



UNICEF México

Evaluación de la meta 2 del FOBAM: “Impulsar espacios de participación y fortalecimiento de liderazgos de niñas y adolescentes” en derechos sexuales y reproductivos

Informe final
8 de diciembre de 2022

Equipo de Evaluación:

Silvia Salinas, Coordinadora

Fátima López, Especialista Sectorial

María René Tapia, Especialista en e-learning, herramientas digitales y diseño

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	5
1. CONTEXTO Y ANTECEDENTES	11
1.1. Ser adolescente en México	11
1.2. Esbozo sobre embarazo adolescente y los derechos sexuales y reproductivos en México	11
1.3. La respuesta de la comunidad internacional e institucionalidad pública en México	14
1.4. La contribución de UNICEF	15
2. OBJETO DE EVALUACIÓN	17
2.1. Marco programático	17
2.2. Teoría de Cambio reconstruida	20
2.3. Balance desde la Teoría de Cambio (herramienta para el análisis)	24
2.4. Actores principales y destinatarias de la iniciativa	25
2.5. Recursos invertidos	25
3. PROPÓSITO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	26
4. MARCO DE LA EVALUACIÓN	30
4.1. Criterios y preguntas de evaluación	30
4.2. Enfoques transversales y operacionalización	31
5. METODOLOGÍA	34
5.1. Diseño metodológico	34
Fuentes de información	35
Diseño muestral	35
Métodos y herramientas de recolección de información	36
Análisis de evaluabilidad y limitantes de la evaluación	37
Limitaciones y medidas de mitigación	39
Análisis de los datos	39
Diseminación de la evaluación	40
5.2. Normas de evaluación y consideraciones éticas	41
6. CONTROL DE CALIDAD	42
7. HALLAZGOS	43
7.1. Respuesta a la pregunta de evaluación 1 (Relevancia)	43
7.2. Respuesta a la pregunta de evaluación 2 (Relevancia)	50
7.3. Respuesta a la pregunta de evaluación 3 (Eficacia)	52
7.4. Respuesta a la pregunta de evaluación 4 (Eficacia)	60
7.5. Respuesta a la pregunta de evaluación 5 (Eficacia)	66
7.6. Respuesta a la pregunta de evaluación 6 (Eficacia)	71
7.7. Respuesta a la pregunta de evaluación 7 (Eficacia)	73
8. CONCLUSIONES	77
9. LECCIONES APRENDIDAS	79
10. RECOMENDACIONES	80

ANEXOS

- Anexo 1 – Términos de Referencia
- Anexo 2 – Detalle de la conformación de las ELA por Estado (gestiones 2020 y 2021)
- Anexo 3 – Matriz de la Evaluación
- Anexo 4 – Documentos revisados
- Anexo 5 – Cronograma y ruta propuesta para el trabajo de campo
- Anexo 6 – Descripción detallada del trabajo de campo
- Anexo 7 – Listas de personas entrevistadas
- Anexo 8 – Detalle de la participación de partes interesadas en la evaluación
- Anexo 9 – Métodos de recopilación de información
- Anexo 10 – Instrumentos de recolección y sistematización de información
- Anexo 11 – Matriz de análisis de evaluabilidad
- Anexo 12 – Limitaciones y medidas de mitigación
- Anexo 13 – Fichas Estudios de Caso
- Anexo 14 – Resultados de encuestas aplicadas
- Anexo 15 – Protocolos de protección
- Anexo 16 – Modelos de formularios de consentimiento informado
- Anexo 17 – Composición, Términos de Referencia del Comité de Ética y Resultados de la Revisión Ética
- Anexo 18 – Cronograma general de la evaluación

TABLAS

Tabla 1: Características de las entidades priorizadas para el apoyo directo de UNICEF a las ELA	16
Tabla 2: Síntesis del análisis del cumplimiento de la TdC reconstruida	24
Tabla 3: Presupuesto Meta 2 del FOBAM para las ELA por entidad federativa, 2020-2021	25
Tabla 4: Usuarios, participación y usos de la evaluación	28
Tabla 5: Preguntas de Evaluación	30
Tabla 6: Síntesis del análisis de evaluabilidad y medidas de mitigación	37
Tabla 7: Productos de difusión	40
Tabla 8: Cuadro comparativo sobre la implementación de las ELA en las entidades federativas de los estudios de caso	53
Tabla 9: Clasificación temática de contenidos impartidos en las ELA	55
Tabla 10: Síntesis del análisis del cumplimiento de la TdC reconstruida (pregunta 3)	59
Tabla 11: Síntesis del análisis del cumplimiento de la TdC reconstruida (pregunta 4)	65
Tabla 12: Síntesis de datos de implementación de las ELA	66
Tabla 13: Síntesis del análisis del cumplimiento de la TdC reconstruida (pregunta 5)	70
Tabla 14: Síntesis del análisis del cumplimiento de la TdC reconstruida (pregunta 6)	72
Tabla 15: Síntesis del análisis del cumplimiento de la TdC reconstruida (pregunta 7)	74

GRÁFICOS

Gráfico 1: El proceso de las Escuelas de Liderazgo Adolescente	20
Gráfico 2: Teoría de Cambio reconstruida - ELA niñas y mujeres adolescentes	22
Gráfico 3: Teoría de Cambio reconstruida - ELA mixtas	23
Gráfico 4: Partes interesadas consultadas (%)	36
Gráfico 5: Participación por método aplicado (%)	37
Gráfico 6: Motivaciones a participar en las ELA	43
Gráfico 7: Apreciación general sobre contenidos, contextualización y modalidad de las ELA	46
Gráfico 8: Nivel de aprendizajes de las/los participantes de las ELA	61
Gráfico 9: Cambios percibidos por las participantes de las ELA	63
Gráfico 10: Cambios percibidos en las participantes de las ELA,	64
Gráfico 11: Cambios en los participantes varones de las ELA	69
Gráfico 12: Cambios percibidos en los participantes varones (Oaxaca)	70
Gráfico 13: Cambios percibidos por las adolescentes en la participación en sus entornos, como resultado de las ELA	71
Gráfico 14: Cambios percibidos en la participación de las adolescentes como resultado de las ELA.	72
Gráfico 15: Cambios en el entorno promovidos por participantes varones como resultado de las ELA	73

CUADROS

Cuadro 1: Síntesis metodológica	6
Cuadro 2: Objetivos de la ELA 2020	19
Cuadro 3: Sectores considerados para recoger información de acuerdo al enfoque de derechos	35
Cuadro 4: Contenidos de las ELA (2021)	44
Cuadro 5: Fin y propósito de la ENAPEA	50

ACRÓNIMOS

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CDMX	Ciudad de México
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
EFLA	Escuelas de Fortalecimiento de Liderazgos Adolescentes
EIS	Educación Integral en Sexualidad
ELA	Escuelas de Liderazgos Adolescentes
ENADID	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
ENAPEA	Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
FOBAM	Fondo para el Bienestar y el Avance de las Mujeres
GEPEA	Grupo Estatal para la Prevención del Embarazo en Adolescentes
GEROS	Global Evaluation Reports Oversight System Sistema de Supervisión de Informes de Evaluación Global
ILE	Interrupción Legal del Embarazo
IMEF	Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
IMM	Instituto de las Mujeres para el Estado de Morelos
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
LACRO	<i>Regional Office for Latin America and the Caribbean</i> Oficina Regional para América Latina y el Caribe
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
NIA	Necesidades Insatisfechas de Anticoncepción
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
NOM	Norma Oficial Mexicana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
SGCONAPO	Secretaría General del Consejo Nacional de Población
SMM	Secretaría Municipal de las Mujeres
TdC	Teoría de Cambio
TDE	Theory-Driven Evaluation Evaluación Basada en la Teoría
TdR	Términos de Referencia
TFA	Tasa de Fecundidad Adolescente
UFE	Utilization-Focused Evaluation Enfoque Centrado en el Uso
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VCMNA	Violencia Contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes

RESUMEN EJECUTIVO

CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El **embarazo adolescente** se ha catalogado como un **problema social y económico** que también implica una **problemática de salud pública**. En México, este fenómeno ha cobrado creciente importancia en los últimos años considerando que un 23% de las y los adolescentes inician su vida sexual entre los 12 y los 19 años. En tanto que la tasa de fecundidad por cada mil niñas de 10 a 14 años aumentó de 2.01 para 2014, a 2.28 para 2018 (UNFPA, 2020). Es importante destacar que **muchos de los embarazos adolescentes no son planificados**. Al respecto, en el país, 77 de cada 1,000 adolescentes son madres y, en el 48% de los casos, el embarazo no fue planeado (UNICEF, 2021).

Entre las **principales causas inmediatas y subyacentes** del embarazo en niñas y adolescentes, destacan la violencia sexual, el matrimonio infantil y las uniones tempranas, el proyecto de vida dependiente y el ejercicio no planificado de la sexualidad; entre las causas estructurales se encuentran la desigualdad económica, social y de género, la vulneración del estado laico, la cultura adulto-céntrica, el marco jurídico ambiguo, la fragmentación del sistema de salud y la impunidad y no aplicación de la ley (SEGOB, 2018).

En respuesta a esta problemática, en 2017 se diseñó e implementó la primera y entonces llamada **Escuela de Fortalecimiento de Liderazgos Adolescentes (EFLA)**, impulsada por INMUJERES de la Ciudad de México (ahora Secretaría de las Mujeres) y UNICEF. Esta **se replicó dos años consecutivos** (primera fase) **y se escaló al estado de Chihuahua**. En enero de 2020, se firmó un **Memorándum de Entendimiento** entre UNICEF e INMUJERES a nivel federal, con el propósito de **impulsar y fortalecer las EFLA** como acciones que aseguran la protección y el libre ejercicio de los derechos de las niñas y las adolescentes (UNICEF, 2021). Esta alianza logró que **el modelo se escalara a las 32 entidades federativas**; la iniciativa ahora titulada **Escuelas de Liderazgo Adolescente** se convirtió en la **meta 2 del Fondo para el Bienestar y el Avance de las Mujeres (FOBAM)** en 2020 y 2021, bajo el título “Impulsar espacios de participación y fortalecimiento de liderazgos de niñas y adolescentes” (segunda fase).

PROPÓSITO

Esta evaluación tuvo como propósito **analizar la implementación de la iniciativa “Escuela de Liderazgo Adolescente (ELA)**, como un modelo educativo no formal para promover los derechos de las niñas y adolescentes, desarrollada en alianza entre UNICEF México e INMUJERES entre 2020 y 2021, en **el marco de la Meta 2 del FOBAM** “Impulsar espacios de participación y fortalecimiento de liderazgos de niñas y adolescentes” en derechos sexuales y reproductivos. A partir de la valoración de la relevancia y eficacia de la iniciativa, se busca **contar con información relevante para su futuro diseño y ejecución**, considerando como insumos, los resultados y el desempeño que ha tenido la intervención hasta el momento. Para fortalecer la programación o esfuerzos futuros, también se ha buscado **identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones** concretas, particularmente sobre acciones o estrategias que eventualmente se pudieran desarrollar de manera complementaria.

Se identificaron como usuarias/os previstas/os de la evaluación a las instancias implicadas directamente con la iniciativa, a socios gubernamentales (INMUJERES, IMEF, GIPEA, GEPEA), a UNICEF México y UNICEF LACRO; así como otros aliados estratégicos y las propias niñas y adolescentes participantes.

METODOLOGÍA

La evaluación tuvo dos enfoques referenciales: la **evaluación basada en la teoría y la evaluación centrada en la utilización**. La recopilación de datos se basó en una **combinación de métodos** que generaron datos tanto cualitativos como cuantitativos. Las técnicas aplicadas fueron tanto presenciales como virtuales. Para el análisis se aplicaron **técnicas de triangulación** y se compararon los resultados de diferentes fuentes de datos para líneas de investigación específicas. También se utilizaron los enfoques de derechos humanos, de género, interseccional y ciclo de vida.

Cuadro 1: Síntesis metodológica



PRINCIPALES HALLAZGOS

❖ RELEVANCIA

Pregunta 1. ¿En qué medida las ELA y sus contenidos han sido relevantes para el desarrollo positivo de las y los adolescentes, y han respondido a sus necesidades, problemáticas e intereses, tomando en cuenta los contextos particulares?

Hallazgo 1: De manera general, las ELA y sus contenidos han sido relevantes para el desarrollo positivo de las y los adolescentes y han respondido a sus necesidades, motivaciones y contextos. La heterogeneidad en las formas de implementación amerita recuperar buenas prácticas para guiar hacia adelante procesos metodológicos de adaptación más estandarizados.

Hallazgo 2: Si bien la modalidad virtual fue pertinente como alternativa frente a la pandemia del COVID-19, y permitió un alcance geográfico amplio en varias entidades federativas, presentó desafíos en contextos con poblaciones vulnerables (rurales, indígenas, afroamericanas) y con una brecha digital significativa.

Hallazgo 3: Se evidencian limitaciones en la llegada a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad y exclusión. Por otro lado, la pertinencia cultural conlleva desafíos y dilemas importantes a tener en cuenta, que tienen que ver con el rol de padres y madres -incluida la necesidad del consentimiento informado-, en contextos en los que las normas sociales y culturales son adultocéntricas e incluso llegan a justificar la

violencia y vulneración de derechos al interior de las mismas familias. Por lo anterior se requiere profundizar en la definición y operacionalización del enfoque intercultural.

Hallazgo 4: Se evidencia heterogeneidad en cuanto a la composición etaria de los grupos; por otro lado, si bien las ELA fueron diseñadas para niñas y adolescentes mujeres, en varias entidades federativas se implementaron con grupos mixtos. Los argumentos no son estratégicos ni suficientes en todos los casos, ni existe claridad sobre si se implementaron procesos de adaptación de contenidos y metodología adecuados en función de las particularidades de los grupos.

Pregunta 2. ¿Qué tan relevante es la iniciativa ELA dentro del contexto de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) y los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas?

Hallazgo 5: Las ELA son relevantes en el contexto de la ENAPEA; contribuyen a su implementación y desde ahí al PROIGUALDAD 2020-2024. Abordan la dimensión individual, que es la base del modelo ecológico de la ENAPEA, con la expectativa de incidir en las otras dimensiones: familiar, comunitaria y estatal. Su implementación se vincula al mandato y accionar de los Grupos de Trabajo para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (GEPEA), donde empero no han desplegado todo su potencial.

❖ EFICACIA

Pregunta 3. ¿En qué medida los contenidos, metodologías y actividades de las sesiones han sido adecuados y consistentes para alcanzar los objetivos de las ELA, constituyéndose en espacios seguros y sentando además las bases para la conformación y continuidad de las redes de adolescentes?

Hallazgo 6: Los contenidos, metodologías y actividades han sido adecuados para lograr los objetivos de las ELA, en particular en el ámbito de la formación, a pesar de la gran heterogeneidad, las limitaciones de la modalidad virtual para los sectores más vulnerables, la publicación tardía de la Guía y la ausencia de lineamientos para la adaptación contextual.

Hallazgo 7: Las participantes consideran las ELA como espacios seguros y sororos, aspecto que, sin embargo, se ha visto afectado con la participación masculina y otros factores de riesgo asociados tanto al proyecto como del entorno.

Hallazgo 8: No existe una comprensión cabal de lo que se entiende por una “red” de adolescentes y en general su concreción se ha limitado a grupos de intercambio y apoyo vía whatsapp, con poca participación y potencial de abogacía e incidencia. En general, el tema del seguimiento y la continuidad de las redes son aspectos poco claros y débiles en la implementación de las ELA.

Pregunta 4. ¿Las y los participantes han adquirido nuevos conocimientos y los han aplicado en su vida, incidiendo en sus acciones y decisiones respecto a su educación, proyectos de vida, relaciones afectivas y sexuales, así como en sus habilidades de interacción, comunicación e incidencia (oratoria, expresión oral y escrita, etc.)?

Hallazgo 9: Las y los participantes si han adquirido nuevos conocimientos: más de un 80% reportó haber aprendido “mucho” sobre prevención de violencia, prevención de embarazos y educación integral en sexualidad, aspectos directamente vinculados con el propósito de contribuir a través de las ELA, a la erradicación del embarazo infantil y la reducción del embarazo en adolescentes. - Ante la pregunta sobre cambios percibidos como resultado de su participación en las ELA, los porcentajes mayores se concentran en la adquisición de conocimientos: conocimiento de los derechos (83%), reconocimiento de las desigualdades e injusticias de género (81%) y conocimiento del cuerpo y la sexualidad (69%). Existe evidencia de la aplicación de estos conocimientos en su vida, sus decisiones y bienestar en aproximadamente la mitad de los y las participantes de la encuesta. Considerando las condiciones y limitaciones que enfrentaron las ELA en 2020 y 2021 por la pandemia, es posible sostener que se pueden potenciar estos cambios, que a su vez se constituyen en factores clave para sustentar las acciones y capacidad de incidencia de las/os participantes en sus entornos familiares, comunitarios y políticos.

Pregunta 5. ¿De qué manera el involucramiento de pares varones en las ELA ha incidido positiva y/o negativamente en el empoderamiento de las adolescentes y en el logro de los cambios esperados?

Hallazgo 10: El involucramiento de pares varones está fuera de la concepción inicial de las ELA y afecta el concepto de “espacios seguros”. Se desconocen con exactitud las motivaciones y el grado en que se midieron y trabajaron las implicaciones de incorporar varones a las ELA. Sin embargo, existe un amplio reconocimiento sobre la importancia de realizar actividades con varones, pero deben ser en el marco de estrategias distintas y específicamente diseñadas.

Pregunta 6. ¿En qué medida y de qué manera, las y los adolescentes han incidido en sus entornos familiares y comunitarios, a partir de su participación en las ELA?

Hallazgo 11: Se ha encontrado evidencia sobre la incidencia de las (y los) adolescentes en sus entornos familiares hacia una mayor apertura, escucha y reconocimiento de sus derechos, aunque también se ha identificado que dichos entornos no siempre están preparados para acompañar a las/os adolescentes en sus procesos de empoderamiento. En cuanto a la incidencia en entornos comunitarios, un 48% reconoce una mayor participación en sus escuelas y un 22% en la comunidad.

Pregunta 7. ¿Cuál es el grado de continuidad e institucionalización de las ELA y redes vinculadas a las IMEF, y en qué medida se pueden observar cambios en la política o programas del gobierno estatal, con base en la iniciativa ELA?

Hallazgo 12: El grado de continuidad e institucionalización de las ELA y redes vinculadas a las IMEF es débil. Si bien es un logro importante contar con una meta y financiamiento para las ELA en el marco del FOBAM 2022 por tercer año consecutivo, preocupa la debilidad de las redes y el nulo impacto a nivel de políticas y programas estatales. Se mantienen las barreras y limitaciones que inhiben una participación adolescente efectiva en los GEPEA y en el diseño e implementación de políticas públicas, lo que refleja la necesidad de cambios institucionales y culturales profundos.

CONCLUSIONES

BALANCE RELEVANCIA: Las ELA son una iniciativa relevante al contexto y las necesidades de las adolescentes en las distintas entidades federativas, aunque han tenido una llegada limitada, en particular a las poblaciones en mayor situación de necesidad y vulnerabilidad como las indígenas y afro mexicanas.

BALANCE EFICACIA: A través de los procesos de formación las (y los) participantes han adquirido conocimientos que fortalecen su capacidad de ejercicio de derechos y toma de decisiones hacia su bienestar general, aun en entornos familiares y comunitarios adultistas y machistas, pero no se ha logrado avanzar hacia la implementación de redes con capacidad de participación e incidencia en el ámbito público.

Concebidas como una acción afirmativa para empoderar a las adolescentes y fortalecer su capacidad de ejercer sus derechos y tomar decisiones basadas en conocimientos, una mayor autoestima y valoración de sí mismas, las ELA son una respuesta relevante y valorada por las participantes, frente a las situaciones de violencia, discriminación y subordinación que viven en razón de género y edad. A pesar de su implementación a nivel nacional, su alcance ha sido limitado en términos numéricos, llegando a 5,228 NNA en el periodo evaluado (de un total de 17.4 millones de adolescentes entre 10 y 17 años que hay en México). Es importante destacar también que la llegada a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad ha sido limitada, y en términos cualitativos, la implementación ha sido heterogénea en cuanto a calidad y profundidad.

Durante el 2020 y 2021 las ELA se implementaron en el marco del FOBAM y su Meta 2, buscando contribuir a la erradicación del embarazo infantil y a la disminución del embarazo adolescente. En el contexto de la pandemia, enfrentaron varias condiciones y desafíos adicionales a las regulares, pero pese a ello y a la heterogeneidad en la implementación, los contenidos, metodologías y actividades fueron adecuados para lograr los objetivos de las ELA en términos de formación y generación de espacios seguros.

Las (y los) participantes han adquirido conocimientos que han fortalecido su capacidad de ejercicio de derechos y toma de decisiones hacia su bienestar general, aun en entornos familiares y comunitarios adulto céntricos y machistas, pero los avances a nivel de cambios comunitarios son débiles y no se ha logrado avanzar hacia la implementación de redes con capacidad de participación e incidencia en el ámbito público, en particular en los GEPEA. Es importante mencionar que no se cuenta con información comparable y de calidad, ni con un sistema de monitoreo y evaluación con indicadores clave a nivel individual y colectivo, lo que resulta en una fuerte debilidad para evidenciar cambios y potenciar los resultados.

Un aspecto importante de señalar es que más allá de las razones que la motivaron en algunas entidades federativas, la ampliación a la participación de niños y adolescentes varones no se considera pertinente, dado que las ELA fueron definidas como una acción afirmativa para empoderar a las adolescentes. Lo anterior no quiere decir que no sea relevante trabajar con varones adolescentes y niños, y que ello sea importante para fortalecer el impacto de las mismas ELA, pero ello requiere estrategias específicas.

Por otro lado, si bien el foco en las adolescentes y su empoderamiento como actoras de cambio es fundamental, no se han fortalecido de manera suficiente sus capacidades de agencia e incidencia, los cambios en sus entornos familiares y comunitarios son parciales, y el componente de redes se ha desarrollado de manera incipiente, así como la coordinación intersectorial y las alianzas estratégicas. A ello se añaden debilidades en la claridad de roles y responsabilidades de seguimiento y acompañamiento post ELA a nivel de las IMEF. Todo lo anterior no ha contribuido a la generación de condiciones habilitantes en el entorno, tanto para la incidencia como para la sostenibilidad de los cambios personales.

LECCIONES APRENDIDAS

1. El empoderamiento de niñas y adolescentes requiere tomar en cuenta e involucrar a los/as actores/as de su entorno familiar, escolar y comunitario, para generar condiciones habilitantes
2. A través de estrategias independientes y a su vez complementarias, el empoderamiento de las niñas y adolescentes, es fundamental el trabajo con niños y adolescentes varones para la construcción de masculinidades positivas.
3. Es importante considerar rangos de edad más pequeños que permitan una mayor especificidad y relevancia en los contenidos y la metodología.
4. En procesos orientados a la transformación de normas sociales y culturales, resulta particularmente relevante contar con un marco claro en relación a la pertinencia cultural y la interculturalidad, entendiendo que lo cultural no se limita a lo indígena, afro y/o rural.
5. Es importante prestar atención a los criterios y procesos de selección de las formadoras/es, incorporar acciones de seguimiento y mecanismos de comunicación abiertos y confidenciales que puedan utilizar las participantes.

6. La adaptación a los contextos subnacionales diversos y realidades de grupos poblacionales es un factor de relevancia y éxito clave. Es importante que estos procesos involucren a las (y los) adolescentes, y que se guíen por criterios y lineamientos estandarizados.
7. Es importante desarrollar capacidades y mecanismos que permitan de manera regular y sistemática captar y analizar los cambios que se generan a través de procesos de formación, en relación a conocimientos, actitudes y prácticas.
8. Las normas, políticas y espacios dedicados a la protección y garantía de derechos de las adolescentes tienden a reproducir los sesgos adulto-céntricos y de género que rigen la sociedad y la cultura. Se requieren compromisos y estrategias específicas para promover la participación de adolescentes en los temas y decisiones que les conciernen (aunque debería aplicarse de manera general).

RECOMENDACIONES

Recomendación 1: Complementar el diseño del modelo con un **enfoque sistémico y multiactor**, que considere acciones dirigidas al entorno familiar, escolar, comunitario e institucional en el que se desenvuelven las niñas y adolescentes, y a las/os distintos actores con los que se relacionan, para generar condiciones y entornos habilitantes que incrementen el alcance y potencial transformador de las Escuelas.

Recomendación 2: Fortalecer la cobertura, la focalización y las estrategias para realizar acciones de sensibilización y formación en los contenidos de las EFLA dirigidos a los **grupos más vulnerables y marginalizados**.

Recomendación 3: Integrar al modelo de las ELA una **estrategia de actualización y contextualización**, que permita gestionar la diversidad de realidades y poblaciones, respondiendo a su vez a temáticas y situaciones emergentes, garantizando criterios y estándares de calidad.

Recomendación 4: Asegurar la **calidad y comparabilidad de los informes** de implementación, con datos precisos y desagregados, descripción del proceso y los resultados alcanzados, así como mecanismos y procedimientos claros para la gestión y toma de decisiones basados en evidencia.

Recomendación 5: Diseñar e implementar una **estrategia de seguimiento y sostenibilidad**, basada en el fortalecimiento del rol de las IMEF y los GEPEA en el seguimiento y sostenibilidad de las ELA y en alianzas estratégicas, que atienda tanto el nivel individual como el colectivo.

Recomendación 6: Definir el **rol de las implementadoras** en cuanto a la calidad del servicio y la garantía de generación de espacios seguros.

Recomendación 7: Impulsar el diseño de acciones locales para **trabajar con varones en masculinidades positivas**, y para iniciar procesos de formación y empoderamiento a edades más tempranas.

Recomendación 8: Promover el intercambio y el **aprendizaje horizontal entre entidades federativas**, que coadyuve a potenciar los resultados y el fortalecimiento de la institucionalidad.

1. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

1.1. Ser adolescente en México

De acuerdo con la última medición de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2018 la población joven, entre 12 y 29 años, sumaba 38.3 millones de personas; de este total, 16.2 millones se encontraban en situación de pobreza (42.4%) (Rubio, 2018). Sumados a la pobreza, la discriminación y el incumplimiento de sus derechos son temas prioritarios a atender. Cada vez más jóvenes en México son discriminados/os por diversas situaciones, entre ellas, su condición social y económica y el lugar donde viven, “excluyéndolos de espacios y oportunidades laborales o educativas, e impidiéndoles el reconocimiento pleno de sus derechos, especialmente los sexuales y reproductivos” (Animal Político, 2018).

1.2. Esbozo sobre embarazo adolescente y los derechos sexuales y reproductivos en México

El **embarazo adolescente** se ha catalogado como un **problema social y económico** que también implica una **problemática de salud pública**. En México, este fenómeno ha cobrado creciente importancia en los últimos años considerando que un 23% de las y los adolescentes inician su vida sexual entre los 12 y los 19 años, por lo que **el país ocupa (con Colombia) el primer lugar en embarazo adolescente entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**¹, con más de 40 nacimientos por cada 1,000 mujeres de 15 a 19 años, lo que representa más de cuatro veces el promedio de la OCDE (OCDE 2022). En tanto que la tasa de fecundidad por cada mil niñas de 10 a 14 años aumentó de 2.01 para 2014, a 2.28 para 2018 (UNFPA, 2020). Es importante destacar que **muchos de los embarazos adolescentes no son planificados**. Al respecto, en el país, 77 de cada 1,000 adolescentes son madres y, en el 48% de los casos, el embarazo no fue planeado (UNICEF, 2021).

Entre las **principales causas inmediatas y subyacentes** del embarazo en niñas y adolescentes, destacan la violencia sexual, el matrimonio infantil y las uniones tempranas, el proyecto de vida dependiente y el ejercicio no planificado de la sexualidad; entre las causas estructurales se encuentran la desigualdad económica, social y de género, la vulneración del estado laico, la cultura adulto-céntrica, el marco jurídico ambiguo, la fragmentación del sistema de salud y la impunidad y no aplicación de la ley (SEGOB, 2018). A continuación, se profundizan en algunas de estas causas:

Violencia sexual. Las niñas y adolescentes están expuestas a diversas formas de violencia, entre ellas, la violencia sexual, que trae como consecuencia el embarazo. La violencia sexual tiene un sesgo de género importante, ya que al analizar los datos del Sistema de Justicia Penal se observa que las mujeres son preponderantemente víctimas de abuso sexual, amenazas y violación, mientras los hombres tienden a ser víctimas de lesiones, robos y homicidio (UNICEF, 2019). En México, alrededor del 9.4% de las mujeres de 15 años y más ha sufrido abuso sexual durante su infancia, y el 14.7% de mujeres que iniciaron su vida sexual en la adolescencia temprana, reportaron como razones el convencimiento, la coerción o la violación (CONAPO, 2021). A nivel estatal, destacan también las **débiles capacidades para la atención a casos de**

¹ Si bien México es un país de renta media, fue invitado a formar parte de los 38 países miembros de la OCDE –conformada principalmente por países de renta alta, que incluye Estados de América del Norte y del Sur, así como de Europa y Asia-Pacífico–, reconociendo su adhesión a las políticas del Consenso de Washington (un paquete de reformas «estándar» para países en desarrollo azotados por la crisis financiera), más que por su trayectoria de crecimiento económico o un mayor bienestar de su población (UNAM, 2022).

violencia sexual (Huerta, 2020) en todas las dependencias y la falta de sensibilización y de un trabajo intersectorial en la aplicación de la “NOM 046²” para todas las autoridades de salud, docentes y personas agentes del ministerio público (Balam, 2019).

Adicionalmente, como efecto del confinamiento en respuesta a la pandemia COVID-19, en México **se intensificaron las desigualdades existentes, los contextos de violencia (de género y sexual) y la vulnerabilidad**, especialmente en las personas que viven en marginación, situación de pobreza y discapacidad (CONAPO & UNFPA, 2020). En particular, las mujeres se vieron imposibilitadas para escapar de la violencia en sus hogares y debieron enfrentar diversos obstáculos para recurrir a los servicios de atención, salud y de denuncia; ya fuera por temor al contagio, la falta de información y el cierre o falta de capacidades de atención de las dependencias (Senado de la República, 2020).

Matrimonio infantil y uniones tempranas. A pesar de que en México se prohibió el matrimonio antes de los 18 años a partir de la adopción de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) de 2014, apenas en los últimos años (2019 a 2020) entraron en vigor las reformas de los Códigos Civiles que prohíben el matrimonio infantil en todo el país (UNFPA, ONU Mujeres, ONUDH & UNICEF, 2020). No obstante, a nivel nacional, los datos de 2018 mostraban que 20.8% de mujeres se unieron o casaron antes de cumplir los 18 años (CONAPO, 2021), y aunque el número de menores de edad que han contraído matrimonio ha disminuido en los últimos años –26 niñas y adolescentes en el país durante 2020– (INEGI, 2021), **aún persisten autoridades, prácticas y costumbres que siguen facilitando las uniones tempranas** de niñas y adolescentes, lo cual impide la erradicación de esta práctica (Santillán, 2021).

Proyecto de vida dependiente. Los estereotipos de género y las relaciones desiguales entre mujeres y hombres son factores que inciden en la construcción del proyecto de vida y, por ende, en el embarazo en adolescentes. La ausencia de referentes fuera de la maternidad y de la idealización del “amor romántico”, que incluye “la prueba de amor”, la posesión sobre la otra persona y la expectativa del matrimonio feliz “hasta que la muerte los separe”, se traducen en que **numerosas adolescentes desean un embarazo para desempeñarse como madres, esposas y amas de casa** como única forma de realización, especialmente en el caso de niñas y adolescentes rurales, indígenas o de condiciones económicas precarias (SEGOB, 2018).

Ejercicio poco informado y no planificado de la sexualidad. Aunque se han realizado esfuerzos importantes para impulsar la educación integral en sexualidad (EIS), su implementación en las aulas ha sido heterogénea, y **los derechos reproductivos de las y los adolescentes continúan siendo un tema poco abordado**. Adicionalmente, en el debate público, han surgido recientemente iniciativas que promueven el “pin parental”, según el cual las instituciones educativas requerirían de la aprobación previa de los padres y madres de familia o tutores legales de las y los estudiantes para impartir clases de educación integral de la sexualidad, salud reproductiva o de género (González, 2020). Tratándose de adolescentes, juegan un papel relevante las redes sociales a las cuales acceden, ya que se encuentran con riesgos e información falsa, lo que se suma a que el tipo de educación que reciben en colegios o de sus seres cercanos, no es necesariamente adecuada (UNAM-DGCS, 2021). Por lo tanto, con frecuencia, **las y los adolescentes cuando inician su vida sexual carecen de conocimientos adecuados y suficientes** (SEGOB, 2018).

Acceso limitado a anticonceptivos. La **desigualdad de género tiene también efectos en el acceso y uso de anticonceptivos**, ya que la responsabilidad reproductiva sigue recayendo principalmente en las mujeres (INMUJERES, 2021). En ese marco, es clave considerar que, con base en los datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) de 2018, solo el 65.5% de las adolescentes sexualmente activas tienen satisfecha su demanda de métodos anticonceptivos y el 60.4% de las adolescentes usó algún método en su primera relación sexual (CONAPO, 2019).

² Se refiere a la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.

Desde una perspectiva interseccional, **el acceso a la salud sexual y reproductiva, incluyendo el acceso a anticoncepción, es menor entre la población en situación de pobreza y en áreas rurales, en las comunidades indígenas y en personas hablantes de lengua indígena así como personas afrodescendientes y con alguna discapacidad** (UNFPA, 2022).

A partir de la pandemia COVID-19, los estudios estiman el **aumento de necesidades insatisfechas de anticoncepción y el incremento en el número de embarazos no intencionales** (CONAPO & UNFPA, 2020), que podría relacionarse con una disminución de la demanda a causa del confinamiento y las posibilidades de acceso a los servicios de salud. Ello se traduce en que “en un escenario moderado con un aumento de las Necesidades Insatisfechas de Anticoncepción (NIA) del 20%, se espera un número adicional de [...] 21,575 embarazos no deseados/planeados entre adolescentes de 15 a 19 años de edad” (CONAPO, 2020).

Mortalidad materna en adolescentes. En México, durante 2019 se registraron 695 muertes maternas en el país, de las cuales el 9.5% corresponden a mujeres adolescentes menores de 20 años, incluyendo seis casos de niñas de 10 a 14 años (INMUJERES, 2021). De hecho, el embarazo adolescente se vincula a una mayor probabilidad de desarrollar enfermedades que pueden ser riesgosas para la vida, entre ellas, preeclampsia, parto pretérmino, diabetes gestacional o eclampsia (UNAM-DGCS, 2021). De acuerdo con los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el riesgo de muerte materna es cuatro veces mayor en las adolescentes menores de 16 años que en mujeres entre 20 y 30 años de edad (CONAVIM, 2019).

Acceso limitado a la Interrupción Legal del Embarazo (ILE). Actualmente, solo en siete Estados del país está permitida la interrupción legal del embarazo durante las 12 primeras semanas de gestación (Ciudad de México, Oaxaca, Hidalgo, Veracruz, Baja California, Colima y Guerrero)³, mientras que en Sinaloa se permite hasta las 13 semanas. Por lo tanto, **en la mayor parte del país aún se llevan a cabo abortos ilegales con graves afectaciones a la salud.** Por su carácter de clandestinidad, no existen estadísticas certeras, aunque una aproximación que se hace desde el Instituto Guttmacher⁴ señala que “en 2009, solamente en los hospitales públicos, unas 159,000 mujeres mexicanas fueron atendidas por complicaciones derivadas de abortos inducidos” (Juárez et al., 2013). Adicionalmente, “se estima que más de un tercio (36%) de las mujeres que tienen abortos inducidos desarrollan complicaciones que requieren atención médica” con una proporción más alta (45%) en mujeres rurales pobres (Juarez, Singh, Maddow-Zimet, & Wulf, 2013).

Situación de pobreza y desigualdad. Estos aspectos **son causa y efecto del embarazo adolescente.** Por una parte, la maternidad es para muchas adolescentes su única alternativa de proyecto de vida y, por otro lado, una vez siendo madres se reducen aún más sus posibilidades de desarrollo (Dominguez, 2021). Al respecto, alrededor del 71% de las adolescentes que se embarazan no se encuentran estudiando; sin embargo, el embarazo es la cuarta causa más importante del abandono escolar de las adolescentes (CONAPO, 2021). Una vez embarazadas, las adolescentes difícilmente regresan a estudiar por las exigencias sociales y económicas ligadas a su maternidad.

En definitiva, **la tasa de fecundidad adolescente (TFA)⁵ se relaciona con el nivel de escolaridad.** Por ejemplo, mientras que la TFA en mujeres con preparatoria completa y más estudios es de 37.45, en las mujeres sin escolaridad y primaria incompleta aumenta a 146.45 (CONAPO, 2021).

Respecto al desarrollo económico, “[l]a tasa de participación económica de las madres adolescentes es de 22.9%, es decir, están actualmente ocupadas en el mercado laboral o buscan trabajo, mientras que la de las

³ Durante 2020 fueron atendidas en los servicios de ILE 7,310 mujeres en Ciudad de México, 10 en Oaxaca, 69 en Hidalgo, 34 en Veracruz, 5 en Baja California, 0 en Colima, 1 en Sinaloa y 20 en Guerrero (Secretaría de Salud, 2020). Sin embargo, se refiere a números por todas las causales, no necesariamente ILE voluntaria.

⁴ El Instituto Guttmacher es una organización privada sin ánimo de lucro que, especialmente a través de la investigación, apoya el derecho al aborto, y desde esa perspectiva, promueve la salud reproductiva.

⁵ Número anual de nacimientos de mujeres de 15 a 19 años por cada 1000 mujeres de ese grupo de edad (OMS, 2021).

adolescentes sin hijas/os es de 17.5%” (INMUJERES 2021a). De acuerdo con UNFPA, **el embarazo adolescente tiene consecuencias socioeconómicas para las mujeres**. Por ejemplo, en 2018, una mujer mexicana que fue madre en la adolescencia percibía ingresos en un 31.6% menos que una mujer que fue madre en la edad adulta (UNFPA, 2020).

1.3. La respuesta de la comunidad internacional e institucionalidad pública en México

A nivel internacional, con el fin de acabar toda discriminación contra las niñas y mujeres, en 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), un acuerdo internacional que enumera los derechos de todas las niñas y mujeres y establece la igualdad entre mujeres y hombres. Según esta, los gobiernos deben emprender todas las acciones que se requieran para asegurar que las niñas y mujeres disfruten de una igualdad substantiva, que implica tomar acciones o medidas para asegurar igual acceso, iguales oportunidades e iguales resultados para las niñas y mujeres (UNICEF, 2011). Una década después, en 1989 se firma la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), el tratado internacional más ratificado a nivel mundial, lo que demuestra los esfuerzos para abogar por reconocer a niñas y adolescentes como sujetas de derechos y generar acciones para favorecer el ejercicio de sus derechos.

Posteriormente, en 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas hacen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo, aprobando 17 objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Estos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), abordan los derechos sexuales y reproductivos de niñas y adolescentes desde dos perspectivas. Por una parte, desde el ODS 3: Salud y el Bienestar, establece como meta (3.7) “garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales”. Por otro lado, mediante el ODS 5: Igualdad de Género, establece como meta (5.6) “asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen”.

Por su parte, México ha desarrollado un marco jurídico nacional para garantizar los derechos y protección de niñas, niños y adolescentes. En 2006 se aprobó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres que tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado. Un año después (2007) se promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para prevenir, sancionar y erradicar las violencias contra las mujeres, adolescentes y niñas, donde se establecen los principios y mecanismos para el pleno acceso a una vida libre de violencias, así como para garantizar el goce y ejercicio de sus derechos humanos. En 2015 se creó el Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), diseñado para la alineación, transversalización, diseño e implementación de la política pública con perspectiva de derechos humanos de la infancia y adolescencia. Su creación responde a los mandatos normativos de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como, el artículo 1º Constitucional, y a la aprobación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) en 2014.

Para poner a mujeres y niñas al centro de la atención, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en México se formuló el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, fundamentado en el marco jurídico nacional y los compromisos en instrumentos internacionales de los que México es Estado parte (SEGOB, 2021). Asimismo, se ha puesto en marcha el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) 2020-2024, dirigido a lograr

cambios significativos respondiendo a las necesidades y aspiraciones de mujeres y niñas para generar las condiciones para avanzar en la igualdad sustantiva y la no discriminación, incluyendo el abordaje de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, mediante su estrategia prioritaria 3.5 (INMUJERES, 2020).

Considerando al embarazo adolescente como un problema de salud pública (Gobierno de México, 2016), México ha implementado desde 2015 la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA), con el objetivo de reducir el número de embarazos en adolescentes en un marco de respeto a los derechos humanos, particularmente los derechos sexuales y reproductivos (INMUJERES, 2021).

En respaldo a la ENAPEA, en el seno de INMUJERES se creó el Fondo para el Bienestar y el Avance de las Mujeres (FOBAM) en 2020, mediante el cual se desarrollan acciones para la prevención del embarazo adolescente. Así, a través de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), se han impulsado proyectos que contribuyan a la erradicación del embarazo adolescente a través de la prevención y la atención⁶ (INMUJERES, 2022).

1.4. La contribución de UNICEF

En México, el área de educación de UNICEF, a partir de múltiples esfuerzos para incentivar la educación de niñas y adolescentes, buscó desarrollar un modelo educativo no formal con perspectiva de género que permitiera que ellas adquirieran habilidades blandas, reforzaran su plan de vida, en particular en su permanencia en la escuela, y darles conocimiento y herramientas para ejercer sus derechos, prevenir la violencia y fomentar su participación en espacios de toma de decisiones.

Siendo una prioridad para UNICEF velar por la garantía del derecho a la participación, en particular de las niñas y adolescentes, sobre los temas que les interesan de manera que puedan expresar sus necesidades, aportar nuevas ideas, perspectivas y experiencias para la formulación de soluciones en conjunto con las y los tomadores de decisión, el proyecto buscó reforzar el empoderamiento y sus habilidades para la vida y de liderazgo. Estas acciones se enmarcan en el Plan de Acción de Género de UNICEF, el programa de país 2020-2025 y la lectura de la realidad que enfrentan las niñas y adolescentes a nivel nacional en temas de protección, educación y políticas públicas. Entendiendo que el factor de prevención del embarazo es clave para su desarrollo, esta iniciativa pretendía atender las causas profundas de la discriminación por razón de género y cómo enfrentarlas (UNICEF, 2018).

Considerando que “el embarazo adolescente y la violencia sexual son problemáticas que se deben atender desde múltiples perspectivas y con acciones interinstitucionales, intergubernamentales e interdisciplinarias muy bien coordinadas” (INMUJERES, 2022b) y que para abordar sus causas fundamentales es necesario trabajar en el empoderamiento de las adolescentes, en 2017 se diseñó e implementó la primera y entonces llamada Escuela de Fortalecimiento de Liderazgos Adolescentes (EFLA), impulsada por INMUJERES de Ciudad de México (ahora Secretaría de las Mujeres) y UNICEF, la misma se replicó dos años consecutivos (primera fase) y se escaló al estado de Chihuahua. En enero de 2020, se firmó un Memorandum de Entendimiento entre UNICEF e INMUJERES, con el propósito de impulsar y fortalecer las EFLA como acciones que aseguran la protección y el libre ejercicio de los derechos de las niñas y las adolescentes (UNICEF, 2021). Esta alianza

⁶ Si bien las convocatorias del FOBAM de los años anteriores se han enfocado en la prevención del embarazo adolescente, ese no es el único tema que podría ser financiado por el FOBAM. Por ejemplo, en 2022, el FOBAM apoyará a proyectos relacionados con la prevención de embarazo adolescente, pero también a otros en materia de redes de mujeres constructoras de paz. Las temáticas no son fijas y están sujetas a la deliberación del Instituto.

logró que el modelo se escalara a las 32 entidades federativas⁷; la iniciativa ahora titulada Escuelas de Liderazgo Adolescente se convirtió en la meta 2 del Fondo para el Bienestar y el Avance de las Mujeres (FOBAM) en 2020 y 2021, bajo el título “Impulsar espacios de participación y fortalecimiento de liderazgos de niñas y adolescentes” (segunda fase). Para el efecto, algunos objetivos de las ELA eran (UNICEF, 2021):

- 1) El desarrollo de una alternativa institucionalizada de formación de pares.
- 2) El fortalecimiento a redes de niñas y adolescentes a nivel nacional.
- 3) El establecimiento de mecanismos de coordinación para la realización de acciones que favorecieran el ejercicio de los derechos de niñas y adolescentes.
- 4) Colaborar en la implementación de la ENAPEA.
- 5) La generación de espacios seguros para niñas y adolescentes.
- 6) Fortalecer el rol que desempeñan las IMEF dentro de los Grupos Estatales para la Prevención del Embarazo Adolescente (GEPEAs).

Para el año 2022 está prevista la continuidad de las escuelas bajo la meta 3 del FOBAM, con el título “Impulsar las Escuelas de Fortalecimiento para el Liderazgo Adolescente (EFLA)”, para continuar con el desarrollo de liderazgos y empoderamiento de niñas y adolescentes, vinculando acciones de la ENAPEA con énfasis en derechos sexuales y reproductivos.

Con la finalidad de recabar información relevante para el futuro diseño y ejecución de las ELA, como se detalla más adelante (apartado 3), para la evaluación se eligieron 3 entidades federativas como casos de estudio: Baja California, Morelos y Oaxaca⁸. La selección se definió en coordinación entre UNICEF e INMUJERES y obedeció a diversas razones, incluyendo el factor de diversidad cultural. Dichas entidades presentan las siguientes características:

Tabla 1: Características de las entidades priorizadas para el apoyo directo de UNICEF a las ELA

Entidad federativa	Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más*		% de mujeres que se unieron o casaron antes de los 18 años**	% de adolescentes (15 a 19 años) que usaron un método anticonceptivo en su primera relación sexual**	Tasa de fecundidad de niñas y adolescentes de 12 a 14 años/reconstrucción a 7 años***
	Hombres	Mujeres			
Oaxaca	8.35	7.92	23.9	44.8	2.37
Morelos	9.88	9.81	19.9	68.7	2.67
Baja California	10.22	10.18	17.8	66.2	1.94

Fuentes:

* Elaboración propia con datos del INEGI (INEGI, 2020).

** Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID, 2018).

*** Elaboración propia con datos de CONAPO (CONAPO, 2021).

⁷ Entre 2020 y 2021 se realizaron las ELA en coordinación con los IMEF de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁸ Según información de los Términos de Referencia, UNICEF ha dado acompañamiento y ha implementado las escuelas en las entidades federativas de Baja California (junio-octubre 2021) y CDMX (noviembre 2021-febrero 2022).

2. OBJETO DE EVALUACIÓN

Analizar la implementación de la iniciativa “Escuela de Liderazgo Adolescente (ELA), como un modelo educativo no formal para promover los derechos de las niñas y adolescentes, desarrollada en alianza entre UNICEF México y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) entre 2020 y 2021, en el marco de la Meta 2 del FOBAM “Impulsar espacios de participación y fortalecimiento de liderazgos de niñas y adolescentes” en derechos sexuales y reproductivos.

2.1. Marco programático

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) enfoca su accionar en promover los derechos y el bienestar de todos los niños, niñas y adolescentes en el mundo. En México, UNICEF trabaja en coordinación con el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para lograr que todos los niños, niñas y adolescentes vean garantizados sus derechos, buscando asegurar que todos sus programas e iniciativas alcancen a quienes están en mayor desventaja con el objetivo de que estén protegidos, gocen de buena salud, reciban una educación de calidad y tengan una oportunidad justa para desarrollar todo su potencial (UNICEF, 2019).

El Programa de UNICEF en México para el periodo 2020-2025, tiene como objetivo general apoyar a “formar a una nueva generación de adolescentes sanos, formados, protegidos frente a la violencia, con un acceso equitativo a las oportunidades y facultados para promover un cambio positivo y el desarrollo de la sociedad”. En ese marco, UNICEF dirige su apoyo para que las y los niños y adolescentes puedan sobrevivir, desarrollarse y prosperar, abordando “una serie de deficiencias y cuellos de botella pendientes, sobre todo en el contexto de la violencia, la pobreza multidimensional y la desigualdad”. Para ello, UNICEF enfoca sus programas e iniciativas en las áreas de: salud y nutrición infantil y adolescente, desarrollo en la primera infancia, educación de calidad y aptitudes para la vida y el empleo, protección de los niños contra la violencia y la explotación y protección social.

En cuanto a la igualdad de género, UNICEF México enmarca su trabajo en el Plan Global de Acción de Género (2018-2021), que está alineado con el Plan Estratégico Global (2018-2021) y sus contribuciones a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dentro de su mandato, UNICEF promueve el empoderamiento y bienestar de las niñas y adolescentes, para contrarrestar la intensificación de las desigualdades y las privaciones (UNICEF, 2018). El abordaje de género se da a través de cinco líneas programáticas, la iniciativa ELA se enmarca en la línea referida a “promover la educación secundaria, el aprendizaje y el desarrollo de habilidades de las niñas” (UNICEF, 2019).

UNICEF México trabajó en la armonización de la CDN al marco jurídico nacional, que derivó en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA, aprobada en 2014), que garantiza el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos y que los concibe como titulares de derechos. La LGDNNA protege una serie de derechos, entre ellos el derecho a la igualdad sustantiva, a la educación y a la participación.

En el marco de las políticas públicas, la Estrategia para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA, implementada desde 2015) fue diseñada para disminuir los embarazos en adolescentes entre 15 y 19 años y erradicar los embarazos en niñas menores de 14 años, buscando promover la reducción de las brechas sociales, económicas y de género, en un marco de respeto a sus derechos humanos, en especial los relativos a la salud sexual y reproductiva. Posteriormente se presentó la segunda fase de la ENAPEA para el

periodo 2021–2024, reorientando las actividades en el contexto de la actual transformación del país, tomando en cuenta los insumos de una evaluación externa y una planeación estratégica⁹.

La ENAPEA 2021–2024 es una estrategia integral e intersectorial que incluye los tres ámbitos de gobierno – federal, estatal y municipal–, en las 32 entidades federativas. Se coordina desde la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (SGCONAPO) junto con INMUJERES, cuyo objetivo es instrumentar acciones integrales y articuladas, así como mecanismos de atención intersectoriales e intergubernamentales, que incidan en la prevención de los embarazos a partir de cuatro enfoques: perspectiva de género; niñez, adolescencias y juventudes; pertinencia cultural; y derechos humanos.

La ENAPEA plantea: 1) promover el desarrollo humano y las oportunidades de las adolescencias, 2) crear un entorno que favorezca la toma de decisiones libres y acertadas sobre sus proyectos de vida y el ejercicio de su sexualidad, 3) incrementar la oferta y la calidad de la información y los servicios de salud sexual y reproductiva, y 4) brindar educación integral en sexualidad en todos los niveles educativos (ENAPEA, 2021). A partir de una evaluación de la estrategia, en 2021 se aprobó la Segunda Fase de la ENAPEA para el periodo 2021-2024, que “es una reorientación de la estrategia para que sea más articulada, concisa y eficiente, y coadyuve a acelerar el logro de los objetivos al considerar el contexto de la nueva transformación del país y de los efectos de la pandemia por COVID-19 en la vida de niñas y adolescentes” (Gobierno de México, 2021). Para ello plantea una serie de componentes, entre ellos: el fortalecimiento de la colaboración y los acuerdos de trabajo intersectorial y territorial entre las diversas instituciones que forman parte de la estrategia; la creación de un nuevo andamiaje para su implementación; la difusión de los programas prioritarios; acciones diferenciadas para la atención de personas menores de 14 años y de adolescentes de 15 a 19; así como el fortalecimiento del papel principal de la educación integral en sexualidad y la difusión de temas clave como la participación masculina en la prevención del embarazo en adolescentes (ENAPEA, 2021).

