

EVALUACIÓN DE LA ENAPEA

Informe final

30 noviembre 2020

Consortio liderado por



1



EVALUACIÓN DE LA ENAPEA

Informe final de sistematización de la metodología de trabajo, los hallazgos y las recomendaciones de la consultoría

Autoras: Mariana González Pérez y Silvina Ramos

Fecha: 30 noviembre 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

I. PRESENTACIÓN

II. ENCUADRE DE LA CONSULTORÍA

II.1. Contexto y proceso de reforma en el cual se enmarca la actividad

II.2. Objetivos

II.3. Resultados esperados

III. METODOLOGÍA DE TRABAJO

III.1. Descripción cronológica de las actividades y productos desarrollados entre los meses de noviembre 2019 - marzo 2020

III.2. Actividades y Productos desarrollados entre los meses de junio 2020 – diciembre 2020

IV. PRINCIPALES HALLAZGOS

V. RECOMENDACIONES

V. 1. Oportunidad y apoyo político

V.2. Gobernanza, coordinación y fortalecimiento institucional

V.3. Teoría del cambio

V.4. Recursos

V.5. Intersectorialidad e interjurisdiccionalidad (vínculos entre niveles gubernamentales)

VI. MENSAJE FINAL

VI. ANEXOS

ANEXO 1. Guía de entrevista para el informe sobre el GIPEA

ANEXO 2. Personas entrevistadas para el informe del GIPEA

ANEXO 3. Matriz de planeación estratégica

ANEXO 4. Agenda y participantes reunión de planeación estratégica alto nivel

ANEXO 5. Agenda y participantes reunión de planeación estratégica y mesa técnica

ANEXO 6. Encuesta a GEPEAS de las entidades federativas

I. PRESENTACIÓN

EUROSociAL+ es un programa de cooperación entre América Latina y la Unión Europea que busca contribuir a la mejora de la Cohesión Social en los países Latinoamericanos, así como al fortalecimiento institucional, mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas, focalizando su acción en las áreas de género, gobernanza y políticas sociales.

Se trata de un Programa, financiado por la Comisión Europea, que a lo largo de 10 años de trayectoria ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de ambas regiones, favoreciendo el uso de un amplio catálogo de herramientas pertinentes para cada proceso.

En esta tercera etapa, EUROSociAL+ pretende dar continuidad a su mandato político a través del seguimiento a los procesos iniciados y los resultados obtenidos en los años anteriores, identificando y apoyando nuevas demandas en los países beneficiarios y promoviendo, la incorporación de la perspectiva de género en todas sus acciones.

En el marco del programa de EUROSociAL + financiado por la Unión Europea y administrado por FIIAPP, EXPERTISE FRANCE, que implementa el área de Igualdad de Género del programa que apoya la consultoría para “Fortalecimiento de la Estrategia Nacional para la Prevención de Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) – México”.

EUROSociAL+ se estructura a través de tres áreas temáticas que recogen todas las líneas de acción que ha venido abordando el Programa durante sus más de 10 años de trayectoria: Políticas de Gobernanza; Políticas de Igualdad de Género y Políticas Sociales.

En el marco de las agendas tanto de género a nivel regional como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, destacan como líneas de actuación prioritarias:

La autonomía física:

- Lucha contra la violencia de género, los feminicidios, atención jurídica y social a víctimas;
- Prevención con varones y nuevas masculinidades;
- Salud sexual y reproductiva, embarazo adolescente.

La autonomía económica:

- Acceso al mercado laboral, a un empleo digno y a la protección social, con especial énfasis en las mujeres;
- adultas y jóvenes;
- Planes de igualdad profesional;
- Desarrollo de mujeres rurales, acceso a la tierra y lucha contra las desigualdades;
- Estructuración de la economía del cuidado y de sistemas nacionales y universales de cuidado.

La autonomía política:

- Promoción de la paridad política a diferentes escalas, acceso espacios decisorios políticos;
- Acceso a los lugares de poder para la representación igual de hombres y mujeres;
- Lucha contra el acoso político.

Transversalización, planes de igualdad y estadísticas

- Fortalecimiento de la arquitectura institucional a nivel nacional y local del género;
- Planes de igualdad, planificación nacional y local de género;

- Presupuestos y estadísticas de género;
- Atención y derechos humanos de mujeres indígenas, afro y LGBTIQ+.

II. ENCUADRE DE LA CONSULTORÍA

II.1. Contexto y proceso en el cual se enmarca la actividad

En 2018, el número de adolescentes en el país, es decir, la población entre 10 y 19 años es de 22 millones 216 mil 517 personas en ese grupo de edad, que representan una proporción de 17.7 por ciento. Este importante volumen de personas en esas edades ha ocasionado que, entre las mujeres en edad fértil, las adolescentes de 15 a 19 años representen 16.0 por ciento y con una tasa estimada de fecundidad de 70.5, contribuyen con 383 948 nacimientos al total de 2 187 092, es decir, representan 17.6 por ciento del total (CONAPO, 2018).

En México, el embarazo en adolescentes se identificó como un problema, a partir de un bajo descenso de la tasa específica de fecundidad respecto a lo observado en los demás grupos de mujeres en edad fértil. Según las estimaciones de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (SG del CONAPO), en 2010 la tasa se encontraba en 76.1 y para 2015 en 74.3 nacimientos por cada mil adolescentes, el descenso fue de 2.4 por ciento, mientras que en los grupos de mujeres de 20 a 24 y 25 a 29 años que son quienes más contribuyen a la fecundidad, disminuyeron su fecundidad en 6.0 y 7.7 por ciento, respectivamente.

En 2015 se puso en marcha la Estrategia Nacional para la Prevención de Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) que representa una respuesta multisectorial de gran alcance, programando la reducción a la mitad de la tasa de fecundidad adolescente (15-19 años) y la erradicación del embarazo infantil (10-14 años) para el año 2030.

Para su implementación se conformó el Grupo Interinstitucional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (GIPEA), que reúne a dependencias de la Administración Pública Federal (APF), Asociaciones Civiles, Organismos Internacionales y Academia.

Este Grupo Interinstitucional es coordinado por el Consejo Nacional de Población y la Secretaría Técnica está a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

La prevención del embarazo en adolescentes es una prioridad en la agenda de género de México, debido a ello es importante reconocer si la Estrategia cumple con los estándares que se han establecido en su implementación para lograr las metas establecidas al 2030. Debido al cambio de gobierno en 2018 y a las prioridades de éste, México se encuentra en un momento coyuntural para realizar las adecuaciones necesarias a la Estrategia, privilegiando los derechos sexuales y reproductivos de los y las adolescentes y el ejercicio de su autonomía en las decisiones respecto a su vida sexual y reproductiva.

II.2. Objetivos de la consultoría

En este contexto, se realizó la presente consultoría cuyos objetivos se presentan a continuación:

Objetivo general:

Realizar una evaluación de la implementación de la ENAPEA para determinar su efectividad y alcance, así como para elaborar recomendaciones para su mejora, que favorezcan e incidan en el fin último de la ENAPEA, de contribuir a la equidad social potenciando las capacidades de las y los adolescentes mexicanos para alcanzar el desarrollo humano y el acceso a una vida digna mediante la disminución de los embarazos en niñas y adolescentes.

Los objetivos específicos se establecieron con base en los componentes de la ENAPEA y se mencionan a continuación:

1. Brindar un marco de trabajo para identificar las oportunidades educativas en México para niñas, niños y adolescentes ampliadas en todos los niveles educativos de gestión pública con enfoque en la formación de habilidades para la vida y participación social en un entorno intercultural, contribuyendo a una mayor acumulación de capital humano.
2. Establecer políticas para mejorar la educación integral en sexualidad desde la infancia que favorece la adquisición gradual, desarrollo, manejo y uso de información y conocimientos necesarios para el desarrollo de habilidades y actitudes apropiadas para vivir una vida plena y saludable, así como para reducir riesgos en materia de salud sexual y reproductiva, con enfoque participativo, intercultural, de género y de derechos humanos, en todos los niveles educativos de gestión pública y privada.
3. Identificar líneas de trabajo sobre como ampliar las oportunidades laborales de las y los adolescentes en edad legal de trabajar en México, que les permitan un ingreso suficiente para una vida sin carencias, asegurando que concluyan la educación obligatoria y buscando sinergias con estrategias similares y participación social.
4. Promover un entorno legal, social y regulatorio habilitante bajo un esquema de participación social que favorezca las decisiones libres, responsables e informadas de niñas, niños y adolescentes sobre el ejercicio de su sexualidad y su salud reproductiva.
5. Apoyar la mejora del trabajo de los servicios de prevención y promoción de salud con énfasis en la salud sexual y reproductiva de calidad, de acuerdo con las necesidades de la población 10-19 años, en apego a la normatividad; además, se incrementa la demanda fomentando la participación social y se asegura el acceso a una gama completa de métodos anticonceptivos para garantizar una elección libre e informada y la corresponsabilidad del varón en el ejercicio de la sexualidad.
6. Ampliar las acciones para la identificación temprana de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes y se implementan servicios para su atención oportuna e integral.

II. 3 Resultados esperados

1. Evaluar la efectividad de las acciones a nivel nacional y estatal que se han realizado en la implementación de la ENAPEA para alcanzar la meta establecida para el 2030.
2. Recopilación y difusión de buenas prácticas detectadas en las entidades federativas.
3. Incluir, el informe del balance de las buenas prácticas internacionales visitadas (aparece en el cuadro de actividades y calendario).
4. Mejorar el esquema de monitoreo y evaluación de la ENAPEA.
5. Recomendaciones para mejorar el funcionamiento de la Estrategia a nivel nacional y estatal.
6. Fortalecer el funcionamiento del mecanismo que a nivel federal se ha establecido para la coordinación de la Estrategia, a través del apoyo en la construcción de un Plan Estratégico 2020-2024.

