de una política pública. La agrupación de estos actores puede considerarse como el subsistema<sup>5</sup> de la política de despenalización del aborto por violación. La Tabla 1 en el Anexo muestra la cronología de los hechos más destacados relacionados a la puesta en agenda y adopción de la política de regulación de la interrupción voluntaria del embarazo para niñas, adolescentes y mujeres en caso de violación en Ecuador.

Desde 2013, la lucha por la despenalización del aborto en casos de violación tomó fuerza en el país a razón de numerosas marchas a nivel mundial en búsqueda de reivindicar los derechos de las mujeres (Machado 2021). Posteriormente, varios momentos clave marcaron el proceso de la puesta en agenda de la política. En octubre de 2013, ocurre el primer intento frustrado de promover el cambio del art. 149 del proyecto de COIP por assembleístas del oficialismo (Alianza País) (El Universo 2013). Para febrero de 2014, el COIP es promulgado. En vista de los pocos avances en cuanto a la despenalización del aborto entre 2014 y 2019, representantes de tres organizaciones de la sociedad civil presentaron la primera acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 149 y 150 del COIP en julio de 2019 (El Universo 2021). En septiembre del mismo año, la propuesta de despenalización del aborto en casos de violación, incesto, estupro e inseminación no consentida es puesto a votación en el Pleno de la Asamblea Nacional; pero alcanza los votos necesarios para ser aprobada (Universo 2019b).

Entre noviembre de 2020 y abril de 2021, representantes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones del Estado y ciudadanos naturales presentaron seis acciones de inconstitucionalidad en contra del numeral 2 del art. 150 del COIP (Sentencia de la Corte Constitucional [SCC] 34-19-

---

<sup>4</sup> La agenda pública es “el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para que sean considerados como susceptibles de atención por sus representantes” (Casar y Maldonado 2008, 10).

<sup>5</sup> Los actores que están en un sector o área temática constituyen un subsistema específico de política (Howlett, Ramesh y Pearl 2020, 92-93). El subsistema de políticas está compuesto por tres grandes grupos de actores: el Estado, la sociedad y el sistema internacional.

IN/21). Esto dio paso a la priorización de las siete acciones acumuladas, y para el 28 de abril de 2021, la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) aprobó la despenalización del aborto en caso de violación. Durante los dos meses posteriores a este hecho y por disposición de la sentencia de la CCE, la Defensoría del Pueblo junto con diversos sectores de la sociedad civil prepararon el proyecto de Ley Orgánica para Garantizar el Derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Caso de Violación, y lo entregaron a la Asamblea para ser debatido (El Universo 2022).

### **Marco analítico**

Con base en el caso expuesto, es necesario apoyarse de un marco análisis para entender la etapa de la puesta en agenda de la política de interés. Considerando que la política pública llegó a ser adoptada y materializada en una ley, es idóneo utilizar un marco de análisis que se ajuste a los procesos de la puesta en agenda y la toma de decisiones para la adopción de una política<sup>6</sup>. Esto permitirá situar de mejor manera el proceso de la puesta en agenda en un marco de análisis ampliado. De tal manera, la herramienta de análisis seleccionada es la extensión teórica del Marco de las Corrientes Múltiples propuesto inicialmente por Kingdon (1984)<sup>7</sup>. El marco de Kingdon, como base del MCM extendido de Herweg et al. (2015), permite entender el proceso de las políticas de la puesta en agenda de problemas públicos a través de la existencia de tres corrientes independientes (la de los problemas, la de las soluciones y la de la política), y el papel desempeñado por emprendedores de políticas para el aprovechamiento de la apertura de una ventana de oportunidad que permita la adopción de una política sobre un problema público (Díaz 2021). A continuación se describen los componentes del MCM resumidos en Díaz (2021, 91-96).

---

<sup>6</sup> El primer proceso es aquel por el cual los problemas llegan a la atención de los gobiernos, y la segunda es aquel por el cual los gobiernos adoptan un particular curso de acción o no acción (Howlett et al. 2020, 10-11).

<sup>7</sup> Esta herramienta de análisis está dentro del enfoque post-positivista para el análisis de políticas públicas, el cual se basa en la construcción política y social de los problemas públicos (Howlett et al. 2020, 30-31).

La corriente de los problemas está compuesta por los indicadores relevantes para la identificación del problema público; los eventos de enfoque del problema que captan la atención del público; y la retroalimentación de actores involucrados en el subsistema de la política sobre información concerniente al problema. La corriente de soluciones de la política pública abarca los siguientes subcomponentes: la viabilidad técnica de la propuesta, su aceptabilidad entre los actores del subsistema, y la anticipación a restricciones futuras de la propuesta. La corriente de la política tiene los subcomponentes del ánimo nacional, es decir, la orientación del público sobre ciertas cuestiones del problema; las acciones de diversas fuerzas públicas que generan consensos o conflictos respecto a asuntos concretos; y los cambios en la administración, es decir, la rotación del personal administrativo y/o legislativo clave con la capacidad de generar cambios en las agendas al establecer nuevas prioridades. Por otro lado, los emprendedores de políticas son actores dispuestos a invertir sus recursos para impulsar una posición, y de tal manera, obtener una ganancia material o simbólica. Estos actores tienen un rol clave para impulsar un asunto a la agenda y aprovechar la apertura de la ventana de oportunidad. Esta ventana se abre cuando cambios o acontecimientos producidos en los subcomponentes de las tres corrientes coinciden en el tiempo.

