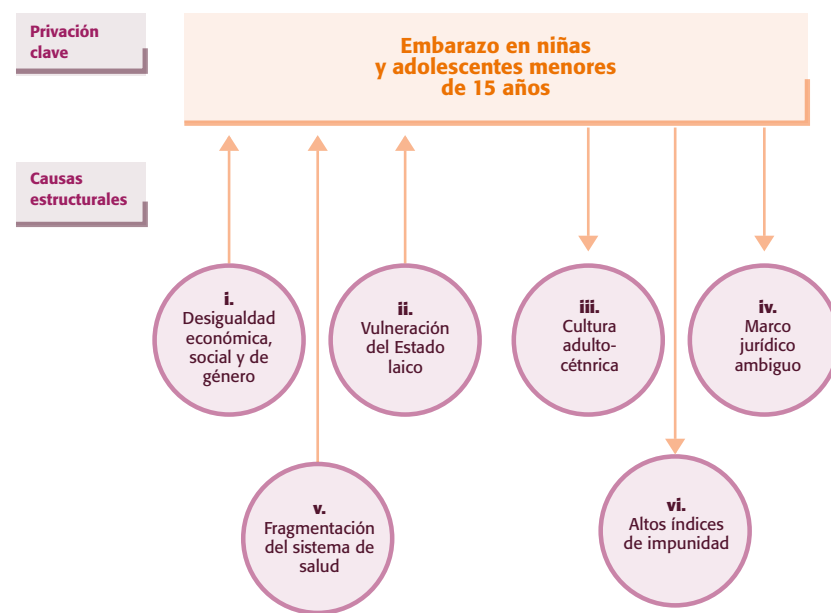


## Principales causas del embarazo antes de los 15 años y sus implicaciones en las políticas públicas en México

JULIA ESCALANTE DE HARO<sup>1</sup>

A partir de una revisión documental se identificaron las causas estructurales del embarazo en niñas y adolescentes menores de 15 años, éstas se refieren a las condiciones macro que hacen posible la persistencia de disparidades, exclusión y privaciones en la población de 10 a 14 años, en relación con el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos y que, como consecuencia, determinan el embarazo en esta etapa de la vida.

Figura 1. Causas estructurales



Fuente: elaboración propia con base en Unicef (2003).

### i. Desigualdad económica, social y de género

Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y entre los países de mediano desarrollo, México tiene una de las tasas de natalidad en adolescentes más elevadas; 64.2 por cada 1000 nacimientos en adolescentes de entre 15 y 19 años. Suiza tiene tan sólo 4.3

Con apoyo de:

SIGRID RAUSING TRUST

Jana Foundation Inc.

diakonia

GENTE QUE CAMBIA EL MUNDO



por cada 1000 nacimientos, lo que muestra que el grado de desarrollo y las brechas de desigualdad son determinantes para enfrentar el embarazo en adolescentes, impactando con mayor negatividad a las más jóvenes: niñas y adolescentes de 10 a 14 años (Unfpa-Unicef, 2013).

Aunado a la desigualdad social y económica, el impacto que los roles de género tienen en mujeres y hombres en términos de poder, autonomía y participación, incide en las expectativas y las posibilidades de construcción de un proyecto de vida. El modelo de feminidad y masculinidad jerárquico dominante y la influencia de las circunstancias macroestructurales –pobreza, marginación, desigualdad social y falta de oportunidades educativas y laborales– plantean un contexto totalmente adverso.

En el ámbito social existen prácticas culturales nocivas que dan un elevado valor a la maternidad y muy poco a las propias niñas y adolescentes. Dichas prácticas son fomentadas por roles y estereotipos de género, así como por un abusivo ejercicio del poder por parte no sólo de los hombres, sino de las personas adultas en el entorno de niñas y adolescentes. Ejemplo de ello es la venta de niñas con fines matrimoniales o para trabajo doméstico, procedimientos con los que adquieren estatus y alcanzan a ser sujetas de derecho (Taller sobre determinantes del embarazo en niñas y adolescentes, 2017).

