

# CONSULTORÍA EVALUACIÓN DE LA ENAPEA.

Buenos Aires, Argentina. Junio de 2020

Documento de sistematización de la Reunión de trabajo con  
el GIPEA. Informe entrevistas a informantes clave

Consortio liderado por



## CONSULTORÍA EVALUACIÓN DE LA ENAPEA.

Documento de sistematización de la Reunión de trabajo con el GIPEA. Informe entrevistas a informantes clave

---

**Autor: Mariana González Pérez y Silvina Ramos**

**Fecha: Junio de 2020**

Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

“La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea”

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	4
1. SOBRE LAS ENTREVISTAS.....	4
2. SOBRE LA ENAPEA.....	5
3. SOBRE GIPEA .....	13
4. EVALUACIÓN GENERAL DE LA ENAPEA Y GIPEA .....	16
5. RECOMENDACIONES .....	18
6. A MODO DE CIERRE .....	23
7. ANEXO 1: GUÍA DE ENTREVISTA.....	25

## INTRODUCCIÓN

El presente informe corresponde al tercer producto comprometido en el marco de la consultoría “Apoyo a la Evaluación y recomendaciones para el fortalecimiento de la Estrategia Nacional para la Prevención de Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) de México”.

En las secciones 2 y 3, se presenta el material recogido en las entrevistas realizadas a informantes clave involucrados en la estrategia quienes fueron consultados sobre los tres ejes principales de evaluación, a saber: el diseño de la ENAPEA, la implementación de la estrategia, y el funcionamiento del GIPEA. Se trata de una sistematización de las opiniones y valoraciones de quienes fueron entrevistados/as, incluyendo una selección de verbatim para ilustrar -en sus propias palabras- las ideas expresadas. En el punto 4 se presenta una síntesis de esas opiniones.

En el punto 5 el informe retoma las tres dimensiones clave identificadas en los dos reportes anteriores correspondientes a gobernanza y estrategia, evaluación y monitoreo, y comunicación y sintetiza los principales hallazgos de la totalidad de las entrevistas para cada uno de los ejes y plantea las recomendaciones que las consultoras han elaborado. En esta última sección se recupera la perspectiva de las consultoras construida sobre la base de este informe y los dos informes anteriores.

## 1. SOBRE LAS ENTREVISTAS

Entre los meses de diciembre del año 2019 y febrero del 2020 se realizaron diecinueve entrevistas. Se agruparon las personas entrevistadas en tres grandes perfiles, técnico, político, y académico, aunque, a su vez, cada perfil puede desempeñarse en el estado o en la sociedad civil, y algunas personas tienen perfiles mixtos. Todas estas personas, al momento de las entrevistas, cumplían con un rol destacado en el desarrollo de la ENAPEA y muchas de ellas formaban parte de la estructura de gobernanza de la estrategia como integrantes del GIPEA.

La estructura de las entrevistas se ajustó y validó con la contraparte del programa Eurosocial en la ENAPEA de México, es decir representantes del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). (ANEXO I: Guía de entrevista)

El listado de personas a entrevistar fue propuesto por el equipo de CONAPO e INMUJERES y se realizaron tanto en modalidad presencial como vía conexión remota. El proceso de entrevistas comenzó a mediados de diciembre de 2019 y se extendió hasta mediados de marzo de 2020. Las consultoras estuvieron a cargo de contactar a las/os potenciales entrevistados para acordar fechas y horarios de entrevista previa comunicación realizada por el CONAPO e INMUJERES para presentar a las consultoras el trabajo de campo que realizarían.

Cabe destacar que el proceso de entrevistas se dio en un clima general de colaboración reflejado en el tiempo dedicado a la entrevista (60 minutos en promedio) y la calidad de las respuestas. Por sobre esto, merece también resaltarse el fuerte compromiso profesional y humano con los objetivos de la ENAPEA evidenciado por todas las personas que fueron consultadas.

En el marco de las entrevistas, se indagó a las personas sobre sus expectativas respecto de la consultoría desarrollada. Estas manifestaron que esperan que la consultoría:

- colabore en la construcción de una visión común sobre cuáles son los problemas vigentes en la ENAPEA y sus formas de abordarlos.
- permita orientar estratégicamente hacia dónde debe ir la ENAPEA en su nueva fase de implementación, con recomendaciones claras, asertivas y audaces.

- aporte sugerencias para revisar el modelo conceptual, diseñar el modelo de intervención de la Estrategia en su nueva etapa revisando los componentes de la ENAPEA y priorizando áreas de intervención.
- contribuya al diseño de un Plan estratégico de la ENAPEA (2020-2024) por parte del GIPEA.
- favorezca la incidencia política sobre la nueva administración, aprovechando la oportunidad que ofrece la renovación de autoridades y la creciente penetración del problema del embarazo en la adolescencia en la agenda política local e internacional, y mostrando que hay soluciones costo efectivas al problema.

## 2. SOBRE LA ENAPEA

### 2.1. Acerca del diseño

A la ENAPEA se la reconoce como una estrategia que ha **innovado en su forma de trabajo**, y que, más allá de las dificultades propias en el establecimiento de una nueva forma de trabajo, ha marcado un antes y un después al mostrar que un sistema de trabajo interinstitucional es necesario y también posible.

Surge de las entrevistas que la ENAPEA ha **posicionado, “de manera organizada”, la temática de embarazo adolescente y el embarazo infantil en la agenda de gobierno.**

Se define esta estrategia como el primer instrumento que desde una **mirada integral aborda la problemática de embarazo adolescente y el embarazo infantil**, aplicando un enfoque multifactorial. Se destaca que la estrategia en su contenido y marco conceptual toma en consideración la importancia de determinantes sociales, cómo operan los sistemas de desigualdad y la influencia de los factores culturales. El abordaje que ha tenido la estrategia ha permitido también que el tema del embarazo adolescente y el embarazo infantil se visibilice y refleje tanto en el sector social y económico como en el de la salud.

Se la cataloga positivamente como un ejemplo y como una “oportunidad de coordinación” entre los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal. La mayoría de las personas entrevistadas vincula a la estrategia directamente con la disminución del embarazo adolescente.

En cuanto a la **identificación de aspectos positivos**, entre los más importantes se destaca el enfoque de multidimensionalidad, y que las acciones de la ENAPEA demandan el involucramiento de diferentes actores en la búsqueda de un objetivo común.

Algunas personas entrevistadas remarcan que la estrategia plantea un giro en el enfoque habitual del gobierno en estos temas. Varias reflexiones apuntan a que, ahora, el embarazo adolescente y el embarazo infantil se abordan desde el enfoque de derechos humanos.

El enfoque anterior era poblacional, es habitual recordar frases como “*la familia pequeña vive mejor...*”, “*no tengas tantos hijos...*”.<sup>1</sup> En contraste, el abordaje actual **posiciona, desde los**

---

<sup>1</sup> Las frases “*la familia pequeña vive mejor...*” “*no tengas tantos hijos...*” hacen referencia a las campañas de comunicación de gobiernos anteriores que apelaban a reducir el número de hijos(as) por familia.

**derechos sexuales y reproductivos**, el embarazo en adolescentes y el embarazo infantil como un tema social, y no como un tema únicamente asociado al acceso a métodos anticonceptivos. Se dice que deja claro que los “*derechos sexuales son derechos*”.

La ENAPEA tiene una **mirada a mediano plazo**, que trasciende el gobierno con “*articulación a nivel de los estados, con el potencial para llegar a los municipios y tiene los objetivos que tiene que tener, identifica las estrategias necesarias*”, tal como fue expresado en una de las entrevistas.

Es interesante notar que la estrategia diseñada para un alcance nacional **ha tenido continuidad** ante un nuevo cambio de gobierno. La secretaría técnica llevada adelante por Instituto Nacional de las Mujeres, se estima adecuada por su peso en la estructura de gobierno y su vinculación con la temática.