Estos elementos descritos del MCM son recogidos por Herweg et al. (2015) para plantear una versión modificada del MCM que permita explicar el proceso encadenado de las etapas o procesos individuales de la puesta en agenda y la toma de decisiones que va desde el posicionamiento de un asunto en la agenda hasta la adopción de una política pública. La Figura 1 en el Anexo presenta el diagrama de la versión modificada del MCM, y a continuación es explicada. Mientas el primer proceso abarca la puesta en agenda y su producto es una alternativa elaborada lista para la decisión, el segundo se enfoca en la toma de decisiones, es decir, en la negociación sobre el diseño concreto

de la alternativa de política y su producto es la adopción de la política pública<sup>8</sup>. El primer proceso tiene su punto de acoplamiento en una ventana de oportunidad para la agenda, mientras que el segundo tiene su punto en una ventana de decisión.

En esta adaptación del MCM existen dos tipos de emprendedores. Mientras en la puesta en agenda, los emprendedores de políticas ocupan un rol sobresaliente de influencia, en la toma de decisiones, lo ocupan los emprendedores políticos. Su distinción es con base en su posición en el sistema estatal: los primeros están ubicados fuera del sistema y los otros dentro de él. Según Howlett, Ramesh y Pearl (2020, 189), los actores estatales y no estatales pueden participar en la toma de decisiones ejerciendo voz y voto o solo voto. Los primeros (legisladores, jueces, y oficiales del gobierno) están facultados a tomar decisiones para adoptar una política, mientras tanto los segundos están limitados a cabildear, persuadir y alentar a los primeros para que adopten sus opciones preferidas. No obstante, estos dos tipos de emprendedores pueden estar involucrados en ambos procesos de las políticas y tener diferentes grados de influencia. Entre los instrumentos políticos que pueden utilizar los primeros actores para conseguir que se adopte una política están las concesiones<sup>9</sup>.

### **Aplicación del marco al caso de estudio**

Utilizando la versión modificada del MCM, a continuación se analiza los componentes del proceso de la puesta en agenda<sup>10</sup>. En cuando a la corriente de los problemas, se identificó altos indicadores

---

<sup>8</sup> Esta es una de las principales distinciones entre el MCM de Kingdon y la versión modificada del MCM de Herweg et al, y que se refiere al producto final del proceso de las políticas planteado en ambos marcos.

<sup>9</sup> Este recurso político también es conocido como activo-suave (Méndez Martínez 2020, 211-212).

<sup>10</sup> Estos componentes, también entendidos como variables de estudio, tiene como variable dependiente el proyecto de ley que regula la interrupción del embarazo por violación; y como variables independientes los cambios en los subcomponentes de las tres corrientes de este proceso y las acciones de los emprendedores de políticas.



de nacimientos de niñas y adolescentes<sup>11</sup>, denuncias por violación y aborto, y muerte materna. Para el 2013, la tasa de nacimientos de mujeres adolescentes de 10 a 14 años a nivel nacional fue de 3,1 por cada 1.000 nacimientos (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] 2022b). Aunque esta se redujo gradualmente de 3,2 a 2,0 entre 2014 y 2020 (INEC 2022b), es relativamente alta comparada al periodo 1990-2006 que oscilaba entre 1,08 y 1,86 (INEC 2020). Asimismo, en el 2013, el 85% de las 634 denuncias registradas de violencia sexual contra niñas y adolescentes a nivel nacional fue de violaciones a ese grupo poblacional (Plan V 2017). En cuanto al número de denuncias por violación a nivel nacional, este fue de 5.295 en 2014; y entre 2019 y 2021, el número de denuncias pasó de 5.476 a 6.031 (INEC 2022a)<sup>12</sup>. Por otro lado, entre 2013 y 2014, previo a la entrada en vigencia del COIP, existió 51 denuncias de delito de aborto consentido; y entre 2015 y julio de 2017, posterior a su entrega en vigencia, existió 192 (Colectivo Geografía Crítica 2017). Igualmente, entre 2014 y 2018, existió 134 procesos judiciales (juicios) por aborto consentido, de los cuales, 80 corresponde a mujeres que abortaron de forma consentida y el restante a personas que acompañaron o hicieron abortar a las mujeres con su consentimiento, que pueden ser médicos, madre, amigas o parejas (Wambra Medio Comunitario 2019). Finalmente, Cevallos (2012) sugiere que los abortos clandestinos causaban el 18,1% de las muertes maternas en 2012, pasando a ser la segunda causa de muerte materna en el país.