La persistente desigualdad de género y la discriminación en estructuras legales, sociales y económicas, genera una estigmatización y marginalización en niñas y adolescentes que vulnera sus derechos humanos fundamentales: “cuando se les niega información y servicios que necesitan para prevenir el embarazo, se menoscaba su autonomía; cuando quedan embarazadas y se las obliga a abandonar la escuela, se vulnera su derecho a la educación; cuando se las obliga a casarse o son víctimas de violencia y coacción sexual, se violan sus derechos sexuales y reproductivos. Cuando se respetan los derechos humanos de las niñas, se les otorga la libertad de forjar y mantener relaciones saludables con amigos y pares; si tienen acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, y pueden obtener una educación, independientemente de su situación, estarán mejor capacitadas para convertirse en ciudadanas saludables, productivas y facultadas para participar en igualdad de condiciones en su hogar, comunidad y nación” (Näslund-Hadley y Binstock, 2011).

### ii. Vulneración del Estado laico. Creencias religiosas permean en lo cultural, en la toma

### de decisiones legislativas y en las políticas públicas

La laicidad es un proceso en construcción para el que no es suficiente la separación de esferas (estatal y religiosa), sino que requiere una autonomía estatal respecto a la legitimación religiosa. Desde la década de los noventa se ha avanzado en materia de educación sexual, debido a que el Estado laico está sostenido por un fuerte marco legal y político; y a que la evidencia científica y las prioridades en materia de población, salud, género y derechos humanos mostraron mayor legitimidad que los valores religiosos. Sin embargo, los contenidos de educación sexual y su impartición están permeados por discursos católicos, debido al uso de redes de poder y a la preocupación por la pérdida del orden sexual (Díaz, 2017). Esta preocupación abre la puerta a la influencia religiosa, por eso la interferencia de actores católicos en la formulación de las políticas públicas.

Pese a que México es un Estado laico (artículo 24, 40 y 115 constitucional) donde se respeta la diversidad de cultos, las creencias religiosas permean no sólo la implementación de normas y leyes vigentes, sino también los procesos legislativos y el diseño de políticas públicas, particularmente en lo que a derechos sexuales y reproductivos se refiere, y en especial, si se trata de niñas, niños y adolescentes (NNA).

### iii. Ausencia de una cultura de derechos de la infancia

Frente a NNA prevalece una cultura adultocéntrica, tutelar y paternalista, sin perspectiva de juventudes ni de género, ello impacta en el diseño de las políticas públicas que debieran generar un entorno habilitante que les permita gozar y ejercer todos sus derechos.

La sociedad mexicana tiene una perspectiva conservadora, particularmente respecto de la sexualidad de NNA de 10 a 14 años, en la que prevalece la idea de mantener a esta población alejada de la Educación Integral en Sexualidad (ESI), de los servicios amigables y de cualquier contacto con información relacionada con el tema, por considerarla perjudicial para su desarrollo (Flores, 10 de septiembre, 2016).

Una manifestación más de esta ausencia de enfoque de derechos es que NNA enfrentan discriminación por edad, especialmente ante los casos de violencia sexual, ya que muchas veces su palabra tiene poca credibilidad, sus deseos quedan

1. Mexicana, feminista, activista y abogada, especialista en derechos sexuales y reproductivos, postítulo en “Derechos humanos de las mujeres: Teoría y práctica” por la Universidad de Chile, y diplomada en “Ambientes de aprendizaje innovadores” por el Instituto Nacional de Salud Pública, militante del CLADEM México.

de lado, y son las y los adultos quienes toman decisiones por ellas, bajo el argumento de que niñas y adolescentes no saben y que son las y los adultos quienes deben decidir lo mejor para ellas (Redim, 2010).

#### iv. Marco jurídico ambiguo que genera incertidumbre e interpretaciones restrictivas

Si bien México ha construido un marco jurídico garantista de los derechos humanos, con logros importantes en la armonización legislativa y formulación de normativa con base en los acuerdos y compromisos asumidos ante instancias internacionales, particularmente en lo que se refiere a la autonomía reproductiva y al acceso a servicios con respeto a la intimidad, privacidad y confidencialidad de NNA, estos logros no se traducen en un goce efectivo de sus derechos sexuales y reproductivos. Prueba de ello es que aún ocho entidades federativas permiten el matrimonio infantil o cuentan con dispensas, persisten interpretaciones restrictivas para el acceso a servicios de SSRR, y existe disparidad en la tipificación de delitos sexuales y en los plazos y requisitos para el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) en casos de violación, según la entidad federativa de que se trate (UNICEF, 2017). Asimismo, en el ámbito administrativo, la falta de homologación normativa técnica confunde al personal involucrado, lo que se traduce en su inaplicabilidad (Uribe, 2016).