Se destaca el valor metodológico del documento elaborado por la ENAPEA. Este hace visible la problemática en la franja de población de niñas de 10 a 14 años y de adolescentes de 15 a 19 años, a la vez que plantea estrategias específicas para cada uno de estos grupos.

La conformación del GIPEA<sup>2</sup> se valora positivamente entre los entrevistados. Se señala que la participación de la Secretaría de Educación Pública, así como que se “*siente en la mesa*” es muy importante para la estrategia.

Al preguntar con respecto a la **identificación de déficit de diseño**, algunas respuestas se enfocaron en temas amplios y otras en cuestiones más particulares. La riqueza y diversidad de miradas recogidas se vincula con los roles que cumple cada quien en relación con la ENAPEA. A nivel general se analiza que su diseño es como “*una estructura que podría ser eficiente, pero no lo es*”, tal como se expresa en una entrevista. En otra entrevista, se entiende que la estructura actual “*es como un mastodonte que no se puede mover*”. Existe un consenso con respecto a la **escasez de acuerdo a nivel de los quienes gobiernan las entidades federales** ya que deberían “*ponerse de acuerdo y eso es imposible*”. Asociado al diseño y la falta de acuerdo político, se habla de **fallas en la implementación**.

Con respecto a la identificación de déficit de diseño en temas particulares, surgen los siguientes:

- Se reclama **que se establezca una coordinación** que realice actividades de seguimiento y cabildeo en todos los ámbitos.
- La **coordinación inter-institucional** “*no ha sido posible, hay encuentros, pero no acciones conjuntas*”.
- **Debilidades en la parte técnica** y el seguimiento de indicadores estatales.
- Se le reclama un **Plan de Acción:** “*No hay un plan de acción para la implementación*”, que establezca “*lo que se va a hacer durante el año y cuáles van a ser las estrategias*.” Decir “*quién hace qué*” y establecer metas específicas con un seguimiento.
- Si bien existe un enfoque de **Derechos Sexuales y Reproductivos**, **estos siguen siendo un “área fangosa**”. Existen trabas en el acceso a métodos anticonceptivos.

---

<sup>2</sup> Grupo Interinstitucional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes.

- Es necesario fortalecer el **trabajo en comunicación**, con una campaña conjunta y el **trabajo en educación sexual**. Se pide conocer las estrategias en educación sexual.
- La **falta de asignación presupuestaria** para la estrategia, surge como un déficit que se repite en varias partes de las entrevistas.
- La implementación es difícil de seguir y a veces no responde a los objetivos de la ENAPEA.

Sumado a esto, es necesario profundizar la articulación inter-institucional, en las entrevistas se repite **“tenemos que articular”**.

Se habla de resistencias políticas que responden a **factores culturales**, a las personas que gobiernan las entidades federativas, dicen, **“este tema no les interesa o les parece controversial”**. Por ello, prefieren invertir su mandato en otros temas, o le dan un aparente apoyo que repercute negativamente con cambios permanentes de los equipos de trabajo. La rotación de los perfiles vinculados a la ENAPEA, por el limitado apoyo institucional, genera la necesidad continua de apuntalar equipos que, al rotar permanentemente, necesitan ser continuamente inducidos en la temática, perdiendo en este proceso el acumulado profesional, la reflexión y profundidad en las intervenciones.

Otro tema que surge con fuerza de las entrevistas, es la necesidad de definir el abordaje específico en temas de educación sexual.

En cuanto a **los objetivos y/o líneas de acción contempladas en la ENAPEA que consideran deberían ser modificados** se recogen los siguientes comentarios.

En primer término, se identifica la coyuntura actual de cambio político como una oportunidad para profundizar el abordaje de la ENAPEA.

En cuanto al desarrollo que ha tenido a nivel estatal, las personas entrevistadas encuentran necesario **fortalecer los secretariados, y hacer un seguimiento de los compromisos** por parte de las personas que gobiernan los estados. Se habla de **“conseguir compromisos mínimos de los gobernadores”** que atiendan la problemática específica de ciertos municipios. También identifican la **“necesidad de fortalecer el accionar en los estados que podría ser impulsada a través de los GEPEA”**

Asimismo, de las entrevistas surge que se entiende necesario que los estados cuenten con **indicaciones claras acerca de cómo proceder**, para la implementación de la Estrategia dentro de su propio plan de acción.

Para abordar el trabajo propio de la ENAPEA, en el contexto de las entrevistas, se propone la realización de **Planes de Acción articulados** que midan los resultados, que estos cuenten con **“indicaciones claras”**. También se propone que, en este Plan de Acción, se integre a las secretarías de Salud y Educación.

**Se comenta que se debería acotar el alcance de un nuevo Plan, priorizando y focalizando las acciones que se llevaban a cabo hasta el momento.** Se habla de hacer una re-ingeniería y reducir el intercambio a cinco instituciones claves.

A corto plazo, siempre según las entrevistas, se podría mejorar y robustecer la parte técnica y de indicadores. Para llevar adelante dicho Plan de Acción, convergen las miradas acerca de la necesidad de constituir un grupo rector con disposición de trabajo exclusivo para la Estrategia. Con respecto al alcance, nuevamente se reflexiona que **“tenemos que centrarnos en dos o tres elementos, hay que priorizar.”**

Se remarca como de carácter prioritario “contar con un **presupuesto exclusivo** para la Estrategia”. Es sabido que el reflejo de la voluntad política de los gobiernos se refleja en las partidas presupuestales que destina a cada política, porque sin un presupuesto cualquier medida tenderá a desaparecer debido a que quedará en manos de la voluntad personal de los actores institucionales.

También se hace referencia a cómo debería ser el manejo de este presupuesto “*tendría que tener recursos y personal propio, y un plan año con año con objetivos a cumplir*”, según resume una de las entrevistas.

A nivel de los perfiles operativos o técnicos, reconocen que es necesario dejar establecidas las responsabilidades y los productos esperados, y contar con cronograma de trabajo que refleje las actividades.

En esta mirada de organización se contempla como prioritario plantear metas específicas para cada uno de los estados. Hace falta, dicen en las entrevistas, una reingeniería para ver cómo se van a aplicar la Educación Sexual Integral (ESI) y las estrategias de comunicación.

Dentro de los temas que deberían ser priorizados se encuentran: educación sexual, profundizar en salud sexual y reproductiva, reforzar las estrategias de abordaje en violencia sexual y los servicios de salud, personas en situación de discapacidad, y trabajar en entornos saludables.

## 2.2. Acerca de la implementación

Ante la pregunta sobre el funcionamiento de la **implementación** de la ENAPEA, obtuvimos algunas observaciones globalmente críticas, por ejemplo, “*la evaluación no es positiva*” y otras en las que se analizan, con más detalle, los puntos débiles de la implementación. Existen factores de coordinación interinstitucional y de evaporación de la política luego de que ingresa a las instituciones. Se percibe un desajuste considerable entre las prácticas, los discursos políticos, y las reglas.

### Resistencias propias de la cultura institucional:

- Se identifican trabas que responden a la burocracia institucional: “*A la hora de aterrizar con recursos y con conocimiento con capacidad de llegar a las y los adolescentes, empieza a **diluirse completamente**. Se hace como a medias, como que cada quién hace un poco como se puede*”.
- La implementación no ha funcionado bien, “*hay **problemas entre la coordinación de las instituciones y por falta de voluntad política***”, dicen.
- Se analiza la existencia de un importante desbalance entre los anuncios a nivel político de gobierno y los objetivos alcanzados. Comentan: “*Hubo **una gran distancia entre la parafernalia del anuncio y el aviso para la implementación***.”
- También se dice “[La ENAPEA] adolece de problemas que son sustanciales del propio país como lo es crear **grandes estructuras, pero ineficientes**”.

La necesidad de trabajar para el **cambio cultural** se menciona repetidas veces, se lo ve como una traba y un tema prioritario a ser considerado para que la estrategia pueda alcanzar sus objetivos.