Bajo ese marco, buscando potenciar las agendas de niñas y adolescentes, entre 2015 y 2016 UNICEF e INMUJERES de Ciudad de México realizaron dos Foros para incentivar la participación de niñas y adolescentes en esta ciudad. En seguimiento a los resultados del segundo foro –centrado en generar un espacio de participación que brindara insumos para desarrollar políticas públicas dirigidas a las niñas y adolescentes y generar mecanismos de participación institucionalizados– las propias adolescentes propusieron la realización de una escuela de liderazgos con el objetivo de generar habilidades para que fueran ellas mismas las promotoras de sus derechos, propuesta que fue retomada por el gobierno y por UNICEF (UNICEF, 2017a).

En consecuencia, se diseñaron las EFLA como un espacio de participación, aprendizaje y desarrollo dirigido a niñas y adolescentes buscando desarrollar sus habilidades, promoviendo un espacio seguro que propiciara el diálogo entre pares (UNICEF México, 2022b). Las EFLA fueron concebidas como un modelo educativo no formal basado en los derechos de las niñas y adolescentes, y diseñadas para dar respuesta a la necesidad planteada de tener espacios permanentes de participación y formación continua para ellas (UNICEF, 2022).

Las EFLA fueron diseñadas en 2017 y replicadas dos años consecutivos en Ciudad de México (CDMX) (2018 y 2019), y luego se escalaron a Chihuahua, contando para ello con la supervisión y fondos de UNICEF.

En enero de 2020, UNICEF e INMUJERES firmaron un Memorando de entendimiento para fortalecer acciones que aseguren la protección de los derechos de las niñas y las adolescentes en el marco de la ENAPEA

⁹ Tanto la evaluación como la planificación fueron conducidas por EUROSOCIAL, es un “programa de cooperación entre la Unión Europea y América Latina 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” (EUROSOCIAL, s.f.).

(UNICEF, 2022a). A partir de ello se promovió el escalamiento nacional de las ELA y se buscó impulsar este proyecto en consonancia con esta estrategia y con el PROIGUALDAD.

Así, INMUJERES, con los recursos del FOBAM, logró escalar la iniciativa a 27 entidades federativas en 2020 y a 31 en 2021, y cambió el acrónimo a Escuelas de Liderazgos Adolescentes (ELA)¹⁰, financiadas a través de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF). Si bien INMUJERES recibió asistencia técnica por parte de UNICEF para planificar el escalamiento nacional, las escuelas implementadas a partir de ese momento no fueron supervisadas ni financiadas por UNICEF, a excepción de Baja California y Ciudad de México en 2021, donde ya se había acordado el apoyo y financiamiento puntual de UNICEF.

El énfasis de las ELA en la participación –que si bien es un derecho enarbolado en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la LGDNNA como “una de las bases indispensables para garantizar el cumplimiento de todos los demás derechos”–, se basa en la necesidad de “involucrar las voces de niñas y adolescentes en el diseño de políticas públicas y asegurarse de que estas verdaderamente promuevan y estén orientadas a garantizar el cumplimiento de los derechos de las infancias y adolescencias, en consonancia con los objetivos del Programa de País de UNICEF en México para el periodo 2020-2025 y la Agenda de Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030 –específicamente los objetivos relativos a educación de calidad (4) e igualdad de género (5)–.” (Girl Up ALC, A.C, 2022).

De forma concreta, las ELA contribuyen al resultado 2 del Programa de País de UNICEF en México (“Los niños y los adolescentes, en especial los más vulnerables, tienen un mayor acceso a oportunidades educativas de calidad, equitativas e inclusivas que facilitan el desarrollo, mejores resultados de aprendizaje y aptitudes para la vida y el empleo”) (UNICEF, 2019). Asimismo, dentro del Marco de Cooperación 2020-2025 del Sistema de Naciones Unidas en México, esta iniciativa está enmarcada principalmente en el área de trabajo 1: Igualdad e inclusión para el ejercicio efectivo de derechos, y el área transversal 2: Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres y Niñas (Naciones Unidas México, 2020).

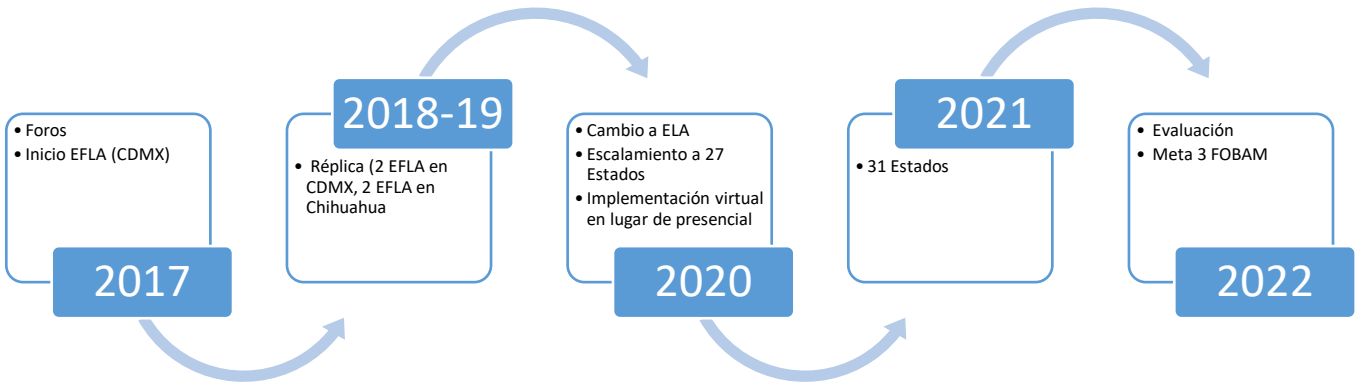
Cuadro 2: Objetivos de la ELA 2020

- Focalizar acciones y políticas públicas en el **fortalecimiento del ejercicio de los derechos de las niñas y adolescentes**, en particular aquellas en situación de vulnerabilidad.
- Su **escalamiento a nivel nacional**, yendo de la mano con las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas.
- **Desarrollar una alternativa de formación de pares en el marco de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes.**

Fuente: UNICEF (2022). *Escuela de Fortalecimiento de Liderazgos Adolescentes* (presentación).

¹⁰ En 2022, en la meta 3 del FOBAM, se vuelve a denominar "EFLA".

Gráfico 1: El proceso de las Escuelas de Liderazgo Adolescente



Fuente: Elaboración propia con información de los Términos de Referencia.

2.2. Teoría de Cambio reconstruida

La Teoría de Cambio es una herramienta de planificación que permite visualizar el futuro deseable al cual se busca contribuir desde el trabajo de una organización. Incluye un conjunto de supuestos y proyecciones sobre cómo creemos que se puede llegar a desplegar la realidad en un futuro próximo con base a: i) un análisis realista de contexto; ii) una auto-valoración de capacidades de facilitación del proceso; y, iii) una explicitación de nuestros supuestos. Su construcción implica identificar hitos y condiciones que han de darse en la senda del cambio que se desea provocar y, por tanto, supone la realización de un mapa semi-estructurado de cambio que enlace las acciones estratégicas con ciertos resultados de proceso que se pretende lograr en el entorno inmediato.

En ese marco se realizó el análisis de la Teoría de Cambio (TdC) del programa, presentada en los TdRs, identificando algunas debilidades técnicas: i) no estaban explicitados los elementos del contexto y su vínculo con el planteamiento; ii) los distintos componentes no estaban desarrollados de manera uniforme (ej., en términos de niveles), clara ni consistente (ej., no queda claro por qué en algunos casos se incluyen NNA mientras que en otros el foco se centra en adolescentes mujeres); iii) las cadenas de resultados y sus conexiones no estaban detalladas, y la secuencia causa-efecto no era del todo evidente ni consistente, lo que no permitía una precisa identificación de la lógica de cambio; iv) no se explicitaban los enfoques transversales; v) el planteamiento de los supuestos que no respondían a la definición usual de lo que se entiende por “supuestos” (*assumptions*) en una TdC, y se refiere de manera general a las “hipótesis” que subyacen a la Teoría y lógica de Cambio, concepción que no es la misma que para un Marco Lógico, ni tampoco se determina a partir de los riesgos.

Considerando lo anterior, a partir de la revisión documental y entrevistas realizadas, en particular a UNICEF e INMUJERES, el equipo de evaluación examinó la situación que propició la intervención y analizó sus condiciones y características, considerando la diversidad de contextos (sociales, económicos culturales, institucionales) y la heterogeneidad de su implementación, a partir de lo cual, se reconstruyó la teoría de cambio buscando: i) resolver las debilidades técnicas enunciadas; ii) evidenciar la lógica con la cual se está buscando pasar de la situación y problema identificados al escenario deseado. Para ello, la TdC reconstruida evidenció cuatro rutas de cambio: i) la individual; ii) la relacional entre y hacia pares; iii) la de incidencia pública; iv) la de sensibilización y promoción de derechos hacia padres, madres y la comunidad.

Por otro lado, también se consideró la necesidad de atender, dentro de la heterogeneidad evidente, un tema de particular relevancia y crítico, a juicio del equipo de evaluación: la incorporación de hombres a las escuelas, lo cual fue decisión de cada IMEF. Esto resulta crítico en tanto que no responde al diseño original de las ELA –pensadas como acciones afirmativas para niñas y adolescentes mujeres– y, por ende, a su lógica de cambio y los supuestos subyacentes. Observando el importante número de ELA que se han desarrollado con grupos mixtos (21 durante 2020 y 9 en 2021), se vio procedente ensayar, con base en la TdC general, una TdC para grupos mixtos, que evidencie la manera, objetivos y cambios esperados a nivel de participantes varones. Ambas TdC se presentan a continuación (Gráficos 2 y 3).

Dos precisiones importantes: i) tomando en cuenta que la diversidad evidenciada también se presenta en términos de alcance etario, las TdC reconstruidas se enfocaron en niñas y adolescentes de 11 a 19 años de edad, respondiendo al diseño original del programa, sin embargo, el análisis respecto a la TdC está centrado en el alcance de la Evaluación¹¹; ii) en los enfoques transversales se añadió interculturalidad buscando evidenciar el grado en el que la pertinencia cultural y el diálogo intercultural han sido integrados en el diseño (adaptación) e implementación de las ELA en todas las entidades federativas.

En cuanto a **roles, contribución y atribución**, el diseño de las ELA fue un desarrollo conjunto entre UNICEF e INMUJERES CDMX (ahora Secretaría de las Mujeres) en 2017, modelo que fue replicado en 2018 y 2019 (CDMX y Chihuahua), con fondos y supervisión de UNICEF. A partir de 2020, INMUJERES realizó un escalamiento nacional, a través del FOBAM, destinando recursos a las IMEF para la implementación de las ELA como una de sus metas. La planificación del escalamiento contó con la asistencia técnica por parte de UNICEF, sin embargo, las escuelas que se implementaron a partir de ese momento no fueron supervisadas ni financiadas por UNICEF, a excepción de Chihuahua en 2020 y de Baja California y CDMX en 2021. En todas las entidades federativas las ELA fueron implementadas por organizaciones de la sociedad civil y/o implementadoras individuales que ganaron las licitaciones convocadas por las IMEF. Adicionalmente cabe destacar que las IMEF fueron actoras clave en los Grupos Estatales para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (GEPEA), que son los responsables de coordinar las acciones de prevención y/o atención en el tema de embarazo infantil y embarazo adolescente de acuerdo a sus atribuciones. En su concepción, los GEPEA son heterogéneos, sin embargo, vincula la integración de autoridades estatales, academia y organizaciones no gubernamentales.

Por otra parte, resaltar que las preguntas de evaluación de los TdR fueron ajustadas y complementadas en función de la reconstrucción de la TdC. En ambos gráficos se han integrado las preguntas (P) (círculos de colores) relacionándolas con los resultados esperados. Ello contribuye al análisis de la información obtenida realizado en la sección de eficacia.

¹¹ En la práctica en muchas entidades federativas el rango de edad alcanzado fue más amplio, incluyendo a niñas y niños.

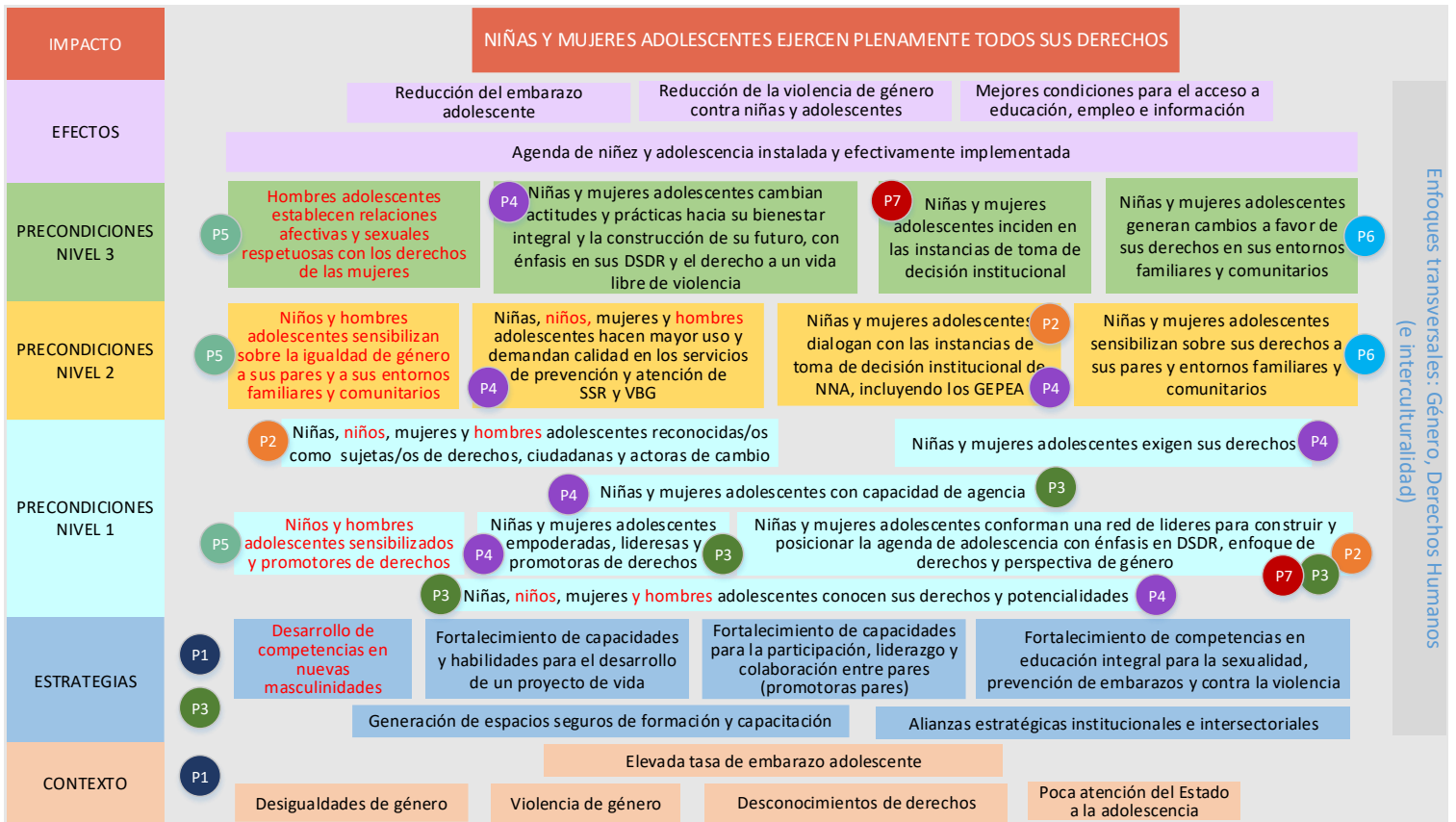
Gráfico 2: Teoría de Cambio reconstruida - ELA niñas y mujeres adolescentes



Supuestos:

- Las niñas y mujeres adolescentes empoderadas exigen y ejercen sus derechos y desarrollan un proyecto de vida.
- Las niñas y mujeres adolescentes con capacidades de participación y liderazgo fortalecidas se articulan para desarrollar una agenda de adolescencia e incidir en políticas públicas.
- Las niñas y mujeres adolescentes empoderadas promocionan e inciden sobre sus derechos en entornos familiares y comunitarios.
- El empoderamiento de niñas y mujeres adolescentes contribuye a la reducción del embarazo adolescente.

Gráfico 3: Teoría de Cambio reconstruida - ELA mixtas



Supuestos:

- Las niñas y mujeres adolescentes empoderadas exigen y ejercen sus derechos y desarrollan un proyecto de vida.
- Las niñas y mujeres adolescentes con capacidades de participación y liderazgo fortalecidas se articulan para desarrollar una agenda de adolescencia e incidir en políticas públicas.
- Las niñas y mujeres adolescentes empoderadas promocionan e inciden sobre sus derechos en entornos familiares y comunitarios.
- El empoderamiento de niñas y mujeres adolescentes contribuye a la reducción del embarazo adolescente.
- Los niños y adolescentes varones adolescentes sensibilizados respetan los derechos de las mujeres adolescentes.
- Los niños y adolescentes varones capacitados y sensibilizados promueven la igualdad de género en sus familias y comunidades.
- Los niños y adolescentes varones sensibilizados y con conocimientos en DSDR contribuyen a la reducción del embarazo adolescente.

2.3. Balance desde la Teoría de Cambio (herramienta para el análisis)

De manera inicial es importante señalar que al momento de reconstrucción de la Teoría de Cambio se evidenciaron algunas **opiniones divergentes** sobre si las ELA se concentraban en la **contribución a la reducción del embarazo en adolescentes**, o si las perspectivas e impacto esperado apuntaban más ampliamente hacia un **empoderamiento y ejercicio pleno de derechos** en todos los ámbitos. El trabajo de campo permitió evidenciar que estas perspectivas distintas prevalecen entre las y los distintos actores involucrados y consultados, aunque en la mayoría de los casos las ELA se conciben como una estrategia enfocada en la reducción del embarazo en adolescentes.

La Tabla siguiente presenta un balance del cumplimiento de la TdC reconstruida y su correspondencia con las preguntas de la evaluación. Este balance luego se utiliza por partes a lo largo del informe, específicamente en el análisis correspondiente a los hallazgos relacionados con la eficacia (preguntas 3 a 7). En las conclusiones se incluye un balance narrativo sobre eficacia.

Tabla 2: Síntesis del análisis del cumplimiento de la TdC reconstruida

Resultados/cambios según TdC		Pgta.	Balance
PRECONDICIONES ES NIVEL 3	Niñas y mujeres adolescentes generan cambios a favor de sus derechos en sus entornos familiares y comunitarios.	P6	Amplio
	Niñas y mujeres adolescentes inciden en las instancias de toma de decisión institucional.	P7	Rojo
	Niñas y mujeres adolescentes cambian actitudes y prácticas hacia su bienestar integral y la construcción de su futuro, con énfasis en sus DSDR y el derecho a una vida libre de violencia.	P4	Amplio
	Hombres adolescentes establecen relaciones afectivas y sexuales respetuosas con los derechos de las mujeres.	P5	Amplio
PRECONDICIONES NIVEL 2	Niñas y mujeres adolescentes sensibilizan sobre sus derechos a sus pares y entornos familiares y comunitarios.	P6	Amplio
	Niñas y mujeres adolescentes dialogan con las instancias de toma de decisión institucional de NNA, incluyendo los GEPEA.	P2, P4	Rojo
	Niñas, niños, mujeres y hombres adolescentes hacen mayor uso y demandan calidad en los servicios de prevención y atención de SSR y VBG.	P4	Rojo
	Niños y hombres adolescentes sensibilizan sobre la igualdad de género a sus pares y a sus entornos familiares y comunitarios*.	P5	Amplio
PRECONDICIONES NIVEL 1	Niñas y mujeres adolescentes exigen sus derechos.	P4	Amplio
	Niñas, niños, mujeres y hombres adolescentes reconocidas/os como sujetas/os de derechos, ciudadanas y actoras de cambio.	P2	Amplio
	Niñas y mujeres adolescentes con capacidad de agencia.	P3, P4	Amplio
	Niñas y mujeres adolescentes conforman una red de líderes para construir y posicionar la agenda de adolescencia con énfasis en DSDR, enfoque de derechos y perspectiva de género.	P2, P3, P7	Rojo
	Niñas y mujeres adolescentes empoderadas, lideresas y promotoras de derechos.	P3, P4	Amplio
	Niños y hombres adolescentes sensibilizados y promotores de derechos.*	P5	Amplio
	Niñas, niños, mujeres y hombres adolescentes conocen sus derechos y potencialidades.	P3, P4	Amplio
ESTRATEGIAS	Fortalecimiento de competencias en educación integral para la sexualidad, prevención de embarazos y contra la violencia.	P1, P3	Amplio
	Fortalecimiento de capacidades para la participación, liderazgo y colaboración entre pares (promotoras pares).		Amplio
	Fortalecimiento de capacidades y habilidades para el desarrollo de un proyecto de vida.		Rojo
	Desarrollo de competencias en nuevas masculinidades.		Rojo
	Alianzas estratégicas institucionales e intersectoriales.		Rojo
Generación de espacios seguros de formación y capacitación.		Amplio	

Fuente: Elaboración propia.

Clasificación: Verde: encaminado/alcanzado; amarillo: iniciado; rojo: sin avances.

* Si bien se tuvo una respuesta limitada al cuestionario por parte de adolescentes varones (7), se cuenta con la perspectiva de las IMEF e implementadoras, consideran que hay cambios en este sentido.

2.4. Actores principales y destinatarias de la iniciativa

Las destinatarias directas de las ELA son las niñas y adolescentes participantes, sus pares varones¹² (en algunas entidades federativas las escuelas fueron mixtas), así como sus comunidades y familias. Si bien no se cuenta con información desagregada para los años que cubre la presente evaluación, los datos disponibles contabilizan aproximadamente 5,147 participantes en las escuelas para las gestiones 2020 y 2021, entre niñas, niños y adolescentes entre 10 a 19 años, con grupos mayoritarios entre los 10 y 18 años (IMEF, Informes de Resultados) (ver el detalle en el Anexo 2).

La iniciativa ELA se desarrolló en alianza entre UNICEF México e INMUJERES potencializando su incorporación como una de las metas del FOBAM. Otros actores clave vinculados con la implementación corresponden al sector público estatal (Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas - IMEF, Grupo Estatal para la Prevención del Embarazo en Adolescentes - GEPEA, Entidades Estatales Municipales de las Mujeres - SMM), socios implementadores (instancias socias y consultoras), padres/madres de familia y el donante (Essity¹³).

2.5. Recursos invertidos

En el marco de la meta 2, el FOBAM consideró un presupuesto destinado a las ELA de \$28,140,000 pesos mexicanos (MXN) para los años 2020 y 2021. Para el año 2020 destinó un total de \$16,270,000 MXN, mientras que para 2021 la contribución fue de \$11,870,000 MXN.¹⁴

Los presupuestos destinados a las entidades federativas para el desarrollo de las escuelas fueron las siguientes:

Tabla 3: Presupuesto Meta 2 del FOBAM para las ELA por entidad federativa, 2020-2021

Entidad Federativa	Monto aprobado 2020 (\$ MXN) ¹⁵	Monto aprobado 2021 (\$ MXN) ¹⁶	Monto aprobado total (\$ MXN)	No. participantes (ambos años)
Aguascalientes	770,000	660,000	1,430,000	-
Baja California	420,000	400,000	820,000	108
Baja California Sur	-	450,000	450,000	-
Campeche	620,000	310,000	930,000	289
CDMX	340,000	310,000	650,000	-
Chiapas	510,000	260,000	770,000	-
Chihuahua	620,000	260,000	880,000	195
Coahuila	310,000	260,000	570,000	448
Colima	390,000	260,000	650,000	153
Durango	620,000	520,000	1,140,000	175

¹² De acuerdo a la información desagregada por sexo disponible (42 informes de implementación de las ELA entre 2020 y 2021), la participación de varones representó un 21% del total de participantes (4,123). Otros 15 informes de los mismos años no desagregan la participación por sexo, que llegó a 1,105 participantes.

¹³ Essity es una empresa líder en higiene y salud que, en alianza con el UNICEF, desarrolló el programa “La higiene es nuestro derecho”, a través del cual, entre otros objetivos, apoya el diseño y puesta en práctica del programa de formación de liderazgo y empoderamiento con perspectiva de género, a través del cual impulsó el fortalecimiento de la “Escuela de Liderazgos Adolescentes” en colaboración con Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

¹⁴ Sobre la diferencia en el presupuesto, según nota aclaratoria (con anexos) recibida del FOBAM en fecha 22 de noviembre, “el monto fiscal para el ejercicio fiscal 2021 no disminuyó, el recurso fue asignado de acuerdo con la ficha metodológica, datos y análisis de la información para la asignación de recursos del Fobam, de conformidad con los criterios ponderantes (embarazo infantil, embarazo adolescente, pobreza y violencia sexual) además de considerarse el reintegro generado durante el ejercicio fiscal mayor al 5%, tal como lo estipulan las bases de participación en el último párrafo numeral 22 y anexo 2.”

¹⁵ Las IMEF de las entidades federativas de Baja California Sur, Jalisco y Yucatán no implementaron la Meta 2 del FOBAM durante la gestión 2020.

¹⁶ Las IMEF de las entidades federativas de Estado de México y San Luis de Potosí no implementaron la Meta 2 del FOBAM durante la gestión 2021.

Guanajuato	550,000	620,000	1,170,000	123
Guerrero	620,000	550,000	1,170,000	-
Hidalgo	650,000	570,000	1,220,000	-
Jalisco	-	370,000	370,000	341
México	310,000	-	310,000	-
Michoacán	1,310,000	570,000	1,880,000	322
Morelos	620,000	460,000	1,080,000	137
Nayarit	310,000	260,000	570,000	109
Nuevo León	550,000	260,000	810,000	76
Oaxaca	620,000	260,000	880,000	164
Puebla	650,000	260,000	910,000	45
Querétaro	370,000	260,000	630,000	83
Quintana Roo	310,000	260,000	570,000	519
San Luis Potosí	620,000	-	620,000	-
Sinaloa	620,000	260,000	880,000	192
Sonora	620,000	420,000	1,040,000	124
Tabasco	680,000	340,000	1,020,000	80
Tamaulipas	930,000	460,000	1,390,000	257
Tlaxcala	310,000	260,000	570,000	-
Veracruz	710,000	570,000	1,280,000	149
Yucatán	-	910,000	910,000	140
Zacatecas	310,000	260,000	570,000	42
TOTAL	\$16.270.000,00	\$11.870.000,00	\$28.140.000,00	

Fuente: Elaboración propia en base a presupuesto ELAs del FOBAM 2020 y 2021.