Respecto a los eventos de enfoque, se puede destacar las marchas en las principales calles de Quito, Guayaquil y otras ciudades del país en conmemoración del Día Internacional de la Mujer (los días 3 de marzo) y el Día de Acción Global por el Acceso al Aborto Legal y Seguro (los días 28 de

---

<sup>11</sup> Indicador relevante porque, según el art. 171 del COIP, todo embarazo en niñas y adolescentes menores de 14 años es producto de una violación.

<sup>12</sup> No obstante, hubo fluctuaciones en el número de denuncias entre 2014 y 2021. Además, el número de estas denuncias podría ser más elevado por el subregistro de denuncias de violación.

septiembre) (Machado 2022; Escobar 2022). Por el lado del subcomponente de retroalimentación, entre 2013 y 2021, hubo pedidos a la Asamblea Nacional y presentaciones de acciones de inconstitucionalidad contra el art. 150 del COIP a la CCE por parte de organizaciones de distintos sectores de la sociedad civil para despenalizar el aborto por violación (ver Tabla 1).

Pasando a la corriente de la política pública, se tuvo como posible solución en primera instancia una propuesta de proyecto de ley reformativa al art. 150 del COIP por vía parlamentaria; y en segunda instancia, la presentación de una o varias acciones de inconstitucional en contra del mismo artículo por vía constitucional, que podría dar paso a una sentencia de inconstitucionalidad<sup>13</sup>. Estos dos recursos tuvieron viabilidad técnica al existir una posibilidad real de ser aprobadas por las autoridades competentes (Asamblea y CCE, respectivamente) dado su cumplimiento de los requisitos de admisibilidad contemplados en la ley<sup>14</sup> que permitió que sean puestos a debate y votación por las autoridades. En cuanto a la aceptabilidad de los recursos planteados, a pesar de que ambos fueron aceptados entre los integrantes del subsistema de la despenalización del aborto por violación, solo el segundo recurso tuvo acogida por los representantes de entidades estatales como la CCE y la Defensoría del Pueblo (SCC 34-19-IN/21). El primer recurso tuvo una aceptación dividida por los miembros de la Asamblea Nacional; esto fue evidente por los 65 votos a favor, 59 en contra y seis abstenciones obtenidas durante el debate de las reformas al COIP (NotiMundo 2019). De tal manera, la segunda solución fue la que se mantuvo en pie. Asimismo, grupos y colectivos provida indicaron su desacuerdo al primer recurso (El Universo 2019a).

---

<sup>13</sup> Por medio de la tipología NATO de las herramientas de las políticas, desarrollada por Hood (1986), se pudo identificar que los recursos como el proyecto de ley y la sentencia utilizados por las autoridades estatales para enfrentar el problema público, fueron herramientas basadas en la autoridad, es decir, en su poder legal (Howlett et al. 2020, 144).

<sup>14</sup> Artículo 56 de la Ley Reformativa a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y artículo 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respectivamente.

Acerca de la anticipación a restricciones futuras, según la revisión documental de noticias en el periodo 2019-2021, tales no se produjeron.

Por el lado de la corriente de la política, el ánimo nacional estuvo dividido entre quienes estaban a favor y en contra de la interrupción del embarazo en casos de violación. Por un lado, el intento fallido de promoción de la despenalización del aborto por violación en la Asamblea en 2013 y la negativa de la Asamblea en 2019 representaron victorias<sup>15</sup> para la ciudadanía en contra de la despenalización. Por otro lado, el apoyo de entidades supranacionales como el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2015), las varias marchas en ciudades del Ecuador por el día de la mujer y el acceso al aborto legal y seguro, y la constante presentación de demandas de inconstitucionalidad y su priorización para debate en la CCE representaron victorias para el subsistema de la despenalización del aborto en casos de violación.

En relación con el subcomponente de las acciones de diversas fuerzas públicas, el país tuvo dos gobiernos de diferente tendencia política y dos periodos legislativos cohesionados o fraccionados entre 2013 y 2021. En el periodo 2013-2017, se tuvo un gobierno de izquierda encabezado por el Presidente Rafael Correa, de una postura conservadora y enfática en contra de la despenalización del aborto por violación (El Universo 2013). En este periodo hubo una Asamblea Nacional con mayoría oficialista que compartía la postura del presidente acerca del aborto. En el periodo 2017-2021, el país tuvo un gobierno de centro presidido por Lenin Moreno, quien mantuvo una postura de respeto a la sentencia de la CCE (EFE 2021). A diferencia del periodo anterior, en este periodo