### Necesidad de fortalecimiento de articulación con los estados

En las opiniones que incluimos a continuación, básicamente se comenta la carencia de articulación y el funcionamiento irregular producto, en opinión de las personas entrevistadas, de una escasa voluntad política.

- “[La ENAPEA] ha logrado posicionarse en el país. Pero, desafortunadamente a nivel operativo, a nivel municipal, no ha permeado esta estrategia y nos ha faltado liderazgo y capacidad de difusión.”
- “A nivel federal somos más rectores y normativos, pero hace falta definir metas específicas en todos los estados. Todos los estados deben trabajar diferente para que la meta de disminución se cubra.”
- “A nivel federal hay una respuesta, pero a nivel federativo varía mucho según la voluntad política de los gobernadores.”
- “Ha funcionado desigual, ha funcionado no como se hubiera esperado, ha funcionado de manera interrumpida”

### Motores Institucionales

Se percibe un vacío de rectoría y se plantea que tendría que haber **una instancia en donde se decidan las acciones** para la erradicación del embarazo infantil y la reducción del embarazo adolescente. Tal como se expresa en una de las entrevistas “En la coordinación interinstitucional hay que ayudar a que se entienda qué se espera de la coordinación”.

### Necesidades de formación de las personas al servicio público

- Se identifica la necesidad de fortalecer una línea de formación orientadora.
- Dentro del grupo de **instituciones** que coordinan existen algunas observaciones metodológicas, en cuanto a la necesidad de adecuar las estrategias de intervención a las características de la población con la que se trabaja, “los adolescentes no van a sentarse a dibujar, los infantiliza”

### Necesidad de compromiso de instituciones clave que son garantes de derechos

En cuanto a las necesidades de compromisos institucionales, destacamos las siguientes expresiones:

- “En el GIPEA deberían participar algunas instancias que tienen que ver con la **procuración de los derechos de las niñas** En el grupo de 10 a 14 tenemos un problema muy serio.”
- “Falta en el GIPEA las **instancias procuradoras de justicia**”.
- “La comunicación nos limita, no es solo de CONAPO o INMUJERES, todos los grupos son importantes. La Fiscalía actuando sobre los casos de abuso sexual, es algo que debería implementarse. Establecer y cumplir un protocolo. La articulación con justicia”.

En cuanto a la visión de las personas que fueron consultadas respecto de los resultados de la implementación, se destacan los siguientes:

- La baja de siete puntos porcentuales de la fecundidad adolescente.
- La innovación en una estrategia de trabajo que busca soluciones desde una mirada integral intentando trascender la intervención sectorizada del tema del embarazo adolescente y el embarazo infantil.
- Un resultado positivo mencionado es la plataforma digital que se está impulsando y que cuenta con 1,5 millones de seguidores.
- En las entrevistas se constata que los resultados alcanzados en la franja de población de 10 a 14 años tuvieron que ver con el aporte de SIPINNA.
- "El documento es muy bueno", se dice.

Como obstáculos importantes de la implementación se mencionan:

A nivel estatal:

La falta de voluntad política aparece en reiteradas oportunidades como un obstáculo claro:

- " Hay estados que lo tomaron como tema prioritario y otros que no lo impulsaron en absoluto"
- "La debilidad de los Consejos Estatales de Población, es una cuestión de debilidad estatal".
- La ausencia de un secretariado fuerte con un papel no lo suficientemente protagónico por parte de ministerios como Salud y Educación.
- "La dificultad de la Secretaría de Educación Pública Federal y de las estatales para la Educación Integral de la Sexualidad, para abordar el tema en particular."
- "La falta de agenda común entre los gobernadores, la ausencia de presupuesto y los órganos de gobernanza ineficientes".

Diseño y desarrollo:

En este aspecto, se señalaron los siguientes problemas:

- No hay un funcionamiento articulado de GIPEA.
- No hay un plan de acción para la implementación. "No hay realmente un plan de acción clave para poder implementar la estrategia y para mí una estrategia no tiene tanto sentido si no va acompañado con un plan de acción."
- No hay una buena administración de los recursos.
- Falta un sistema de monitoreo de recursos y resultados.
- Falta de recursos materiales.
- Falta de los recursos técnicos.
- Que la estrategia no cuente con personas pagadas para "el seguimiento dificulta."
- Que la secretaría de trabajo o la de educación no sepa cómo trabajar los temas, "se necesita contar con recursos técnicos".
- Antes se contaba con dinero del Instituto Nacional de las Mujeres.

- Las organizaciones se ocupan de ENAPEA "en su tiempo libre" y nadie tiene ese tiempo libre.
- Avanzar y profundizar en la integralidad y los derechos sexuales.
- Que la población maneje y se apropie de los DDSRR
- Derecho a acceso la interrupción voluntaria del embarazo, surgen situaciones de objeciones institucionales.

#### A nivel territorial:

- "No se pudieron territorializar las estrategias."
- "Nos ha faltado liderazgo para llevar las acciones al nivel municipal y al nivel operativo."
- "La forma en que aterriza en el terreno, la articulación en el territorio, falta de esfuerzo en comunicación y educación."
- "La implementación se da de forma interrumpida."

Consultados sobre las **causas de los obstáculos mencionados**, se obtienen respuestas como las siguientes:

- "Faltó darle la verdadera dimensión de política nacional centralizada, que estuviera por encima de las entidades federativas. "
- "No ha habido una voluntad política que tiene que ir desde el más alto nivel, falta la voluntad política de SEGOB ante los gobernadores."
- "Es necesarios cabildear en las cámaras."
- "Algunos gobiernos prefieren evitar esos conflictos y no impulsan las medidas que corresponden."
- "Falta de presupuesto con un etiquetado. La ausencia de recursos presupuestarios genera la compra de los insumos a precios más altos que los del mercado."
- "No hay recursos etiquetados para Métodos Anticonceptivos (MAC). Año con año es necesario plantear el tema y definir la compra". Los MAC deberían estar asegurados, "si hubiese un origen etiquetado para la compra etiquetada sería distinto".
- Hace falta "personal que trabaje para la ENAPEA agilizando los procesos".
- También hace falta "Que en las reuniones participen quienes toman decisiones."
- Evitar "la interrupción de los procesos debido a los cambios en los gobiernos federales y estatales."
- Existe una "Falta de operatividad de GIPEA, participan muchos pero luego hacen unos pocos", y es necesario "definir a quién le toca qué, y cuándo lo vamos a hacer".
- "El tipo de liderazgo que se fijó a través de CONAPO e INMUJERES no se percibe de manera clara". Funciones y responsabilidades se perciben difusas de los organismos rectores.
- Hace falta "Un diagnóstico que aporte en identificar cuáles son los determinantes, de acuerdo a las necesidades muy particulares que existen para ciertas poblaciones."

- "Es necesario contar con indicadores para poder monitorear."
- "Es necesario un equipo destinado al seguimiento de la ENAPEA."
- "Falta definir un programa anual de actividades, qué le compete hacer a cada institución y en qué plazos."
- El fortalecimiento de los movimientos del estilo "no te metas con mis hijos" es otro obstáculo.
- "Las reacciones de las familias a veces son un obstáculo."
- "Las trabas judiciales como ocurre con la NOM 406 de acceso al aborto en caso de violación".
- "Falta la instancia del poder judicial".
- "La voluntad de las Secretarías de Salud no es homogénea."
- Conapo ha tenido una "debilidad en su liderazgo."
- "La participación de Educación es clave para las campañas y el acceso a la información. También falta de escolaridad de los adolescentes".

Cuando se realizó la consulta sobre **la superación a corto plazo de los obstáculos** identificados, se recogieron los siguientes puntos de vista.