Según estos datos, en ambos años, 11 entidades federativas recibieron mayor presupuesto (por encima del millón de pesos mexicanos) para el desarrollo de las escuelas: Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. En tanto, 5 entidades federativas recibieron menor presupuesto (hasta un máximo de \$570,000 MXN) en ambas gestiones: Coahuila, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas. Por otra parte, 3 entidades federativas recibieron recursos para las escuelas en una sola gestión (con un presupuesto menor a \$450,000 MXN): Baja California Sur, Jalisco y México. De acuerdo a la tabla anterior, no se percibe una correlación directa entre presupuesto y número de participantes, notándose un costo por persona diferenciado entre entidades.

3. PROPÓSITO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La evaluación tuvo el **propósito** de, a partir de una evaluación externa e independiente, contar con información relevante para el futuro diseño y ejecución de las ELA, considerando como insumos, los resultados y el desempeño que ha tenido la intervención hasta el momento. Asimismo, buscó conocer, por una parte, los aspectos que se pueden mejorar, y por otro lado, otras acciones o estrategias complementarias que se pueden desarrollar para potenciar los objetivos de la intervención. En 2020, INMUJERES y UNICEF identificaron que diversos factores (falta de claridad en directrices para la implementación, la pandemia COVID-19 y el contexto preelectoral en algunas entidades federativas) dieron lugar a una implementación heterogénea y en algunos casos distanciada de los objetivos¹⁷ de la meta 2 del FOBAM (UNICEF, 2021).

¹⁷ Estos objetivos se refieren a: i) desarrollar foros sobre el derecho a la participación de niñas y adolescentes hacia la construcción de una agenda de infancia y adolescencia con énfasis en Derechos Sexuales y Reproductivos con enfoque de derechos y perspectiva de género; ii) implementar una Escuela de Liderazgo Adolescente, con un eje fundamental en derechos sexuales y reproductivos, iii) Conformación de una red de niñas y adolescentes que puedan posicionar la agenda de derechos sexuales y reproductivos y prevención de embarazo y generar espacios de incidencia para sus integrantes. <https://mujer.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/Informe-monitoreo-FOBAM-1.pdf>

La **evaluación se llevó a cabo durante 2022**, ya que es un momento que resulta propicio para recuperar los aprendizajes de las diversas formas de implementación que ha tenido el proyecto, a fin de guiar una mayor adecuación a los objetivos de la meta 3 del FOBAM, que se implementa a partir de 2022.

El **objetivo general** fue realizar una evaluación formativa, con aspectos sumativos¹⁸ de una iniciativa del Programa de País de UNICEF en México 2020-2025, desarrollada e implementada en alianza con INMUJERES, a partir de dos criterios de OCDE-DAC (relevancia y eficacia). Además, para fortalecer la programación o esfuerzos futuros, ha buscado identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones concretas, particularmente sobre acciones o estrategias que eventualmente se pudieran desarrollar de manera complementaria.

En ese sentido, los **objetivos específicos** de la evaluación fueron los siguientes¹⁹:

- 1) Medir la relevancia y eficacia de las ELA, tomando en cuenta la heterogeneidad de experiencias en las entidades federativas, para identificar y fortalecer los modelos que desarrollen mejor:
 - a. Las habilidades relacionadas al liderazgo y la colaboración entre pares
 - b. El empoderamiento de niñas y adolescentes y el desarrollo de un proyecto de vida
 - c. La educación integral en la sexualidad y la prevención de embarazos
 - d. La prevención de violencia
- 2) Hacer un balance de los avances alcanzados en la consecución de los resultados de la intervención.
- 3) Captar los aprendizajes, identificar buenas prácticas emergentes y lecciones aprendidas clave de la intervención actual para informar el diseño futuro y sus estrategias de intervención.
- 4) Determinar cómo los actores implicados pueden posicionarse de la manera más eficaz, y aprovechar su ventaja comparativa y mejorar su desempeño.
- 5) Proporcionar recomendaciones específicas para el fortalecimiento y sostenibilidad de la intervención

Las y los titulares de derechos y portadores de obligaciones son actoras/es relevantes vinculados a la intervención, por lo que fueron contempladas/os en el proceso de evaluación para tomar en cuenta sus perspectivas sobre los retos, buenas prácticas, y necesidades en la implementación de las ELA; y para que, posterior a la evaluación y con base en evidencia, continúen promoviendo estrategias y acciones que posicionen la agenda de formación de pares en derechos sexuales y reproductivos con perspectiva de género y la generación de espacios seguros para niñas y adolescentes.

Por lo tanto, bajo **un enfoque centrado en el uso (UFE)**²⁰, se identificaron a usuarias/os (primarias/os y secundarias/os) de la evaluación, la participación en el proceso y los usos que darán a la evaluación según el sector al que pertenecen.

¹⁸ La evaluación formativa busca analizar el funcionamiento de la iniciativa y localizar los puntos críticos para corregir posibles ineficiencias y proponer soluciones para mejorarla. La evaluación sumativa busca la recuperación y valoración de los aprendizajes generados por la iniciativa para mejorar la misma a futuro (aprender de la experiencia, tanto de lo que funcionó como de lo que no funcionó).

¹⁹ Los objetivos se extraen esencialmente de los Términos de Referencia, pero han sido precisados y ajustados por el Equipo de Evaluación. Si bien se tienen dos criterios para esta evaluación, es importante indicar que a través de las preguntas de evaluación se buscará evidenciar cambios transformadores generados o detonados a partir de la iniciativa sobre las titulares de derechos y su sostenibilidad (principalmente en términos de institucionalización).

²⁰ Este enfoque está basado en el principio de que una evaluación debe ser juzgada por su utilidad para los usuarios previstos Patton, M.Q. (2012).

Tabla 4: Usuarios, participación y usos de la evaluación

Usuarios	Participación y usos de la evaluación
<p>Primarios: actores implicados directamente en la intervención.</p> <p>INMUJERES, las IMEF, el Grupo Interinstitucional para la Prevención del Embarazo (GIPEA), los Grupos Estatales para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (GEPEA), Girl Up México, UNICEF México Oficina País</p>	<p>Participación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informar sobre el diseño, los enfoques estratégicos para la implementación, la programación y las prioridades de promoción de la intervención teniendo en cuenta el contexto cambiante y los recursos disponibles. - Informar la toma de decisiones de los actores implicados sobre la base de la evaluación del progreso en: (a) la prestación de servicios, (b) la generación de evidencias y (c) las prácticas intersectoriales. <p>Usos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contar con evidencia para sustentar y orientar intervenciones con perspectiva de género y la movilización de recursos.
<p>UNICEF LACRO</p> <p>En particular: las unidades de evaluación, género y Desarrollo y Participación de los Adolescentes (ADAP).</p>	<p>Usos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificar las lecciones aprendidas y las buenas prácticas emergentes sobre (a) la eficacia de las intervenciones y enfoques de los actores implicados en el contexto del país, y (b) cómo UNICEF podría lograr mejores resultados en contextos similares. - Informar a LACRO sobre la orientación y asistencia técnica de gestión basada en resultados (planificación, seguimiento e implementación) en México. - Valorar cómo UNICEF LACRO puede fortalecer su asistencia técnica y acompañamiento a la Oficina País en la materia y futuras intervenciones relacionadas.
<p>Secundarios: aliados estratégicos y personas beneficiarias de la intervención.</p> <p>Otras dependencias como la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SE-SIPINNA), equipo del Sistema de Naciones Unidas en el país y socios implementadores de UNICEF, OSC, academia y donantes</p>	<p>Participación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informarles la planificación de INMUJERES y las IMEF y brindarles insumos para la formulación de planes y prioridades sectoriales relacionadas con la intervención. <p>Usos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contar con elementos valorativos sobre la potencial capacidad de la intervención para valorar la posibilidad de crear sinergias para su fortalecimiento o para promover su escalamiento en contextos similares.
<p>Niñas y adolescentes participantes de la intervención.</p>	<p>Participación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contar con un espacio de participación activa para compartir sus experiencias y brindar sugerencias de mejora a las ELA. <p>Usos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocer los resultados alcanzados por la iniciativa en perspectiva de reforzar su protagonismo y poder aportar a mejoras en el futuro.
<p>Madres/padres de las participantes de la intervención</p>	<p>Participación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recuperar información de los efectos de la intervención en sus hijas. <p>Usos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocer los resultados alcanzados por la iniciativa en perspectiva de reforzar su apoyo a las participantes y a la continuidad de la iniciativa.

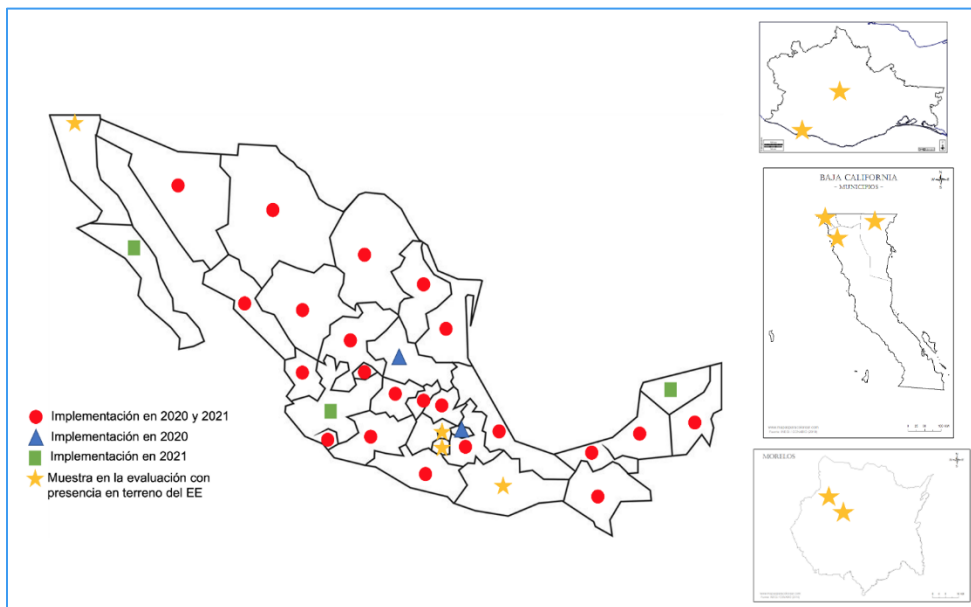
Fuente: elaboración propia, a partir de los TdR y propuestas del Equipo de Evaluación.

Por otra parte, la evaluación tuvo el siguiente **alcance**:

a) Alcance temporal. UNICEF y el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (ahora Secretaría de las Mujeres) diseñaron en 2017 la entonces Escuela de Fortalecimiento de Liderazgos Adolescentes (EFLA). Sin embargo, a partir del 2020 se inició una nueva etapa, apostando por un escalamiento nacional, donde las ELA (FOBAM cambió el acrónimo a Escuelas de Liderazgo Adolescentes en 2020²¹) comenzaron a financiarse con recursos federales, a través de las IMEF. Por lo tanto, de acuerdo con los TdR, la evaluación analizó la intervención desarrollada en el marco del Programa de País de UNICEF México en alianza con INMUJERES, entre el **periodo 2020 y 2021**²². Si bien la evaluación se enfoca en dicho periodo, el Equipo de Evaluación eventualmente puede hacer referencia a hechos y logros alcanzados entre 2017 y 2019, a fin de garantizar una visión y análisis integral de la intervención.

b) Alcance geográfico. La intervención objeto de evaluación tuvo alcance nacional. De conformidad con el ámbito temporal de evaluación, durante 2020 la escuela fue implementada en 27 entidades federativas y en 2021 en 31 entidades. Por lo tanto, la evaluación tuvo un **alcance nacional, con foco en tres entidades federativas prioritizadas (Baja California, Morelos y Oaxaca)**.

Ilustración 1: Alcance geográfico de la evaluación



Fuente: Elaboración propia.

Los criterios de selección para priorizar estas tres entidades federativas fueron: **Baja California** porque UNICEF hizo acompañamiento y donde se desarrollaron ambas modalidades, virtual y presencial. **Morelos**, donde la implementación estuvo a cargo de La Jugarreta, un aliado de UNICEF, por lo que se consideró que podría tener

elementos de interés para el enfoque. Finalmente, **Oaxaca** se seleccionó a petición de INMUJERES debido a que los reportes mostraban información sobre el tema de interculturalidad y la implementación del modelo.

A partir de lo anterior, entre UNICEF México e INMUJERES se determinó llevar a cabo el trabajo de campo presencial y los estudios de caso en dichas entidades federativas, mientras que el alcance nacional se hizo a través de medios virtuales, incluyendo dos encuestas, entrevistas y talleres con representantes de las distintas entidades federativas.

²¹ Para la meta 3 del FOBAM, en 2022 se retoma el nombre de EFLA.

²² El proyecto continuará como Meta 3 del FOBAM este 2022.

4. MARCO DE LA EVALUACIÓN

4.1. Criterios y preguntas de evaluación

El marco de evaluación tuvo como guía los objetivos (planteados previamente) y las preguntas de evaluación proporcionadas en los TdR. Estas han sido revisadas y ajustadas en consenso con UNICEF México, sobre cuya base se han realizado ajustes y precisiones a la metodología y se ha definido el alcance de la evaluación.

Los criterios de evaluación establecidos en los TdR son dos: Relevancia y Eficacia. Este informe recupera las preguntas sugeridas en dicho documento para medir cada criterio y presenta las preguntas ajustadas (en rojo), mismas que responden a la reconstrucción de la teoría de cambio y son la base de la matriz de evaluación incorporada en el Anexo 3.

Si bien los TdR no establecían los criterios de sostenibilidad e impacto para la evaluación, se consideró importante incluir dentro de las preguntas estos elementos. Así, la sostenibilidad se vinculó con la institucionalización²³ de la iniciativa, y se buscó identificar el impacto a partir del uso y la aplicación de los aprendizajes por las niñas y adolescentes, y los cambios motivados a partir de ellos.

Tabla 5: Preguntas de Evaluación

CRITERIOS	PREGUNTAS (según TdR)	PREGUNTAS AJUSTADAS ²⁴
Relevancia	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿En qué medida las ELA han sido relevantes al desarrollo positivo de los adolescentes? ¿De qué manera las ELA han influido en la manera de tomar decisiones sobre su educación, relaciones afectivas y sexuales, proyecto de vida? 2. ¿Qué tan relevante es la iniciativa ELA dentro del contexto del plan estatal de desarrollo? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿En qué medida las ELA y sus contenidos han sido relevantes para el desarrollo positivo de las y los adolescentes, y han respondido a sus necesidades, problemáticas e intereses, tomando en cuenta los contextos particulares? 2. ¿Qué tan relevante es la iniciativa ELA dentro del contexto de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) y los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas?
Eficacia	<p>A nivel de resultados/efecto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Los contenidos del programa han sido aplicados por las beneficiarias en su vida? ¿O es probable que incidan en cambios duraderos en las habilidades y conocimientos de las beneficiarias? 2. ¿Qué cambios se han identificado a partir de haber participado en la ELA en proyecto de vida, relaciones afectivas, y habilidades como oratoria, expresión oral y escrita, etc.? 3. ¿En qué medida cambiaron conocimientos y percepciones a partir de haber estado en la ELA en torno a los temas principales (derechos sexuales y 	<ol style="list-style-type: none"> 3. ¿En qué medida los contenidos, metodologías y actividades de las sesiones han sido adecuados y consistentes para alcanzar los objetivos de las ELA, constituyéndose en espacios seguros y sentando además las bases para la conformación y continuidad de las redes de adolescentes? 4. ¿Las y los participantes han adquirido nuevos conocimientos y los han aplicado en su vida, incidiendo en sus acciones y decisiones respecto a su educación, proyectos de vida, relaciones afectivas y sexuales, así como en sus habilidades de interacción, comunicación e incidencia (oratoria, expresión oral y escrita, etc.)? 5. ¿De qué manera el involucramiento de pares varones en las ELA ha incidido positiva y/o negativamente en el empoderamiento de las adolescentes y en el logro de los cambios esperados?²⁵

²³ Se entiende como institucionalización de las ELA a la implementación de esta iniciativa, respaldada por una normativa institucional específica a nivel de las entidades federativas que, a su vez, determine los recursos económicos suficientes para su continuidad a futuro (basado en <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/institucionalizacion-de-la-perspectiva-de-genero>). El término de institucionalización también refiere a la conformación de redes de adolescentes como resultado de las ELA, sus avances y sus posibilidades de continuidad. En general, la institucionalización definida acá está vinculada de forma directa con la sostenibilidad de la iniciativa vinculada al escalamiento nivel nacional a través de la meta FOBAM (*policy pathway*).

²⁴ Los ajustes derivaron de la revisión documental, conversaciones sostenidas durante la preparación del *inception report*, y de una revisión técnica de las preguntas formuladas en los TdRs; apuntaron a mayor claridad y precisión, así como coherencia lógica y consistencia en su formulación, y también se complementaron algunas preguntas en función a las realidades identificadas y lo señalado en la TdC. No se consideró necesaria la división de preguntas de resultado y de proceso en el criterio de eficacia.

²⁵ El equipo consultor consideró relevante incluir en la consulta a adolescentes hombres dada su inclusión en las ELA en diferentes entidades federativas (una relación de la participación por entidad va en el Anexo 2).

reproductivos, prevención de embarazo, violencia, liderazgo y colaboración entre pares)?

4. ¿Puede considerarse a este modelo como la generación de un espacio seguro para las niñas y adolescentes?

A nivel de proceso:

5. ¿En qué medida los contenidos y actividades de las sesiones han sido adecuados y consistentes para alcanzar los objetivos de las ELA?

6. ¿En qué medida se logró crear una red de niñas y adolescentes vinculada a las IMEF?

7. ¿Cuál ha sido el grado de institucionalización de las iniciativas? ¿Se pueden observar cambios en la política o programas del gobierno estatal, con base en la iniciativa ELA?

6. ¿En qué medida y de qué manera, las y los adolescentes han incidido en sus entornos familiares y comunitarios, a partir de su participación en las ELA?

7. ¿Cuál es el grado de **continuidad e** institucionalización de las ELA y **redes vinculadas a las IMEF**, y en qué medida se pueden observar cambios en la política o programas del gobierno estatal, con base en la iniciativa ELA?

Nota: Las preguntas 1, 2 y 3 correspondientes a eficacia, propuestas en los TdR, se han combinado en una sola, resultando la pregunta ajustada 4. Las preguntas 4 y 5 de eficacia, propuesta en los TdR, se han combinado en la pregunta ajustada 3. La pregunta 6 de eficacia, de los TdR, se ha integrado en la pregunta ajustada 7.

Específicamente, la evaluación buscó determinar los efectos sobre:

- a) Las habilidades relacionadas al liderazgo y la colaboración entre pares.
- b) El empoderamiento de adolescentes y desarrollo de un proyecto de vida.
- c) La educación integral en la sexualidad y prevención de embarazos.
- d) La prevención de la violencia.

Con base en los temas abordados en las ELA, se exploró si tras su participación en las escuelas de liderazgo, las adolescentes:

- Incorporan un **pensamiento crítico** y cercano a los derechos de la infancia y adolescencia frente a los estereotipos y roles de género, salud sexual y reproductiva y participación de la infancia.
- Incrementan la **toma de decisiones** sobre su vida en el ámbito escolar, comunitario, familiar o político y ejercen roles de **liderazgo** y potenciaron sus capacidades para la **formación entre pares**.
- Acceden a **información** sobre mecanismos de acceso a su derecho a la educación, salud y participación, la no discriminación, y sobre el derecho a una **vida libre de violencia**.
- Acceden a una **educación integral de la sexualidad** y saben de la existencia y funcionamiento de **métodos anticonceptivos** y otros métodos de **prevención del embarazo adolescente**.
- Saben de la importancia de contar con **acceso a servicios** gratuitos para atender y mejorar la salud, incluida la salud sexual y reproductiva de adolescentes y familias.
- Conocen la importancia de contar con habilidades fundamentales, la importancia de continuar la educación y prevenir el **abandono escolar**.
- Poseen **conocimiento sobre sus derechos sexuales y reproductivos**, las **adicciones, perspectiva de género**, etc.

4.2. Enfoques transversales y operacionalización

La evaluación consideró el enfoque basado en **derechos humanos, en particular derechos de infancia y adolescencia**, la perspectiva de **género** –teniendo en cuenta las nuevas masculinidades por la implementación con grupos mixtos en varios lugares– y el enfoque **intercultural**, que abarca la pertinencia cultural.

Los enfoques transversales fueron integrados en la Teoría de Cambio, las preguntas de evaluación y la matriz de evaluación, y se operacionalizaron en las distintas herramientas de recolección de información, para determinar en qué medida los enfoques fueron implementados con rigurosidad y consistencia teórica, estratégica y metodológica.

El **enfoque en derechos humanos** verificó la observancia de los derechos humanos de la infancia y adolescencia. Para ello, la evaluación indagó sobre la presencia de este enfoque en la concepción e implementación de las ELA, particularmente respecto a si se consideraron principios, declaraciones y normas internacionales de derechos humanos en acciones concretas dirigidas a potenciar el ejercicio de derechos de las adolescentes, como la selección de contenidos, la atención a poblaciones más vulnerables y el abordaje de las disparidades. Asimismo, se analizó en qué medida las ELA han promovido el cumplimiento de los derechos por parte de portadores de obligaciones. De acuerdo a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2014, y los derechos que contempla en su Artículo 13, las ELA tuvieron particularmente que ver con los derechos a la participación, a la no discriminación, a la educación, a la salud, a la intimidad, al acceso a información y a la igualdad sustantiva. Asimismo, promovieron el derecho a vivir en condiciones de bienestar, a un sano desarrollo integral y a una vida libre de violencia. Cabe destacar también que las ELA difundieron la “Cartilla de Derechos Sexuales de Adolescentes y Jóvenes”, que comprende 14 derechos enfocados en el ejercicio libre, informado y placentero de la sexualidad y las condiciones para su realización efectiva. Las ELA Implicaron también el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, y evidenciaron las brechas digitales existentes.

Con relación a la **perspectiva de género**, las ELA se consideraban en principio una acción afirmativa, enfocadas en el empoderamiento de niñas y adolescentes mujeres y respondiendo a sus necesidades e intereses en cuanto al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, y desde ahí fue que se analizó en primera instancia su relevancia y eficacia, analizando asimismo la vigencia de los supuestos de la Teoría de Cambio. Se exploró cómo la participación en las ELA ha contribuido a que las participantes fortalezcan sus conocimientos teóricos y prácticos en los temas abordados en las sesiones, sus liderazgos y sus habilidades para la vida. Al respecto, los temas abordados en las escuelas fueron: perspectiva de género, liderazgos adolescentes, derecho a la participación, no discriminación, abandono escolar, derecho a la salud y adicciones, educación integral en sexualidad, prevención de embarazos en adolescentes y vida libre de violencia.

Como ya se ha mencionado, en algunas entidades federativas la implementación fue con grupos mixtos, lo que desde la evaluación generó la necesidad de desarrollar una Teoría de Cambio para estos casos específicos, bajo el entendido que la participación de los niños y adolescentes varones debería contemplar algunos cambios diferenciados y potencialmente complementarios y de apoyo al empoderamiento y ejercicio pleno de derechos de las adolescentes como fin último. Desde la **perspectiva de género** también se analizó, entonces, si el trabajo con grupos mixtos fue desde un enfoque de las nuevas masculinidades o masculinidades no hegemónicas, y si la participación de hombres contribuyó a su sensibilización, el fortalecimiento de su rol como promotores de derechos y al reconocimiento de los derechos de las niñas y adolescentes.

También desde la **perspectiva de género** fue importante analizar específicamente cuáles fueron las expectativas y si existió claridad al incluir a niños y adolescentes varones en las ELA, y cuáles fueron las implicaciones en aspectos clave en la metodología y contenidos.

Tomando en cuenta los territorios priorizados, la evaluación también aplicó el **enfoque de interculturalidad**, mediante el cual analizó las relaciones entre y al interior de los diversos grupos, a fin de identificar si las intervenciones fueron sensibles para reconocer y valorar las diferencias culturales sin perpetuar prácticas de exclusión o discriminación y, por otro lado, si atendieron y empoderaron a las poblaciones más

vulnerables. Cabe resaltar la brecha digital y las grandes limitaciones de acceso a internet que se enfrentaron durante la pandemia para llegar a poblaciones indígenas y afroamericanas. Asimismo, se tomó en cuenta un enfoque **interseccional**, que permitió entender el abordaje de la diversidad y desigualdades al interior del grupo de niñas y adolescentes vinculadas a sus múltiples identidades, por ejemplo, con relación a grupos de adolescentes indígenas y afroamericanos. La aplicación de este enfoque permitió analizar cómo la iniciativa ha tomado en cuenta las múltiples discriminaciones y de qué manera ha garantizado el ejercicio de derechos y oportunidades para los diferentes grupos de participantes en las ELA, contribuyendo a modificar pautas culturales que refuerzan distintas formas de exclusión y postergación por razón de sexo, edad, condición socioeconómica, etnia, o discapacidad, entre otras.

Desde una perspectiva de **interseccionalidad**, se examinó cómo las estrategias han contribuido a modificar pautas culturales que refuerzan distintas formas de discriminación por razón de sexo, edad, condición socioeconómica, etnia, o discapacidad, entre otras.

Además, el **enfoque de ciclo de vida** permitió revisar si la intervención, sus acciones y estrategias consideraron las necesidades diferenciadas y especificidades de las adolescentes de acuerdo a su edad, etapa de desarrollo y madurez, y si efectivamente ha promovido la transformación de condiciones para su pleno desarrollo y participación, a partir de su reconocimiento como sujetas/os de derechos.