III. METODOLOGÍA DE TRABAJO

¹¹ Los objetivos y resultados se fueron adecuando durante el desarrollo de la consultoría, a fin de responder a las necesidades del contexto y de las contrapartes

El plan de trabajo se proyectó realizar entre los **meses de diciembre del año 2019 a julio del 2020**, acordando las siguientes actividades y productos:

Actividad	Producto
<p>Actividad 1: Taller de inicio de la evaluación</p>	<p>Producto 1: Informe sobre plan de evaluación</p>
<p>Actividad 2: Participación en evento del GIPEA</p> <p>Presentación de las experiencias de Uruguay y Argentina y del plan de evaluación de la ENAPEA</p> <p>Relevamiento de perspectiva de GIPEA con entrevistas presenciales a sus integrantes e informantes clave</p>	<p>Producto 2: Propuesta de agenda, presentaciones de las experiencias nacionales y del plan de evaluación, y guía de entrevista.</p>
<p>Actividad 3: Asistencia técnica para la evaluación de la ENAPEA (evaluación del diseño y la implementación de la ENAPEA desde la perspectiva del GIPEA y documentos institucionales)</p>	<p>Producto 3: Documento de sistematización de la perspectiva de las personas que han formado parte del GIPEA sobre la implementación de la Estrategia a nivel central y en las Entidades Federativas con recomendaciones para los ajustes que consideran necesarios.</p> <p>Documento de revisión y análisis del diseño, componentes y líneas de acción de los documentos base de la ENAPEA con recomendaciones sobre ajustes necesarios.</p>
<p>Actividad 4: Participación en la 19ª reunión ordinaria del GIPEA</p>	<p>Producto 4: Preparación de agenda, dinámica de reunión y armado de la presentación de resultados y recomendaciones de los documentos 3 y 4</p>
<p>Actividad 5: Asistencia técnica para la evaluación de la ENAPEA de México (evaluar la implementación de la ENAPEA desde la perspectiva de los GEPEA -entidades federativas).</p>	<p>Producto 5: Informe sobre la implementación de la ENAPEA a nivel de 4 entidades federativas con la sistematización de las buenas prácticas y los problemas de implementación detectados en éstas y con</p>

	recomendaciones para una mejor implementación.
Actividad 6: Asistencia técnica para la evaluación del sistema de monitoreo de la ENAPEA	Producto 6: Informe del análisis del esquema de monitoreo y evaluación de la ENAPEA con el fin de realizar mejoras a éste.
Actividad 7: Taller de planificación estratégica para elaborar plan de acción ENAPEA 2020-2024	Producto 8: Preparación de agenda, dinámica de taller, documento de lineamientos para la elaboración del Plan de acción.
Actividad 8: Visita de estudios a buenas prácticas internacionales	Producto 8: Informe de balance de las buenas prácticas internacionales de 1 país visitado

El Plan de actividades con sus respectivos productos se desarrolló de acuerdo con lo planificado hasta la actividad 4. Si bien todo el proceso se destacó por el continuo diálogo, flexibilidad y ajustes con la con la contraparte, a los tres meses del inicio del trabajo, comenzaron las restricciones a causa de la pandemia por la COVID-19. En ese contexto y en conocimiento de que la presencia juega un rol fundamental para recoger en contexto, la información de las personas e instituciones involucradas, como también de los perfiles profesionales vinculados a la tarea, se decidió reconfigurar el plan de trabajo y también ajustar los productos según lo que efectivamente era viable de realizar. Para ello, y considerando el tramo de asistencia técnica que quedaba por ejecutar, se sopesó especialmente la “utilidad” que los nuevos productos pudieran tener en el proceso en que se encontraba la revisión de la ENAPEA.

En definitiva, la nueva coyuntura obligó a **reconfigurar el plan de trabajo, sus objetivos y resultados asociados**, como también las estrategias de relevamiento y sus respectivos productos.

III.1. Descripción cronológica de las actividades y productos desarrollados entre los meses de noviembre 2019 - marzo 2020

En **noviembre de 2019 se realizó la primera misión** de la consultoría, que tuvo lugar en la Ciudad de México. Ésta tuvo los siguientes objetivos:

- Conocer a los principales referentes y puntos focales de la ENAPEA a nivel central
- Releva información básica sobre la ENAPEA y el GIPEA
- Identificar desafíos y oportunidades para la ENAPEA
- Identificar áreas de oportunidad para la Evaluación de la ENAPEA
- Acordar un plan de trabajo para la Evaluación de la ENAPEA
- Concluir la definición de los términos y condiciones de los contratos de las consultoras en función del plan de trabajo definido

Durante la primera misión, se compartieron reuniones con profesionales del CONAPO, INMUJERES, UNFPA y SIPINNA, quienes participaban en diferentes grupos de trabajo de la ENAPEA.

En las presentaciones e intercambios se dieron a conocer las siguientes temáticas:

- El desarrollo de la ENAPEA.
- La situación de la Salud Sexual y Reproductiva de las Adolescentes en México.
- Los avances y desafíos del Subgrupo para la prevención del embarazo en niñas y adolescentes menores de 15 años, coordinado por la SE-SIPINNA.

- El estado de situación y actividades correspondientes al Subgrupo GEPEA, grupo coordinado por el UNFPA.
- Un mapeo de la situación de los recursos destinados a la ENAPEA, a cargo de INMUJERES.
- El subgrupo de Indicadores, coordinado por el CONAPO, presentó los resultados de la Encuesta a los GEPEA y los Indicadores que dan seguimiento a la Estrategia.
- Se expusieron documentos y el sitio web de la ENAPEA.
- Se presentaron las campañas de comunicación social elaboradas en el marco de la ENAPEA.
- Se compartieron las estrategias digitales desarrolladas en el marco de la ENAPEA.
- Se realizaron algunas entrevistas a integrantes del grupo motor del INMUJERES y del CONAPO.

En la **segunda misión de diciembre del 2019** se retomaron y profundizaron algunos de los objetivos acordados en la primera misión y se realizaron presentaciones de la propuesta de evaluación el día 16 de diciembre en el marco de la 19ª Reunión Ordinaria del GIPEA.

En esta ocasión se destacaron las siguientes actividades:

- Asistencia a una reunión preparatoria de la “19 Reunión del Grupo Interinstitucional de Prevención del Embarazo Adolescente (GIPEA)”
- Se presentó la pauta de entrevista para el informe del GIPEA, el acuerdo del cronograma de trabajo y la definición conjunta del listado de los perfiles a entrevistar.
- Presentación y ajustes al plan de trabajo.
- Participación en el evento GIPEA con tres presentaciones correspondientes al sistema de trabajo de EUROSociAL+, se encuadró la temática de embarazo adolescente y los abordajes posibles y se presentaron las experiencias de la Estrategia de Prevención de Embarazo Adolescente en Uruguay y en Argentina con herramientas concretas transferibles para el caso de México.
- Por último, se iniciaron las entrevistas para el informe sobre el GIPEA con profesionales de la Secretaría de Salud, de la SE-SIPINNA, el CONAPO y el INMUJERES.

Tal como se ha explicado y en el contexto de las medidas ante la pandemia ocasionada por la COVID -19, a partir del marzo del 2020 se reconfiguró el Plan de trabajo, realizándose las actividades que a continuación se detallan.

III.2. Actividades y Productos desarrollados entre los meses de junio 2020 - diciembre 2020

Informe GIPEA

Para la elaboración de este informe, entre los meses de diciembre del 2019 y marzo del 2020 se entrevistaron 22 personas (ver guía de entrevista en Anexo 1). La entrevista abordó los siguientes temas: evaluación del diseño e implementación de la ENAPEA y funcionamiento del GIPEA.

El listado de personas a entrevistar fue propuesto por la contraparte (equipos del CONAPO y del INMUJERES) y se realizaron tanto en modalidad presencial como vía conexión remota. Se seleccionaron personas con perfiles diversos: representantes de las organizaciones de la sociedad civil; titulares, así como personal técnico y técnico-político de las instituciones de

gobierno, y organismos internacionales que forman parte del GIPEA (ver listado de participantes en Anexo 2).

Cabe destacar que el proceso de entrevistas se dio en un clima general de colaboración reflejado en el tiempo dedicado (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.

Matriz de Planeación Estratégica de la ENAPEA

A partir del mes de junio de 2020, con base en el documento propuesto por el CONAPO, se comenzó el proceso de elaboración de una Matriz de Planificación de la ENAPEA (ver matriz en Anexo 3), en la que se plasmaron los objetivos, líneas de acción, instituciones responsables, resultados /metas comprometidas, además de los indicadores de proceso para el seguimiento de resultados, el público objetivo y recursos disponibles. Todo ello, en los niveles de articulación política, territorial y de comunicación.

Este trabajo requirió de una intensa coordinación técnica y política para la organización, definición y confirmación de varias expresiones de voluntad de colaboración, así como la reorganización de objetivos y actividades, que tendrán continuidad en la segunda etapa de la ENAPEA.

Reuniones de planeación estratégica

Avanzado el proceso de elaboración de la Matriz de Planificación de la ENAPEA, se acordó realizar dos talleres para fortalecer la Estrategia en todos sus campos, además de darle la validación política necesaria.

La coyuntura propia de la pandemia impidió realizar este trabajo de forma presencial por lo que se realizaron dos encuentros virtuales, tomando en cuenta los perfiles de las y los participantes. También se consideró como punto importante, la cantidad de tiempo de duración que podrían tener, atendiendo que era vía remota.

Finalmente, se realizaron dos encuentros de dos horas por plataforma virtual, en los que participaron alrededor de 30 personas. En cada uno de ellos, se envió previamente una agenda de trabajo y la matriz, con observaciones y ajustes realizados por las consultoras y el equipo motor de la ENAPEA del CONAPO e INMUJERES. De esa manera, se apuntó a que las personas convocadas al taller llegaran con propuestas concretas, alimentado y dinamizando el proceso de construcción colectiva, otro paso en el desafío de la construcción interinstitucional. A sabiendas de lo engorroso que sería esta modalidad de trabajo se valoró como necesario el desarrollo del taller para avanzar hacia la nueva etapa de la ENAPEA.

El **13 de agosto de 2020**, se celebró la reunión **“ENAPEA 2020-2024: Reunión de Planeación Estratégica. Sesión de Alto Nivel”**, convocada por Secretaría General del Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de las Mujeres. El objetivo de esta actividad fue fortalecer el diálogo, el compromiso y los acuerdos programáticos entre actores político-institucionales de alto nivel de la ENAPEA.

Dependencias que participaron: Secretaría de Salud- CNEGSR, SE-SIPINNA, SEP, IMJUVE UNFPA, SNDIF, INSP, CONADIC y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (ver agenda y participantes en Anexo 4.)

El 17 de septiembre de 2020 se realizó la reunión “**ENAPEA 2020-2024. Reunión de Planeación Estratégica. Sesión Técnica**”. Al igual que la anterior fue convocada por la Secretaría General del Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de las Mujeres. Su objetivo fue promover la articulación con políticas consensuadas para incidir en la nueva etapa de la Estrategia, esta vez reuniendo a cuadros técnicos de las instituciones involucradas en la estrategia (ver agenda y participantes en Anexo 5.)

Dependencias que participaron: SE-SIPINNA, SEP, IMJUVE, UNFPA, SNDIF, INSP, CONADIC, Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes SNDIF y la Secretaría de Salud.