- Es necesario "Resolver la parte presupuestal".
- "No hay una asignación presupuestaria que acompaña a la estrategia".
- Se debe "contar con un presupuesto y que el mismo contemple un equipo dedicado a trabajar en la ENAPEA. Contar con el apoyo del Hacienda u otro órgano para lograr un presupuesto etiquetado".
- "Definir quién llevará la coordinación técnica, tomando en cuenta las capacidades actuales a nivel político y técnico. Fortalecer el espacio de coordinación."
- Crear un espacio de "planificación estratégica para los próximos años, para que la ENAPEA tenga un funcionamiento más formal, más orgánico".
- Hace falta "elaborar un plan de acción."
- "Proveer servicios amigables en salud, asegurar la compra de Métodos Anticonceptivos y asegurar el acceso a los mismos. Fortalecer la provisión de métodos anticonceptivos y procurar que lleguen a las poblaciones".
- "Alcanzar a los más jóvenes con información fidedigna, por ejemplo, mediante plataformas online".
- "Comprometer a los estados a conseguir pisos mínimos y trabajar puntualmente con municipios buscando cuales son las causales en cada municipio".
- "Cada estado tiene que dar cuenta de los avances".
- "Reescribir la ENAPEA, con los ajustes que correspondan en este nuevo gobierno". "Centrar el trabajo en cinco instituciones clave".
- "Tratar el tema de violencia con las menores".
- "Fortalecer los grupos estatales".

- "Contar con mecanismos para la identificación oportuna de las niñas embarazadas".
- Que se incorpore "realmente una educación integral en materia sexual en los programas educativos y hacer que los gobernadores se pongan de acuerdo en una agenda común".
- "Es necesario tener mucha transparencia".

### 3. SOBRE EL GIPEA

- "...hay discursos muy buenos, parece haber compromiso, pero a los que, no a los cómo, a quién le toca, ¡cuándo lo vamos a hacer!"
- "Nos hemos confiado a que con tener grupos de trabajos alcanzaremos las metas, han existido fallas desde ahí."
- "...al final en las reuniones más recientes hemos caído en esto de ir a presentar trabajos, investigaciones, me parece que ha faltado la toma de decisiones ahí, en ese momento. El formalizar compromisos entre los diversos sectores que asisten a esas reuniones."

Acerca del funcionamiento del GIPEA en general y como espacio de coordinación se destacan los siguientes aspectos:

- El GIPEA tiene un problema de diseño institucional. Su estructura es demasiado grande; tiene demasiados actores sentados en la mesa de decisión y esto produce un desgobierno.
- El GIPEA funciona de manera ineficiente como organismo de conducción y rectoría de la ENAPEA. Su modelo de gobernanza no funciona y esto se traduce en una falta de acciones contundentes para producir mejores resultados por parte de la ENAPEA.
- También se perciben dificultades en el liderazgo del CONAPO para ejercer la labor de coordinación dentro del GIPEA. Esta institución no ha tenido la autoridad y fuerza política necesarias para conducir la implementación de acciones de sectores clave como Salud y Educación; los cuales se mencionan como sectores con relativo bajo grado de involucramiento en la ENAPEA (sobre todo educación).
- Sin embargo, el GIPEA es al mismo tiempo reconocido por algunos actores como una herramienta de legitimación importante de la ENAPEA y se valora positivamente que sea un grupo amplio donde tanto el gobierno como la sociedad civil se sienten representados. También se manifiesta que muchas veces se torna un espacio político en lugar de ser un espacio realmente de reflexión y de toma de decisiones.
- La presencia en la mesa de los actores que conforman el GIPEA no se traduce en coordinación interinstitucional.
- Es un grupo de trabajo con compromiso de sus actores, pero no hay establecido un Plan de trabajo ni una dinámica de trabajo que tenga una distribución clara de responsabilidades y de tareas a realizar.
- Asimismo, se percibe que no todos los actores que constituyen formalmente el GIPEA asumen la responsabilidad que les corresponde o se comprometen realmente con el trabajo de la ENAPEA, sino que son solo algunas dependencias las que llevan adelante el trabajo en los subgrupos e intentan avanzar con los componentes de la ENAPEA. En particular se menciona la falta de involucramiento de Educación y de Trabajo.
- Además, el GIPEA no cuenta con suficientes recursos para su operación. Su sostenimiento se basa en los aportes de recursos físicos y financieros que hacen los organismos que lo componen, pero no tiene presupuesto propio.

- La rectoría del GIPEA a nivel territorial también es débil. Esto tiene que ver con el esquema federal de gobierno, que hace muchas cosas ingobernables y no da resultados en la política.

Acerca de cómo mejorar el funcionamiento del GIPEA las personas consultadas enfatizaron los siguientes aspectos:

- Para lograr una mayor eficacia y eficiencia del GIPEA, es necesario revisar sus funciones y su estructura.
- Respecto de sus funciones, se menciona la posibilidad de crear un grupo técnico interinstitucional en el seno del GIPEA con funciones estratégicas/de alto nivel y dejar que la Coordinación Técnica y Operativa sea realizada por el GEPEA (a nivel Estatal) o por subgrupos de trabajo. En esta configuración, el GIPEA se reservaría la función más estratégica de seguimiento y monitoreo de los resultados de la ENAPEA y de dictar recomendaciones para ajustar su diseño/implementación en períodos de tiempo más prolongados, como por ejemplo cada 6 meses.
- En cuanto a la estructura del GIPEA, se requiere consolidar el grupo a un número más reducido de actores con poder de decisión, de manera de que funcione como un verdadero espacio de toma de decisión. También se menciona la necesidad de dotar al GIPEA y a sus integrantes de un mayor nivel de formalización institucional. Debe estar conformado por “titulares” con potestad de formalizar compromisos.
- Otro punto que se percibe imprescindible es contar con un fuerte apoyo político para blindar la institucionalidad del GIPEA y garantizar el accionar de las líneas estratégicas de la ENAPEA, de lo contrario: “... de repente viene un gobernador y dice: -‘mi esposa se va a hacer cargo de la ENAPEA’, y rompe con el proceso”.
- La conducción de la Coordinación Técnica del GIPEA debería revisarse, identificando qué organismo tiene las capacidades políticas y técnicas para ejercerla en el contexto actual. Salud, Educación e INMujeres se mencionan como sectores/organismos clave para esta función. También deben redefinirse las funciones de la Secretaría Técnica para que funcione marcando las estrategias que deben impulsarse.
- En cuanto a su conformación, se manifiesta que Salud y Educación deberían tener mayor peso específico en el GIPEA que el que tienen en la actualidad. También se mencionan al Consejo Nacional de Población y al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas como organismos clave dentro del GIPEA. Respecto de los actores no gubernamentales que participan del grupo, se percibe una falta de representación académica que pueda contribuir a las discusiones técnicas aportando evidencia. UNFPA es la única organización que se reconoce aportando valor en este sentido.
- En materia de recursos materiales para el GIPEA, es indispensable que cuente con presupuesto propio para operativizar su funcionamiento, ya que los secretariados no pueden cargar con todo el peso de gestión del GIPEA sin tener recursos asignados. También se menciona la necesidad de que cada sector interviniente tenga recursos humanos específicamente asignados a las actividades del GIPEA.

Acerca de cómo podría fortalecerse la rectoría del gobierno federal respecto de las entidades federativas se destacan los siguientes aspectos:

- Deben explotarse los espacios de Coordinación Federal existentes para instalar la agenda de la ENAPEA como prioridad. La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) es un espacio clave para instalar la agenda al más alto nivel de las

Entidades Federativas. Se menciona la necesidad de buscar apoyo político a nivel central de instituciones/actores que tengan fuerte incidencia política sobre las Entidades Federativas/Gobernadores. En este sentido, el SIPPINA es mencionado como un organismo con capacidad de fortalecer la rectoría del gobierno central en la CONAGO en relación con este tema. También se manifiesta la necesidad de que la Secretaría de Gobernación actúe con más fuerza en relación con este cabildeo.