Partiendo de lo dispuesto en la **Convención Sobre los Derechos del Niño**, en especial en el principio del interés superior, durante el diseño y ejecución de la evaluación se puso especial atención en identificar cómo la iniciativa garantiza que las niñas y adolescentes sean el centro de las intervenciones. En la evaluación se prestó atención a identificar las estrategias, metodologías y herramientas (por ejemplo, las estrategias de difusión y convocatoria, abordaje de niñas y adolescentes, coordinación y selección de socias, uso de herramientas tecnológicas, adecuaciones locales, monitoreo y evaluación de las escuelas, etc.), que permitieron garantizar la integralidad en la atención, es decir, que las mismas contribuye al crecimiento, desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo de niñas y adolescentes.

Adicionalmente, la evaluación utilizó como enfoques referenciales: **la evaluación basada en la teoría** (Theory-Driven Evaluation – TDE)²⁶; y **la evaluación centrada en la utilización** (Utilization-Focused Evaluation – UFE).

La **Evaluación Basada en la Teoría** parte de la teoría del programa, es el conjunto de supuestos, a menudo implícitos, que guía la elección y el diseño de una intervención. Por lo tanto, la teoría del programa representa una hipótesis que puede ser probada y refinada. En ese marco surge la Evaluación Realista, desarrollada por Pawson & Tilley (1997), que argumenta que para que las evaluaciones sean útiles para los tomadores de decisiones, deben indicar "qué funciona, en qué condiciones, y para quién", en lugar de simplemente responder la pregunta "¿funciona?". La Evaluación Realista tiene entonces como objetivo identificar los mecanismos generativos subyacentes de la intervención y la influencia del contexto sobre los resultados.

La evaluación contrastó la Teoría de Cambio reconstruida con los procesos y lógicas explícitas e implícitas de las intervenciones del proyecto, para entender lo que funciona/no funciona, en qué condiciones y para quién, y en función de los hallazgos y la experiencia y evidencia existente, retroalimentar la propuesta de partida de la TdC del programa. Así, las dos TdC reconstruidas se utilizaron como guía de la evaluación y como herramienta para la interpretación y análisis de información.

²⁶ http://new.ceval.de/modx/uploads/pdf/Chen_presentation.pdf

La **Evaluación Centrada en la Utilización**²⁷, es un enfoque basado en el principio de que una evaluación debe evaluarse por su utilidad²⁸ para las y los usuarios previstos. Por lo tanto, la evaluación se planeó y fue llevada a cabo considerando en todo momento a las/os usuarias/os (tabla 3), de manera tal de mejorar la posible utilización de los hallazgos y del proceso en sí, para informar las decisiones y mejorar el desempeño.

5. METODOLOGÍA

5.1. Diseño metodológico

Siguiendo los criterios de evaluación, la evaluación estuvo enfocada en revelar los efectos directos de las acciones implementadas, **identificando tanto los resultados inmediatos como las condiciones creadas para los resultados transformadores a mediano y largo plazo**. También identificaron resultados directos e indirectos no previstos, derivados de las diferentes intervenciones y sus metodologías correspondientes, tomando en cuenta la heterogeneidad en la implementación y el grado de correspondencia con los contextos locales. Además, se dio especial atención a las adaptaciones hechas al programa alrededor del contexto COVID-19.

Durante la evaluación, el Equipo de Evaluación, en consulta con UNICEF y demás actores relevantes, examinó la situación que propició la intervención para comprobar si las líneas de acción realmente intentaron resolver el problema al que se quiso hacer frente; especialmente, se contrastó la teoría de cambio reconstruida con los hallazgos encontrados, para explicar cómo se está pasando de la situación y problema identificados al escenario deseado.

En ese sentido, entendiendo que las formas de implementación de las ELA han sido heterogéneas, fue importante examinar la TdC reconstruida a la luz de estas formas particulares de implementación. Así, se realizó el balance del cumplimiento de la TdC reconstruida en relación a las preguntas de la evaluación (ver sección 2.3), el mismo que luego se utiliza a lo largo del informe, específicamente en el análisis correspondiente a los hallazgos del criterio de eficacia (preguntas 3 a 7).

El análisis bajo la TdC se concretó mediante la utilización de diversas técnicas de levantamiento de información (ver más adelante la sección de Métodos y herramientas de recolección de información y tabla 7), que fueron útiles para determinar si se puede o no atribuir los cambios observados o los avances hacia esos cambios a la intervención; o determinar su contribución en esos cambios o avances.

Se considera a la TdC como una herramienta útil para contrastar la situación previa a la intervención y si la planificación fue adecuada para resolver la problemática que se deseaba enfrentar. Así, la TdC ha sido utilizada para clarificar la ruta para la recolección y análisis de información hacia la identificación de hallazgos, conclusiones y recomendaciones y para alimentar una propuesta de TdC a futuro.

²⁷ https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/utilization_focused_evaluation

²⁸ Los criterios considerados para que esta evaluación esté centrada en la utilización están relacionados con: i) la identificación de los principales usuarios previstos, ii) Identificación y priorización de usos previstos por cada tipo de actor, iii) generación de evidencia y elaboración de conclusiones y recomendaciones para la toma de decisiones para potenciar las escuelas hacia adelante, iv) generación de aprendizajes para mejorar la iniciativa e identificación de buenas prácticas e innovaciones), v) valoración del potencial de la iniciativa para continuidad e institucionalización vi) difusión de los resultados de la evaluación a las y los actores clave. Estos criterios han sido tomados en cuenta en el diseño de la evaluación (ver la Tabla 3: Usuarios, participación y usos de la evaluación, sección 3 de este informe).

Más allá del uso de la TdC como herramienta de contraste, la metodología fue diseñada en función del alcance del trabajo de campo (ver alcance geográfico en la sección 3) y consideró la recuperación de información de actores/as clave, ya sean titulares de derechos (participantes de las ELA) y portadores de obligaciones (sector público nacional y subnacional, socios implementadores, UNICEF México, donante, etc.).

Cuadro 3: Sectores considerados para recoger información de acuerdo al enfoque de derechos

Portadores de obligaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Sector Público nacional: INMUJERES-FOBAM. - Sector Público subnacional: IMEFs, GEPEA, SMM - Socias implementadoras: GIRL UP, La jugarreta, implementadoras individuales. - Padres/madres de familia - UNICEF México - Donante Essity
Titulares de derechos	<ul style="list-style-type: none"> - Participantes de las escuelas: adolescentes, lideresas

Fuente: Elaboración propia.

El abordaje de los tres estudios de caso (una revisión detallada de la forma de implementación y contextualización en las entidades federativas de Baja California, Morelos y Oaxaca), buscó captar la lógica, los logros y desafíos de cada uno de los casos, a la vez de identificar buenas prácticas, lecciones aprendidas e innovaciones que puedan replicarse o en su caso escalarse²⁹.

Por su parte, a partir de una revisión de fuentes secundarias y la complementación con la información recuperada vía virtual, se sistematizaron las experiencias de implementación diferenciada en las demás entidades federativas participantes.

Fuentes de información

Según lo exige la evaluación, se identificaron y utilizaron diversas fuentes de información de acuerdo con los temas relevantes, así como diversas técnicas para el levantamiento de información para garantizar su validez y confiabilidad.

- **Fuentes primarias:** se llevaron a cabo entrevistas y talleres, sesiones de trabajo y encuestas en línea tanto a participantes, como a personal de las IMEF e implementadoras de las tres entidades federativas objeto de estudio. En total fueron consultadas 255 personas mediante estas técnicas.
- **Fuentes secundarias:** comprendió principalmente la revisión de los informes de gestión, documentos programáticos y políticas correspondientes a la iniciativa evaluada e incluyeron materiales escritos y producciones audiovisuales. Se recibió documentación de UNICEF y de INMUJERES para elaborar el marco de la evaluación, guías éticas para la evaluación (UNICEF y UNEG), documentación programática y documentación relativa a las ELA (informes de las IMEF correspondientes a la Meta 2 del FOBAM para los años 2020 y 2021, videos, presentaciones, currículas, temarios, manuales y guías, informes de implementadoras). Se revisaron alrededor de 180 documentos (el listado se incorpora en el Anexo 4).

Diseño muestral

En función de la información proporcionada se formuló un muestreo para contar con información representativa de las 27 ELA 2020 y de las 31 ELA de 2021. A partir de un enfoque de métodos mixtos³⁰, se buscó que esta muestra permitiera generalizar sobre datos o conclusiones obtenidas del segmento de

²⁹ El término escalamiento refiere a la aplicación de estrategias para profundizar y acrecentar aquellas prácticas o innovaciones efectivas, que permitan alcanzar y mejorar la vida de una mayor cantidad de personas.

³⁰ El cálculo de la muestra se hizo a partir de dos métodos: i) **Muestreo intencional**, utilizado para la selección deliberada de casos (entidades federativas) y personas (mapeo de actores/as relevantes, basado en las listas definidas por las IMEF). En ese sentido, se procuró alcanzar al 100% de estos actores/as para encontrar relaciones y generalizaciones significativas; ii) **Muestreo probabilístico**, utilizado para calcular la muestra de forma aleatoria, principalmente para la aplicación de las encuestas en línea, buscando seleccionar un número lo más amplio posible de participantes de las ELA, a través de todas las listas disponibles de las IMEF.

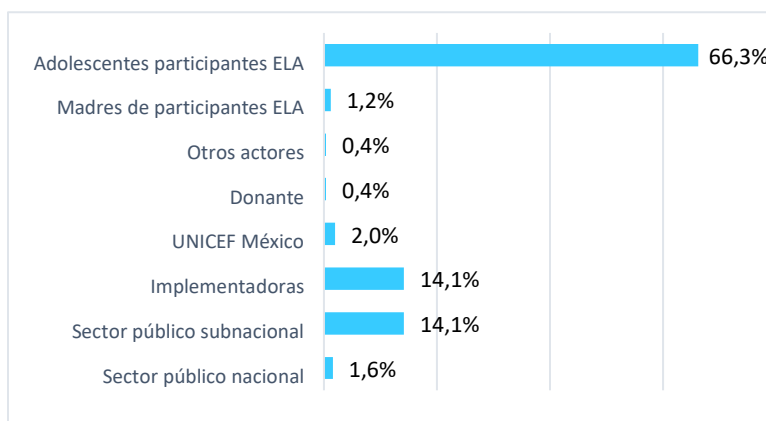
población seleccionado. La tabla 5 abajo detalla el cálculo de la muestra en función de la información proporcionada por las IMEF para los estudios de caso, y considera a las personas clave de UNICEF México e INMUJERES/FOBAM. En cuanto al alcance de las/os participantes de las escuelas, la evaluación se enfocó en adolescentes de 13 a 19 años. Una descripción a detalle del trabajo de campo se encuentra en los Anexos 5 y 6.

Se buscó que la muestra fuera lo más amplia posible, en acuerdo con el grupo de administración de la evaluación y en coordinación con las IMEF de Baja California, Morelos y Oaxaca, entidades federativas predefinidas en los TdR (en función al acuerdo entre UNICEF e INMUJERES) para realizar estudios de caso. Para ello se consensó con las IMEF correspondientes para expandir la llegada más allá de las ciudades cabecera (según lo inicialmente previsto en los TdR y la propuesta) para alcanzar a población distante y relevante, que permitiera una perspectiva más amplia, diversa e inclusiva. Para tal efecto, las IMEF proporcionaron la lista de actores involucrados/as. Adicionalmente, conociendo los cambios ocurridos de autoridades y funcionarios/as, se realizaron esfuerzos por llegar especialmente a coordinadoras de las IMEF (nuevas y antiguas) y responsables de la implementación. Las listas de las personas consultadas y los lugares visitados, van en el Anexo 7.

Del cálculo inicial de 294 partes interesadas a ser contactadas en el trabajo de campo, se logró consultar al 87%, es decir 255 personas (240 mujeres, 14 hombres, 1 persona no binaria). El detalle de la muestra alcanzada va en el Anexo 8.

La distribución de la participación por tipo de actor en el proceso de consulta de la evaluación muestra un alcance mayoritario a las titulares de derechos, con un 66% del total de partes interesadas consultadas, en tanto que las y los portadores de obligaciones representan el 34%. De este porcentaje, los sectores con mayor participación (28%) corresponden, en igual porcentaje (14%) a las implementadoras y representantes del sector público de las diferentes entidades federativas (gráfico 4).

Gráfico 4: Partes interesadas consultadas (%)



Fuente: Elaboración propia.

Métodos y herramientas de recolección de información

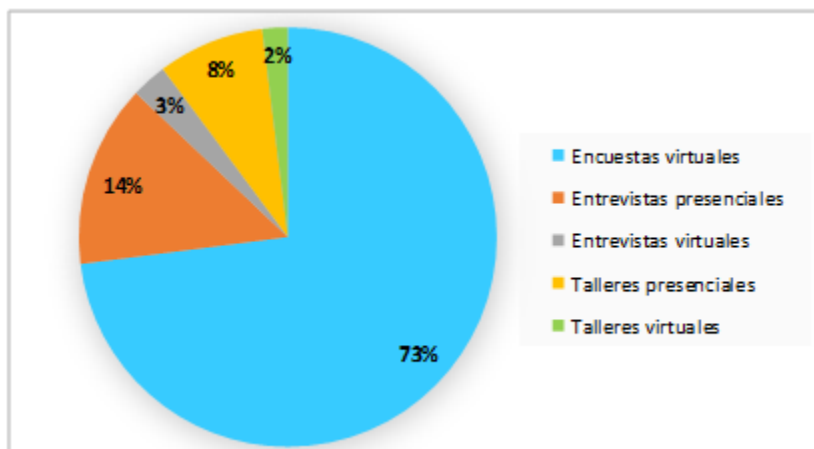
Vinculados con los criterios y preguntas de evaluación, se utilizaron varios **métodos de levantamiento de información**: 1) Revisión y análisis documental; 2) entrevistas individuales o conjuntas semi-estructuradas; 3) sesiones de trabajo con equipos técnico-estratégicos; 4) talleres; 5) cuestionario digital (tipo encuesta); 6) cambio más significativo; 7) estudios de caso; y 8) sistematización y análisis comparativo de modelos de implementación. El Anexo 9 explica las características de estos métodos y el propósito de su aplicación.

Las herramientas desarrolladas para la recolección de información en el trabajo de campo contaron con una revisión previa y el visto bueno del Comité de Ética, antes de su primera aplicación en campo, que también se utilizó como piloto para la validación de las mismas en terreno.

Para cada método fueron diseñadas herramientas específicas, adaptadas según las personas o grupos a las que se aplicaron, la información a recoger, las características de las intervenciones y los tópicos de interés señalados en los TdR. Las guías se sustentaron en la Matriz de Evaluación y se incluyen como parte de este informe en la sección de anexos (Anexo 10).

La aplicación de las diferentes técnicas de recolección de información fue realizada de forma presencial y virtual, lográndose una mayor participación de partes interesadas a partir de herramientas virtuales con un alcance del 78% de total de personas consultadas (principalmente mediante los cuestionarios digitales). Las entrevistas presenciales, tanto conjuntas como individuales, fueron otra técnica que permitió una participación significativa con 14%, considerando las limitaciones vinculadas a las distancias de los lugares definidos para los tres estudios de caso y los cambios en autoridades³¹. También es importante señalar que el alcance a las adolescentes en campo fue limitado, lográndose la participación de un 58% (28) del número previsto en el diseño (48).

Gráfico 5: Participación por método aplicado (%)



Fuente: Elaboración propia.

Análisis de evaluabilidad y limitantes de la evaluación

El análisis de evaluabilidad detallado (ver Anexo 11) identificó limitaciones intrínsecas al programa y a las condiciones para la evaluación, centralmente relacionadas con: i) la relevancia y la coherencia de las estructuras de resultados; ii) la existencia, idoneidad y validez de los indicadores, herramientas y sistemas para monitorear, medir y verificar resultados. La siguiente tabla resume las debilidades críticas y de alta incidencia en la evaluabilidad, evidenciando las medidas de mitigación implementadas para abordarlas:

Tabla 6: Síntesis del análisis de evaluabilidad y medidas de mitigación

Debilidades, limitaciones	Impacto	Medidas de mitigación
Ausencia de datos cualitativos y cuantitativos, así como débil comparabilidad y agregación de la información individual existente, que dificulta el análisis y una mirada global del proyecto.	Alto	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha accedido a información y documentación adicional de las instancias que facilitaron el proceso: INMUJERES, IMEF, implementadoras. - Recuperación de información clave cualitativa y cuantitativa en el trabajo de campo (incluyó dos encuestas de alcance global en las entidades federativas). - Abordaje diferencial para captar y analizar la diversidad en los contextos específicos mediante la aplicación de métodos mixtos de análisis y evaluación, descritos en el punto anterior. - Recuperación de información clave a través de distintas fuentes que permita el análisis de la

³¹ Es importante destacar que el Equipo de Evaluación buscó subsanar este riesgo procurando entrevistar a autoridades de gestiones anteriores al periodo evaluado.

		<p>iniciativa, contrastada con la TdC reconstruida como marco para obtener una valoración global del programa y cómo este ha motivado cambios, más allá de las formas heterogéneas de su implementación.</p>
<p>Debilidades en la Teoría de Cambio en términos de claridad, lógica, coherencia y consistencia. Debilidades en la formulación de supuestos y no se explicitan elementos clave del contexto. También se evidencia ausencia de un análisis de riesgos.</p>	Medio - alto	<ul style="list-style-type: none"> - Reconstrucción de la TdC a partir del análisis documental, las entrevistas y reuniones sostenidas, y una valoración técnica de la claridad, lógica, consistencia y coherencia. - La reconstrucción de la TdC incluyó la formulación de supuestos; la versión para grupos mixtos adiciona algunos supuestos específicos.
<p>Debilidades en la cadena de resultados.</p>	Medio - alto	<ul style="list-style-type: none"> - Reconstrucción de la TdC que permitió una mayor visualización de la cadena de resultados, con foco en mujeres adolescentes de 13 a 19 años.
<p>La carencia de una línea de base o estudio previo que nos permita tener un punto de referencia sobre la situación de las adolescentes participantes de ELA antes de comenzar con el programa.</p>	Medio - alto	<ul style="list-style-type: none"> - Se trabajó con percepciones individuales/colectivas sobre el punto de partida y el cambio vivido, ej. dónde/cómo estaba, dónde y cómo estoy. Lo anterior en función de indicadores cualitativos y cuantitativos definidos³².
<p>Heterogeneidad en la implementación.</p>	Medio	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de una TdC para las ELA que se han implementado con grupos mixtos. - Sistematización de distintas formas de implementación de las ELA. - Abordaje diferencial e incorporación de preguntas de evaluación para abordar y analizar la heterogeneidad, sus razones y resultados. - Análisis a partir de los criterios de evaluación, es decir, en qué medida determinado enfoque contribuyó (más o menos también en función del contexto) a la relevancia y eficacia. Se identificaron aspectos comunes y particularidades, así como los aspectos clave para ajustar o potenciar la Teoría de Cambio y la definición, desde la práctica, de un modelo de intervención que se base en la experiencia, sus resultados y aprendizajes. - Entendiendo que esta diversidad también responde a contextos y necesidades diferentes, se buscó transformar la debilidad en oportunidad para identificar las buenas prácticas y lecciones aprendidas, e innovaciones que surgieron en las distintas implementaciones, a fin de fortalecer el modelo de las ELAs y favorecer futuras réplicas.
<p>Ausencia de un marco conceptual asociado a resultados clave (ej. empoderamiento) y limitaciones metodológicas en cuanto a la medición de habilidades para la vida, como el liderazgo y la</p>	Medio	<ul style="list-style-type: none"> - Operacionalización de los conceptos y los cambios esperados en las herramientas cuali-cuantitativas de recojo de información que abordan los cambios, en especial en los talleres y el cuestionario para adolescentes. El enfoque en competencias fue útil

³² Considerado como un elemento clave, aunque no incluido en la matriz de evaluabilidad brindada por UNICEF.

colaboración entre pares, el cambio de actitudes respecto a sus relaciones de pareja y sexualidad.		para este abordaje, así como el enfoque de cambio más significativo.
Perspectiva de género no explícita en el diseño de la intervención y falta de claridad de su implementación y consistencia en los grupos mixtos.	Medio	- Explicitación de la perspectiva de género como transversal en las TdC reconstruidas. En la TdC para grupos mixtos, desde una perspectiva de género, se incorporaron resultados expresamente dirigidos a hombres participantes.

Fuente: Elaboración propia.

Entre los aspectos positivos del análisis de la evaluabilidad cabe destacar el contexto institucional favorable, tanto desde UNICEF e INMUJERES, como de las socias implementadoras, por el interés y compromiso con la evaluación; así como desde las IMEF a nivel subnacional, en particular aquellas correspondientes a los estudios de caso, que demostraron una gran predisposición para la realización de la evaluación y apoyo en cuestiones de organización y logística. La identificación de actores/as, las fechas y las agendas específicas fueron coordinadas con cada una de ellas.

Limitaciones y medidas de mitigación

Más allá de los aspectos de evaluabilidad identificados previamente y las medidas de mitigación planteadas para superar las debilidades, el equipo de evaluación propuso las siguientes medidas de mitigación a las limitaciones adicionales identificadas, las mismas que han sido validadas y ajustadas en la fase inicial del trabajo de campo. Adicionalmente, otros riesgos y limitaciones, con sus respectivas medidas de mitigación, fueron identificados durante la primera fase de la evaluación, relacionadas con cambios de autoridades, no disponibilidad de una base de datos de participantes, dificultades y/o desmotivación de adolescentes para la participación, participación limitada de adolescentes por temor y desconfianza de padres/madres, bajo nivel de respuesta para los estudios de caso, riesgos de seguridad para el desplazamiento del equipo consultor, y tiempo reducido para el trabajo de campo. El Anexo 12 recupera el detalle de cada una de estas limitaciones, su impacto sobre la evaluación y las medidas de mitigación asumidas.

Análisis de los datos

La metodología propuesta para esta evaluación fue participativa y dinámica y contempló la aplicación de técnicas de investigación social mediante métodos cuantitativos y cualitativos. Los primeros buscaron obtener datos objetivos que puedan ser analizados en forma numérica –sin ser necesariamente estadísticamente representativos–, esencialmente a partir de la encuesta aplicada tanto a adolescentes participantes de las escuelas, así como a las IMEF e implementadoras. Los métodos cualitativos permitieron obtener datos a través de una implicación directa del equipo de evaluación, identificando particularidades y especificidades de la iniciativa, tratando de construir un cuadro en profundidad de los cambios sobre la vida de las adolescentes a partir de su participación en las escuelas y cómo estas han respondido a sus necesidades, problemáticas, intereses y decisiones, entre otros aspectos.

La acción combinada de ambos métodos permitió, por un lado, dar respuesta a las preguntas de la evaluación, desarrollar argumentaciones e indagar sobre las situaciones que afectaron la implementación, identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas e innovaciones, y diseñar recomendaciones construidas colectivamente. Asimismo, a partir de la triangulación de información se buscó obtener información creíble, confiable y basada en evidencias, particularmente sobre el grado en que la iniciativa ha generado avance (o no) hacia sus objetivos.

Al finalizar el trabajo de campo, con el propósito de presentar y validar los hallazgos iniciales, las evaluadoras presentaron un *debrief* (virtual) al Comité Técnico de la Evaluación³³.

A efectos de aumentar la calidad de la evidencia y triangular fuentes de información, fueron definidas distintas técnicas de recolección de datos (ver métodos e instrumentos de recolección de información). La información recogida fue procesada por cada pregunta, para obtener tabulaciones y conclusiones, insumos valiosos para la evaluación. El procesamiento incluyó una ficha de sistematización y triangulación, utilizada y probada, donde se recuperó información por criterios, preguntas e indicadores, posibilitando la determinación de hallazgos con base en evidencia (ver Anexo 10 – Herramienta 11).

Para el proceso de recolección de información a partir de talleres, el Equipo de Evaluación realizó un registro detallado para rescatar los principales aspectos y opiniones proporcionados por las/os participantes, en tanto que se tomaron apuntes de las entrevistas. Para ambos casos, fue diseñada una herramienta para registrar la información relevante en función a los criterios de evaluación, aprendizajes y recomendaciones (ver anexo 10 – Herramienta 12). Los principales hallazgos y conclusiones de estas sesiones fueron sistematizados en la herramienta 11 descrita anteriormente.

A manera de validar los hallazgos y las recomendaciones, y obtener precisiones, aclaraciones y complementaciones, los resultados contenidos en este informe también fueron presentados a UNICEF e INMUJERES –en un taller de retroalimentación.

Diseminación de la evaluación

Para el uso y difusión de los resultados de la evaluación, en función de los TdR, el equipo evaluador desarrollará otros productos y actividades adicionales al informe final, de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla 7: Productos de difusión

Producto/ actividad	Características	Uso y público destinatario
Resumen ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> - En español. - No más de 5 páginas. - Breve presentación de los resultados de la evaluación: antecedentes, metodología, principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones. 	Será destinado a la socialización interna en UNICEF y externa con los socios.
Presentación (power point o similar)	<ul style="list-style-type: none"> - Resumen de la evaluación basado en el resumen ejecutivo. - Esquemática. - De diseño atractivo/dinámico. 	Presentación del resumen de la evaluación a diferentes públicos, en particular a aliados y donantes potenciales, incluyendo otras instancias gubernamentales relevantes a nivel nacional y subnacional.
Infografía	<ul style="list-style-type: none"> - Resumen de la evaluación. - De diseño atractivo/dinámico 	Difusión del resumen de la evaluación en redes sociales y otros medios digitales.

³³ Compuesta por funcionarias de UNICEF México (Representante Adjunta, Oficial Nacional de Monitoreo y Evaluación, Jefa de Educación, Oficial Nacional de Educación, Especialista en Desarrollo Adolescente), UNICEF LACRO (Especialista Regional Multi-país) e INMUJERES (Directora del Impulso a los Derechos Sociales, Ambientales y Sexuales de las Mujeres, Directora para la participación social y política para la igualdad), este Comité es responsable de supervisar la gestión de evaluación y tomar las decisiones clave.

Evento de presentación

- Presentación de hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación (con base en la presentación power point o similar).