Informe GEPEAS

Este informe se enfocó en relevar la percepción y proyecciones de los GEPEAS respecto del diseño e implementación de la ENAPEA, así como de las opiniones acerca de cómo ésta debería evolucionar. Se elaboró a partir de la devolución de las respuestas a cinco preguntas (ver encuesta en Anexo 6) enviadas al equipo del CONAPO e INUJERES, vía correo electrónico y que fueron incluidas en la Encuesta anual 2020, que se realiza a los GEPEA.

Los temas abordados, por razón de las características del instrumento, fueron más acotados. Se priorizó relevar información sobre: logros y obstáculos para la implementación de la ENAPEA, el vínculo entre los GEPEA y GIPEA, propuestas para mejorar el funcionamiento de los GEPEA y para los cambios necesarios en la ENAPEA.

Entrevistas complementarias

A solicitud del grupo motor, se realizaron dos entrevistas a una organización de la sociedad civil y una entidad del gobierno federal, aplicando el mismo formulario de preguntas que se usó para el informe GIPEA (ver anexos).

Informe final

Este informe resume y destaca los principales hallazgos y resultados alcanzados en el proceso de la consultoría, asimismo sintetiza y fundamenta las recomendaciones que surgen del trabajo sistemático de esta consultoría. También detalla el conjunto de actividades realizadas en el marco de este proceso.

IV. HALLAZGOS PRINCIPALES

IV. 1. Acerca del diseño

La ENAPEA es valorada por haber **posicionado, “de manera organizada”, la temática del embarazo adolescente y el embarazo infantil en la agenda de gobierno**. Se la concibe como la primera iniciativa que aborda la problemática desde una **perspectiva integral**, reconociendo el carácter multicausal del problema.

Se destaca positivamente que:

- en su contenido y marco conceptual reconozca la importancia de **determinantes sociales**, así como la forma en la que operan los sistemas de desigualdad y la influencia de los factores culturales;
- plantee las intervenciones desde un **enfoque de derechos humanos**, superando el enfoque poblacional;
- sea 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;
- sea una “oportunidad de coordinación” entre los tres **niveles de gobierno federal, estatal y municipal, es decir, de coordinación intergubernamental**;
- tenga una **mirada a mediano plazo** que trasciende la gestión de un gobierno;
- identifique las **estrategias necesarias** para un abordaje eficaz del problema;
- haya hecho visible las **diferencias en la situación de las niñas de 10 a 14 años y de adolescentes de 15 a 19 años**, y que plantea estrategias específicas diferenciadas para cada uno de estos grupos;
- se haya conformado una **instancia de coordinación como el GIPEA** en el cual la participación de la Secretaría de Educación Pública debiera ser particularmente relevante;
- el **documento y matriz de marco lógico** diseñados originalmente son herramientas útiles y valiosas.

En cuanto a los problemas de diseño se destaca que:

- la ENAPEA ha creado una **estructura de gobernanza** muy grande y compleja que atenta contra una gestión ágil;
- existe un **débil acuerdo entre quienes gobiernan las entidades federativas con el nivel federal**;
- la **coordinación interinstitucional** es una asignatura pendiente pues es muy difícil desarrollar acciones conjuntas;
- se ha dado poca importancia al trabajo en **comunicación**;
- no se ha definido suficientemente el abordaje y los contenidos específicos en temas de **educación sexual**;
- no se han priorizado suficientemente las **intervenciones críticas** y las intervenciones complementarias;
- no se ha tenido un **plan de acción** para orientar acciones y compromisos;
- no se ha previsto una **asignación presupuestaria** específica para sostener la implementación de la estrategia;
- no se han definido con claridad las **responsabilidades** (“*que le toca hacer y a quien*”) y **los resultados esperados**, así como los **perfiles técnicos y operativos** de quienes conducen la estrategia a nivel central y en las entidades federativas.

IV. 2. Acerca de la implementación

Existe un amplio consenso, tanto en el nivel federal como en el territorial, acerca de que la coyuntura actual de cambio de gestión de gobierno es una oportunidad para fortalecer la implementación de la ENAPEA.

Los **logros** reconocidos son variados. En primer lugar, se destacan la baja de la fecundidad adolescente, y en particular, los resultados alcanzados en la franja de población de 10 a 14 como consecuencia del aporte de la SE-SIPINNA. También se mencionaron como resultados positivos las nuevas articulaciones que se dieron entre sectores a raíz de la oportunidad que la ENAPEA planteó a nivel territorial y la puesta en agenda del problema del embarazo adolescente y en particular del abuso sexual como resultado de las acciones de implementación.

Los **problemas** identificados en la implementación son de carácter político-contextual, institucional y operativo.

Entre los problemas político-contextuales, las **resistencias políticas** para apoyar la estrategia visto el carácter controversial de los temas que aborda es el obstáculo más importante identificado. También se señalan dificultades derivadas de una **cultura política** que “*crea grandes estructuras, pero ineficientes*” y la falta de voluntad política expresada en un compromiso activo cotidiano por parte de las autoridades políticas -tanto a nivel federal como a nivel local-. En particular, se destaca el **desbalance entre los anuncios a nivel político del gobierno y los objetivos efectivamente alcanzados** “*Ha habido una gran distancia entre la parafernalia del anuncio y el aviso para la implementación*”. Se destacan particularmente los obstáculos políticos para reducir **barreras de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo**, aún cuando el marco normativo lo habilita.

Paralelamente a estos aspectos de la cultura política, se señalan **resistencias culturales de las comunidades y familias** que perciben -frecuentemente por falta de información- algunas de las intervenciones de la ENAPEA como desafiantes para la autoridad familiar y propagadoras de una vida sexual que no es acorde con los valores familiares (“*El fortalecimiento de los movimientos del estilo “no te metas con mis hijos” es otro obstáculo*”).

Los **problemas institucionales** apuntan centralmente a la **escasa coordinación de los sectores** para llevar adelante la estrategia, tanto a nivel federal como territorial y al hecho de que los **sectores de salud y educación** no han tenido el nivel de involucramiento de alto nivel que se considera necesario para la ENAPEA. La Estrategia no ha permeado las instancias de gobierno tanto a federación como en las entidades federativas y ha **faltado liderazgo** para impulsarla, así como capacidad de difundir y hacer abogacía para legitimarla (“*Faltó darle la verdadera dimensión de política nacional centralizada, que estuviera por encima de las entidades federativas*”).

También se observa que la ENAPEA ha tenido una **implementación muy desigual** en las entidades federativas y esto ha deteriorado su dinámica general (“*A nivel federal hay una respuesta, pero a nivel federativo varía mucho según la voluntad política de los gobernadores*”). Se percibe un **vacío de rectoría** y dificultades de definir las **funciones de las coordinaciones** -tanto central como local- de la estrategia (“*En la coordinación interinstitucional hay que ayudar a que se entienda qué se espera de la coordinación*”).

Por último, la falta de presupuesto etiquetado para las intervenciones de la ENAPEA es ampliamente reconocido como un obstáculo institucional para la implementación (“*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 porque si hubiese un origen etiquetado para la compra etiquetada sería distinto*”).

Entre los **problemas operativos** se destacan:

- es necesario fortalecer la **función coordinadora y rectora** del GIPEA;
- apoyar la **conformación de los equipos técnicos** debido a que no necesariamente son seleccionados con un perfil acorde con la función que deben desempeñar;
- inexistencia de un **Plan de Acción** en el cual se establezca lo que se va a hacer durante el año y cuáles serán las actividades, identificando responsables y estableciendo metas específicas (“*Falta definir un programa anual de actividades, qué le compete hacer a cada institución y en qué plazo*”);
- debilidad de la **asistencia técnica a los GEPEA** para implementar la estrategia;
- **rotación de los perfiles técnicos** de la ENAPEA debido al limitado apoyo institucional, generando la necesidad continua de apuntalar equipos que, al rotar permanentemente, necesitan ser inducidos en la temática, perdiendo en este proceso el acumulado profesional, la reflexión y profundidad en las intervenciones;

- ausencia de una **propuesta de sensibilización y capacitación** para los diversos perfiles de profesionales y equipos involucrados en las intervenciones de la estrategia;
- **escasa capacidad de dedicación** de los cuadros técnicos a nivel federal y local por tiempo compartido con otras funciones y responsabilidades de sus cargos públicos ("*Las instituciones se dedican a la ENAPEA en su tiempo libre y nadie tiene ese tiempo libre*");
- la ausencia de algunas instituciones garantes de derechos de niñas y adolescentes en la estructura de gobernanza de la estrategia, como la **procuración de los derechos de las niñas** ("*Para el grupo de 10 a 14 no tener a esta institución comprometida es un problema muy serio*");
- **falta de sistematicidad** en la implementación de las acciones a nivel territorial ("*La implementación se da de forma interrumpida*");
- dificultades para dar seguimiento a la implementación debido a un **sistema de monitoreo** que no se ha conseguido enraizar en la gestión cotidiana de los equipos y del cual no se percibe su relevancia para la toma de decisiones en la gestión ("*Es necesario un equipo destinado exclusivamente al seguimiento de la ENAPEA*").

La **superación de los obstáculos**, en el corto plazo, es posible a juicio de las personas que fueron consultadas, y se destacan estrategias tales como:

- la **asignación presupuestaria** que acompañe la implementación de la estrategia;
- el **fortalecimiento del espacio de coordinación** con definiciones transparentes de roles, funciones y responsabilidades;
- la creación de un **espacio de planificación estratégica** ("*para que la ENAPEA tenga un funcionamiento más formal, más orgánico*");
- la elaboración de un plan de acción;
- la **reconfiguración de algunas intervenciones** para dotarlas de mayor capacidad de llegada a las y los adolescentes ("*Alcanzar a los más jóvenes con información fidedigna, por ejemplo, mediante plataformas online*");
- el fortalecimiento de la **educación sexual integral** como estrategia clave de la ENAPEA
- el fortalecimiento de los **mecanismos de rendición de cuentas** para que las autoridades de las entidades federativas fortalezcan sus compromisos;
- el **fortalecimiento técnico de los GEPEA**.

IV. 3. Acerca del GIPEA y los GEPEA

El GIPEA es reconocido como una herramienta de legitimación importante de la ENAPEA y se valora positivamente que tanto el gobierno como la sociedad civil se encuentren representados.

Entre las dificultades de su funcionamiento se observaron los siguientes aspectos:

- la estructura tiene un problema de diseño institucional debido a que incluye demasiados actores para la toma de decisiones lo cual produce un funcionamiento ineficiente como organismo de conducción y rectoría de la ENAPEA.
- se observa con preocupación que muchas veces se torna un espacio político en lugar de ser un espacio de reflexión y de toma de decisiones.
- la participación de diversos actores institucionales no se traduce en una coordinación interinstitucional, para la cual resulta necesario un liderazgo político y técnico, así como acuerdos explícitos sobre las responsabilidades específicas y compartidas.