---

<sup>15</sup> Así como estos eventos pudieron representar victorias para quienes estuvieron en contra de la despenalización del aborto por violación, estos pudieron representar derrotas para quienes estuvieron a favor. Esta misma lógica se puede aplicar a la sentencia de la CCE, con la que inició la política pública, que pudo ser una victoria para los partidarios y beneficiarios de esta, y una derrota para sus opositores. Esto puede darse porque, según Méndez Martínez (2020, 89-90), la existencia de ganadores y perdedores de las políticas implica que es muy complejo tener una política pública para el bien común, ya que no existen valores ni intereses unánimemente compartidos por toda una población.

hubo una Asamblea fraccionada, la cual tuvo posturas a favor y en contra de la problemática de interés. En la CCE, la mayoría de los jueces del periodo 2019-2022 tuvieron una postura a favor de la despenalización, visible en sus votos a favor o en contra de la despenalización del aborto por violación (SCC 34-19-IN/21). En cuanto a la rotación de personal, si bien hubo cambios de gobierno y del legislativo entre 2013 y 2021, estos no necesariamente implicaron un cambio considerable en su agenda de prioridades. Esto porque el problema público del no acceso al aborto seguro y legal por violación se mantuvo como prioridad para la CCE, y de su sentencia dependerían las acciones posteriores que tomarían las otras funciones del Estado.

Por el lado de la comunidad de políticas o emprendedores de políticas, esta estuvo compuesta por representantes de 15 organizaciones feministas y de mujeres, 22 personas naturales y representantes de cuatro instituciones del Estado (SCC 34-19-IN/21, 2-4). La identificación de quienes integraron esta comunidad de políticas se basó en quienes presentaron e impulsaron las demandas de inconstitucionalidad. Varios de estos emprendedores de políticas también fueron notorios en los medios de comunicación: Virginia Gómez de la Torre, representante de la Fundación Desafío y la figura más reconocida del activismo a favor del aborto en Ecuador (Rosero 2021); María Dolores Miño, abogada y directora del Observatorio de Derechos y Justicia (El Comercio 2019); y Rocío Rosero, representante de la Coalición Nacional de Mujeres (Bazán 2022). En el transcurso de la presentación de las siete acciones de inconstitucionalidad, esta comunidad tuvo un cercano relacionamiento con la Defensoría del Pueblo; persistente diálogo y consenso a su interior, posicionamiento de la problemática en los medios; y amplio conocimiento de la problemática y del estado de sus consecuencias (nacimientos de niñas y adolescentes, denuncias por violación y aborto, y muerte materna).

Las tres corrientes confluyeron en una ventana de oportunidad para la agenda, que se abrió el 17 de septiembre de 2019, cuando el proyecto de ley reformativa al art. 150 del COIP, propuesto por la Presidenta de la Comisión de Justicia Ximena Peña y otros asambleístas, fue presentado y puesto a votación en el Pleno de la Asamblea (El Universo 2019b). Un precedente clave para el posicionamiento del problema público en la agenda de los legisladores fue la presentación de la primera acción de inconstitucional en contra de los artículos 149 y 150 del COIP por las representantes de tres organizaciones feministas y de mujeres (El Universo 2021). La ventana se amplía entre mediados de septiembre de 2019 e inicios de abril de 2021, cuando se presentan seis acciones de inconstitucionalidad adicionales en contra del art. 150 del COIP. La ventana toma fuerza en la tercera semana de abril de 2021, con la aprobación del Pleno de la CCE de priorizar la causa 34-19-IN y sus casos acumulados. La ventana se cierra el 28 de septiembre de 2021, cuando la CCE aprueba la despenalización del aborto en caso de violación al declarar la inconstitucional del numeral 2 del art. 150 del COIP (SCC 34-19-IN/21, 1). La CCE determinó su inconstitucionalidad por el fondo de la frase “en una mujer que padezca de discapacidad mental”, por considerarla contraria a los derechos a la integridad, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad y no discriminación (SCC 34-19-IN/21).

De ahí, la sentencia de la CCE dispuso la elaboración de un proyecto de ley que regule la interrupción del embarazo por violación con base en plazos y parámetros a la Defensoría del Pueblo con participación de la sociedad civil (SCC 34-19-IN/21, 50). Con la participación de 130 representantes de 77 organizaciones (feministas y de mujeres, instituciones gubernamentales, consejos de derechos humanos, organizaciones religiosas y asociaciones de la sociedad civil) y de 160 personas naturales (Defensoría del Pueblo 2021), el 28 junio de 2021, la Defensoría del Pueblo elaboró y entregó a la Asamblea Nacional tal proyecto de ley para su debate y aprobación (El

Universo 2022). Este proyecto de ley entregado viene a ser el producto de la puesta en agenda o la alternativa trabajada para el proceso de toma de decisiones y adopción de la política.