Será destinado al grupo de actores clave del proceso para analizar cómo poner en práctica las recomendaciones de la evaluación.

Fuente: Elaboración propia con información de los TdR.

Si bien, en un inicio no estaba contemplado, se considera importante una devolución a las participantes en las escuelas y otros actores subnacionales. Sobre la base de los productos de difusión a desarrollar en el marco de la consultoría, se pone a consideración de UNICEF e INMUJERES definir los medios y protocolos necesarios para este fin.

5.2. Normas de evaluación y consideraciones éticas

La evaluación se ha llevado a cabo con independencia e imparcialidad para proporcionar información confiable y útil en función a los objetivos definidos. Ha tomado en cuenta las **Normas, Estándares y Directrices Éticas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG)**, entendiendo que la ética implica, a su vez, respeto a la confidencialidad, discreción y sensibilidad a entornos culturales diversos.

Para el levantamiento de información con niñas y adolescentes, el equipo de evaluación se ajustó a la **guía de UNICEF en cuanto a investigación ética con niños y niñas**³⁴. Las entrevistas se hicieron bajo el enfoque “acción sin daño”, minimizando los riesgos asociados a tener efectos negativos y maximizando los beneficios de los principales actores previendo innecesarios perjuicios o daños que pueden derivarse de los hallazgos de una evaluación negativa o crítica sin comprometer la integridad de la evaluación. La evaluación cumplió con el Procedimiento de UNICEF en cuanto a estándares éticos en investigación, evaluación, recolección de la información y análisis³⁵. La metodología fue revisada por un comité externo de revisión ética. En ese entendido estaba previsto para todas las actividades presenciales y virtuales que involucren a adolescentes, la aplicación, en primera instancia, del asentimiento (destinado a personas legalmente demasiado jóvenes para dar su consentimiento informado, pero con edad suficiente para entender en términos generales la investigación propuesta). Luego de obtenido el asentimiento, se aplicó el consentimiento informado a padres/madres, tutores o adultos responsables³⁶.

Adicionalmente, para los grupos de enfoque y/o entrevistas con las adolescentes se retomaron las orientaciones y precisiones de la **Observación General No. 12 del Comité de Derechos del Niño**, con relación al derecho a la participación. En tal marco, se especifica que en tanto titulares de derechos, los procesos de participación con niños/as y adolescentes exigen: el reconocimiento y respeto de formas no verbales de comunicación, la garantía de que se les informe respecto al tema y el uso que se le dará a la información, asegurar condiciones que les permitan expresarse en un espacio de seguridad para expresar sus opiniones sin presión o manipulación, potencializar acciones para incluir a las adolescentes que por cualquier situación pudieran tener mayor dificultad para expresar sus opiniones.

Asimismo, se recuperó el artículo 2 de la **Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes**, el cual establece que para garantizar la protección de NNA, las autoridades deben tomar en cuenta su opinión, de acuerdo con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

³⁴ Ethical Research Involving Children, 2013: <http://childethics.com/wp-content/uploads/2013/10/ERIC-compendium-approved-digital-web.pdf>

³⁵ UNICEF - División de Datos, Investigación y Políticas (DRP) (2015). Estándares éticos en UNICEF en investigaciones, evaluaciones, recopilación y análisis de datos: https://www.unicef.org/supply/files/ATTACHMENT_IV-UNICEF_Procedure_for_Ethical_Standards.PDF

³⁶ En la sección de Anexos (anexo 15 y anexo 16) se incluyen los formatos de estos aspectos éticos.

Una consideración fundamental tomada en cuenta con relación al proceso: las y los niños y adolescentes podían elegir si querían o no participar, aplicada también para las personas adultas consultadas.

Dada la relevancia del diseño metodológico de los talleres y entrevistas con adolescentes, Nexus Consultores apostó por un **triple filtro de verificación**: en primer lugar, el que hizo el propio equipo consultor al diseñar y revisar las herramientas y metodologías para el levantamiento de información desde su propia experiencia en trabajos de investigación y evaluación que involucran la participación de adolescentes, y especialmente con la función de la especialista sectorial. En segundo lugar, se procedió a la retroalimentación de las herramientas por parte de UNICEF México y sus contrapartes, a fin de verificar que las metodologías propuestas para los grupos focales con adolescentes incorporaran las consideraciones éticas y fueran pertinentes o realistas para su aplicación con cada grupo. Finalmente, una tercera verificación fue la validación del Comité de Ética conformado para esta evaluación (ver TdR de este comité y los resultados de revisión ética en el anexo 17).

6. CONTROL DE CALIDAD

El Comité Técnico de la Evaluación (compuesto por UNICEF Mexico y LACRO e INMUJERES) ha sido responsable de revisar y validar la calidad de los distintos productos y sus componentes. En todas las fases de revisión y retroalimentación, el equipo de evaluación ha registrado y respondido de manera sistemática a todos los comentarios y observaciones a los distintos productos a través de una matriz de respuesta o *audit trail*³⁷, anexada al producto correspondiente, con el objeto de transparentar el proceso de revisión y mejoramiento de la calidad.

El equipo de evaluación se ha basado en las normas, estándares y directrices de UNEG y UNICEF³⁸, así como en otras mejores prácticas relacionadas con las evaluaciones de programas y experiencias previas de evaluación tanto con UNICEF, como con otras agencias del SNU. Para el nivel interno de control de calidad, una persona de Nexus, no integrante del equipo de evaluación, pero quién ha realizado una evaluación previamente para UNICEF México, previo a su remisión a UNICEF, ha revisado la calidad de los productos – en aspectos de forma y contenido– según los criterios establecidos incluidos al inicio de esta sección.

También se puso especial atención a los aspectos éticos de la evaluación, no solo dada la participación de adolescentes, sino por considerarla un aspecto central de un proceso de calidad integral. De la misma manera, se buscó operacionalizar efectivamente los enfoques transversales durante el proceso, en particular el de género y el de derechos humanos, para que puedan ser considerados criterios de calidad sobre los cuales el equipo consultor deberá responder.

Una vez aprobado, el informe de evaluación final se enviará al Sistema de Supervisión de Informes de Evaluación Global (GEROS) de UNICEF para una calificación de calidad independiente. El informe estará disponible en el sitio web de Internet de UNICEF, en cumplimiento del compromiso de transparencia de los resultados de la evaluación.

³⁷ Se refiere a una matriz de registro de todos los comentarios realizados al informe y las respuestas del equipo de evaluación, donde se especifica cómo se ha tomado en cuenta cada uno de los comentarios o se justifica por qué no se lo hizo o se hizo parcialmente en base a evidencia disponible.

³⁸ Se han revisado las directrices proporcionadas por UNICEF citadas en los TdR y otra información relevante (ver Guías y Formatos en el Anexo 4).

7. HALLAZGOS

7.1. Respuesta a la pregunta de evaluación 1 (Relevancia)

1. ¿En qué medida las ELA y sus contenidos han sido relevantes para el desarrollo positivo de las y los adolescentes, y han respondido a sus necesidades, problemáticas e intereses, tomando en cuenta los contextos particulares?

Hallazgos vinculados: 1, 2, 3, 4

Hallazgo 1: De manera general, las ELA y sus contenidos han sido relevantes para el desarrollo positivo de las y los adolescentes y han respondido a sus necesidades, motivaciones y contextos. La heterogeneidad en las formas de implementación amerita recuperar buenas prácticas para guiar hacia adelante procesos metodológicos de adaptación más estandarizados.

Según la encuesta a participantes, un 64% calificaron como “muy buena” la ELA y un 33% como “buena”, sumando un 97%, lo que revela un **muy alto grado de satisfacción**, que es posible asociar positivamente con una respuesta a las necesidades e intereses de las/os adolescentes.

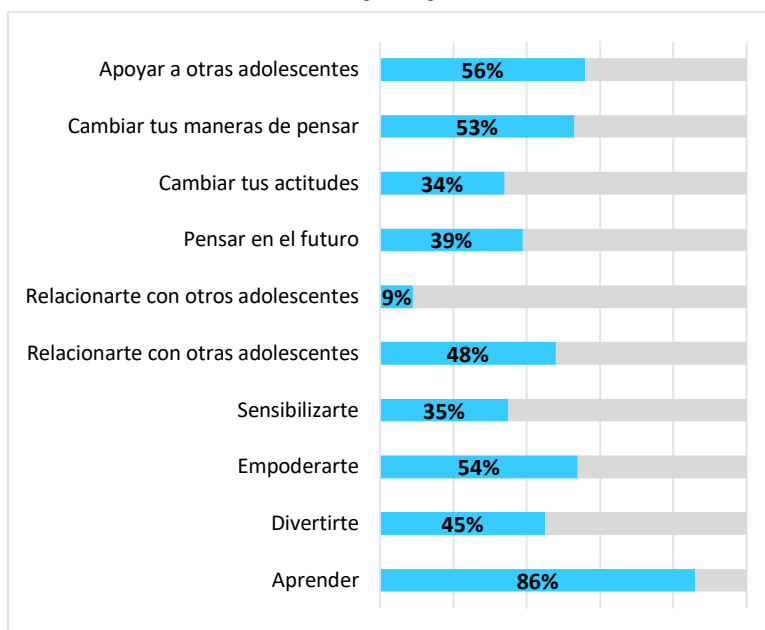
Entre las motivaciones de las/os adolescentes para participar en las ELA, las de mayor relevancia fueron: **aprender (86%)**, con treinta puntos por encima de la segunda motivación **apoyar a otras adolescentes (56%)**, seguida de **empoderamiento (54%)** y **cambiar la manera de pensar (53%)**. Aunque es de esperar que una escuela se asocie a un espacio para aprender, **el dato respalda la relevancia y respuesta a las necesidades de conocimiento** de las/os adolescentes.

Si se miran los datos desagregados por

sexo, la motivación de aprendizaje asciende a un 100% para los varones, y en segundo lugar está la sensibilización con un 71%. En el caso de las mujeres, luego del aprendizaje como motivación principal con un 85%, hay una diferencia de 30 puntos con los porcentajes siguientes, que son 56% para apoyar a otras adolescentes, 55% empoderarse y 53% para cambiar las maneras de pensar. La sensibilización en las respuestas de mujeres sólo alcanza un 33%. Las respuestas son bastante previsibles desde un análisis de género y las necesidades diferenciadas de mujeres y varones.

Por otro lado, a la pregunta sobre si los contenidos abordaron las necesidades, intereses y problemáticas de las y los adolescentes, los resultados de la encuesta a IMEF e implementadoras presentan un 70% de respuestas con “totalmente de acuerdo” y un 26% “de acuerdo”, lo que suma un 86%. En el caso de las y los adolescentes participantes, de 140 respuestas a la encuesta, un 74% (104) indicó que el manejo de los contenidos en las ELA fue “excelente”, un 22% marcó “bien”, un 3% “regular”. Se observa mucha semejanza

Gráfico 6: Motivaciones a participar en las ELA
(N=140 participantes)



Fuente: Resultados de la encuesta a participantes.

en las respuestas de ambas encuestas (participantes IMEF/implementadoras. Los testimonios de las adolescentes reflejan la satisfacción y cambios significativos:

“Aprendí a valorar mi cuerpo tal como es.” (Adolescente).

“Yo cambié mi forma de pensar las cosas, antes no les encontraba sentido a algunas cosas.” (Adolescente)

“Ahora digo mi opinión.” (Adolescente).

Cuadro 4: Contenidos de las ELA (2021)

Módulo 1: Derechos humanos

Sesión #2: Derechos de niñas, niños y adolescentes

Sesión #3: Perspectiva de género I

Sesión #4: Perspectiva de género II

Sesión #5: Perspectiva de género III

Sesión #6: Derecho a la educación

Sesión #7: Sexualidades I

Sesión #8: Sexualidades II

Sesión #9: Manejo de la higiene menstrual

Módulo 2: Violencia de género

Sesión #10: Prevención de la violencia I

Sesión #11: Prevención de la violencia II

Sesión #12: Defensa personal

Sesión #13: Autoconocimiento, autoestima y autocuidado

Sesión #14: Empoderamiento adolescente

Módulo 3: Acción social

Sesión #15: Liderazgos adolescentes

Sesión #16: Derecho a la participación

Sesión #17: Habilidades de impacto I

Sesión #18: Habilidades de impacto II

Sesión #19: Plataformas digitales y redes sociales como herramientas hacia el liderazgo colectivo y comunitario

Sesión #20: Poniendo en práctica mi liderazgo

Sesión #21: Clausura

Fuente: Escuela de Fortalecimiento de Liderazgos Adolescentes, Una Implementación Exitosa. México (Girl Up, 2022).

Existe también un reconocimiento importante sobre la **evolución y mejora en el planteamiento de los contenidos** entre el 2020 y el 2021:

“Los contenidos han evolucionado: en 2020 no se tenía la guía metodológica de UNICEF y las chavas del 2021 adquirieron herramientas y conocimiento de qué podían hacer en casos específicos, se reconocieron y pudieron expresarse mucho más.” (Autoridad).

Un 46% de quienes respondieron al cuestionario dirigido a las IMEF e Implementadoras estuvo “totalmente de acuerdo” con que la ELA respondió a las características del contexto y grupo de adolescentes, y un mismo porcentaje de respuestas marcó un “de acuerdo”, sumando un 92%.

Según el informe de resultados de Michoacán, en el 2021 se adaptaron los contenidos con las experiencias y decisiones de las/os adolescentes, a partir de la generación de espacios de participación y diálogo. En Ciudad de México también se incorporaron espacios para la participación adolescente en la fase de adaptación. Si bien no es un aspecto previsto el de la **participación de las (y los) adolescentes en la adaptación de los contenidos**,

es un elemento al que varias personas consultadas aludieron y que, a partir de las experiencias realizadas, puede incorporarse a futuro de manera sistemática y como parte de los procesos de adaptación a las realidades de los contextos y poblaciones específicas.

Adicionalmente, sobre la base de los informes de gestión, se puede evidenciar que algunas entidades federativas como Campeche, Chiapas, Coahuila, Cuernavaca, Oaxaca, Tabasco y Tamaulipas hicieron esfuerzos importantes de adaptación contextual, teniendo además en cuenta la pandemia. En Campeche las adaptaciones se basaron en la diversidad de participantes que tenían, por etnia, diversidad sexual, discapacidad, embarazo o con hijas/os; mediante los resultados de un pretest a las/os participantes, identificaron el grado de importancia que debían asignar a los contenidos. Tamaulipas, por otro lado, incorporó la creación de contenidos multimedia y el desarrollo de habilidades tecnológicas, motivando el desarrollo de videos y el uso de imágenes para compartir experiencias y expresar ideas.

Son experiencias a considerar para la sistematización, aprendizaje y réplica. Es importante señalar que no se tiene información uniforme y sistematizada para todas las entidades federativas, sobre quiénes y cómo se hicieron las adaptaciones a los contextos y coyunturas cambiantes y bajo qué criterios y metodología. Existe

evidencia también de que otras entidades federativas no hicieron ningún proceso de adaptación, aun reconociendo su necesidad:

“De los materiales que se hizo llegar por parte de Girl Up, está bien, pero hace falta regionalizarlo” (Implementadora).

La Guía publicada por INMUJERES, UNICEF y Girl-Up este 2022, sistematiza la experiencia previa, generando a su vez un **marco de contenidos y metodológico** para una mayor estandarización y criterios de calidad: “esta herramienta fue creada con un propósito específico: acompañar a facilitadoras, talleristas y socias implementadoras de la Escuela de Fortalecimiento de Liderazgos Adolescentes (EFLA) en su modelo de 21 sesiones generado entre 2020 y 2021 por UNICEF, INMUJERES y Girl Up México.” Su publicación es un hito y resultado de un proceso de trabajo conjunto hacia la construcción de un currículo, desde la investigación y experiencia. A partir de la evidencia obtenida, en particular de las adolescentes, el equipo evaluador considera que los **temas son muy relevantes y no convencionales**, incluso temas “tabú” como la ILE, higiene menstrual, prevención de la violencia y abandono escolar.

A manera de síntesis, las ELA se **tropicalizaron de diversas maneras**. En un contexto de gran diversidad, entre y al interior de las entidades federativas, **responder a las particularidades es un factor de éxito fundamental**, aspecto resaltado también en varias de las entrevistas, pero es importante estandarizar los procesos, los criterios y la metodología de adaptación para garantizar la calidad. En ese marco, es importante plantear tres preguntas, que pueden **generar oportunidades de mejora y potenciamiento** hacia adelante, relacionadas con: i) la suficiencia y relevancia de estos contenidos base; ii) la estrategia y metodología de actualización permanente de los contenidos; iii) la respuesta a realidades y necesidades específicas y las capacidades necesarias para la adaptación. En otras palabras, cómo gestionar los contextos y realidades complejos y cambiantes, y cómo **gestionar la diversidad y desigualdades** entre y al interior de las entidades federativas, **incluyendo la diversidad etaria**.

Para finalizar, adolescentes, autoridades e implementadoras apuntaron ciertas **ausencias** y debilidades relacionadas con la **actualidad y relevancia de los contenidos**, lo que refuerza la necesidad de procesos permanentes de consulta, adaptación y actualización:

“No nos hablaron de violencia con nuestros padres; y en la casa sufro violencia de papás y hermanos” (Adolescente).

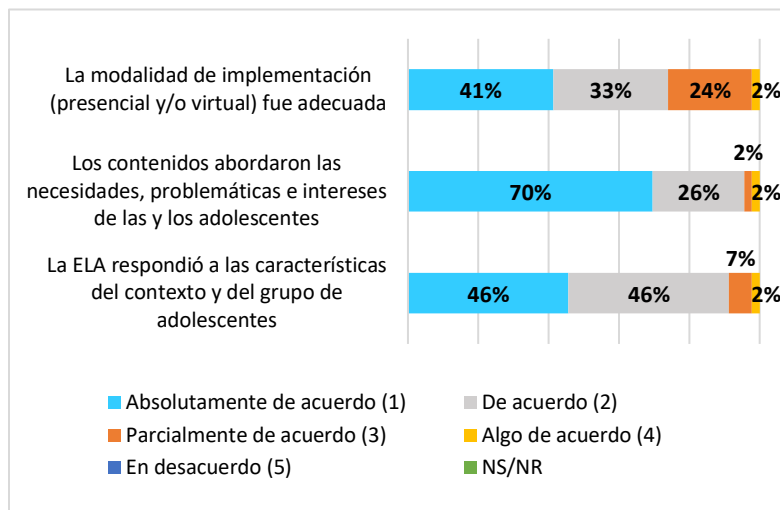
“Me gustaría alguna clase sobre desconstrucción, o sobre tu misoginia interiorizada” (Adolescente).

“[Los contextos] responden parcialmente, pero las problemáticas de los adolescentes nos han superado, los adolescentes problematizan otros temas, como sexting... Con el tema de violencia digital, qué hacer si ya están compartiendo tu información, y con el consumo de sustancias, aquí hay fiestas donde ya se están consumiendo sustancias y quieres hablar de drogas, pero ellos están familiarizados como algo normal” (Autoridad).

“Un tema que también es importante incluir [es] el hablar de la pornografía, de este rollo con los sugar daddys, las plataformas, los only fans, los tiktok y que ven como proyecto de vida estas alternativas” (Autoridad).

Hallazgo 2: Si bien la modalidad virtual fue pertinente como alternativa frente a la pandemia del COVID-19, y permitió un alcance geográfico amplio en varias entidades federativas, presentó desafíos en contextos con poblaciones vulnerables (rurales, indígenas, afromexicanas) y con una brecha digital significativa.

Gráfico 7: *Apreciación general sobre contenidos, contextualización y modalidad de las ELA*



Fuente: Resultados de la encuesta a IMEF/Implementadoras.

Con relación a la modalidad de implementación, virtual y/o presencial, entre las IMEF e implementadoras las respuestas están más divididas, con un 41% que manifestó estar “totalmente de acuerdo” con la modalidad implementada (ya sea virtual y/o presencial), un 33% que eligió “de acuerdo” y un 24% “parcialmente de acuerdo”.

Los informes de gestión del año 2020 de las entidades federativas de Chiapas, Chihuahua, Colima, Sinaloa, Oaxaca y Zacatecas **resaltan la dificultad que significó la transición hacia un formato virtual**, porque por más que hayan ajustado los contenidos

y metodologías a formatos virtuales accesibles, “el internet y la falta de dispositivos electrónicos (laptop, tablet, celular, etc.), hizo que para algunas de las niñas fuera difícil asistir a todos los talleres y entrar a la plataforma de la Escuela en línea” y “había veces que el internet fallaba mucho o no había, sus datos móviles eran insuficientes para poder acceder a los talleres en vivo por Zoom”.

Es importante señalar que, a pesar de los desafíos que significó la **brecha digital**, en particular en algunas entidades federativas y para los grupos más vulnerables, también permitió un alcance e inclusión mayores: en Oaxaca permitió la llegada a 24 municipios (4.2% de los 570 municipios de la entidad) y en Chiapas se destaca el alcance al total de la entidad federativa, logros que hay que subrayar en el marco de una iniciativa que en muchas entidades federativas ha limitado su alcance a las capitales de los mismos:

“La modalidad virtual tuvo el beneficio de llegar a todo el Estado, sin embargo, sí se hicieron muchos esfuerzos para que las niñas a las que queríamos llegar se puedan convocar y conectarse. La metodología para dar seguimiento vía WhatsApp fue muy exitosa, así como el trabajo entre pares que le nombramos “Soris”. Las niñas lograron aprendizajes muy importantes” (Encuesta IMEF/Implementadoras).

En Chiapas, la virtualidad dio paso a incluir a participantes de otros estados como CDMX, Estado de México, Puebla, Quintana Roo.

La virtualidad también implicó ejercicios de adaptación y existen buenas prácticas a resaltar y recuperar. Así, el informe de resultados del 2020 de Aguascalientes señala que, debido a la pandemia, las sesiones fueron realizadas bajo la modalidad virtual y se desarrollaron nuevas alternativas y herramientas:

“Se modificó la impartición de las sesiones adaptándose a las condiciones y mecanismos de comunicación de cada plantel educativo y se utilizaron los grupos de WhatsApp creados por las directoras de cada plantel para compartir la información de las sesiones faltantes. Debido a las características de este medio, se elaboraron diez cápsulas informativas (una por cada contenido temático), diez infografías y cinco test que evaluaron cada sesión” (Informe de resultados 2020 de Aguascalientes).

Es importante resaltar que la virtualidad implicó **desafíos desiguales**. Para algunas entidades federativas y grupos el problema central estuvo en el acceso y la alfabetización digital, como en el caso de Oaxaca. En ese contexto se puede destacar la iniciativa de Chiapas, donde para garantizar la participación de niñas y adolescentes en condiciones de mayor vulnerabilidad se estableció una alianza con Aldeas S.O.S. para apoyar a las participantes con acceso a internet de manera gratuita. En el caso de Tabasco se estableció una plataforma digital donde se cargaron los contenidos de los módulos, haciéndolos accesibles en cualquier momento y brindando mayor flexibilidad frente a los tiempos, dinámicas y acceso no permanente a internet. En otros casos los desafíos y limitaciones tuvieron más que ver con el agotamiento y la frustración frente a la interacción virtual y las restricciones de socialización impuestas por la pandemia.

Hallazgo 3: Se evidencian limitaciones en la llegada a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad y exclusión. Por otro lado, la pertinencia cultural conlleva desafíos y dilemas importantes a tener en cuenta, que tienen que ver con el rol de padres y madres -incluida la necesidad del consentimiento informado-, en contextos en los que las normas sociales y culturales son adultocéntricas e incluso llegan a justificar la violencia y vulneración de derechos al interior de las mismas familias. Por lo anterior se requiere profundizar en la definición y operacionalización del enfoque intercultural.

Respecto a la **relevancia socioeconómica**, la ENAPEA plantea que “un componente de primera importancia para el éxito de la Estrategia es focalizar acciones intensivas en los municipios que presentan las mayores tasas de embarazo adolescente”. Desde la implementación de las ELA, no existe evidencia de un abordaje claro y sistemático dirigido a los grupos más vulnerables en todas las entidades federativas, a pesar de que como se señalaba en una entrevista, “al interior de la acción afirmativa hacia mujeres adolescentes, se generaron a su vez otras acciones afirmativas” hacia poblaciones específicas, ampliando la inclusión y también la complejidad. Destaca, a manera de ejemplo, la llegada a **niñas migrantes en Chiapas y a comunidades indígenas en Oaxaca**, mientras que, como se pudo observar en terreno, el **alcance a poblaciones afromexicanas fue muy débil**. Con todo, existen aún **desafíos importantes** para seguir expandiendo la llegada a otras poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, como por ejemplo a **adolescentes con alguna discapacidad**. En Baja California llamaron la atención sobre la necesidad de abordar **adolescentes migrantes y niñas en refugios**:

“Hay poca planificación intencionada hacia dónde dirigir esfuerzo para tener niñas y adolescentes que tienen impacto más significativo por contextos y que incluso en ellas puede tener más trascendencia hacia fuera”
(Implementadora).

Varios factores han impedido una mayor orientación hacia estos grupos en los que se concentra el embarazo adolescente, entre otros, aspectos relacionados con la **débil coordinación y respuesta de otros sectores como salud y educación** para la colaboración en la difusión de la convocatoria; el **desembolso tardío de fondos** por el proceso complejo para la erogación y recepción de recursos financieros, que atrasó los procesos de licitación al interior de las entidades federativas y las convocatorias; las limitaciones derivadas o agravadas por la **pandemia**, incluida la brecha digital. La necesidad de una respuesta rápida y efectiva en un corto tiempo durante la convocatoria, en muchos casos llevó a buscar participantes en los entornos familiares y de amistades más cercanos del personal involucrado en la implementación de las ELA. Durante el trabajo de campo, una buena parte de las participantes señalaron ser hijas de madres feministas, parientes, amigas de las implementadoras. Esto no es *per se* necesariamente malo, pero alerta sobre la importancia de **fortalecer la llegada a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión**.