- a pesar de ser un grupo de trabajo con alto compromiso de sus actores, no se ha establecido un Plan de trabajo ni una dinámica del mismo que tenga una distribución clara de funciones y responsabilidades.
- no cuenta con suficientes recursos para su operación y 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 es débil.

El **vínculo entre el GIPEA y los GEPEA** también fue evaluado. Entre los **aspectos positivos** del vínculo entre el nivel federal y el local se destacan la buena relación que se ha establecido (“nos atienden dudas y mandan información requerida y están constantemente en la mejor disposición de colaborar”), el acompañamiento del INMUJERES, la participación en reuniones nacionales, lo que ha permitido fortalecer el vínculo, y el material facilitado. Entre los **problemas** se observa que la relación se ha limitado a atender los requerimientos solicitados desde el GIPEA y que ha habido poca claridad en el diseño de las metas y los objetivos para el nivel local. Se refiere un escaso acompañamiento técnico y, en particular, se señala que a partir de la nueva administración del gobierno federal se dejó de tener capacitaciones para los GEPEA. Por último, se enfatiza la necesidad de tener una mejor comunicación con las instituciones que informan los acuerdos a nivel nacional y que su diseño establezca un sistema de comunicación permanente y colectivo.

Para **mejorar el funcionamiento del GIPEA** se enfatizaron tanto la necesidad de consolidar el grupo con un número más reducido de actores institucionales con poder de decisión, de manera de que funcione como un verdadero espacio de toma de decisión y como la necesidad de revisar sus funciones y estructura para ganar en eficacia y eficiencia en la tarea. También resulta necesario dotar al GIPEA y a sus integrantes de un mayor nivel de formalización institucional, en el sentido de que el espacio se conforme con representantes que tengan potestad para formalizar compromisos. En esta nueva configuración, la Secretaría de Salud y la de Educación deberían tener mayor peso específico en el GIPEA que el que tienen en la actualidad. Respecto de los actores no gubernamentales que participan en el grupo, se percibe una falta de representación académica que pueda contribuir a las discusiones técnicas aportando evidencia. El UNFPA es la única organización que se reconoce aportando valor en este sentido.

También se planteó 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 seis meses.

Por último, dos aspectos son clave para el **fortalecimiento estratégico del GIPEA**. Por un lado, 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”. Por el otro, dotarlo de 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.

Para **mejorar el funcionamiento de los GEPEA** se indicaron las siguientes propuestas:

- un mayor diálogo político desde el nivel federal con la entidad federativa;

- una planeación anual más estructurada y comprometida con identificación de acciones y resultados en las instancias federal, estatal y municipal;
- una metodología de planeación que incluya especialmente el enfoque de la intersectorialidad;
- mayor fuerza política en la convocatoria a las sesiones ordinarias y reuniones de trabajo para diseñar nuevas estrategias;
- presupuesto etiquetado anualmente para la ejecución de algunas acciones y la coordinación de la estrategia a nivel local;
- fortalecimiento y desarrollo de capacidades técnicas de las instituciones integrantes del GEPEA a través de un programa de capacitación organizado desde el nivel central,
- asesoramiento técnico por parte del GIPEA para la coordinación, retroalimentación, seguimiento de las acciones y capacitaciones;
- seguimiento y monitoreo de los programas o planes de trabajo sectoriales en coordinación del organismo sectorial correspondiente en el GIPEA;
- permanencia de los enlaces sectoriales que conforman el GEPEA para lograr una plataforma de conocimientos compartidos y una metodología de trabajo que pueda probarse;
- uso de herramientas tecnológicas para la realización de sesiones del GEPEA y seguimiento de acciones, para capacitaciones desde el nivel federal a los GEPEA, y para la implementación de los medios digitales que den servicios de consejería y orientación;
- conformación de grupos de trabajo para la prevención del embarazo adolescente en el nivel municipal con un plan de trabajo específico;
- creación de bases de datos confiables y accesibles que cuenten con datos sobre embarazo, causas, herramientas útiles en el trabajo con la población objetivo y conceptos clave;
- fortalecer mecanismos para una mejor comunicación entre el nivel federal y los GEPEA, la implementación con una asistencia técnica, y el diseño y seguimiento de planes de acción; y
- seguimiento de la participación y cumplimiento de las responsabilidades de las instituciones integrantes del GEPEA.

IV. 4. Acerca de la gobernanza y rectoría de la ENAPEA

El **fortalecimiento de la rectoría del gobierno federal** es un factor clave para la nueva etapa de la ENAPEA. Se manifiesta la necesidad de utilizar 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 educativo. Para ello se requiere un fuerte impulso político por parte de las autoridades de los distintos sectores a nivel central: Salud, Educación, INMUJERES, SE-SIPINNA, CONAPO (Secretaría General).

También se plantea la funcionalidad de instalar 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 Secretaría 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*”).

En términos de implementación, la rectoría del gobierno federal también podría expresarse en la decisión de **avanzar con la ENAPEA de manera gradual**, apostando a las Entidades

Federativas que han mostrado compromiso político y buen desempeño técnico, en lugar de buscar un consenso general entre las y los Gobernadores. Esto debido a que la autonomía de las Entidades Federativas en el marco del esquema federal de gobierno, ligadas al conservadurismo de algunas(os) titulares de los gobiernos estatales. imponen barreras a la implementación de la ENAPEA muy difíciles de sortear.

La nueva etapa de la ENAPEA requerirá de un **plan y metodología de trabajo con las entidades federativas diseñado desde el nivel central y validado con éstas**. Nuevamente, la disponibilidad de un presupuesto propio podría funcionar como un estímulo para acuerdos estratégicos y para el fortalecimiento de la rectoría del gobierno federal al mismo tiempo.

El **fortalecimiento del rol rector de los Programas Nacionales** clave para la ENAPEA también forma parte del desarrollo estratégico. Por ejemplo, el programa a cargo de la compra y distribución de anticonceptivos y el programa de educación sexual.

Por último, también se menciona la necesidad de **mejorar la conformación de los GEPEA territoriales y fortalecerlos** (*Los GEPEA tal como están planteados son instancias débiles*). Para ello es necesario garantizar la participación de los actores clave (Salud, Educación, Mujeres, SIPINNA y CONAPO) y conformar los equipos de los GEPEA con actores con poder de decisión que puedan acordar y promover el cumplimiento de las líneas de trabajo en los distintos sectores (*“A esas mesas de 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”*).

Desde la **perspectiva de los GEPEA, la gobernanza de la ENAPEA** enfrenta desafíos importantes en esta nueva etapa. Por un lado, se insiste en la necesidad de **institucionalizar la ENAPEA como un Programa Nacional** y de acordar **compromisos políticos y de gestión de las instancias estatales** para la ejecución de un **plan de trabajo** direccionado al cumplimiento de los objetivos de la ENAPEA. También, para la reconfiguración de la estrategia, se indica la necesidad de **adecuarla a la situación y necesidades de las entidades federativas** y de unificar y **estandarizar criterios** para implementar las intervenciones. Desde el punto de vista operativo, se destaca la necesidad de contar con una **guía para la elaboración y reporte de indicadores**. Por último, la necesidad de **refrendar los compromisos de todas las instituciones** que conforman el GEPEA es estratégico, así como también el **empoderamiento de los enlaces** del grupo técnico es clave.

V. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se plantean en este informe se basan en el análisis de la información revelada en las diversas actividades llevadas adelante en la consultoría: las reuniones presenciales con integrantes del equipo central del GIPEA, las entrevistas virtuales realizadas a sus integrantes y las encuestas aplicadas a los GEPEA, así como la lectura de los documentos de la ENAPEA que fueron provistos. También estas recomendaciones integran los aportes del equipo central de la ENAPEA visto que la metodología de trabajo se basó en un proceso iterativo de validación sistemática de los hallazgos e interpretaciones para construir acuerdos con la contraparte a lo largo de la consultoría.

La primera recomendación es utilizar la **oportunidad para introducir cambios** en el diseño y la implementación de la ENAPEA, así como en su estructura de gobernanza y modelo de gestión, dado el sólido acuerdo que existe entre los actores intervinientes acerca de la necesidad de una renovada dirección de los esfuerzos de la ENAPEA. La factibilidad de llevar adelante cambios en una política pública está fuertemente condicionada por las visiones que

sus actores estratégicos tienen acerca de la necesidad, oportunidad y factibilidad de éstos. Los tres aspectos mencionados tienen un fuerte consenso entre las personas consultadas y sin duda esto es también una oportunidad para tomar decisiones estratégicas.

A continuación, las recomendaciones son presentadas para cada una de las dimensiones estratégicas de la ENAPEA como una política pública: oportunidad y apoyo político; gobernanza, coordinación y fortalecimiento institucional; teoría del cambio y modelo de intervención; recursos; e interjurisdiccionalidad (vínculos entre niveles gubernamentales) e intersectorialidad.

V.1. Oportunidad y apoyo político

El escenario de la nueva gestión de gobierno presenta una **ventana de oportunidad para reconfigurar la ENAPEA**, recuperando los aprendizajes de los primeros cuatro años de implementación para alinearla con la visión y los objetivos del nuevo gobierno. En esta línea, resulta estratégico transmitir que la ENAPEA es una política clave para el desarrollo social, la equidad social, la igualdad de género y la integración social de las y los adolescentes.

En el marco de la nueva agenda de gobierno, podría plantearse un **“relanzamiento de la ENAPEA”** que no debería ser planteado como una “vuelta a empezar” o como “una nueva política” sino como la continuidad de una política pública que evoluciona hacia una nueva etapa, reconociendo los esfuerzos realizados y los logros alcanzados.

Podría presentarse ese relanzamiento como el inicio de una “etapa de consolidación de la ENAPEA”, organizada alrededor de un **Plan Estratégico ENAPEA 2020-2024**, articulado en torno a objetivos precisos, resultados esperados y metas comprometidas y con **apoyo político de alto nivel**.

Dado el impacto que las intervenciones de los sectores de **Salud y Educación tienen en la prevención del embarazo en la adolescencia**, en esta nueva etapa de la ENAPEA sería necesario lograr el **compromiso político del más alto nivel en estos sectores**. Adicionalmente y con el fin de gestar mayores apoyos políticos y generar acuerdos estratégicos para favorecer su implementación, la ENAPEA debería tener mayor visibilidad en el Consejo Nacional de Salud, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas y la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Por último, en el nivel local, deberían promoverse **acuerdos políticos más explícitos y específicos** a través de los cuales se reafirmen **compromisos recíprocos entre el nivel federal y el nivel estatal** al tiempo que se comprometan recursos financieros, humanos y técnicos para la implementación de la estrategia, y se establezcan metas explícitas a cumplir por cada uno de los actores sectoriales involucrados. Esta recomendación está fuertemente sustentada en la demanda explicitada, con amplio consenso, por los GEPEA quienes observan esta necesidad como un paso estratégico para la consolidación de la ENAPEA a nivel territorial. Dado que estos actores son quienes están “más cerca” de la implementación de las acciones de la estrategia debido a su contacto directo con las instituciones sectoriales en el territorio, su punto de vista resulta de particular relevancia para el fortalecimiento de la ENAPEA.