Estas inconsistencias y vacíos legislativos, pero sobre todo el desconocimiento del marco jurídico vigente, se traducen en barreras que limitan el ejercicio libre, informado y responsable de la sexualidad por parte NNA, toda vez que la ambigüedad normativa impide la trasmisión de información veraz, científica y laica, y da paso a consideraciones de tipo personal, con sesgos basados en prejuicios e ideas estereotipadas sobre la sexualidad y los derechos de NNA.

De este modo, las y los servidores públicos se enfrentan a un panorama normativo que, ante la falta de divulgación, conocimiento, aplicación y homologación, promueve una toma de decisiones basada en criterios personales y juicios de valor, lejos del marco de derechos vigente en la Constitución y leyes en la materia.

#### v. Funcionamiento fragmentado del sistema de salud, con limitados recursos humanos y materiales

El Sistema Nacional de Salud se integra por una serie de ins-

tuciones diferenciadas según el segmento de la población que atienden, lo que da como resultado una atención sanitaria fragmentada, en la que coexisten distintos tipos de beneficios y calidad en el servicio, subsisten cuotas y aportaciones diferenciadas según la institución y las condiciones del beneficiario, y que presenta diferentes fuentes de financiamiento, todo lo anterior produce ineficacia y, principalmente, desigualdad (Carbonell, 2013). En términos de atención a la población de 10 a 14 años existe un reto importante para reducir las brechas de cobertura en servicios de salud, por ejemplo, los horarios de atención primaria resultan inoperantes, pese a que algunos servicios amigables cuentan ya con horarios vespertinos, el horario limitado de atención provoca que las personas no asistan de manera constante. De este modo, las posibilidades para que las y los menores de 15 años cuenten con un acceso a servicios e insumos de salud sexual y reproductiva (SSR), están sujetas al funcionamiento del sistema de salud (OCDE, 2016).

A esta fragmentación se suma el descuido de la atención primaria de la salud, priorizando enfoques biomédicos por encima de un enfoque de salud pública que ofrezca la posibilidad de realizar oportunamente intervenciones preventivas. Dada la complejidad de los servicios de salud, las niñas y adolescentes se ven imposibilitadas para acceder a ellos, y las y los prestadores de servicios de salud no pueden brindar una atención continua y de calidad.

De acuerdo con la Evaluación de la Implementación de la Declaración Ministerial en América Latina sobre la inversión financiera en la SSR de jóvenes, el gasto público en salud es de 7.5 % del PIB, lo que representa menos de la media mundial (IPPF/RHO-DEMISEX, 2015). En el caso de México se destina 6.2% del PIB a la atención de la salud, siendo así uno de los países que destina menor número de recursos en comparación con el resto de países miembros de la OCDE.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018 prevé que el gasto neto total para 2018 será de \$5 236 375 600 000, de los cuales 15.2% se asignará al Anexo 18 de Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes, en el cual no es posible identificar cuánto se designará a la Estrategia Nacional de Prevención del Embarazo en Adolescentes (enapea). En el PEF se muestra una reducción presupuestal de 4.5% al ramo salud y de 1.8% al de educación, ramos esenciales para la prevención del embarazo en adolescentes (shcp, 2017). Esta reducción de recursos en salud y educación impacta de manera negativa e irreversible en la vida y futuro de NNA.

Lo anterior sólo es una muestra de lo necesario que es mantener y hacer progresiva la inversión en NNA, priorizando esta asignación y gasto equitativo, transparente y con rendición de cuentas, lo cual se reflejará en alcanzar crecimiento económico y bienestar social en el mediano y largo plazo. Finalmente, es estratégico y urgente que se refuercen las acciones para la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad en NNA.