Con relación a la **pertinencia étnica-cultural**, que afecta de manera particular a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión, Oaxaca es un caso ilustrativo para analizar, dada la composición

mayoritariamente indígena de su población, y las necesidades y desafíos que implica, según consta también en el Plan de Trabajo del GEPEA de Oaxaca para el 2020:

“...sigue siendo necesario discutir y construir colectivamente al interior del GEPEA una perspectiva integral sobre cómo atender las desigualdades étnico-raciales en el caso de la población infantil y adolescente del Estado y cómo adoptar una perspectiva intercultural transversal en el diseño e implementación de la EEPEA 2020-22.”

Según la *Guía para la Implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes en las Entidades Federativas* (UNFPA, 2018), la interculturalidad se materializaría cuando, “en el marco de las intervenciones, las relaciones interculturales se basan en el respeto, desde posiciones de igualdad, y resultan mutuamente enriquecedoras. Esto implica que uno acepta que el otro tiene derecho a su diferencia y que todas las culturas, así como todas las personas, son al menos a priori, igualmente dignas y valiosas”. Así, la interculturalidad implica apertura, encuentro con la otredad y aprendizaje, como se resaltó también en el grupo de implementadoras entrevistadas en Oaxaca, enfatizando que el **tema étnico-cultural requiere verse desde dos lentes**, la **pertinencia**, pero también las **interrelaciones**, motivando espacios de encuentro entre la diversidad intra e interestatales:

“Pudieron ver un panorama diferente y no estar encerradas en su comunidad, eso les abre un panorama muy diferente y pueden ser capaces de decir me gusta y no me gusta” (Implementadora).

Tomando en cuenta la sensibilidad de varias de las temáticas abordadas, que en algunos casos significaron gestionar desacuerdos con madres y padres según lo que reportaron varias implementadoras, resulta fundamental una **mayor precisión sobre el enfoque intercultural y su operacionalización**, lo que puede conllevar a futuro el planteamiento de algunas estrategias complementarias. Para ello, como ya se mencionó anteriormente, es importante tener claridad que las ELA en su esencia plantean cambios en las normas sociales y culturales de género y también desafían el adultocentrismo:

“Las escuelitas funcionan como este espacio seguro para que puedan abordar temas que en su casa no pueden abordar” (Autoridad).

En relación a todo lo anterior, surge la necesidad de **analizar el rol de madres y padres**. Por un lado, es fundamental contar con el apoyo de madres, padres, profesores/as, no solo para viabilizar entornos habilitantes para las ELA, sino porque desde el inicio se requiere el consentimiento informado para la participación de las adolescentes³⁹. Varias implementadoras han aludido a los desafíos de obtener los permisos y la “negociación” con madres y padres, al inicio y durante el proceso.

También es importante tener en cuenta que lo anterior implica un cierto **dilema ético**, dado que en varios casos las adolescentes con mayor necesidad de participar y ser empoderadas no puedan hacerlo, no sólo por **oposición de madres y/o padres conservadores**, sino porque **es en el seno del hogar donde son víctimas de violencia sexual y vulneración de derechos**, como lo han evidenciado algunos testimonios de participantes. Según datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) de 2021, los incidentes durante la infancia incluida la violación, muestran que 9 de 11 agresores son conocidos de las víctimas, y un 69% son familiares (padre, padrastro, tío, hermano, primo, abuelo u otro familiar. En Emiliano Zapata, uno de los lugares visitados durante el trabajo de campo, se mencionaba que se trata de una **zona roja**, marcada por la violencia y la drogadicción, con un índice alto de abuso sexual intrafamiliar:

³⁹ Hay que mencionar que el tema del consentimiento informado no fue gestionado en todos los casos, por distintas razones que varían entre descuido y por principio y en coherencia con la autonomía de las adolescentes.

“Para prevenir la violencia hay que dejar de verlo como tabú, porque las familias no hablan de eso por miedo, por no hacer pública la información, por verla como algo malo” (Adolescente).

Es interesante resaltar que una adolescente de Morelos también señaló que la ELA a futuro debería abordar el tema de “la misoginia en tu familia”. En general el diseño e implementación de las ELA deben tener en cuenta las realidades de los contextos familiares, en tanto espacios frecuentemente inseguros, machistas, adultocentristas y violentos.

La complejidad de los entornos socioculturales y familiares en los que se implementan las ELA, así como el marco normativo vigente, son factores que refuerzan la importancia y razón de ser de la iniciativa, pero que a su vez generan desafíos y dilemas también asociados a la minoría de edad de la gran mayoría de las participantes.

Hallazgo 4: Se evidencia heterogeneidad en cuanto a la composición etaria de los grupos; por otro lado, si bien las ELA fueron diseñadas para niñas y adolescentes mujeres, en varias entidades federativas se implementaron con grupos mixtos. Los argumentos no son estratégicos ni suficientes en todos los casos, ni existe claridad sobre si se implementaron procesos de adaptación de contenidos y metodología adecuados en función de las particularidades de los grupos.

Con relación al **grupo etario**, como enfatiza la *Guía para la Implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes en las Entidades Federativas* publicada para la ENAPEA, el grupo de edad de 10 a 14 años reviste especial interés, tanto por la magnitud del embarazo en este grupo como por la probabilidad de que la mayoría de tales embarazos se encuentre vinculada con abuso o violencia sexual. Sin embargo, la gran diversidad en los abordajes en relación a la edad de las/os participantes, que se encuentra reflejada en la encuesta a coordinadores/as e implementadores/as, muestra que **no hubo claridad estratégica con relación a la edad** de las participantes y los subgrupos se organizaron de distinta manera y no necesariamente bajo la diferenciación de 10 a 14 y de 15 a 19 años de edad. Un 33% trabajó con participantes desde los 8 hasta los 19 años de edad, mientras que el 30% lo hizo con adolescentes comprendidas/os entre los 13 a 19 años; en cambio, el 17% indicó haber trabajado solo con adolescentes de 16 a 19 años, el 9% solo con participantes de 13 a 15 años, el 7% con niñas/os y adolescentes de 8 a 15 años, el 2% con niñas/os de 8 a 12 y finalmente, un 2% con niñas/os de 8 a 12 y adolescentes de 15 a 19 años.

Los datos anteriores denotan un abordaje muy diverso en términos etarios, tanto en el alcance como en la conformación de los subgrupos, lo que no tiene que ver clara o necesariamente con adaptaciones a realidades particulares, quedando abierta además la pregunta sobre el grado de pertinencia y adaptación que se hizo de los contenidos para los distintos grupos de edad. Es necesario analizar la pertinencia de ampliar el rango etario y a su vez implementar escuelas por rangos de edad más acotados.

Es importante señalar que una mayoría de las personas entrevistadas coincidió en **la importancia de trabajar con niñas (y niños)**, pero desde propuestas, enfoques y contenidos adecuados al grupo etario. En ese marco también cabe destacar buenas prácticas, como en el caso de Morelos, que desarrolló jornadas lúdicas con niñas de 6 a 9 años y de 9 a 12 años, priorizando algunas temáticas como la menstruación y la autoestima.

Con relación a la **participación de varones** en algunas ELA, en los informes de resultados del año 2021 de las entidades federativas de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Guanajuato, Jalisco y Quintana Roo, se incluyeron como temáticas de prioridad: el abordaje en **masculinidades** e identificación de

micromachismos. Esto significa que se dedicaron esfuerzos para incorporar contenidos relevantes a grupos mixtos, a pesar de que no se tiene evidencia más detallada respecto a los temas abordados y enfoque específico.

Un aspecto importante a tener en cuenta para evitar un análisis demasiado positivo sobre la relevancia, es considerar que estamos frente a adolescentes con muchas necesidades insatisfechas. Se trata de contextos que, aun en su diversidad, comparten una situación de desinformación, abandono y vulneración de derechos de la adolescencia, con particular énfasis en las mujeres adolescentes. Un sesgo que esto puede ocasionar es la poca capacidad crítica de las adolescentes frente a “cualquier” oferta que reciben:

“De inicio me parece un logro que existan” (Implementadora).

“Pocos espacios estatales que escuchan y trabaja de manera directa con niñas y adolescentes y que los temas vayan más allá del deporte o clases sobre temas comunes” (Implementadora).

Por ello, y sin desmerecer el esfuerzo y logros, el equipo evaluador sostiene la importancia de leer los resultados de satisfacción de las encuestas con cierta cautela, tomando en cuenta las limitaciones y áreas de mejora evidenciadas por la evaluación.

7.2. Respuesta a la pregunta de evaluación 2 (Relevancia)

2. ¿Qué tan relevante es la iniciativa ELA dentro del contexto de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) y los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas?

Hallazgo vinculado: 5

Hallazgo 5: Las ELA son relevantes en el contexto de la ENAPEA; contribuyen a su implementación y desde ahí al PROIGUALDAD 2020-2024. Abordan la dimensión individual, que es la base del modelo ecológico de la ENAPEA, con la expectativa de incidir en las otras dimensiones: familiar, comunitaria y estatal. Su implementación se vincula al mandato y accionar de los Grupos de Trabajo para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (GEPEA), donde empero no han desplegado todo su potencial.

Las ELA se enmarcan y contribuyen a la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes 2021-2024 (ENAPEA), que tiene como fin y propósito:

Cuadro 5: Fin y propósito de la ENAPEA

FIN

Contribuir a la equidad social potenciando las capacidades de las personas entre 10 y 19 años para alcanzar el desarrollo humano y el acceso a una vida digna mediante la reducción de los embarazos en niñas y adolescentes.

PROPÓSITO

Se reducen los embarazos en niñas y adolescentes en México con absoluto respeto a los Derechos Humanos, particularmente los Derechos Sexuales y Reproductivos.

Fuente: Segunda fase de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (Gobierno de México, 2021).

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 atañe –por su propia naturaleza– a diversas políticas públicas y a los distintos niveles de la entidad federativa. Al respecto, las recomendaciones emanadas de la evaluación a la estrategia (realizada en 2020), señalaban la importancia

de generar acuerdos estratégicos para favorecer su implementación, sobre todo con los sectores de Salud y Educación por su impacto en la prevención del embarazo en la adolescencia. Otra recomendación, relacionada con el modelo de gestión, aludía a la necesidad de 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 (Pérez y Ramos, 2020).

En el marco de los seis componentes de la ENAPEA⁴⁰, las ELA están alineadas y contribuyen específicamente al **componente 4 de “Entorno habilitante”**, que busca “promover un cambio en el entorno legal, cultural, social y regulatorio bajo un esquema de participación social que favorezca la autonomía y las decisiones libres, responsables e informadas de niñas, niños y adolescentes sobre el ejercicio de su sexualidad y su salud reproductiva y que reduzca las barreras sistemáticas que impiden el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos”.

Entre los ocho ejes rectores de la ENAPEA, resalta el de “Ciudadanía y pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos”, que implica considerar a la **población adolescente como titulares de derechos**, tomando en cuenta el amplio espectro de instrumentos tanto del ámbito internacional, como del nacional y local que les da soporte. Asimismo, vinculados directamente a las ELA, están los ejes de “Perspectiva de género”, el de “Curso y Proyecto de Vida” y el de “Participación adolescente”.

El diseño de la ENAPEA se basa en el **modelo ecológico de los factores determinantes del embarazo en adolescentes**⁴¹, que entre la compleja gama de factores que influyen en el embarazo en adolescentes, incluye el nivel individual, el cual abordan directamente las ELA, en la expectativa de incidir en los niveles familiar, comunitario, estatal, etc., entre ellas: edad de la pubertad y primera relación sexual, crianza de las niñas para que busquen la maternidad como única opción de vida, valores internalizados de desigualdad de género, desconocimiento de que las capacidades están en desarrollo.

Como ya se menciona anteriormente, desde enero 2020 se impulsó la **implementación de las ELA** en el marco del **FOBAM** y de su Meta 2: “Impulsar espacios de participación y liderazgos de niñas y adolescentes en derechos sexuales y reproductivos”. A través del FOBAM se busca contribuir a la **erradicación del embarazo infantil y a la disminución del embarazo adolescente**. Asimismo, la iniciativa se enmarca en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024 (**PROIGUALDAD**), cuyo fin es responder a las demandas ciudadanas de las mujeres y garantizar sus derechos y su bienestar.

Como consecuencia de lo anterior, **las ELA también contribuyen a 5 acciones puntuales contempladas en el PROIGUALDAD 2020-2024**: (3.5.1) Realizar acciones para fortalecer la implementación, seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente (ENAPEA); (3.5.4) Promover el ejercicio responsable de una sexualidad informada, plena y libre de cualquier forma de violencia o discriminación, en las mujeres y hombres durante todo su ciclo de vida; (4.5.5) Impulsar estrategias de fortalecimiento de capacidades para la autonomía de niñas y adolescentes que viven en zonas con altos índices de marginación y VCMNA, mediante la oferta de espacios educativos y culturales feministas implementados por OSC (Escuelas de liderazgo para niñas); (5.3.2) Generar acciones educativas tendientes a propiciar el pensamiento crítico de las niñas, las adolescentes y las jóvenes, para la construcción de un proyecto de vida, así como fortalecer su capacidad de agencia, toma de decisiones, resiliencia y asertividad;

⁴⁰ 1. Educación inclusiva, integral y bilingüe; 2. Educación integral en sexualidad progresiva e inclusiva; 3. Oportunidades laborales apropiadas para la edad y acordes a las capacidades; 4. Entornos habilitantes; 5. Servicios de salud amigables, resolutivos, incluyentes y versátiles; 6. Detención temprana y atención oportuna e integral de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes.

⁴¹ Modelo utilizado por el UNFPA que fue utilizado como referencia para la ENAPEA.

y (5.3.3) Promover la realización de cursos, actividades recreativas y culturales, tanto dentro como fuera de la escuela, para promover la autonomía y el empoderamiento de las niñas, las adolescentes y las jóvenes.

Cabe resaltar que el PROIGUALDAD 2020-2024 es la hoja de ruta de INMUJERES en lo concerniente a la igualdad, que traza líneas claras a poblaciones y a temáticas. Por ello, colocar el tema de **liderazgo adolescente de niñas y adolescentes es una prioridad** del Gobierno de México y también del Instituto, y el FOBAM es el medio para poder llegar a los territorios a través de las entidades federativas. En ese marco, el **escalamiento de la implementación de las ELA a nivel nacional**, impactando en 27 entidades federativas en 2020 y en 30 entidades federativas en 2021, con la expectativa de alcanzar 27 entidades federativas este 2022 con recursos FOBAM, es un **logro importante** en términos de alcance e implementación de las prioridades y políticas públicas **en materia de igualdad con foco en adolescentes**, con alcance a poblaciones prioritarias (comunidades indígenas, afromexicanas, migrantes y con rezago económico), aunque ya se han mencionado los factores que limitaron el impacto prioritario en estas poblaciones, y de manera general el alcance de las ELA.

A nivel de las entidades federativas, y tomando como base los estudios de caso, se puede mencionar a manera de ejemplo, que la ELA se vincula con la Estrategia Estatal para la Prevención del Embarazo en Adolescentes de Oaxaca, publicada el 2018, y en Morelos se puede destacar el vínculo con el proyecto *Adolescencias plenas, informadas y transformadoras, para un plan de vida basado en la autonomía de las adolescentes en Morelos. Hacia la prevención del embarazo adolescente y pleno goce de los Derechos Sexuales y Reproductivos*, impulsado por el Instituto de las Mujeres para el Estado de Morelos (IMM). En el caso de Baja California, se puede destacar la publicación del *Catálogo de Programas y Servicios para Adolescentes y Jóvenes 2021* realizada por el GEPEA. En términos de programas y servicios relacionados con la prevención del embarazo en adolescentes, cabe mencionar el Programa y los Servicios Amigables de SSR, y el Programa de Maternidad y Paternidad Responsable, que fomenta la educación en sexualidad.

7.3. Respuesta a la pregunta de evaluación 3 (Eficacia)

3. ¿En qué medida los contenidos, metodologías y actividades de las sesiones han sido adecuados y consistentes para alcanzar los objetivos de las ELA, constituyéndose en espacios seguros y sentando además las bases para la conformación y continuidad de las redes de adolescentes?

Hallazgos vinculados: 6, 7, 8

Hallazgo 6: Los contenidos, metodologías y actividades han sido adecuados para lograr los objetivos de las ELA, en particular en el ámbito de la formación, a pesar de la gran heterogeneidad, las limitaciones de la modalidad virtual para los sectores más vulnerables, la publicación tardía de la Guía y la ausencia de lineamientos para la adaptación contextual.

Con relación al primer objetivo de las ELA (fortalecimiento del ejercicio de derechos), las adolescentes han fortalecido sus conocimientos y, en menor medida, sus actitudes y prácticas para el ejercicio de derechos. Respecto a los objetivos de escalamiento y generación de una alternativa de formación, la evaluación ha evidenciado su potencial y viabilidad, pero todavía son espacios para fortalecer.

Como ya se ha señalado desde el inicio, la implementación de las ELA durante los ejercicios fiscales 2020 y 2021 estuvo marcada por una **gran heterogeneidad** que, si bien permitió respuestas y **adaptaciones interesantes**, se hizo **sin lineamientos y de forma altamente dependiente de las visiones y capacidades subnacionales** existentes en cada caso. El análisis relacionado a continuación profundiza en la heterogeneidad de la implementación a partir de los tres estudios de caso, tomando en cuenta distintos

aspectos que incluyen los contenidos, composición de los grupos y modalidad de implementación. Se abordan además otras limitaciones y ausencias que no contribuyeron a una mayor coherencia y estandarización, como las dificultades en el seguimiento desde el nivel federal y la ausencia de perfiles de competencias para las implementadoras.

Tomando en cuenta la diversidad de contextos y modos de implementación presentados, los estudios de caso –definidos para las entidades federativas de Baja California, Morelos y Oaxaca– resultan una buena muestra para realizar un análisis de las **distintas formas (más que modelos) de implementación** de la iniciativa ELA. Así, a partir de la información recuperada para los estudios de caso, tanto de los informes de las IMEF como de las encuestas⁴², se han sistematizado los principales aspectos relativos a la ejecución de las ELA en cada entidad federativa con el fin de visibilizar y analizar comparativamente esta diversidad a partir de estos ejemplos:

Tabla 8: Cuadro comparativo sobre la implementación de las ELA en las entidades federativas de los estudios de caso

Alcance y valoración (gestiones 2020-2021)		Baja California	Morelos	Oaxaca
Municipios		6 (9% de 67 municipios)	7 (20% de 36 municipios)	24 (4% de 570 municipios)
Cantidad y tipo de participantes		108 Solo mujeres	137 Solo mujeres	201 total (139 mixto*; 62 solo mujeres; incluye pueblos indígenas y afromexicanos)
Modalidad		Virtual y presencial	Virtual y presencial	Virtual
Rango de edad		10 a 19 años	11 a 17 años	9 a 19 años
Cantidad de ELA implementadas		3 (1 en 2020; 2 en 2021)	4 (2 en 2020; 2 en 2021)	3 (2 en 2020; 1 en 2021)
Ámbito		Rural y urbano	Rural y urbano	Rural
Presupuesto		\$820,000 MXN (\$420,000 MXN en 2020; \$ 400,000 MXN en 2021)	\$1,080,000 MXN (\$620,000 MXN en 2020; \$460,000 MXN en 2021)	\$880,000 MXN (\$620,000 MXN en 2020; \$260,000 MXN en 2021)
Contenidos	2020	<ul style="list-style-type: none"> - Cuerpo y amor propio - Sexualidad, género y educación menstrual - Amor romántico - Tipos de violencia - Vínculos sanos y empoderamiento adolescente 	<ul style="list-style-type: none"> - Salud sexual y reproductiva - Prevención de la violencia sexual - Convivencia y respeto - Prevención del embarazo adolescente - Habilidades para la vida 	<ul style="list-style-type: none"> - Autoconciencia: cuerpo y emociones - Identidad - Autorregulación - Liderazgo - Derechos de niñas, niños y adolescentes - Derechos sexuales y reproductivos - Prevención de la violencia de género y en el noviazgo - El embarazo en mi contexto
	2021	<ul style="list-style-type: none"> - Perspectiva de Género y no discriminación - Relaciones afectivas - Liderazgo adolescente y derecho a la participación - Proyecto de vida y abandono escolar - Educación integral de la 	<ul style="list-style-type: none"> - Perspectiva de Género - Derecho a la educación - Sexualidades - Higiene menstrual - Prevención de la violencia de género - Autoconocimiento, autoestima, autocuidado y 	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos de niñas y adolescentes - Derechos sexuales y reproductivos - Sexualidad 1 y Sexualidad 2 - Embarazo en la adolescencia

⁴² Este análisis comparativo no incluye información recogida en el trabajo de campo.

		sexualidad y prevención de embarazos adolescentes - Uso responsable de internet y redes sociales - Vida libre de violencia	autodefensa - Empoderamiento y liderazgo adolescente - Habilidades de impacto y Plataformas digitales y redes sociales como herramientas hacia el liderazgo colectivo comunitario - Activismo creativo gráfico y visual en redes sociales - Arte urbano y mural feminista - Técnicas para hablar en público y para medios periodísticos	- Violencia entre niñas y Adolescentes - Defensa Personal - Empoderamiento de Adolescentes - Liderazgo														
Cantidad de respuestas a la encuesta a adolescentes**		0	3	0														
Cantidad de respuestas a la encuesta a IMEF e implementadores		2	4	2														
Valoración de las ELA por IMEF/implementadoras***	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
- Adecuación al contexto y grupo de adolescentes	2	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0
- Contenidos adecuados a intereses de adolescentes	1	1	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0
- Modalidad	0	2	0	0	0	0	1	2	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0
- Criterios claros de selección de implementadoras	1	1	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
- Contenidos suficientes y coherentes	1	1	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
- Contenidos contextualizados	2	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
- Metodología	1	1	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
- Rango de edades	1	1	0	0	0	0	1	3	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
- Autonomía para selección de grupo (mujeres/mixto)	0	2	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0
- Apreciación sobre el trabajo con grupos mixtos	0	0	0	1	0	1	0	0	2	0	2	0	0	1	1	0	0	0

Fuente: Elaboración propia.

* Los informes refieren a una participación mixta sin desagregación por mujeres u hombres.

** El envío fue solicitado desde INMUJERES a cada IMEF, por tanto, no se tiene información del número de adolescentes a las/os que se envió el cuestionario en cada entidad federativa.

*** Escala: 1=Absolutamente de acuerdo; 2=De acuerdo; 3=Parcialmente de acuerdo; 4=Algo de acuerdo; 5=En desacuerdo; 6=No sabe/no responde.

Referencias de la clasificación de los contenidos por temática:

- Prevención del embarazo
- Derechos sexuales y reproductivos
- Habilidades para la vida
- Derechos de niñas y adolescentes
- Empoderamiento y liderazgo
- Prevención de la violencia de género

Como se observa, en cuanto al **alcance a nivel de municipios**, en general Oaxaca presenta la mayor cantidad de municipios participantes de las ELA respecto a las entidades federativas de Baja California y Morelos, sin embargo, fue durante el ejercicio fiscal 2020 donde Oaxaca alcanzó a la mayor cantidad de municipios (23) y solo alcanzó un municipio en la gestión 2021. Las 3 entidades federativas desarrollaron una **cantidad similar de escuelas** (entre 3 y 4), pero **Oaxaca alcanzó mayor cantidad de municipios del área rural** –

abordando a pueblos indígenas y afromexicanos–, en tanto que en Baja California y Morelos abordaron los **ámbitos rural y urbano** (no se logró información si se abordaron a pueblos indígenas).

Las escuelas se desarrollaron en las **modalidades presencial y virtual** en las entidades federativas de Baja California y Morelos, en tanto que en Oaxaca fueron **netamente virtuales**. En esta se desarrollaron **escuelas mixtas** (en 2020) y de **solo mujeres** (en 2021), mientras que en Baja California y Morelos implementaron únicamente **escuelas para mujeres**. Los rangos de edad de las/os participantes fueron entre **9 a 19 años** para Baja California y Oaxaca; Morelos aplicó un rango más restringido, entre **11 a 17 años**. A través de las escuelas, **Oaxaca logró una mayor participación** entre mujeres y hombres (201), seguido por Morelos (137) y Baja California (108). Por su parte, los resultados de la encuesta (aunque con pocas respuestas) señalan una **alta valoración general a las escuelas** desde las IMEF y/o consultoras para la mayoría de los aspectos relativos a la implementación de las ELA, siendo el **trabajo con grupos mixtos** el aspecto al que se da una **baja valoración** en Baja California y en Morelos, y mejor calificación en Oaxaca.

Respecto a los **recursos invertidos** para las escuelas en ambas gestiones, **Morelos contó con un 20% de presupuesto más que Oaxaca y 24% más que Baja California**, aunque Oaxaca logró una mayor cobertura en términos de participantes (201) y municipios (24). La **inversión por participante y alcance** muestra mejor rendimiento para Oaxaca con \$4,378 MXN por participante; Baja California y Morelos presentan presupuestos similares, con \$7,592 MXN y \$7,883 MXN respectivamente. En general, **no se percibe una relación coherente entre presupuesto y número de escuelas**, por ejemplo, en Baja California con un presupuesto menor para 2021 respecto al año anterior, se realizó una escuela más que en 2020; y en Morelos con un presupuesto menor para 2021 se realizaron similar número de escuelas respecto a 2020. La ausencia de una lógica clara respecto a los recursos disponibles debe tomarse como un factor potencial que incide en la calidad.

Con relación a los **contenidos**, si bien en general varias **temáticas clave** han sido abordadas en las diferentes entidades federativas (ver identificación con colores en la tabla anterior), **no se aprecia un programa básico homogéneo** para las ELA para cada gestión, es decir, **cada entidad federativa implementó contenidos similares, aunque con diferentes énfasis** y en diferentes gestiones. La tabla siguiente resume las temáticas abordadas en las entidades federativas analizadas.

Tabla 9: Clasificación temática de contenidos impartidos en las ELA

TEMARIO	NÚMERO DE TEMAS RELACIONADOS	ESTADOS
Habilidades para la vida	11	en los 3 Estados
Empoderamiento y liderazgo	7	en los 3 Estados
Prevención de la violencia de género	7	en los 3 Estados
Prevención del embarazo	5	en los 3 Estados
Derechos sexuales y reproductivos	5	en los 3 Estados
Derechos de niñas y adolescentes	3	en los 3 Estados

Fuente: Elaboración propia.