## **Conclusiones**

El estudio de la puesta en agenda de la política pública representa un proceso de abstracción de sus elementos constitutivos por medio de un marco de análisis. La aplicación del MCM (modificado), al caso de estudio de la despenalización del aborto por violación en Ecuador, permitió entender que el proceso de la puesta en agenda de la política pública de interés se dio por la confluencia y madurez en el tiempo de las corrientes de los problemas, de la política y las políticas en una ventana de oportunidad aprovechada por emprendedores de políticas, que resultó en un producto del proceso de políticas de la puesta en agenda.

Este producto del proceso de la puesta en agenda se llevó a cabo por la confluencia de las tres corrientes en una ventana de oportunidad para la agenda que tuvo lugar a través del surgimiento de una propuesta legislativa de reformar el art. 150 del COIP, la presentación de siete acciones de inconstitucionalidad en contra de este artículo, y la priorización dada tales acciones por la Corte Constitucional y su sentencia a favor de la despenalización del aborto por violación. El rol de la comunidad de emprendedores de políticas, integradas por organizaciones feministas y de mujeres y la Defensoría del Pueblo, fue fundamental para mantener abierta la ventana de oportunidad y posicionar el problema público en la agenda de los actores estatales. De esta manera, por medio de la sentencia de la CCE, se dispuso la elaboración del proyecto de ley que hace frente al problema público de no acceso al aborto seguro y legal en caso de violación en Ecuador

Por último, esta es una investigación exploratoria que explica el proceso de la puesta en agenda de la política pública de una manera cercana a la realidad de este. Por lo cual, un análisis más detallado

y exhaustivo podría explicar con mayor exactitud este proceso. Asimismo, por la naturaleza del trabajo, no se alcanzó a examinar el proceso de la toma de decisiones de la política de interés por medio la extensión del MCM. Esto queda pendiente para una investigación más extendida.

## Lista de referencias

- Bazán, Cristina. 2022. “Veto presidencial a la ley de aborto por violación entra en vigencia en Ecuador”. *Efeminista*, 30 de abril. Acceso el 30 de diciembre de 2022.  
<https://efeminista.com/veto-presidencial-ley-aborto-violacion-ecuador/>
- Buendía, Silvia. 2019. “El aborto en la historia penal del Ecuador”. *Wambra. Medio Comunitario*, 29 de julio. <https://wambra.ec/el-aborto-en-la-historia-penal-del-ecuador/>
- Casar, María Amparo y Claudia Maldonado. 2008. “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la Ciencia Política”. *Revista CIDE* (207): 1-17.  
Acceso el 25 de diciembre de 2022.  
<https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20207.pdf>
- Cevallos, María Rosa. 2012. *El temor encarnado: Aborto en condiciones de riesgo en Quito*. Quito: FLACSO Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52729.pdf>
- Código Orgánico Integral Penal (COIP). Registro Oficial (RO) 180 del 10 de febrero de 2014.  
Acceso el 21 de diciembre de 2022.  
<https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/document.pdf>
- Colectivo Geografía Crítica. 2017. “Jornadas para la despenalización del aborto en el Ecuador”.  
Acceso el 22 de diciembre de 2022.  
<https://geografiacriticaecuador.org/2017/10/06/jornadas-para-la-despenalizacion-del-aborto-en-el-ecuador/>
- Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 2015.  
“Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y novenos combinados del



Ecuador”. Acceso del 27 de diciembre de 2022.

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fECU%2fCO%2f8-9&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fECU%2fCO%2f8-9&Lang=en)

Defensoría del Pueblo. 2021. “Cerca de 300 representantes de sociedad civil, organizaciones sociales de mujeres, feministas y personas sexo diversas, participan en una primera etapa para la elaboración del proyecto de ley que regulará la interrupción legal voluntaria del embarazo en casos de violación”. Acceso el 30 de diciembre de 2022.

<https://www.dpe.gob.ec/cerca-de-300-representantes-de-sociedad-civil-organizaciones-sociales-de-mujeres-feministas-y-personas-sexo-diversas-participan-en-una-primer-etapa-para-la-elaboracion-del-proyecto-de-ley-que-regu/>

Defensoría del Pueblo. Proyecto de Ley Orgánica para Garantizar el Derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Caso de Violación de 28 de junio de 2021. Acceso el 28 de diciembre de 2022. <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/plugins/pdf-poster/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpeproyectoleyembarazoviacion/proyecto-ley-derecho-interrupcion-voluntaria-embarazo-caso-violacion.pdf&download=true&print=&openfile=false>

Díaz Aldret, Ana 2021. “Enfoque de corrientes, la centralidad de las ideas y la agencia en la formación de la agenda de políticas públicas”. En *Enfoques teóricos de políticas públicas. Desarrollos contemporáneos para América Latina*, editado por Gloria Del Castillo y Mauricio Dussauge, 85-116. México: FLACSO México.