V.2. Gobernanza, coordinación y fortalecimiento institucional

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 cantidad y diversidad de perfiles institucionales dificulta su funcionamiento ejecutivo y diluye la capacidad rectora del GIPEA

como órgano de coordinación, de gestión central y de toma de decisiones estratégicas. Para la nueva etapa de la ENAPEA la estructura y el modelo de gestión en el nivel central debería reformularse con el objetivo de **visibilizar y fortalecer la autoridad del GIPEA como organismo de rectoría y coordinación.**

Complementariamente, es necesario definir el grado y tipo de compromiso, así como el rol de cada institución que forma parte del GIPEA, identificando sus funciones y responsabilidades para dar cumplimiento a los objetivos de la ENAPEA y, más concretamente, responder a los compromisos de gestión que se definan colectivamente. Actualmente, la participación de las instituciones sectoriales es muy disímil y las Secretarías de Salud y Educación -sectores clave para la implementación de la ENAPEA- no parecieran tener una participación e involucramiento acorde con la relevancia de su papel en la atención de esta temática.

Sería útil **crear un equipo de 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 el cumplimiento de los objetivos de la ENAPEA y, en particular para la gestión de la intersectorialidad y la gestión intergubernamental.**

El actual modelo de gestión se basa en dos niveles, federal y territorial y en cada uno de ellos se conforma una instancia de gobernanza con participación de múltiples actores (GIPEA y GEPEA). También se organiza la gestión con grupos de trabajo a nivel central (indicadores, erradicación del embarazo en niñas y adolescentes menores de 15 años, atención a los GEPEA). Para la próxima etapa de la ENAPEA sería necesario **fortalecer la autoridad y capacidades del nivel central como instancia rectora de la ENAPEA para lo cual se recomienda generar acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, acompañados de compromisos de seguimiento y monitoreo de la implementación de la estrategia en el territorio.**

En el nivel operativo, la gobernanza y coordinación requerirán de una **explícita planificación anual.** Esta es una demanda central de los GEPEA que contribuiría a dotar a la estrategia de una dinámica de compromisos y rendición de cuentas que actuarían como incentivos con amplias externalidades positivas para el trabajo en equipo, y la coordinación y eficiencia de las acciones sectoriales. Esta planificación anual deberá atender las particularidades de cada entidad federativa, pero bajo un **compromiso marco para dar cumplimiento a los objetivos y metas generales de la ENAPEA** para la nueva etapa.

La rectoría y coordinación también podrían fortalecerse con la implementación de un **programa de capacitación y asistencia técnica** más estructurado desde el nivel federal dirigido a los equipos de conducción de los GEPEA. Este programa sería una herramienta que respondería a una demanda expresada por Grupos Estatales en la encuesta aplicada en el marco de esta consultoría. También permitiría una mayor y mejor comunicación, así como la posibilidad de compartir buenas prácticas y de fomentar la asistencia técnica horizontal entre experiencias locales que puedan ser replicadas en otros territorios(municipios). La posibilidad de desarrollar estas acciones de modo virtual es una enorme oportunidad que no debería desaprovecharse, debido a que la pandemia ha sensibilizado muy positivamente a los agentes locales respecto de esta modalidad de trabajo.

Este programa podría contar con un **canal de comunicación permanente** (boletín o periódico ENAPEA con noticias, información estratégica, actividades modelo desarrolladas en las entidades federativas, recursos bibliográficos, etc.), un **curso virtual de inmersión y nivelación** sobre la problemática del embarazo en la adolescencia y las intervenciones

estratégicas de la ENAPEA, una **plataforma virtual en la que puedan ofrecerse cursos** sobre aspectos sustantivos de la estrategia, así como aspectos vinculados al manejo de la gestión de la política (monitoreo y rendición de cuentas, trabajo en equipo, liderazgo, etc.)

V.3. 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 da cuenta 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.

La teoría del cambio es una herramienta de análisis de los problemas, y de sus manifestaciones y líneas causales, que permite identificar las instancias donde es necesario intervenir y resulta fundamental para organizar y dar sentido político y operativo a una intervención compleja como la que es necesaria para prevenir el embarazo en la adolescencia. Esa es sin duda una **fortaleza de la ENAPEA** tal como está diseñada y ello es reconocido por todos los actores consultados, tanto a nivel federal como en los territorios.

Sin embargo, aún cuando esa visión de la ENAPEA es comprensiva e integral, no se identifican ni priorizan intervenciones clave que la evidencia muestra que actúan críticamente sobre los determinantes próximos del problema. Así, **la teoría del cambio no da cuenta de una priorización de intervenciones sectoriales, así como algunas estrategias intersectoriales que sería necesario impulsar. Todo ello dificulta organizar las responsabilidades sectoriales que competen a cada organismo de gobierno con el énfasis necesario.**

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 resulta clave intervenir sobre la prevención, la detección temprana y la atención intersectorial de los abusos y embarazos forzados en menores de 15 años. Esta problemática, particularmente crítica en el campo del embarazo en la adolescencia, demanda acciones para prevenir y abordar la violencia sexual en niñas y adolescentes, garantizar el acceso a la ILE por causal violación, fortalecer el cumplimiento de la NOM046, y garantizar medidas de protección integral para las niñas abusadas y con embarazos forzados, así como la acción de la justicia para la reparación civil y la persecución del delito penal.

La recomendación es que la ENAPEA focalice sus esfuerzos en un **conjunto básico y crítico de intervenciones** que afectan los determinantes próximos del embarazo en la adolescencia:

- **detección temprana del abuso sexual y el embarazo forzado,**
- **educación sexual integral en las escuelas y otros espacios comunitarios para captar a la población adolescente no escolarizada,**
- **consejería en salud sexual y reproductiva y dispensa de método anticonceptivos.**

Estas **intervenciones deberán ser modelizadas**, esto es, deberán explicitarse con claridad sus objetivos, su modalidad de implementación (cómo se harán las intervenciones) y los resultados que se esperan alcanzar con cada una de ellas. Esto permitirá promover su

implementación con un grado razonable de fidelización^{2,3} y de estándares de calidad, ambos necesarios para que las acciones resulten efectivas y se pueda medir el impacto de la estrategia de forma apropiada.

Por último, para cada uno de esos dispositivos deberán **comprometerse metas de cobertura** (porcentaje de servicios de salud que dispensan métodos anticonceptivos a adolescentes sin barreras de ningún tipo sobre total de servicios de salud); porcentaje de escuelas que se esperan cubrir con actividades de educación sexual integral; que se espera cubrir en un período determinado), **de resultados** (i.e. cantidad de docentes capacitados en educación sexual integral; cantidad de consejerías y métodos de larga duración dispensados) y **de impacto** (i.e. embarazos prevenidos, fecundidad adolescente temprana y tardía), conforme el plan de acción a corto y mediano plazo que se diseñe y los acuerdos políticos y compromisos de gestión que se establezcan con cada una de las entidades federativas.

V.4. Recursos

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

La gestión de la ENAPEA **no dispone de equipos técnicos con dedicación exclusiva y/o de tiempo completo 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 construir y fortalecer la visión y operación intersectorial y para cumplir con las metas comprometidas**.⁴ La metodología de trabajo necesaria para sostener un enfoque e implementación intersectorial requiere de espacios y tiempos de encuentro de los equipos técnicos que deben ser reconocidos, protegidos y apoyados.

En la próxima etapa de la ENAPEA debería fortalecerse su institucionalidad, **incluyendo recursos humanos a tiempo completo para su gestión técnica y operativa y para financiar actividades propias de la metodología de toma de decisiones de la intersectorialidad, así como también debería incluir recursos financieros para implementar intervenciones de naturaleza intersectorial que habrá que diseñar**.⁵

V.5. Intersectorialidad e cambio por intergubernamental

²Carroll, C., Patterson, M., Wood, S. et al. A conceptual framework for implementation fidelity. *Implementation Sci* 2, 40, (2007).

³ La fidelización en una intervención refiere al grado en que ha sido implementada según los estándares originalmente diseñados y propuestos.

⁴ 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

⁵ Para un aporte en materia de intervenciones de naturaleza intersectorial ver Implementación del Plan Nacional ENIA. Modalidad de intervención y dispositivos. Documento Técnico N 2, julio 2018. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/implementacion_del_plan_nacional_enia_documento_tecnico_nde_g2_-_julio_2018_-_modalidad_de_intervencion_y_dispositivos.pdf

El desafío de la intersectorialidad está vinculado con la coexistencia de lógicas, saberes, y *expertise* sectoriales que muchas veces compiten con la lógica integral y los objetivos agregados de una estrategia compleja y ambiciosa como la ENAPEA.⁶

En la implementación de una estrategia de esta naturaleza, deben administrarse múltiples tensiones y conflictos, y deben desandarse prácticas e incluso algunas visiones sobre el problema y su solución. Su complejidad hace que para obtener una coordinación efectiva son necesarios acuerdos formales apropiados, así como también son esenciales la conformación de redes de trabajo sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades con actores que construyen colectivamente sus concepciones sobre el sentido y las orientaciones de sus contribuciones particulares.⁷

Cuanto más integral es una política, en términos de los determinantes sobre los cuales interviene, los actores/sectores que involucra, los servicios/prestaciones que integra y los niveles de gobierno que compromete, más compleja es su gestión política y técnica, y también 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 pre-existentes, y su destino se juega en la capacidad de esas políticas sectoriales de hacer bien su tarea y también, en su disposición y dedicación para coordinar sus esfuerzos con otras políticas.**

En este sentido, se recomienda poner un particular foco en el fortalecimiento de la visión y la praxis intersectorial de la ENAPEA en la próxima etapa. La intersectorialidad no resulta de la sumatoria de acciones sectoriales enfocadas a una población o territorio. Ésta se plantea en **cuatro planos: la visión, el diseño, la gestión y el monitoreo**. La **visión** da cuenta de un entendimiento compartido acerca de la multidimensionalidad del problema y de sus soluciones, sólo posible con un trabajo de diseño compartido de la estrategia a implementar. En el **diseño**, la intersectorialidad se debe plantear en la integración de sectores para llevar adelante una intervención (i.e. mesas de trabajo intersectoriales para el seguimiento de casos de abuso sexual y embarazos forzados; o asesorías en salud en las escuelas que atienden la demanda espontánea y derivan a adolescentes a los servicios de salud). En la **gestión**, la intersectorialidad se juega en la conversación sistemática entre los actores institucionales quienes discuten problemas de implementación para encontrar soluciones. Y en el **monitoreo**, se consigue en la capacidad del sistema de información de relacionar acciones sectoriales en el marco de la teoría del cambio para encontrar patrones de factores sectoriales que conducen a resultados satisfactorios.