- Asimismo, la agenda de la ENAPEA debería ser empujada también en el Consejo Nacional de Salud y en la instancia análoga en el sector Educación por parte de las autoridades sectoriales respectivas en el nivel central: la Secretaría de Salud, Educación, CONAPO, INMujeres y SIPPINA.
- Se requiere acordar un mecanismo de coordinación federal propio de la ENAPEA en el marco de la CONAGO, como el que existe para el Programa de Protección de Primera Infancia, por ejemplo. *“Si en esta nueva arquitectura institucional en la coordinación de la estrategia estuviera Salud, Educación, CONAPO, INMUJERES, SIPINNA, por ejemplo, cada una de estas 5 dependencias tenemos contraparte estatal y alguna municipal, entonces en realidad, la Secretaria de Salud sí puede trabajar con el Consejo Nacional de Salud, con el Consejo Nacional de Educación y con el sistema para poder también hacerlo no sólo lo más integral, lo más intersectorial pero en la práctica, para fortalecer la capacidad operativa del coordinador estatal del GEPEA.”*
- Por otra parte, también se menciona la posibilidad de evaluar estrategias de implementación para avanzar con la ENAPEA de manera gradual apostando a las Entidades Federativas que vienen funcionando bien a través de sus GEPEAS, en lugar de buscar un consenso general entre todos los Gobernadores. Esto debido a que la autonomía de las Entidades Federativas en el marco del esquema federal de gobierno, ligadas al conservadurismo de ciertos gobernadores, imponen barreras a la implementación de la ENAPEA muy difíciles de sortear.
- Se requiere generar un plan y una metodología de trabajo con los Estados desde el nivel central. Se percibe un déficit en la coordinación de la ENAPEA con las Entidades Federativas por la falta de tiempo para establecer un plan de acción y dar seguimiento a su implementación en territorio. En este sentido, se menciona que de contar con presupuesto propio podría crearse un equipo técnico *full time* con recursos para viajar y tener presencia territorial desde el nivel central *“y que no recaiga tanta responsabilidad en los gobernadores”*.
- También debe fortalecerse el rol rector de los Programas Nacionales clave para la ENAPEA desde el nivel central para garantizar que efectivamente lleguen a las poblaciones. Por ejemplo, el programa que se encarga de la compra y distribución de anticonceptivos y el de Educación Sexual. Para ello deberían fijarse metas para las Entidades Federativas y utilizar por ejemplo el *Logistics Management Information Center* para monitorear los resultados.
- Por último, también se menciona la necesidad de mejorar la conformación de los GIPEA territoriales: garantizar la participación de los actores clave para la ENAPEA (Salud, Educación, Mujeres, CONAPO), y conformar los equipos con actores con poder de decisión que puedan empujar las líneas de trabajo en los distintos sectores. *“A esas mesas de operacionalización o de la implementación de la ENAPEA en los estados que se llama GEPEA va y se sienta quien quiere. Ahí se sienta el que es el amigo, el que le cae bien, el que yo estuve ahí, pero entonces no está obligado a ir el que de veras necesita ir.”*
- *“Los GEPEA tienen que exigirles a la secretarías de educación y salud de los estados que cumplan con los programas establecidos. Los GEPEA tal como están planteados son instancias débiles.”*

## 4. CONCLUSIONES PRINCIPALES SOBRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ENAPEA Y SOBRE EL GIPEA.

### 4.1. Evaluación general del diseño de la ENAPEA

Sintetizando las **respuestas de los y las entrevistadas**, podemos decir que se considera que la ENAPEA, aborda el tema del embarazo en adolescentes mayores de 15 años y el embarazo infantil en menores de 14 años desde un enfoque integral, como un problema social. Su diseño busca demostrar que el embarazo infantil y el embarazo adolescente es un problema multifactorial. Por lo que su abordaje trasciende el enfoque como un tema único de salud o de acceso y uso de métodos anticonceptivos. La ENAPEA ubica a los derechos sexuales “como derechos”, incorpora el tema de violencia y abuso sexual.

La ENAPEA se construye desde una perspectiva de Derechos Humanos, cambia el enfoque poblacional anterior en el que se declaraba *“la familia pequeña vive mejor...”*, o *“no tengas tantos hijos”*.

Igualmente, algunas personas entrevistadas coinciden en que *“Los Derechos Sexuales siguen siendo un área fangosa que impide que puedas implementar. La coordinación interinstitucional no ha sido posible, hay encuentros, pero no acciones conjuntas. No ha habido ese salto sustancial de contar lo que estás haciendo trabajar”*.

El documento de origen y la matriz de marco lógico son ponderados como herramientas útiles y valiosas. Se resalta como positivo el abordaje integral e interinstitucional, aunque en la actualidad ese elemento positivo tiene su contracara en cuanto a la organización del sistema de trabajo y distribución de tareas. Surge la reflexión de la necesidad de una reingeniería en la que quede claro *“que le toca a hacer a quien”*.

Se habla de la necesidad de reducir el alcance, focalizar las intervenciones, contar con un presupuesto etiquetado y con un grupo de trabajo que pueda realizar el seguimiento.

También cabe resaltar la necesidad de establecer planes de acción articulados entre sectores y compromisos mínimos por parte de los y las gobernadoras y gobernadores.

### 4.2. Evaluación general de la implementación de la ENAPEA

Según se puede resumir de las opiniones de los y las entrevistadas, la implementación ha logrado disminuir el embarazo infantil y el embarazo adolescente, aunque se cuestiona que el ritmo no es el esperado para alcanzar la meta fijada al 2030.

Se entiende que la implementación ha sido irregular por falta de voluntad política y cambios de las personas que gobiernan en los estados. Asimismo, se necesita redefinir el grupo motor, establecer un nuevo documento con indicadores. También, es necesario que se establezca un “compromiso real” con educación y conocer el trabajo que se realizará en educación sexual, y que la instancia de justicia participe y se aseguren procedimientos en temas de violencia, personas en situación de discapacidad y acceso a interrupción de embarazo.

Entre los resultados de la ENAPEA, se destaca que *“ha logrado disminución en las tasas de fecundidad... no las esperadas, pero disminuyó”*.

Se deja claro que *“requiere de componentes no sólo en el ámbito de la salud sexual y reproductiva sino también de componentes sociales y económicos etcétera y tal como está marcada la matriz de*

*marco lógico de la ENAPEA, el fin último es que con esta estrategia se busca la disminución de embarazos”.*

Para superar algunos obstáculos a corto plazo *“Debe asegurarse la compra y acceso real a métodos anticonceptivos.”*

Finalmente, la falta de compromiso político se vincula, en la visión de las personas entrevistadas, con la falta de un presupuesto etiquetado para la estrategia. Existen trabas culturales que afectan el proceso de implementación y la definición de ser priorizado en la agenda política, existen perfiles políticos que prefieren bajo su mandato no abordar este tema.

### **4.3. Evaluación general del GIPEA**

El grupo de trabajo del GIPEA es valorado positivamente en términos de la representatividad que tiene, tanto del gobierno como de la sociedad civil. Sin embargo, el GIPEA funciona de manera ineficiente como organismo de conducción y rectoría de la ENAPEA. Su modelo de gobernanza no funciona y esto se traduce en una falta de acciones contundentes para producir mejores resultados por parte de la ENAPEA, sumado a que no hay establecido un Plan de trabajo ni una dinámica de trabajo que tenga una distribución clara de responsabilidades y de tareas a realizar.

En las entrevistas se manifiesta que la estructura del GIPEA tiene un problema de diseño institucional. Es un grupo de trabajo con compromiso de sus participantes, pero es demasiado grande; la presencia de los distintos organismos no se traduce en coordinación interinstitucional y dificulta la toma de decisión. También se perciben dificultades en el liderazgo del CONAPO para ejercer la labor de coordinación dentro del GIPEA, y un bajo grado de involucramiento de sectores clave como Salud y, sobre todo, Educación. Además, el GIPEA no cuenta con recursos para su operación y no tiene presupuesto propio, sino que su sostenimiento se basa en los aportes de recursos físicos y financieros que hacen los organismos que lo componen. También se manifiesta la necesidad de fortalecer su capacidad técnica mediante el aporte de instituciones académicas. Por último, la rectoría del GIPEA a nivel territorial también se percibe débil en el marco del esquema federal de gobierno.