EFE. 2021. “Moreno y Lasso ‘respetan’ histórico fallo judicial sobre abortos en Ecuador”, 29 de abril. Acceso el 30 de diciembre de 2022. <https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador->

[aborto moreno-y-lasso--respetan--hist%C3%B3rico-fallo-judicial-sobre-abortos-en-ecuador/46574952](https://www.elcomercio.com/actualidad/corte-constitucional-despenalizacion-aborto-ecuador/46574952)

El Comercio. 2019. “Grupos apuntan a Corte Constitucional para la despenalización del aborto en casos de violación”, 18 de septiembre. Acceso el 30 de diciembre de 2022.

<https://www.elcomercio.com/actualidad/corte-constitucional-despenalizacion-aborto-violacion.html>

El Universo. 2013. “Presidente Correa pide sanciones a AP para asambleístas proaborto por violación”, 18 de octubre.

<https://www.eluniverso.com/noticias/2013/10/18/nota/1598441/presidente-correa-pide-sanciones-ap-sus-asambleistas-que/>

El Universo. 2019a. “Grupos provida se unen contra el aborto y apoyan a asambleístas”, 4 de junio. Acceso el 29 de diciembre de 2019.

<https://www.eluniverso.com/noticias/2019/06/03/nota/7360725/grupos-provida-se-unen-contra-aborto-apoyan-asambleistas/>

El Universo. 2019b. “Asamblea Nacional negó la despenalización del aborto por violación en Ecuador”, 17 de septiembre. Acceso el 27 de diciembre de 2022.

[https://www.eluniverso.com/noticias/2019/09/17/nota/7522780/aborto-violacion-ecuador-asamblea-nacional/?modulo=interstitial\\_link&seccion=Noticias&subseccion=Pol%C3%ADtica&origen=/noticias/politica/codigo-proteccion-integral-de-ninas-ninos-y-adolescentes-plantea-despenalizar-el-aborto-por-violacion-nota/](https://www.eluniverso.com/noticias/2019/09/17/nota/7522780/aborto-violacion-ecuador-asamblea-nacional/?modulo=interstitial_link&seccion=Noticias&subseccion=Pol%C3%ADtica&origen=/noticias/politica/codigo-proteccion-integral-de-ninas-ninos-y-adolescentes-plantea-despenalizar-el-aborto-por-violacion-nota/)

- El Universo. 2021. “Corte Constitucional se reúne para resolver sobre la despenalización del aborto por violación en Ecuador”, 27 de julio. Acceso el 27 de diciembre de 2022.  
<https://www.eluniverso.com/noticias/politica/corte-constitucional-tramita-demanda-para-despenalizar-el-aborto-por-violacion-nota/>
- El Universo. 2022. “¿Es necesaria una ley que regule el aborto en casos de violación?”, 7 de febrero. Acceso el 27 de diciembre de 2022.  
<https://www.eluniverso.com/noticias/politica/es-necesaria-una-ley-que-regule-el-aborto-en-casos-de-violacion-nota/>
- Escobar, Lizeth. 2022. “Suspender la objeción de conciencia en casos de aborto por violación se pega a sentencia de la Corte Constitucional con la que lo despenalizó, aseguran expertos”. *El Universo*, 28 de diciembre. Acceso el 29 de diciembre de 2022.  
<https://www.eluniverso.com/noticias/politica/suspender-la-objecion-de-conciencia-en-casos-de-aborto-por-violacion-se-apega-a-sentencia-de-la-corte-constitucional-con-la-que-lo-despenalizo-aseguran-expertos-nota/>
- Herweg, Nicole, Christian Huß y Reimut Zohlnhöfer. 2015. “Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework”. *European Journal of Political Research* 54 (3): 125-145. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12089>
- Hood, Christopher. 1986. *The tools of government*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Howlett, Michael, Michael Ramesh y Anthony Pearl. 2020. *Studying public policy. Principles and processes*. Ontario: Oxford University Press.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2020. “Ficha metodológica de la tasa específica de nacimientos en mujeres adolescentes de 10 a 14 años de edad”. Acceso el 21 de diciembre de 2022. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sistema Estadistico Nacional/Planificacion Estadistica/Plan Nacional de Desarro llo\\_2017\\_2021/OBJETIVOS/Objetivo-1/1.38-FM-TENM10A14A.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sistema_Estadistico_Nacional/Planificacion_Estadistica/Plan_Nacional_de_De sarro llo_2017_2021/OBJETIVOS/Objetivo-1/1.38-FM-TENM10A14A.pdf)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2022a. “Datos de denuncias de delitos de mayor incidencia - violaciones”. Acceso el 22 de diciembre de 2022. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/justicia-y-crimen/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2022b. “Visualizados de nacidos vivos – Tasas y porcentajes”. Acceso el 21 de diciembre de 2022. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGYxMjNkMGEtYjAwZi00YWZhLWJjNzMtMGQyOWU3NTA3MGM1IiwidCI6ImYxNThhMmU4LWNhZWMtNDQwNi1iMGFiLWY1ZTI1OWJkYTExMjJ9>