Lograr la coordinación intergubernamental es un desafío particularmente complejo en países con una organización política federal. La articulación de diversos niveles de gobierno impone barreras políticas, institucionales y de gestión para la consecución de objetivos. En este aspecto, los acuerdos políticos y compromisos de gestión son clave para alinear voluntades y esfuerzos, y para conseguir los resultados esperados.

⁶ Cunill-Grau, Nuria. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1), 5-46. Recuperado en 23 de noviembre de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&tlng=es.

⁷ 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.

La realidad de las entidades federativas es heterogénea y según refiere el relevamiento realizado en el marco de esta consultoría, su cuota de compromiso -producto de las dinámicas políticas y los marcos culturales de sus comunidades- no siempre es coincidente con los enfoques de la ENAPEA. 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 personas e instituciones 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 centralidad que tienen los sistemas de salud y de educación en la implementación de las respuestas necesarias para abordar la prevención del embarazo en la adolescencia es de vital importancia fortalecer el involucramiento de estos dos sectores el nivel central de la ENAPEA.

Para la nueva etapa de consolidación de la Estrategia podrían revisarse algunos aspectos del **modelo de gestión política-técnico-operativa**, intersectorial e intergubernamental.

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 se adhieren mediante la suscripción de un acuerdo firmado por los/las Gobernadores/as con el Gobierno a nivel 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, la institución local correspondiente al órgano de protección, 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 y la continuidad necesarias 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. Por medio 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 los recursos comprometidos para la implementación de la ENAPEA en el territorio, y las metas comprometidas por plazos para cada uno de los componentes e intervenciones priorizados para la nueva etapa.

c) **Mesa de gestión político institucional conformada por las más altas autoridades de las secretarías involucradas** que se prioricen para la nueva etapa con las funciones de establecer acuerdos políticos macro, realizar contactos con las autoridades de las entidades federativas para promover la estrategia a nivel local y destrabar posibles cuellos de botella o barreras político-institucionales.

d) **Coordinación técnico-operativa con un número reducido de integrantes** en representación de los programas/políticas sectoriales clave para la ENAPEA para diseñar el

plan de acción anual o bianual, 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** a cargo de:
 - diseñar y supervisar el sistema de indicadores de proceso, resultados e impacto;
 - estimar metas de cobertura para cada intervención priorizada;
 - elaborar informes de seguimiento y evaluación dirigidos a informar a los diversos actores político – institucionales; y
 - asistencia técnica a los equipos de los GEPEA para la gestión y el uso de la información para la toma de decisiones.

- b. **Desarrollo de lineamientos técnicos de apoyo a la implementación** de la estrategia para:
 - delinear los atributos centrales de cada intervención sectorial y su modalidad de implementación (i.e. contenidos de educación sexual que se darán en las capacitaciones a docentes y modalidad de capacitación y evaluación);
 - construir una visión compartida del problema y los aportes de cada intervención sectorial para su solución;
 - ofrecer orientaciones sobre buenas prácticas de los dispositivos; y
 - fortalecer la fidelidad de los dispositivos en la implementación de las intervenciones.

- c. **Gestión del conocimiento** para:
 - producción de estudios especiales sobre problemas específicos identificados en el proceso de implementación de la estrategia;
 - sintetizar la información disponible del contexto y del sistema de monitoreo de la ENAPEA para informar una estrategia de incidencia a nivel central y territorial para fortalecer la legitimación de la estrategia y orientar la estrategia comunicacional.

- d. **Gestión de la comunicación externa e interna** para:
 - diseñar mecanismos para la comunicación interna (boletín o periódico ENAPEA) que fortalezcan el compromiso con las metas comprometidas y la visión compartida sobre el problema y sus soluciones, y para difundir los alcances de la ENAPEA y sus resultados;
 - elaborar un plan de comunicación externa con producción de mensajes clave y piezas comunicacionales para los temas centrales de la estrategia (educación sexual, métodos anticonceptivos, acceso a la ILE y abuso sexual de NNA y embarazo forzado).

- 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.

VI. MENSAJE FINAL

El proceso de diseño e implementación de la ENAPEA ha marcado un antes y un después en el desarrollo de una **modalidad de trabajo interinstitucional e intersectorial desde**

un enfoque de género y perspectiva de derechos para abordar una problemática históricamente desatendida que convoca -por su propia naturaleza- a diversas políticas públicas.

Existe un camino recorrido en el que se cosechan logros y aprendizajes, insumos clave para orientar una reconfiguración de la ENAPEA para una nueva etapa. Los primeros años suelen ser difíciles para la implementación de una política pública, máxime cuando ésta propone nuevas formas de pensar e intervenir sobre un problema. La ENAPEA ha ido permeando el sistema gubernamental en sus diversos niveles, debe superar el momento de revisión en el contexto de un cambio de gestión de gobierno, y debe encaminarse hacia una **reconfiguración y profundización de sus líneas de acción**.

En esta nueva etapa, resulta necesario profundizar en la **construcción de acuerdos políticos más robustos** que se vean acompañados por garantías de compromisos sólidos a nivel de los gobiernos estatales.

Por otra parte, los **equipos técnicos merecen ser reconocidos en su trabajo y deben ser fortalecidos**. Para la nueva etapa de la ENAPEA es clave contar con una estructura que asista técnicamente a los equipos de las entidades federativas y monitoree los impactos específicos en cada línea de acción, y tenga la capacidad de utilizar la información del sistema de monitoreo para tomar decisiones en el corto plazo. Para esto se requiere de un equipo central institucionalizado, que gestione la estrategia y los vínculos en todo el territorio federal. Este “grupo motor” podría identificar desafíos para el trabajo intersectorial e intergubernamental, establecer procedimientos formales para destrabar cuellos de botella y conflictos, y elaborar documentos técnicos para orientar la implementación de la estrategia a nivel local.

Complementariamente, también los **equipos de gestión territoriales (GEPEA) deberán ser fortalecidos**, ofreciéndoles asistencia técnica sistemática, lineamientos para orientar la implementación de las intervenciones y para los aspectos vinculados a la gestión de la estrategia a nivel local y, también, apoyos políticos explícitos por parte de las autoridades locales del más alto nivel.

El apoyo material de la voluntad política es determinante. Es necesario que la ENAPEA **disponga de un presupuesto etiquetado** que asegure su gestión y monitoreo a nivel central, la implementación a nivel local 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.

Por último, la ENAPEA tiene un **enorme potencial como política pública innovadora** que debe ser apoyado por decisiones políticas de todas las políticas sectoriales involucradas que le den un decisivo aval, recursos financieros para sostenerla, y reconocimiento de sus cuadros técnicos.

VI. ANEXOS

ANEXO 1. GUÍA DE ENTREVISTA PARA INFORME GIPEA

IDENTIFICACIÓN

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

FRAMING EL PROBLEMA

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

EVALUACIÓN DISEÑO ENAPEA

10. ¿Cuál cree es la contribución central de la ENAPEA?
11. ¿Cuáles son los tres aspectos más positivos de la ENAPEA tal como está diseñada?
12. ¿Considera que hay algún déficit en el diseño de la ENAPEA?
13. ¿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

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

EVALUACIÓN GIPEA

19. ¿Cuál es su percepción respecto al funcionamiento del GIPEA?

20. ¿Cómo ha funcionado como espacio de coordinación?
21. ¿Cómo cree que se podría mejorar el funcionamiento del GIPEA?
22. ¿Cómo cree que podría fortalecerse la rectoría del gobierno federal respecto de las entidades federativas?

IMPLEMENTACIÓN DE LA ENAPEA

23. ¿Cuáles son los recursos con los que cuenta la ENAPEA?
24. ¿Cuáles líneas de trabajo de la ENAPEA son más fáciles de implementar? ¿Por qué resulta más sencillo?
25. ¿Cuáles las más difíciles? ¿Por qué motivos resultan más complejas?
26. ¿Cuál cree son los obstáculos principales para la articulación intersectorial?
27. ¿Cómo se podría mejorar la articulación intersectorial?
28. ¿Cuál cree son los obstáculos principales para la articulación intergubernamental?
29. ¿Cómo se podría mejorar la articulación intergubernamental?
30. ¿Qué lugar ocupa en la ENAPEA la participación de la sociedad civil, academia y organismos internacionales? ¿Qué aportes hacen a la ENAPEA?
31. ¿Qué rol considera que la institución que usted representa debería cumplir en la ENAPEA visto el perfil y sus competencias?
32. ¿Cuál sería la mejor forma de ejercer el liderazgo y que instituciones o personas podrían desempeñar ese papel?