Para mejorar su funcionamiento las personas entrevistadas coinciden en la necesidad de consolidar la estructura del GIPEA en un grupo más reducido de actores con poder de decisión. También creen necesario dotar de mayor institucionalidad al GIPEA, con designaciones formales de sus integrantes y presupuesto propio, de manera de blindarlo de los vaivenes políticos y dotarlo de autoridad para generar compromisos de acción de las dependencias de gobierno en el nivel central. Para esto se percibe como indispensable contar con un fuerte apoyo político de alto nivel. Asimismo, se manifiesta la necesidad de revisar las funciones del GIPEA y la posibilidad de reservar para el grupo un rol más estratégico y delegar la coordinación técnica y operativa en subgrupos de trabajo. En cuanto a su conformación, se mencionan a CONAPO, INMUJERES, SIPPINA, y Salud y Educación como sectores clave, y se coincide en que se requiere mayor involucramiento de este último en la mesa, así como revisar la conducción de la Coordinación Técnica y de la Secretaría Técnica en el contexto político actual.

*En términos de su capacidad de rectoría a nivel federal, se manifiesta la necesidad de explotar los espacios de Coordinación Federal existentes para instalar la agenda de la ENAPEA como prioridad, fundamentalmente la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el Consejo Nacional de Salud y en la instancia análoga en el sector Educación. Para ello se requiere un fuerte impulso*

político por parte de las autoridades de los distintos sectores a nivel central: Salud, Educación, INMUJERES, SIPPINA, CONAPO (Secretaría General).

## 5. RECOMENDACIONES

**Las recomendaciones que se plantean se sustentan en el análisis de la información revelada en las entrevistas** y forman parte del proceso iterativo que la consultoría ha diseñado para construir acuerdos con la contraparte a lo largo de su asistencia técnica. En ese sentido, deben ser consideradas a la luz de las recomendaciones planteadas en los dos informes anteriores (misiones de noviembre y diciembre de 2019) y deberán también consolidarse a la luz de las próximas etapas de trabajo orientadas a elaborar un diagnóstico acerca de la implementación de la estrategia y el funcionamiento de los GEPEAS en los territorios, pendientes de realizar.

La primera recomendación, y quizás la más importante, es la **necesidad de aprovechar la enorme oportunidad para introducir cambios en el diseño e implementación de la estrategia, así como en su estructura de gobernanza y modelo de gestión** dado el fuerte acuerdo que los actores intervinientes han manifestado acerca de la necesidad de darle una renovada dirección a los esfuerzos. La viabilidad de introducir cambios en una política está fuertemente condicionada por las visiones que sus actores estratégicos tengan acerca de su necesidad y su orientación. Ambos aspectos recogen un fuerte acuerdo entre las personas que fueron entrevistadas. Este consenso es una excelente ventana de oportunidad para tomar decisiones estratégicas que merece ser destacado y tenido en cuenta.

A continuación, se ordenan las recomendaciones en dimensiones estratégicas de la ENAPEA como política pública: oportunidad y apoyo político; gobernanza y coordinación; teoría del cambio y modelo de intervención; recursos; e interjurisdiccionalidad e intersectorialidad.

### Oportunidad y apoyo político

De las entrevistas se desprende que el escenario de una nueva gestión de gobierno presenta una **ventana de oportunidad para repensar la estrategia de la ENAPEA** en función de los aprendizajes de los primeros 4 años de implementación para alinearla con la visión y los objetivos del nuevo gobierno. Es importante convencer a las nuevas autoridades de que es una política fundamental para el desarrollo social y la equidad social y de género.

A partir de una revisión de la estrategia de la ENAPEA en sus variadas dimensiones (gobernanza, coordinación, modelo de intervención, recursos y comunicación) se puede plantear un **“relanzamiento” en el marco de la nueva agenda de gobierno.**

Es importante tener en cuenta el planteo discursivo que se utilizará para presentar este relanzamiento de manera que no sea percibido como un “vuelta a empezar” o como “una nueva política” sino como la continuidad de una política que evoluciona hacia una nueva etapa, reconociendo los esfuerzos realizados y los logros alcanzados. En este sentido, sería oportuno presentar el relanzamiento como una “etapa de consolidación de la ENAPEA”. Esta nueva etapa debería estar organizada alrededor de un **Plan Estratégico ENAPEA 2020-2024**, articulado en torno a objetivos precisos, resultados esperados y metas comprometidas.

La ENAPEA necesita de **apoyo político de alto nivel para su relanzamiento**. La Secretaria de Gobierno y el Subsecretario de DDHH, Población y Migración, pueden ser figuras clave para amadrinar y apadrinar la ENAPEA en su nueva etapa. Es crucial hacer incidencia y transmitir mensajes clave del valor de la ENAPEA a las nuevas autoridades, buscando apoyos en autoridades del más alto nivel de gobierno que puedan ejercer liderazgo político sobre los diversos sectores del propio Gobierno Nacional y sobre las Entidades Federativas.

Dada la importancia neurálgica que las intervenciones de los sectores de **Salud y Educación tiene para la ENAPEA, resulta imperioso lograr el compromiso político al más alto nivel de estos sectores**.

El Consejo Nacional de Salud, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas y la Conferencia Nacional de Gobernadores son **instancias de gobierno clave y ámbitos propicios para dar mayor visibilidad a la ENAPEA**, gestar mayores apoyos políticos, y generar acuerdos estratégicos para favorecer su implementación.

### **Gobernanza y coordinación**

La estructura de gestión de la ENAPEA en el nivel central está conformada por 40 instituciones de la administración pública y de la sociedad civil. Esta amplitud y cantidad de instituciones dificulta su funcionamiento y diluye la capacidad coordinadora y rectora del GIPEA como órgano central de gestión y toma de decisiones estratégicas. Para la próxima fase de implementación de la ENAPEA debería repensarse el modelo y la estructura de gestión en el nivel central, buscando fortalecer el poder del GIPEA como organismo coordinador y rector.

En lo formal, el CONAPO ejerce la coordinación del GIPEA, mientras que INMUJERES ejerce la Secretaría Técnica. Sin embargo, en los hechos no está muy clara la división de roles y funciones entre ambas instituciones. Debería **repensarse el modelo de gestión de la ENAPEA en el nivel central, buscando fortalecer el poder del GIPEA como organismo coordinador y rector**. Es necesario revisar la estructura de gestión de la ENAPEA en el nivel central. También resulta imperioso identificar el grado de involucramiento necesario y el rol de cada institución que forma parte del GIPEA con identificación clara de sus funciones y responsabilidades para el cumplimiento de los compromisos de gestión que se asuman colectivamente. La participación de los sectores es muy disímil y las Secretarías de Salud y Educación -sectores clave para la implementación de la ENAPEA- no parecen tener una participación acorde con su centralidad.

Sería útil **crear una coordinación que pueda ejercer la rectoría técnica-operativa de la ENAPEA**. Esta coordinación podría tener a su cargo también las áreas que deberían fortalecerse como la de gestión de conocimiento, la de monitoreo y evaluación y la de comunicación. Por otra parte, la **Mesa Estratégica, integrada por las más altas autoridades de las Secretarías que se identifiquen, puede ser una instancia en la que se generen acuerdos estratégicos para promover y fortalecer las condiciones político- institucionales para la gestión de la intersectorialidad y la interjurisdiccionalidad**.