Kingdon, John. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper-Collins.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Segundo Suplemento 52 del 22 de octubre de 2009. Acceso el 29 de diciembre de 2022. [https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley\\_organica\\_de\\_garantias\\_jurisdiccionales\\_y\\_control\\_constitucional.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley_organica_de_garantias_jurisdiccionales_y_control_constitucional.pdf)

Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación. Registro Oficial Segundo Suplemento 53 del 29 de abril de 2022. Acceso el 21 de diciembre de 2022. [https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/2sro53\\_20220429.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/2sro53_20220429.pdf)

Ley Reformativa a la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Registro Oficial (RO) 63 del 10 de noviembre de 2009. Acceso el 29 de diciembre de 2022.

[https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley\\_reformatoria\\_a\\_la\\_ley\\_organica\\_de\\_la\\_funcion\\_legislativa.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley_reformatoria_a_la_ley_organica_de_la_funcion_legislativa.pdf)

Machado, Jonathan. 2021. “Ecuador da un avance histórico al despenalizar el aborto por violación”. *Primicias*, 29 de abril. Acceso el 27 de diciembre de 2022.

<https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/despenalizacion-aborto-violacion-ecuador/>

Machado, Jonathan. 2022. “Marchas feministas exigen al Presidente que no vete la ley de aborto por violación”. *Primicias*, 8 de marzo. Acceso el 22 de diciembre de 2022.

<https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/marchas-activistas-mujeres-aborto-violacion/>

Méndez Martínez, José Luis. 2020. *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.

Noboa Cruz, Hugo. 2019. “Mortalidad materna en el Ecuador: Una mirada crítica”. Acceso el 29 de diciembre de 2022. [http://saludecuador.org/maternoinfantil/archivos/smi\\_D1387.pdf](http://saludecuador.org/maternoinfantil/archivos/smi_D1387.pdf)

NotiMundo. 2019. “La negación de la despenalización del aborto seguirá revictimizando a las menores abusadas sexualmente”, 17 de septiembre. Acceso el 29 de diciembre de 2022.

<https://notimundo.com.ec/la-negacion-de-la-despenalizacion-del-aborto-seguira-revictimizando-a-las-menores-abusadas-sexualmente/>

Plan V. 2017 “Ecuador, el país de la violencia sin límites”, 4 de enero. Acceso el 22 de diciembre de 2022. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/ecuador-el-pais-la-violencia-sin-limites>

Rosero, Mariela. 2021. “En Ecuador, mujeres aplauden despenalización de aborto por violación y recuerdan el camino recorrido y lo que falta”. *El Comercio*, 28 de abril. Acceso el 30 de diciembre de 2022. <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/ecuador-mujeres-despenalizacion-aborto-violacion.html>

Sentencia de la Corte Constitucional No. 34-19-IN/21, del 28 de abril de 2021. Acceso el 22 de diciembre de 2022.

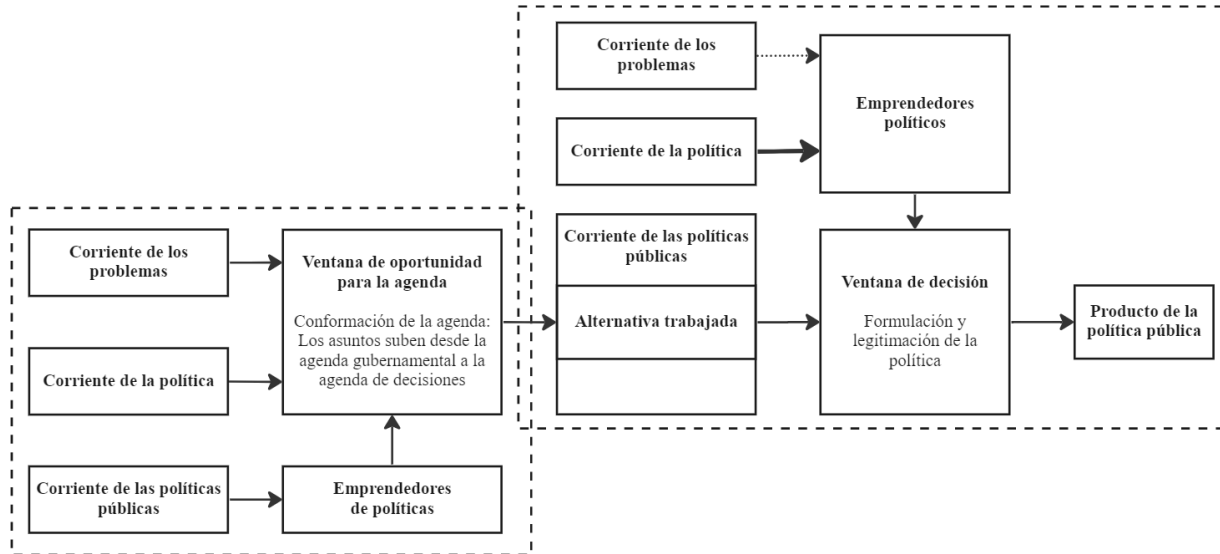
[http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidiZGE2NDE0YS1jNDI1LTQzMGMtYWVwNi1jYjY0ODQ1YTQ2NWUucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidiZGE2NDE0YS1jNDI1LTQzMGMtYWVwNi1jYjY0ODQ1YTQ2NWUucGRmJ30=)

Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Wambra Medio Comunitario. 2019. “El rostro de las mujeres criminalizadas por abortar: empobrecidas y jóvenes”. Acceso el 22 de diciembre de 2022.

<https://wambra.ec/mujeres-criminalizadas-aborto/>

Figura 1. Diagrama de la versión modificada del Marco de las Corrientes Múltiples.



Fuente: Herweg, Huß y Zohlnhöfer 2015.

Tabla 1. Cronología de los hechos más destacados relacionados a la puesta en agenda y adopción de la política pública de interés.

<b>Fecha</b>	<b>Evento</b>
2022-abr-29	Promulgación de la Ley Orgánica que Regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo para Niñas, Adolescentes y Mujeres en caso de Violación.
2022-abr-14	Fin del plazo de la Asamblea para pronunciarse sobre la objeción presidencial.
2022-mar-15	La Asamblea recibe el veto parcial presidencial del proyecto de ley.
2022-feb-17	Segundo debate en la Asamblea y aprobación del proyecto de ley.
2022-ene-16	La Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado aprueba el informe de mayoría para segundo debate del proyecto de ley orgánica que garantiza la interrupción voluntaria del embarazo para niñas, adolescentes y mujeres en caso de violación.
2021-dic-9	Primer debate en la Asamblea sobre el proyecto de ley.
2021-dic-2	La Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado aprueba el informe para primer debate del proyecto de ley.
2021-jun-28	Entrega por parte de la Defensoría del Pueblo del proyecto de ley orgánica para garantizar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación para su debate y aprobación en la Asamblea Nacional.
2021-abr-28	Por medio de la sentencia No. 34-19-IN/21, la Corte Constitucional del Ecuador (2021) aprueba la despenalización del aborto en caso de violación al declarar la inconstitucional los artículos 149 y 150 del COIP relacionados a la penalización del aborto consentido en casos de mujeres víctimas de violación. La CC dispone que la Defensoría del Pueblo prepare el proyecto de Ley contando con la participación de la sociedad civil y de manera coordinada con los distintos organismos estatales.
2021-abr-21	El Pleno de la Corte Constitucional aprueba la priorización de la causa No. 34-19-IN y sus casos acumulados.
2021-abr-8	Presentación de la séptima acción de inconstitucionalidad en contra del numeral 2 del artículo 150 del COIP, identificada con el No. 27-21-IN.
2021-mar-22	Presentación de la sexta acción de inconstitucionalidad en contra del numeral 2 del artículo 150 del COIP, identificada con el No. 25-21-IN.
2021-mar-11	Presentación de la quinta acción de inconstitucionalidad en contra del numeral 2 del artículo 150 del COIP, identificada con el No. 23-21-IN.
2020-dic-10	Presentación de la cuarta acción de inconstitucionalidad en contra del numeral 2 del artículo 150 del COIP, identificada con el No. 115-20-IN.
2020-nov-18	Presentación de la tercera acción de inconstitucionalidad en contra del numeral 2 del artículo 150 del COIP, identificada con el No. 109-20-IN.
2020-nov-10	Presentación de la segunda acción de inconstitucionalidad en contra del numeral 2 del artículo 150 del COIP, identificada con el No. 105-20-IN.
2019-sep-17	La Asamblea Nacional niega la despenalización del aborto para víctimas de violación y en casos de incesto, estupro o inseminación no consentida en el debate de proyecto de reformas al COIP.
2019-jul-30	Presentación de la primera acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 149 y 150 del COIP por Miriam Ernest Tejada de la Coalición



	Nacional de Mujeres del Ecuador; Olga Gómez de la Torre de la Fundación Desafío; y, Katherine Obando Velásquez, del Frente Ecuatoriano por la Defensa de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. La causa fue identificada con el No. 34-19-IN.
2015-mar-11	El Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2015) recomienda al Ecuador despenalizar el aborto en casos de violación, incesto y malformaciones graves del feto.
2014-feb-10	Promulgación del Código Orgánico Integral Penal (COIP).
2013-oct-17	Asambleístas del oficialismo y otras de la posición promueven un cambio en el art. 149 del proyecto de Código Orgánico Integral Penal para se permita el aborto en las mujeres víctimas de violación.

Fuente: Varios artículos de noticias citados en la Lista de referencias