ANEXO 2. PERSONAS ENTREVISTADAS PARA INFORME GIPEA

Nombre	Institución	Cargo
Mtra. Nayeli Edith Yoval Segura	Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE)	Directora de Coordinación Sectorial y Regional
Act. Yolanda Varela Chávez	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR)	Directora de Planificación Familiar
Lic. Eunice Tania Jiménez Romano	Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SE-SIPINNA)	Subdirectora de Enlace con Dependencias y Entidades de la APF
Lic. Adriana Soto Andalón	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)	Jefa de Departamento de Derechos Sociales
Mtra. Martha Clara Ferreyra Beltrán	INMUJERES	Directora General de Autonomía y Empoderamiento para la Igualdad Sustantiva
Lic. Ricardo A. Bucio Mújica	SE-SIPINNA	Secretario Ejecutivo
Dra. Silvia Jaquelina Ramírez Romero	Secretaría de Educación Pública (SEP)	Directora de Políticas para la Inclusión y la No Discriminación
Dra. Karla Berdichevsky Feldman	CNEGSR	Directora General
Arie Hoekman	Fondo de Población de las Naciones Unidas en México (UNFPA)	Representante en México UNFPA
Mtra. Gabriela Rivera Reyes	UNFPA	Asociada de SSR, Juventud y Poblaciones Vulnerables
Lic. Oriana López Uribe	Balance, A.C. (BALANCE)	Directora Ejecutiva
Mtra. Esperanza Delgado	Fundación Mexicana para la Planeación Familiar, A.C. (MEXFAM)	Directora de Relaciones Interinstitucionales y Advocacy

Dra. María de la Cruz Muradás Troitiño	Secretaría General del Consejo Nacional de Población (SGCONAPO)	Directora General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva
Mtra. Eloina Meneses Mendoza	SGCONAPO	Directora de Estudios Sociodemográficos
Dra. Nadine Gasman Zylbermann	Instituto Nacional de las Mujeres	Presidenta del INMUJERES
Mtra. Aura Ibett Gutiérrez	INMUJERES	Directora de Desarrollo Sostenible y Derechos Sociales de las Mujeres del Instituto Nacional de las Mujeres
Dra. Patricia Uribe Zúñiga	INMUJERES	Secretaria Ejecutiva del INMUJERESs
Mtra. Gabriela Rodríguez Ramírez	SGCONAPO	Secretaria General del CONAPO
Mtra. María Carmen Álvarez Juárez/ Lic. Claudia Espinosa	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).	Directora de Atención a mujeres indígenas y afroamericanas
Mtra. Dinorah A. Ugalde Reza*	Secretaría de Educación Pública (SEP)	Directora General Adjunta de Igualdad de Género y Programas Transversales
Mtra. Adriana Aguilar Flores	INMUJERES	Subdirectora de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
Lic. Valeria Vásquez Vásquez/	Elige Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C. (ELIGE)	Directora General
Lic. Guillermo Rafael Santiago Rodríguez	IMJUVE	Director General

ANEXO 3. MATRIZ DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Estrategia 1: Articulación política

ESTRATEGIA 1: ARTICULACION POLITICA							
Coordinar el desarrollo de un modelo de gestión, organización y ejecución de la intersectorialidad para la prevención del embarazo en adolescentes y la erradicación del embarazo en menores de 15 años.							
	LINEAS DE ACCION	ACCIONES PUNTUALES	INSTITUCIONES RESPONSABLES	RECURSOS DISPONIBLES/Necesarios	RESULTADOS / METAS COMPROMETIDAS	INDICADORES PROCESO PARA SEGUIMIENTO DE RESULTADOS / METAS COMPROMETIDOS	
1.1.	Institucionalizar la ENAPEA a través de un instrumento normativo de la más alta jerarquía en el esquema institucional del gobierno federal	Publicar la ENAPEA en el Diario Oficial de la Federación	SESIPINNA Coordinación Ejecutiva				
		Definir los términos de referencia de cada uno de las instancias del nuevo andamiage institucional	IMJUVE				
		Delimitar un plan de trabajo multiannual para el GIPEA, que contenga un marco de monitoreo alineado con el Plan de Monitoreo de la ENAPEA y que incluya los roles y responsabilidades de cada una de las instancias que componen el andamiage institucional.	IMJUVE				
1.2.	Conformar mesa de conducción política intersectorial / gestión político-institucional de la ENAPEA y pautar modalidad de funcionamiento	Impulsar los dispositivos de gobernanza común o convenios entre niveles gubernamentales que permitan la concertación entre lo federal-estatal-municipal.	Coordinación Ejecutiva				
		Impulsar a nivel nacional, estatal y municipal la participación coordinada de todas las áreas involucradas en la ENAPEA en cada una de las instituciones que integran el GIPEA, a efecto de potenciar los resultados.	SeSIPINNA, no queda claro Coordinación Ejecutiva				
		Vincular con otros programas sociales y todos los que derivan del PND y los respectivos programas presupuestarios.	Coordinación Ejecutiva				
		Promover la creación de GUMPEA en municipios de las entidades prioritizadas e impulsar su coordinación con los GEPEA.	IMJUVE				
		Identificar los programas y estrategias nacionales prioritarias que pueden vincularse con la ENAPEA y delinear al menos dos acciones de vinculación en conjunto con los GUMPEA y los GEPEA prioritizados	IMJUVE				
1.3.	Conformar mesa técnico-operativa de implementación y pautar modalidad de funcionamiento	Establecer acciones vinculantes con las acciones en torno a la contingencia del COVID 19.	Coordinación Ejecutiva				

to

Estrategia 2: Implementación territorial

ESTRATEGIA 2: IMPLEMENTACION TERRITORIAL								
Dinamizar la implementación de la ENAPEA a nivel territorial en enfocada en 4 estrategias (ámbitos) de intervención prioritarias: educación integral de la sexualidad, servicios de salud amigables, movilización (participación) comunitaria y familiar, y campañas de comunicación social								
LÍNEAS DE ACCIÓN	GRUPO ETARIO		ACCIONES PUNTUALES		ACCIONES PUNTUALES REVISADAS y CONSULTAS	esta a las revisiones y consultas	DESCRIPCION DE LA ACCION / CÓMO SE HARÁ?	*INSTITUCIONES RESPONSABLES (den a todas las involucr
2.1. Fortalecer acciones de prevención y atención de la violencia y el abuso sexual en niñas, niños y adolescentes con especial atención en las zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas y de contexto migrante (Obj. 2, Línea 5)	Menores 15 años	2.1.1.	Implementar la "Ruta para la Atención y Protección de Niñas y Adolescentes Madres y/o Embarazadas menores de 15 años (NAME)".	SE SIPINNA	Implementar Ruta para la Atención y Protección de Niñas y Adolescentes Madres y/o Embarazadas menores de 15 años (NAME) en servicios de salud XXXX Faltaria integrar en la ruta de acción el componente de discapacidad	La ruta es integral, se busca implementar en más que instancias de salud (ver anexo). En ella se puede adaptar o considerar el componente de discapacidad - consultar con SE SIPINNA en		SE-SIPINNA Subgr de menores de 15 años GEPEA
	Menores 15 años		Protocolo para identificación y referencia de niñas con sospecha de violencia sexual, alineados a lo propuesto por el PIPASE VM 2020-2024 y el PROPIANAPINNA 2020-2024 así como el PROIGUALDAD 2020-2024 (las acciones puntuales 2.3, 6 y 4.4.5 del Programa Sectorial de Educación lo contempla	SE SIPINNA	Implementar protocolo para identificación y referencia de niñas con sospecha de violencia sexual. COMO SE LLAMA PROTOCOLO, DONDE HAY QUE IMPLEMENTARLO. Diseño que contemple la diversidad territorial y las redes con las que se cuenta. Establecer cada cuanto tiempo se mide la efectividad y se ajusta.			SaludSEP
			Formación en EIS a NNA en edades tempranas.					
	Menores 15 años		Coordinación con DIF Estatal/Municipal (equipos multidisciplinarios) para identificación y referencia de niñas embarazadas a centros de salud y hospitales para la atención integral correspondiente.		ESTO NO ES LO MISMO QUE ACCIÓN 2.2.1? O ESTÁ INCLUIDO EN ESA RUTA QUE SE MENCIONA?	No identifica 2.2.1		SaludDIF
	Menores 15 años		Seguimiento de niñas atendidas		QUE QUIERE DECIR SEGUIMIENTO? HABRÍA QUE IDENTIFICAR MEJOR LA ACCIÓN	Sugiero eliminar si no se le ve utilidad		SaludDIF
	15 a 19 años		Seguimiento de adolescentes atendidas		COLAPSARÍA ESTA ACCION CON LA DE ARRIBA	Sugiero eliminar si no se le ve utilidad		SaludDIF
	Menores 15 años		Programa Caravanas por la Justicia Cotidiana, a fin de sensibilizar y promover la denuncia de denunciar delitos de abuso sexual y violencia familiar, en distintos municipios	UNFPA	ESTA ES UNA ACCIÓN DE SENSIBILIZACIÓN DE LA COMUNIDAD?? CUAL ES LA ACCION PUNTUAL QUE SE PROPONE?? Tal vez pueda ser una actividad que articule con comunicación por la visibilidad.	Poner en marcha el Programa Caravanas por la Justicia Cotidiana, a fin de denunciar delitos de abuso sexual y		

ANEXO 4. AGENDA Y PARTICIPANTES REUNIÓN PLANEACIÓN ESTRATÉGICA ALTO NIVEL

Agenda

**ENAPEA 2020-2024:
REUNIÓN DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA
SESIÓN DE ALTO NIVEL**

Fecha: 13 de agosto

Horario: 12:00 – 14:30 hrs. MEX/ 15:00 -17:30 hrs. ARG

Reunión vía plataforma de Videoconferencia Webex:
<https://videoconferencia.telmex.com/j/1230779331?pwd=NWVlaVRxTmhJRXBDQzA5WllweTF3QT09>

<https://segob.webex.com/segob-sp/j.php?MTID=mc5cfa01ef87ea0193ddbfb194187e327>

Objetivo

Fortalecer el diálogo, el compromiso y los acuerdos programáticos entre actores político-institucionales de la ENAPEA.

Se considera que en este primer taller participen las personas titulares de las siguientes instituciones:

1. Dra. Patricia Uribe, Secretaria Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)
2. Lic. Ricardo Bucio, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SE-SIPINNA)
3. Dra. Karla Berdichevsky, Directora General del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR)
4. Lic. Guillermo Santiago, Director General del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE)
5. Dr. Juan Pablo Arroyo Ortiz, Subsecretario de Educación Media Superior (SEMS/SEP)
6. Dra. Dinorah Ugalde SEP-Directora General Adjunta de Igualdad de género y programas transversales, SEP
7. Sr. Arie Hoekman, Representante en México y Director de país en Cuba y República Dominicana del Fondo de Población de la Naciones Unidas (UNFPA)
8. Mtra. Gabriela Rodríguez, Secretaria General del Consejo Nacional de Población (SGCONAPO)

Equipo de apoyo

Consultores/as: Silvina Ramos, Mariana González, Alfonso Martínez

Equipo técnico: Maricruz Muradás, SGCONAPO

Moderadora de la reunión: Nasheli Noriega, SGCONAPO

Sistematización y toma de acuerdos: Aura Gutiérrez, INMUJERES; Nasheli Noriega SGCONAPO

Captura de imágenes para difusión en redes: Karla Hernández, SGCONAPO

Resultados esperados

- Establecer acuerdos estratégicos acerca del modelo de determinantes que componen la teoría del cambio de la fase de fortalecimiento y reorganización de la ENAPEA 2020-2024.
- Acordar las líneas de trabajo y acciones sectoriales e intersectoriales prioritarias para implementar la ENAPEA 2020-2024.
- Fortalecer los recursos técnicos y financieros, así como las estrategias para garantizar la implementación de la Estrategia y su sostenibilidad.