Por otro lado, el actual modelo de gestión se basa en dos niveles, central y territorial y en cada uno de ellos se conforma una instancia de gobernanza con participación de múltiples actores (GIPEA y GEPEAS). También se organiza la gestión con grupos de trabajo a nivel central (indicadores, erradicación del embarazo en niñas y adolescentes menores de 15 años, GEPEAS). Para la próxima fase de implementación de la ENAPEA es necesario **fortalecer la**

**capacidad del nivel central como instancia rectora de la política, generando acuerdos políticos con las entidades federativas y mecanismos de seguimiento y monitoreo de la implementación de la estrategia en el territorio.**

### **Teoría del cambio y modelo de intervención**

La ENAPEA tiene una visión del problema del embarazo en la adolescencia en la que se identifican los múltiples determinantes de este fenómeno en un modelo ecológico que recupera también los diversos campos de intervención de esa política pública. En sintonía con este modelo explicativo, propone una multiplicidad de intervenciones para abordar esos determinantes y ese conjunto de intervenciones forman parte de su teoría del cambio que se busca. La teoría del cambio es una herramienta de análisis de los problemas, sus manifestaciones y líneas causales, que permite identificar las instancias donde es necesario intervenir y resulta fundamental para ordenar las múltiples dimensiones del fenómeno.

Sin embargo, aún cuando esta visión es comprensiva, no identifica intervenciones clave - dentro el conjunto identificado- que actúan críticamente sobre los determinantes próximos del problema. Así, **la teoría del cambio no plantea una priorización de intervenciones y eso dificulta ordenar las responsabilidades sectoriales que competen a cada organismo de gobierno.**

Si el objetivo central de la ENAPEA es prevenir los embarazos en la adolescencia, **dos intervenciones son clave: la educación sexual integral y la consejería y el acceso a métodos anticonceptivos**, preferentemente los de larga duración que son los que más y mejor protegen a esta población pues no son operador dependiente. También es clave la intervención sobre la prevención y el abordaje de los embarazos en menores de 15 años que demanda acciones para el abordaje de la violencia sexual en niñas y adolescentes, el acceso a la ILE por causal violación, cumplimiento de la NOM046, medidas de protección integral para las niñas abusadas y con embarazos forzados, y la acción de la justicia para la reparación civil y la persecución del delito penal.

La ENAPEA debería focalizar sus esfuerzos en un **conjunto básico y crítico de intervenciones** que afectan los determinantes próximos del embarazo en la adolescencia, **modelizar esas intervenciones** para garantizar que sean implementadas con la calidad que es necesaria para que resulten efectivas, **comprometer metas de cobertura, de resultados y de impacto para cada una de las intervenciones que se prioricen y focalicen para la próxima etapa de la ENAPEA**, conforme el plan de acción a corto y mediano plazo que se establezca.

### **Recursos**

Todo parece indicar que una nueva etapa de la ENAPEA deberá contar con **recursos técnicos y financieros propios**. La falta de asignación presupuestaria específica para la estrategia es un factor que afecta su implementación no sólo en sus aspectos operativos sino también técnicos.

La gestión de la ENAPEA tiene dificultades con los RRHH, ya que **no dispone de equipos técnicos con dedicación exclusiva y/o con tiempo protegido para sus tareas vinculadas a la estrategia**. Todas las profesionales que trabajan en el GIPEA lo hacen a tiempo parcial y administrando su tiempo entre las actividades que les demandan sus funciones en la administración pública y la ENAPEA.

Experiencias como la del Plan ENIA en la Argentina muestran que la disponibilidad de recursos es clave para fortalecer la intersectorialidad y cumplir con las metas comprometidas.<sup>3</sup> La metodología de trabajo propia del enfoque intersectorial requiere de espacios/tiempos de encuentro de los equipos técnicos que deben ser reconocidos, protegidos y apoyados.

En la próxima etapa de la ENAPEA debería buscarse fortalecer su institucionalidad, **incluyendo recursos a tiempo completo para su gestión técnica y operativa y para financiar actividades propias de la metodología de toma de decisiones intersectoriales.**

### Intersectorialidad e interjurisdiccionalidad

El desafío de la intersectorialidad, como en cualquier iniciativa de esta naturaleza, está vinculado con la coexistencia de lógicas, saberes, *expertise* sectoriales que muchas veces compiten con la lógica integral y los objetivos agregados de una estrategia compleja y ambiciosa como la ENAPEA. En la implementación de una estrategia de esta naturaleza, deben administrarse múltiples tensiones. Su complejidad manifiesta que, para obtener coordinaciones efectivas, no solo son necesarios arreglos formales apropiados, sino que son esenciales redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades con actores que comparten concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares<sup>4</sup>.

Cuanto más integral es una política, en términos de los determinantes sobre los cuales interviene, los sectores que involucra, los servicios que integra y los niveles de gobierno que compromete, más compleja es su gestión política y técnica, y su administración. Los retos de la intersectorialidad se reflejan en las dimensiones político institucional, técnico-operativa, territorial así como en la puramente sectorial de los programas involucrados cuyas fortalezas y debilidades lo antecedían. **La intersectorialidad se construye sobre las sectorialidades y su destino se juega en la capacidad de las políticas sectoriales de hacer bien su tarea y coordinar sus esfuerzos con otras.**

La interjurisdiccionalidad es un desafío particularmente complejo en países con una organización política federal. La coordinación de diversos niveles de gobierno impone barreras políticas, institucionales y de gestión para la consecución de objetivos. En este aspecto, los acuerdos políticos están llamados a ser clave para alinear esfuerzos y conseguir resultados.

La realidad de las entidades federativas es heterogénea y según refieren las personas entrevistadas, su cuota de compromiso -producto de dinámicas políticas y marcos de sentido de sus sociedades- no siempre es coincidente con los enfoques de la ENAPEA.

---

<sup>3</sup> Plan ENIA: recorridos, logros y desafíos. - 1ª ed. adaptada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia, 2019. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_enia\\_-\\_recorrido\\_logros\\_y\\_desafios.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_enia_-_recorrido_logros_y_desafios.pdf)

<sup>4</sup> Repetto, F. y Potenza, F. (2015): Institucionalidad y autoridad social en América Latina y el Caribe: abordaje conceptual, avances y desafíos de la institucionalidad de la política social y de la protección social, Buenos Aires: Mimeo.

En este marco de diversidad de situaciones y compromisos, existe a su vez una preocupación por no avanzar sobre la autonomía de las Entidades Federativas (EF).

Sin embargo, para una eficaz implementación de la estrategia en los territorios resulta clave un **acuerdo con las autoridades políticas y el compromiso de quienes conducen los programas sectoriales en las entidades federativas**. Esto implica un importante reto para la implementación y conducción de la estrategia desde el nivel central. También las voces consultadas coinciden en que estas dificultades se reflejan en una estructura de gobernanza en la que el nivel central ejerce una débil capacidad de rectoría sobre la gestión de la estrategia a nivel territorial. Y que esta situación necesita ser revisada y abordada más eficazmente.

Dada la complejidad de los determinantes que del problema del embarazo en la adolescencia y la centralidad que tienen los sistemas de salud y educación en la implementación de las respuestas necesarias para abordarlo, es de vital importancia fortalecer el nivel central de la ENAPEA como instancia rectora de la política, tanto en lo que refiere a su diseño como a su implementación.