#### vi. Impunidad y no aplicación de la ley hacen permisible el abuso

Una de las causas estructurales más relevantes y relacionada, sobre todo, con la violación de derechos, es el alto índice de impunidad en el país. De acuerdo con datos obtenidos por el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), cada día se realizan más de 1640 denuncias de delitos de violencia sexual en el país, sin embargo, esta elevada cifra representa solamente 10% de lo que en realidad sucede, lo cual genera desconfianza en las instancias e inhibe que tanto las víctimas

como sus familias acudan a solicitar apoyo institucional.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (envepe) 2014 realiza una estimación de la cifra negra de los delitos ocurridos en México. Según esta estimación, 93.8% de los delitos ocurridos en el país no se denuncian, en la clasificación de "otros delitos", la estimación de la cifra negra es de 94.1% y ahí es donde están incluidos los delitos sexuales. Con base en las estimaciones de la cantidad de violaciones que ocurren por año en el país, aproximadamente 12% del total llegan a la etapa de averiguación previa y únicamente entre 2.5 y 3% terminan en sentencia condenatoria: la impunidad en el delito de violación supera el 97%.

Los datos brindados por los organismos de procuración de justicia evidencian que 37.48% de las personas que figuran como víctimas de violencia sexual en las averiguaciones previas tienen menos de 15 años. De acuerdo con lo reportado por el sector salud, 31% de las víctimas atendidas se encuentra en una edad de 0 a 15 años y se registran 337 embarazos producto de una violación en el periodo 2010-2015, (CEAV, 2016).

#### Referencias

- Carbonell, M. (2013). *El Derecho a la Salud*. México: UNAM-III, p. 49
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, ceav, Comité de Violencia Sexual (2016). *Diagnóstico cuantitativo sobre la atención de la violencia sexual en México. Informe final*. México. Disponible en línea: <<http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/Diagno%C3%8C%C2%81stico-Cuanti-VS-Versi%C3%83%-C2%B3n-completa-14-marzo-CVS.pdf>>
- Díaz, A. (2017). La contienda por los contenidos de educación sexual: repertorios discursivos y políticos utilizados por actores en México a inicios del siglo XXI, *Debate Feminista*, (53), p. 1. Disponible en línea: <[http://www.debatefeminista.cieg.unam.mx/wp-content/uploads/2017/05/articulos/DF\\_18.pdf](http://www.debatefeminista.cieg.unam.mx/wp-content/uploads/2017/05/articulos/DF_18.pdf)>
- Federación Internacional de Planificación Familiar, IPPF / Región Hemisferio Occidental, RHO - Democracia y Sexualidad, DEMISEX (2015). *Evaluación de la implementación de la declaración ministerial "Prevenir con educación". Su cumplimiento en América Latina 2008-2015*, México. Disponible en línea: <<https://www.ippfwhr.org/sites/default/files/EVALUACION%202015%20FINAL%20VERSION%20WEB.pdf>>
- Flores, B. (10 de septiembre, 2016). 4 grandes falacias del Frente Nacional por la Familia. *Animal político*. Disponible en línea: <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-de-generando/2016/09/10/falacias-frente-nacional-familia/>>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF (2003). *Planificación Estratégica y Orientación Programática / Oficina de Evaluación. Conceptos fundamentales-Planificación y gestión de programas basados en resultados. Instrumentos para reforzar las buenas prácticas de programación.*, p. 6.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF (2017). *Los derechos de la niñez y la adolescencia en México. Análisis de su situación*. Manuscrito inédito.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas unfpa – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia unicef (2013) *Maternidad en la niñez. Enfrentar el reto del embarazo en adolescentes. Estado de la población mundial 2013*, Nueva York, Estados Unidos. Disponible en línea: <<https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ES-SWOP2013.pdf>>
- Näslund-Hadley, E. y Binstock, G. (2011). El fracaso educativo: embarazos para no ir a la clase, *Notas Técnicas* (núm. IDB-TN-281), p. 29. Disponible en línea: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36562729>>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2016). *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud México*. París, Francia. Disponible en línea: <<http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/9789264265523-es>>
- Red por los Derechos de la Infancia en México, REDIM (2010). *REDIM invita este 10 de mayo a recordar que en México existen madres adolescentes para quienes está pendiente la garantía de derechos*. México. Disponible en línea: <<http://www.derechosinfancia.org.mx/Especiales/10052010%20Madres%20adolescentes.html>>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (2017) *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018* (p.98). México. Disponible en línea: <[http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/paquete/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf)>
- Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, PFPNNAT, et al., (19 de octubre, 2017), Taller sobre determinantes del embarazo en niñas y adolescentes menores de 15 años. Ciudad de México.
- Uribe Patricia (2016). Directora del Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH y el SIDA (CENSIDA). Comunicación personal.