México	Argentina	Sesiones	Responsables
11:40-11:50	14:40-14:50	Ingreso a la plataforma, apertura del taller	Todas(os) las(os) participantes
11:50-12:00	14:50-15:00	Inicio del Taller Bienvenida y saludos	Mtra. Gabriela Rodríguez, SGCONAPO Dra. Patricia Uribe, INMUJERES Sr. Alfonso Martínez, EUROSOCIAL
12:00-12:10	15:00 – 15:10	Presentación de objetivos, participantes y metodología de la reunión	Mtra. Nasheli Noriega, SGCONAPO
12:10-12:25	15:10 – 15:25	Determinantes e impacto y del embarazo de adolescentes en México	Dra. Maricruz Muradás, SGCONAPO
12:25-12:35	15:25-15:35	Lecciones aprendidas en la prevención local del embarazo adolescente.	Dra. Patricia Uribe, INMUJERES
12:35-12:50	15:35 – 15:50	Lecciones aprendidas de la evaluación externa de la ENAPEA: Principales resultados.	Mag. Mariana González Pírez, EUROSOCIAL
12:50-13:00	15:50-16:00	Bases para la ENAPEA 2020-2024	Mtra. Gabriela Rodríguez, SGCONAPO
13:00-14:05	16:00 – 17:05	Identificación de acciones prioritarias sectoriales e intersectoriales para la ENAPEA 2020-2024	Mag. Silvina Ramos, Mag. Mariana González; Expertas EUROSOCIAL
14:05-14:15	17:05 – 17:15	Acuerdos y próximos pasos	Mtra. Gabriela Rodríguez, SGCONAPO;

México	Argentina	Sesiones	Responsables
			Dra. Patricia Uribe, INMUJERES

Participantes

B. Información de los participantes y asistentes a la reunión
Dependencia: SG del Consejo Nacional de Población
<ul style="list-style-type: none"> Gabriela Rodríguez. Secretaria General del CONAPO María de la Cruz Muradás Troitiño. Directora General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva Gabriela Mejía Paillés. Directora de Estudios Sociodemográficos Nasheli Noriega Izquierdo. Directora de Coordinación Interinstitucional e Intergubernamental María Felipa Hernández López. Subdirectora de Salud Reproductiva y Grupos Especiales
Dependencia: INMUJERES
<ul style="list-style-type: none"> Aura Gutiérrez Zarate, Directora de Desarrollo Sostenible y Derechos Sociales de las Mujeres Adriana Aguilar Flores, Subdirectora de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente Adriana Soto. Jefa de Departamento
Dependencia: EUROsociAL (Consultoras)
<ul style="list-style-type: none"> Silvina Ramos, consultora Mariana González, consultora
Dependencia: Secretaría de Salud- CNEGSR
<ul style="list-style-type: none"> Karla Berdichevsky Feldman. Directora General Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva Yolanda Varela Chávez. Directora de Planificación Familiar Erika Troncoso, Directora de Violencia Intrafamiliar Mayra M. Torres Chaires, Subdirectora de Salud Sexual y Reproductiva
Dependencia: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SE SIPINNA)
<ul style="list-style-type: none"> Eunice Tania Jiménez Romano, Directora de Convenios Jovita Aguilar Ponce. Jefe de Departamento de Instancias Privadas Julia Pantoja.
Dependencia: SEP
<ul style="list-style-type: none"> Dinorah A. Ugalde Reza. Coordinadora de Igualdad de Género y Programas Transversales de la Secretaría de Educación Pública

<ul style="list-style-type: none"> • Silvia J. Ramírez Romero, Directora de Políticas para la Inclusión y No Discriminación en la Coordinación de Igualdad de Género y Programas Transversales de la Unidad de Administración y Finanzas de la SEP • Claudia I. Gaona Salado. Directora de implementación de proyectos y/o estrategias de aprendizaje socioemocional y convivencia escolar de la SEMS-SEP
Dependencia: IMJUVE
<ul style="list-style-type: none"> • Diego Roberto Guerrero Ruiz, Jefe de Departamento en el IMJUVE
Dependencia: UNFPA
<ul style="list-style-type: none"> • Gabriela Rivera. Oficial Nacional de SSR, adolescentes y grupos vulnerables.
Dependencia: SNDIF
<ul style="list-style-type: none"> • Dulce María Mejía Cortés. Directora General de Representación Jurídica y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la PFPNNA del SNDIF • Lilia Lucía Aguilar Cortés, Titular de la Unidad de Administración y Finanzas del SNDIF y encargada de la Unidad de Atención a Población Vulnerable
Dependencia: INSP
<ul style="list-style-type: none"> • Aremis Villalobos. Directora de Salud Reproductiva
Dependencia: CONADIC
<ul style="list-style-type: none"> • Beatriz Paulina Vázquez Jaime - Médico Especialista en Psiquiatría Infantil y de la Adolescencia - Servicios de Atención Psiquiátrica • Edén Sánchez, Médico Psiquiatra especialista en Adicciones, en representación de la CONADIC y Servicios de Atención Psiquiátrica
Dependencia: Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
<ul style="list-style-type: none"> • Oliver Castañeda Correa, Director General de Coordinación y Políticas

ANEXO 5. AGENDA Y PARTICIPANTES REUNIÓN PLANEACIÓN ESTRATÉGICA MESA TÉCNICA

**ENAPEA 2020-2024:
REUNIÓN DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA
SESIÓN TÉCNICA**

Fecha: 10 de septiembre

Horario: 12:00 – 14:30 horas. MEX/ 15:00 -17:30 horas. ARG

Plataforma: Webex

<https://segob.webex.com/segob-sp/j.php?MTID=m187222d1d4136b3b0df50899c00335ff>

Objetivo

Fortalecer el diálogo, el compromiso y los acuerdos programáticos entre actores político-institucionales de la ENAPEA.

Participantes

INMUJERES
SEP
SE-SIPINNA
CNEGSR
IMJUVE
SGCONAPO
UNFPA
SNDIF
INSP
INPI
CONADIC

Resultados esperados

- Repasar estrategias y acciones puntuales
- Definir actividades puntuales y decisiones de la Estrategia 2

Agenda

Hora	Sesiones	Responsables
11:50-12:00	Ingreso a la plataforma	Todas(os) las(os) participantes
12:00-12:10	Inicio de la sesión. Bienvenida y saludos	Mtra. Gabriela Rodríguez, SGCONAPO
12:10-12:20	Presentación de objetivos, participantes y metodología de la reunión	Mtra. Nasheli Noriega, SGCONAPO
12:20-12:35	Lecciones aprendidas de la evaluación externa de la ENAPEA	Mag. Mariana González, Consultora
12:35-12:55	Revisión matriz	Mag. Silvina Ramos, Consultora
12:55-14:55	Definición de actividades sectoriales e intersectoriales para la ENAPEA 2020-2024	Mag. Silvina Ramos y Mag. Mariana González, Consultoras
13:55-14:10	Acuerdos y próximos pasos	SGCONAPO INMUJERES

Participantes

<ul style="list-style-type: none"> B. Información de los participantes y asistentes a la reunión
<p>Dependencia: SG del Consejo Nacional de Población</p> <ul style="list-style-type: none"> Gabriela Rodríguez. Secretaria General del CONAPO María de la Cruz Muradás Troitiño. Directora General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva Nasheli Noriega Izquierdo. Directora de Coordinación Interinstitucional e Intergubernamental Iliana Zárate Gutiérrez, Subdirectora de Coordinación Estatal y Municipal Gabriela Mejía Paillés. Directora de Estudios Sociodemográficos María Felipa Hernández López. Subdirectora de Salud Reproductiva y Grupos Especiales
<p>Dependencia: INMUJERES</p> <ul style="list-style-type: none"> Aura Gutiérrez Zarate, Directora de Desarrollo Sostenible y Derechos Sociales de las Mujeres Adriana Aguilar Flores, Subdirectora de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente Verónica González Márquez, Jefa de Departamento de los Derechos Sexuales y Reproductivos
<p>Dependencia: Secretaría de Salud</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Yolanda Varela Chávez. Directora de Planificación Familiar • Georgina Amina Aquino Pérez. Subdirectora de Atención a la Violencia
<p>Dependencia: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Eunice Tania Jiménez Romano, Directora de Convenios • Jovita Aguilar Ponce. Jefe de Departamento de Instancias Privadas
<p>Dependencia: SEP</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Dinorah A. Ugalde Reza. Coordinadora de Igualdad de Género y Programas Transversales • Silvia J. Ramírez Romero, Directora de Políticas para la Inclusión y No Discriminación en la Coordinación de Igualdad de Género y Programas Transversales de la Unidad de Administración y Finanzas
<p>Dependencia: IMJUVE</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Guillermo Santiago. titular del Instituto Mexicano de la Juventud • Nayeli Edith Yoval Segura. Directora de Coordinación Sectorial y Regional • Diego Roberto Guerrero Ruiz, Jefe de Departamento
<p>Dependencia: UNFPA</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Gabriela Rivera. Oficial Nacional de SSR, adolescentes y grupos vulnerables
<p>Dependencia: SNDIF</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Dulce María Mejía Cortés. Directora General de Representación Jurídica y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la PFPNNA • Lilia Lucía Aguilar Cortés, Titular de la Unidad de Administración y Finanzas del SNDIF y encargada de la Unidad de Atención a Población Vulnerable
<p>Dependencia: INSP</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Aremis Villalobos. Directora de Salud Reproductiva
<p>Dependencia: CONADIC</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Evalinda Barrón Velázquez. Directora de Vinculación y Coordinadora Técnica de la Estrategia para la prevención de adicciones, “Juntos por la paz”
<p>Dependencia: Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes SNDIF</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Oliver Castañeda Correa, Director General de Coordinación y Políticas de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes • Ana María Arenas Ballester. Subdirectora de Desarrollo de Contenidos y Prevención
<p>Dependencia: Secretaría de Salud</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Juan Manuel Quijada Gaytán. Director General de Servicios de Atención Psiquiátrica

ANEXO 6. ENCUESTA A LOS GEPEA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

CAMPOS DE IDENTIFICACIÓN

- a. Entidad Federativa:
- b. Responsable de completar las preguntas:
- c. Cargo de la persona responsable de completar las preguntas:
- d. Fecha de entrega de la encuesta a la GIPEA:

PREGUNTAS PARA INCORPORAR EN LA ENCUESTA

1. ¿Cuáles son los tres logros más importantes de la implementación de la ENAPEA en esta entidad federativa?
2. ¿Cuáles son los tres obstáculos más importantes en la implementación de la ENAPEA en esta entidad federativa?
3. ¿Cómo ha resultado el vínculo de este GEPEA con el GIPEA? *Por favor señale tanto los aspectos positivos como los negativos e identifique qué aspectos deberían modificarse a futuro.*
4. ¿Cómo podría mejorarse el funcionamiento del GEPEA en esta nueva etapa?
5. ¿Cuáles cambios son necesarios en esta nueva etapa de la ENAPEA. *Por favor señale los tres más importantes.*