Para la nueva etapa de consolidación de la ENAPEA podrían revisarse algunos aspectos del **modelo de gestión política-técnico-operativa**, intersectorial e interjurisdiccional. A continuación se sugieren algunas **herramientas de gestión** que podrían contribuir en este aspecto:

- a) Esquema de adhesión entre el nivel central y las EF, bajo el cual la ENAPEA sólo baja a las EF que adhieren mediante la suscripción de un acuerdo firmado por los/las Gobernadores/as con el Gobierno Nacional. Desde el nivel central se puede generar un **modelo de adhesión** a partir del cual se vayan incorporando EF de manera escalonada. Este modelo debería garantizar que el núcleo del GEPEA a nivel local esté conformado por Salud, Educación, CONAPO e INMUJERES. Por otra parte, el modelo de adhesión también debería establecer los perfiles técnicos e institucionales necesarios para la gestión del GEPEA, de manera que se garanticen las capacidades adecuadas para las funciones que debe cumplir. Parte de los compromisos del modelo de adhesión podría ser asignar una persona a tiempo completo de cada institución núcleo del GEPEA.
- b) Acta de instalación de la ENAPEA en los territorios como instrumento para sellar el compromiso político de las entidades federativas (EF) con la Estrategia a través de **compromisos de gestión** anuales o bianuales. A través de este documento, la EF adhiere a la ENAPEA bajo los lineamientos establecidos en el modelo de adhesión y explicita los compromisos de gestión, las funciones y responsabilidades del GEPEA y el rol de cada institución que lo compone, así como las metas comprometidas por plazos para cada uno de los componentes e intervenciones que se prioricen en esta nueva etapa.
- c) **Mesa de gestión político institucional** conformada por las más altas autoridades de las secretarías involucradas que prioricen para la nueva etapa con funciones de acuerdos políticos macro, contactos con autoridades de las entidades federativas para promover la estrategia y destrabar posibles cuellos de botella o barreras.
- d) Coordinación técnico-operativa con **número reducido de integrantes** en representación de los programas sectoriales clave para la ENAPEA para diseñar plan de acción, monitorear su implementación, coordinar y supervisar a los grupos de trabajo e identificar barreras en los territorios que ameriten la intervención de la mesa política. Esta coordinación podría diseñar y supervisar las líneas de trabajo transversales a las áreas programáticas que confluyen en la estrategia como; por ejemplo:

- a. **Gestión del monitoreo y evaluación del Plan** (desarrollo del sistema de indicadores de proceso, resultados e impacto; estimación de metas para cada intervención que se priorice; elaboración de informes de seguimiento y evaluación para diversos actores político institucionales, y asistencia técnica a los equipos de los GEPEAS sobre gestión y uso de la información).
  - b. **Desarrollo de lineamientos técnicos de apoyo a la implementación** de la estrategia para construir una visión compartida, ofrecer orientaciones sobre buenas prácticas de los dispositivos y fortalecer la fidelidad en la implementación de las intervenciones.
  - c. **Gestión del conocimiento** para la producción de estudios especiales y síntesis de información disponible para realizar incidencia para mayor legitimación de la estrategia y orientar la estrategia comunicacional.
  - d. **Gestión de la comunicación externa e interna** para diseñar dispositivos para la comunicación interna que fortalezcan el compromiso con la consecución de las metas comprometidas y la visión compartida sobre el problema y sus soluciones, y para difundir los alcances de la ENAPEA y sus resultados. También este grupo de trabajo podría elaborar un plan de comunicación externa con producción de mensaje clave y piezas comunicacionales.
- e) **Grupos de trabajo** cuyo objetivo o foco habrá que redefinir en función de las prioridades que se establezcan en el Plan de Acción que se diseñe para la nueva etapa. Esos grupos deberían reportar mensualmente a la coordinación técnico-operativa para que ésta pueda hacer seguimiento cualitativo de los procesos, complementaria a la información del sistema de monitoreo.

## A MODO DE CIERRE

Del total de las entrevistas se puede finalizar el informe destacando que:

El proceso de construcción e implementación de la ENAPEA ha marcado un antes y un después en el desarrollo de una modalidad de trabajo interinstitucional y desde un enfoque integral y perspectiva de derechos.

Existe un camino recorrido en el que se cosechan logros y aprendizajes, insumos para el ajuste dirigido a diseñar y planificar una nueva etapa de la ENAPEA. Los comienzos suelen ser los momentos más engorrosos en la implementación de una política pública, siendo esta una oportunidad de ajuste y profundización de una estrategia que va permeando el sistema gubernamental y debe superar momentos de revisión en el marco de un cambio de gestión de gobierno.

Queda por delante la necesidad de profundizar en el proceso de construcción de acuerdos políticos más robustos, y garantías de compromiso a nivel de las gobernaciones.

Los equipos técnicos merecen ser reconocidos en su trabajo y fortalecidos. Es importante lanzar una nueva etapa de la ENAPEA, contando con una estructura que oriente los procesos y monitoree impactos específicos en cada línea de acción que necesariamente deberán ser priorizadas. Para esto se requiere la conformación de un equipo motor que gestione exclusivamente la estrategia y los procesos en todo el territorio.

Este grupo motor podría marcar desafíos en la profundización de un trabajo articulado, en establecimiento de prácticas formales y documentos guía que colaboren con la formalización del alcance y la medición de los nuevos objetivos que se acuerden.

El apoyo material de la voluntad política, que se expresa en los discursos de las autoridades de gobierno, se pone a prueba día a día, por la carencia de un presupuesto que asegure el desarrollo de la estrategia. Este punto es determinante, es necesario que la estrategia tenga un presupuesto etiquetado, el que asegure su desarrollo y continuidad durante este período de gobierno.

**Agradecemos la oportunidad de colaborar con este proceso y, en particular, los aportes generosos de quienes conversaron con nosotras en las entrevistas.**

## **ANEXO I**

### **GUÍA DE ENTREVISTA**

#### **IDENTIFICACIÓN**

- Nombre
- Institución
- Cargo
- Años de trabajo vinculados a la ENAPEA
- De acuerdo con la naturaleza de tu institución ¿cuál es la función y el aporte que cumple en la ENAPEA
- ¿Cuál es su tarea vinculada a la ENAPEA?
- ¿Cómo fue el proceso por el cual se incluyó en la ENAPEA?
- ¿A quién reporta su tarea y cada cuánto lo hace?

#### **CONSTRUYENDO EL PROBLEMA**

- ¿Cuál cree es el problema central que la ENAPEA está intentando resolver?

#### **EVALUACIÓN DISEÑO ENAPEA**

- ¿Cuál cree es la contribución central de la ENAPEA?
- ¿Cuáles son los tres aspectos más positivos de la ENAPEA tal como está diseñada?
- ¿Considera que hay algún déficit en el diseño de la ENAPEA?
- ¿Qué objetivos y/o líneas de acción contempladas en la ENAPEA modificaría hoy día luego de la experiencia de la implementación de casi cinco años?

#### **EVALUACIÓN GENERAL IMPLEMENTACIÓN ESTRATEGIA**

- ¿Cómo ha funcionado la implementación de la ENAPEA?
- ¿Cuáles son los resultados que la implementación de la estrategia muestra hasta este momento?
- ¿Cuáles han sido los tres obstáculos más importantes en la implementación?
- ¿Cuáles son las causas de estos obstáculos?
- ¿Cómo cree que podrían superarse en el corto plazo?

#### **EVALUACIÓN GIPEA**

- ¿Cuál es su percepción respecto al funcionamiento del GIPEA?
- ¿Cómo ha funcionado como espacio de coordinación?
- ¿Cómo cree que se podría mejorar el funcionamiento del GIPEA?
- ¿Cómo cree que podría fortalecerse la rectoría del gobierno federal respecto de las entidades federativas?

#### **IMPLEMENTACIÓN DE LA ENAPEA**

- ¿Cuáles son los recursos con los que cuenta la ENAPEA?
- ¿Cuáles líneas de trabajo de la ENAPEA son más fáciles de implementar? ¿Por qué resulta más sencillo?

- ¿Cuáles las más difíciles? ¿Por qué motivos resultan más complejas?
- ¿Cuál cree son los obstáculos principales para la articulación intersectorial?
- ¿Cómo se podría mejorar la articulación intersectorial?
- ¿Cuál cree son los obstáculos principales para la articulación intergubernamental?
- ¿Cómo se podría mejorar la articulación intergubernamental?
- ¿Qué lugar ocupa en la ENAPEA la participación de la sociedad civil, academia y organismos internacionales? ¿Qué aportes hacen a la ENAPEA?
- ¿Qué rol considera que la institución que usted representa debería cumplir en la ENAPEA visto el perfil y sus competencias?
- ¿Cuál sería la mejor forma de ejercer el liderazgo y que instituciones o personas podrían desempeñar ese papel?