Como **conclusión general** del análisis comparativo, se percibe una **falta de claridad en la convocatoria inicial** del FOBAM al momento del escalamiento de la iniciativa ELA. Esto se tradujo en una implementación disímil de las escuelas, **sin un enfoque consistente y explícito en términos de participantes** (solo mujeres o grupos mixtos), **grupos etarios** (niñas/os y adolescentes, solo adolescentes), **presupuestos**, aspectos que determinaron una **implementación heterogénea de contenidos** y **sin una adecuada o clara estrategia de adaptación al contexto**. Sobre este último punto, se aclara que en las 3 entidades federativas se abordaron

las mismas temáticas básicas, aunque **con diferentes énfasis y con ausencia de una misma estructura secuencial**. Por lo tanto, la amplia diversidad de las escuelas y su conformación (ver detalle en el Anexo 2), apunta a que las **ELA fueron iniciativas coyunturales** que reflejan una **debilidad en términos programáticos** ya que en los procesos de adaptación contextual no se precautelaron estándares de comparabilidad y calidad.

A nivel general y particularmente el 2020, se enfrentaron **dificultades desde INMUJERES** para dar **seguimiento y acompañar la implementación**, por debilidades de vinculación y coordinación, falta de personal, sobrecarga de trabajo e informes mal elaborados y de baja calidad. También informan que se tuvieron **resistencias desde las IMEF** para seguir una metodología estandarizada, lo que puede también asociarse a la falta de claridad sobre su rol antes, durante y después de implementadas las ELA; dado su estatus autónomo es difícil homologar los procesos, a lo que se suman altas exigencias burocráticas y en muchos casos debilidades institucionales por el poco personal y recursos limitados para responder a grandes demandas: “Lo que hagamos nunca va a ser suficiente”. Desde INMUJERES la estrategia se ha enfocado en desarrollar progresivamente más insumos y guías que orienten el trabajo a nivel estatal, pero un mayor foco debe darse, a juicio del equipo evaluador, en orientaciones para guiar de manera clara y con calidad, la gestión de la diversidad y la adaptación de contenidos y metodología.

La evaluación permitió evidenciar también la **inexistencia de perfiles estandarizados** para la convocatoria y selección de socias implementadoras, lo que ciertamente alude a un nivel de **riesgo importante** respecto a la comprensión cabal del propósito de una ELA, los enfoques en particular el de derechos, la calidad en la implementación de la metodología y contenidos, y aspectos relacionados con la generación de espacios seguros.⁴³ La revisión de un grupo de Cartas Descriptivas evidencia, por ejemplo, heterogeneidad en el grado de detalle y profundidad de los contenidos abordados, que podrían afectar negativamente la formación y sus resultados. En uno de los talleres con adolescentes el tema de la calidad fue particularmente abordado:

“Mejoraría cómo dar, cómo hablar sobre los temas, diferentes maestras...”

“Unas se explicaban bien, otras aburridas, como que leía...”

“Mejorar las diapositivas, cómo poner la información y cómo adornarla...”

“Como si hubiera sacado la información de google, copió, pegó...”

Como se señala desde INMUJERES, entre los **desafíos** estuvieron las **“contrataciones de consultoras y socias implementadoras sin perfil adecuado**, carente de perspectiva de género, de infancias y adolescencias y con estricto respeto a los derechos sexuales y reproductivos de niñas y adolescentes”. Tampoco estuvieron claros los **alcances y roles** en la toma de decisiones sobre aspectos clave para la implementación:

“El conocimiento de los perfiles de las socias implementadoras, si no tiene esta perspectiva de juventudes, de adolescencia, tendremos escuelas huecas, y esto sucede también porque, si bien en todos los Estados hay socias implementadoras, existen casos como en Cohauila, y del norte del país, donde no hay socias implementadoras con perfiles adecuados, y por ende no hay homologación en los temas que se quieren poner” (Autoridad).

“Los contenidos y el orden de presentación de los mismos. Aunque en las sugerencias de INMUJERES dice que cada IMEF puede hacer modificaciones, el hecho de quien haga la sugerencia pesa mucho sobre la decisión” (Implementadora).

Entre los aspectos positivos y de éxito, diversas entrevistas aludieron a la edad de las facilitadoras como factor de empatía, al uso de herramientas tecnológicas y redes sociales, y al abordaje lúdico:

⁴³ Este es un punto resaltado por el Comité de Ética en sus recomendaciones.

“Se requiere capacitadoras que tengan pleno conocimiento de cómo utilizar las tecnologías, las redes, las app, el tiktok, para no perder cancha a la hora de la intervención” (Autoridad).

“Las capacitadoras tan jóvenes fueron claves para que tuvieran alcance e impacto, así como la dinámica al momento de implementarse” (Maestra).

Hallazgo 7: Las participantes consideran las ELA como espacios seguros y sororos, aspecto que, sin embargo, se ha visto afectado con la participación masculina y otros factores de riesgo asociados tanto al proyecto como del entorno.

Como se sabe, el objetivo de la ELA era que las niñas y adolescentes puedan contar con un entorno seguro donde desarrollar sus capacidades emocionales, intelectuales y sociales a través de la comunicación y expresión. En ese marco, diversas actoras, incluidas las propias adolescentes, valoraron positivamente la **libertad** brindada en los espacios solo de mujeres:

“Lo que más me gusto de la escuela fue el convivir, estar en libertad” (Adolescente).

“Nadie te juzga” (Adolescente).

“No me cuestionan, no te juzgan” (Adolescente).

Surge la pregunta si esta alta valoración de la libertad, asociada a la seguridad en los espacios de las ELA, se ve vulnerada cuando se incorporan varones a los grupos y se define **trabajar con grupos mixtos**. Como se evidencian en los datos desagregados sobre las motivaciones para participar, los adolescentes varones reconocen su necesidad de sensibilizarse, lo que ya alerta sobre el riesgo que puede conllevar la integración de varones (aún) no sensibilizados para la seguridad y libertad de expresión de las adolescentes mujeres que buscan lo contrario: empoderarse. Varios testimonios de las adolescentes aluden a las ELA como espacios de libertad por estar entre mujeres, que como género comparten una situación de desventaja y vulneración de derechos. El tema de los grupos mixtos es abordado más ampliamente en la pregunta 5. Eso se asocia a la necesidad de entender, en cada caso específico, la motivación o condiciones que llevaron a la decisión de trabajar con varones, las ventajas y los costos que ello conllevó.

También desde el tema de los **espacios seguros**, surge la necesidad de mayor **claridad de los roles entre las IMEF** y las implementadoras, así como conocimientos y competencias para acompañar denuncias y canalizar casos, teniendo en cuenta las características etarias del grupo:

“El control que ejerce el Instituto sobre el proceso muchas veces obstaculiza el trabajo, dado que la presencia de sus representantes en las sesiones invadía un espacio íntimo y de confianza. En todo caso, es importante pactar desde el principio cómo será su participación” (Implementadora).

Continuando el análisis bajo el concepto de espacios seguros, es importante considerar que la **modalidad virtual** implicó en muchos casos condiciones de riesgo e inseguridad para las niñas (y los niños), asociadas a la **falta de privacidad en el hogar**, particularmente para las poblaciones más vulnerables con limitados espacios en sus hogares, situación agravada por un **creciente control de madres y padres**:

“Dada la situación que atravesó el país debido a la contingencia, se tuvo que implementar la ELA en modalidad virtual, sin embargo, en muchas ocasiones las niñas y adolescentes se limitaban a expresar sus ideas o preguntas respecto al tema ya que muchas de ellas se encontraban cerca de algún adulto en casa” (Encuesta IMEF/Implementadoras).

“La tecnología el hecho de que sea virtual se pueden conectar de cualquier lado, pero la virtualidad nos quita el contacto físico, no sabemos si hay más personas cuando está conectada o si tiene la confianza para hablar...” (Autoridad).

“Un tema que es muy importante señalar es que los papás y mamás, están en la casa inhibiendo lo que quieran preguntar y decir” (Autoridad).

El tema de seguridad se extiende más allá del momento mismo de la implementación de las sesiones de las ELA, y una pregunta importante realizada por una implementadora es “qué pasa después de que ellas llegan a su casa, cuando las dejas”. Si se retoma el tema de los **entornos familiares conservadores y frecuentemente violentos**, el riesgo de que adolescentes empoderadas confronten a sus familias es alto, y las consecuencias de ello pueden también ser graves, incluso violentas, como una adolescente que se animó a interpelar a su familia sobre el ILE y fue fuertemente castigada como resultado. Es importantes **medir las consecuencias** de lo que pasa o puede pasar cuando las adolescentes se exponen a sus entornos familiar, educativo, comunitario, y el riesgo de que como resultado puedan ser víctimas de distintas formas de violencia.

Hallazgo 8: No existe una comprensión cabal de lo que se entiende por una “red” de adolescentes y en general su concreción se ha limitado a grupos de intercambio y apoyo vía WhatsApp, con poca participación y potencial de abogacía e incidencia. En general, el tema del seguimiento y la continuidad de las redes son aspectos poco claros y débiles en la implementación de las ELA.

A manera de contexto, un 48% de quienes respondieron a la encuesta señalaron como motivación de su participación en las ELA el **relacionamiento con otras adolescentes**. Por otro lado, de las 132 mujeres que respondieron a la encuesta, el 53% se perciben como lideresas y un 55% indicó tener mayor autoestima y que la ELA les sirvió como un espacio para empoderarse. En el cuestionario dirigido a IMEF e Implementadoras/es, de 46 respuestas, el 48% reconoce a las adolescentes como lideresas y promotoras de derechos, un porcentaje semejante al del autoreconocimiento. Diversas entrevistas con informantes adultos/as, alertaron que una cosa es conocer los temas y estar al tanto, pero que “el salto a lideresa es distinto” y requiere de mayor acompañamiento y seguimiento puntual a las adolescentes para detonar su potencial de acción en red.

Específicamente con relación a la **participación en redes**, un 31% de quienes respondieron a la encuesta indicaron participar en una red de adolescentes. En el caso de las IMEF e implementadoras, un 35% respondió que se evidenciaban muchos cambios relacionados a la participación en redes. En ambos casos se trata de aproximadamente un tercio.

Por otro lado, la suma de los datos de los informes anuales del 2020 y 2021, arroja 1,726 participantes el 2020 y 3,502 el 2021, con un global de 5,228 participantes. Según las mismas fuentes, el **número de participantes en redes alcanzaría un total de 2,838** (e incluye varones), lo que significa un 57%. A pesar de los datos, la evidencia recogida señala que no existe claridad ni uniformidad sobre el concepto de “redes” y “participación en redes”.

Como recordatorio cabe destacar que el Memorando de Entendimiento suscrito entre UNICEF e INMUJERES en enero del 2020, incluye entre los pilares el fortalecimiento de las redes de niñas y adolescentes a nivel nacional. Alude también a la participación y acompañamiento de las adolescentes a los GEPEAS para el diseño de acciones desde una perspectiva de infancia y adolescencia. En la misma línea, la Guía desarrollada por Girl-Up y publicada esta gestión, enfatiza que la implementación de una ELA no se limita a la formación;

implica como segunda acción la realización de un “foro para generar conversaciones intergeneracionales en vistas a la construcción de una agenda de infancia y adolescencia con énfasis en derechos sexuales y derechos reproductivos”, y culmina con la “creación de una red de niñas y adolescentes que pueda posicionar esta agenda y generar espacios de acción social para sus integrantes” (Girl Up, 2022). Para ella plantea una serie de acciones a desarrollar.

De la evaluación en campo y las entrevistas a otras entidades federativas, uno de los temas que se recoge es el de la **consolidación y seguimiento de las redes** en tanto espacios de **sororidad**, pero con una expectativa insatisfecha de traducirse en articulaciones para la abogacía a incidencia, aspecto que también se analizará con mayor detalle en la pregunta 7. Se observa entre IMEF e implementadoras un **vacío en la definición de roles y responsabilidades para la conformación y seguimiento de las redes**, que exceden los tiempos formales de implementación, además de limitaciones en cuanto a disponibilidad de tiempos y recursos:

“Que se espera con la red y quién se hace cargo” (Implementadora).

La poca claridad en el rol de las IMEF también alude a la interacción con los GEPEA en tanto construcción de vínculos con las ELA y generación de espacios sostenibles para la participación de las adolescentes. Lo anterior más allá de los foros que se consideran eventos interesantes, pero sin proyección clara de incidencia y sostenibilidad en el tiempo.

En ese sentido, las redes en la mayoría de los casos han quedado como **grupos de WhatsApp**, acompañados por implementadoras voluntarias y comprometidas con las adolescentes, más allá incluso de sus términos y tiempos contractuales. Estos grupos son **de mucho valor**, varias adolescentes los refirieron como **grupos de confianza** y han permitido el intercambio y acompañamiento en situaciones de la vida cotidiana, expandiendo el **espacio seguro**:

“Las/os adolescentes se sensibilizan sobre la importancia de cuidar de su sexualidad, logran crear redes de apoyo seguro entre pares para resolución de conflictos y manejo de información asertiva de información, así como una ruta de actuación en caso de detectar necesidades significativas en ellas/os mismas/os o en amigas/os” (Cuestionario IMEF/Implementadoras).

“Creación de una red de apoyo y contactos para el liderazgo colectivo” (Cuestionario IMEF/Implementadoras)

El trabajo de campo no ha evidenciado que estos grupos avancen hacia mayores niveles de organización e incidencia. Por otro lado, un balance desde la Teoría de Cambio muestra que **no se ha implementado la estrategia de alianzas estratégicas**, lo que no ha permitido generar condiciones habilitantes, y a nivel de resultados de primer nivel, las niñas y adolescentes **no han conformado una red “para construir en posicionar la agenda de adolescencia”**.

Tabla 10: Síntesis del análisis del cumplimiento de la TdC reconstruida (pregunta 3)

Resultados/cambios según TdC		Balance
NIVEL 1	Niñas y mujeres adolescentes con capacidad de agencia.	Amarelo
	Niñas y mujeres adolescentes conforman una red de líderes para construir y posicionar la agenda de adolescencia con énfasis en DSDR, enfoque de derechos y perspectiva de género.	Verde
	Niñas y mujeres adolescentes empoderadas, lideresas y promotoras de derechos.	Amarelo
	Niñas, niños, mujeres y hombres adolescentes conocen sus derechos y potencialidades.	Verde

ESTRATEGIAS	Fortalecimiento de competencias en educación integral para la sexualidad, prevención de embarazos y contra la violencia.	Amarelo
	Fortalecimiento de capacidades para la participación, liderazgo y colaboración entre pares (promotoras pares).	Amarelo
	Alianzas estratégicas institucionales e intersectoriales.	Rojo
	Generación de espacios seguros de formación y capacitación.	Verde

Fuente: Elaboración propia.

Clasificación: Verde: encaminado/alcanzado; amarelo: iniciado; rojo: sin avances.

Desde el punto de vista de la incidencia, si a las debilidades en la constitución de redes se suma el **entorno adultocéntrico y poco habilitante** para la participación adolescente –inclusive en los GEPEA como se verá más adelante–, el desafío es importante y pone en cuestión las expectativas enmarcadas en la propuesta y la garantía de continuidad de los procesos y sostenibilidad de los resultados a través de las **redes**, que cabe resaltar también **no se conciben como espacios autogestionados por las adolescentes:**

“Si bien las escuelas tienen foco en fortalecer en autonomía y liderazgo, tendríamos que dar la voz, garantizar la participación en ambientes de toma de decisiones en la política pública” (Implementadora).

Al respecto, se evidencia que las ELA se han enfocado en concepciones de liderazgo más asociadas a **empoderamiento y ejercicio de derechos**, pero no han enfatizado ni profundizado en competencias de **liderazgo en tanto incidencia**. A manera de ejemplo se acompaña el listado de respuestas obtenidas en uno de los talleres realizados con adolescentes durante el trabajo de campo (ver recuadro).

- “Ser libre”
- “Ser una persona importante”
- “Opinar el tema”
- “Libres de opinar”
- “Saber nuestros derechos”
- “Si yo no quiero hacer algo soy libre de elegir”
- “Opino algo de que no me gusta, no quiero hacer”

7.4. Respuesta a la pregunta de evaluación 4 (Eficacia)

4. ¿Las y los participantes han adquirido nuevos conocimientos y los han aplicado en su vida, incidiendo en sus acciones y decisiones respecto a su educación, proyectos de vida, relaciones afectivas y sexuales, así como en sus habilidades de interacción, comunicación e incidencia (oratoria, expresión oral y escrita, etc.)?

Hallazgo vinculado: 9

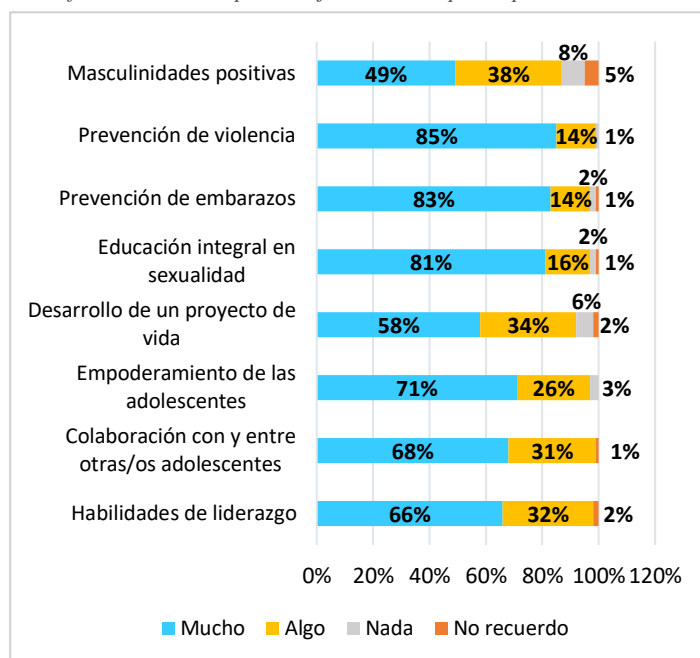
Hallazgo 9: Las y los participantes si han adquirido nuevos conocimientos: más de un 80% reportó haber aprendido “mucho” sobre prevención de violencia, prevención de embarazos y educación integral en sexualidad, aspectos directamente vinculados con el propósito de contribuir a través de las ELA, a la erradicación del embarazo infantil y la reducción del embarazo en adolescentes. - Ante la pregunta sobre cambios percibidos como resultado de su participación en las ELA, los porcentajes mayores se concentran en la adquisición de conocimientos: conocimiento de los derechos (83%), reconocimiento de las desigualdades e injusticias de género (81%) y conocimiento del cuerpo y la sexualidad (69%). Existe evidencia de la aplicación de estos conocimientos en su vida, sus decisiones y bienestar en aproximadamente la mitad de los y las participantes de la encuesta. Considerando las condiciones y limitaciones que enfrentaron las ELA en 2020 y 2021 por la pandemia, es posible sostener que se pueden potenciar estos cambios, que a su vez se constituyen en factores clave para sustentar las acciones y capacidad de incidencia de las/os participantes en sus entornos familiares, comunitarios y políticos.

El análisis de este hallazgo parte por la identificación de los conocimientos adquiridos, para luego enfocar el análisis en los cambios que las y los participantes perciben en términos de sus actitudes y prácticas a nivel individual y relacional. Incluye un análisis de lo anterior desde la Teoría de Cambio. En la parte final se abordan brevemente desafíos en la identificación y reporte de cambios, y la sostenibilidad de los cambios.

En el gráfico siguiente se puede observar, con base en las respuestas de la encuesta, que más de un 80% de las/os participantes informaron haber aprendido “mucho” sobre **prevención de violencia, prevención de embarazos y educación integral en sexualidad**. Los porcentajes de quienes aprendieron también “mucho” sobre **empoderamiento y colaboración** con y entre adolescentes alcanzan el 71% y 68% respectivamente, mientras que, en el caso de las **habilidades de liderazgo**, el porcentaje para la misma categoría es de un 66%. Los porcentajes más bajos en la calificación de “mucho” están en la categoría de **desarrollo del proyecto de vida** (58%) y con un 49% el tema de **masculinidades positivas**.

En el análisis de los resultados es importante tener en cuenta lo evidenciado para los tres casos de estudio respecto a la **falta de uniformidad en la aplicación de los contenidos**⁴⁴. Asimismo, la encuesta a coordinadores/as e implementadoras refleja que la educación integral en sexualidad y la colaboración con y entre otras/os adolescentes fueron temas abordados en el 100% de las entidades federativas donde respondieron esta encuesta, mientras que los temas sobre desarrollo de un proyecto de vida y habilidades de liderazgo fueron abordados respectivamente por un 85% y 87% de quienes respondieron. El 76% también indicó que se habían impartido otros contenidos, que suman una larga y heterogénea lista de temas (ver Anexo 14)⁴⁵. Entre quienes respondieron la encuesta de participantes, un 71% señaló también haber aprendido “otros temas”.

Gráfico 8: Nivel de aprendizajes de las/os participantes de las ELA



Fuente: Resultados de la encuesta a participantes.

Ante la pregunta sobre **cambios percibidos como resultado de su participación en las ELA**, los porcentajes mayores se concentran en la **adquisición de conocimientos**: conocimiento de los derechos (83%), **reconocimiento de las desigualdades e injusticias de género** (81%) y **conocimiento del cuerpo y la sexualidad** (69%).

Destaca el 61% de respuestas que aluden a la **defensa de los derechos**, que es el porcentaje mayor en las categorías que no tienen que ver con el conocimiento sino con el paso a la acción. Aun siendo un porcentaje importante, existe una **brecha de un 22% entre el conocimiento y ejercicio de derechos** con base a las respuestas, que ratifica la importancia de vincular el conocimiento con otras dimensiones del empoderamiento que potencian los cambios a nivel de actitudes y prácticas. También, en el trabajo de

⁴⁴ Las fichas de los tres estudios de caso pueden consultarse en el Anexo 13.

⁴⁵ El Anexo 14 contiene los resultados de las encuestas aplicadas a participantes e IMEF/Coordinadoras.

campo resaltaron afirmaciones que sustentan la contribución de las ELA al ejercicio de derechos de las adolescentes:

“Entré con curiosidad y salí con mucho poder y demasiados conocimientos” (Adolescente).

“Que podamos tener decisiones por nosotras mismas” (Adolescente).

“También contamos” (Adolescente).

Un segundo grupo de cambios tienen que ver con el **nivel personal-individual**, con respuestas que rondan el 50%. Un 44% indicó tener un **proyecto de vida propio**, mientras que el porcentaje que reporta cambios a nivel de **toma de decisiones informadas** asciende a un (50%). En cuanto a cambios vinculados con la **autoprotección y el cuidado de la salud**, las respuestas son de un 57% y 49% correspondientemente, mientras que las respuestas asociadas a un **mayor sentimiento de libertad y mayor autoestima** reportan un 56% y 54%, percepciones que también se evidenciaron en el trabajo de campo:

“Es más segura de sí misma, interactúa más con las mismas adolescentes. Mejoró su autoestima” (Madre).

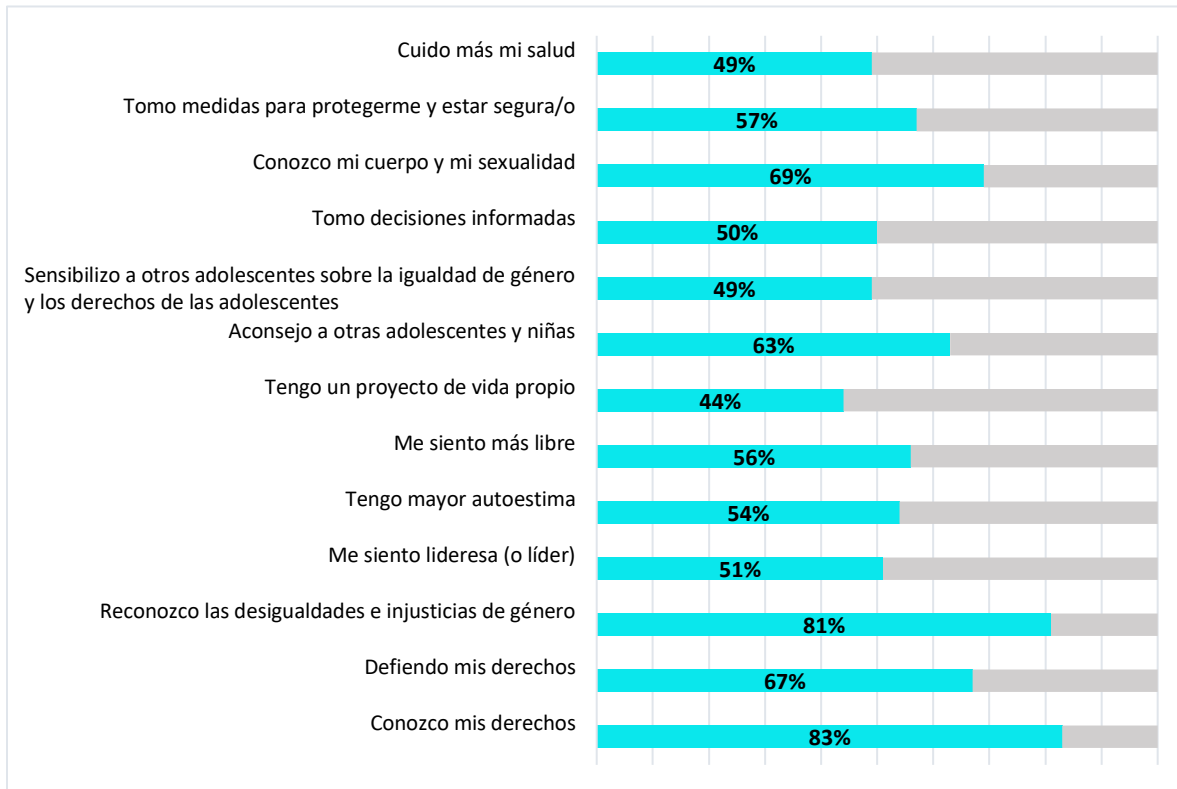
“Me ayudó un chorro estar más cómoda en mi sexualidad, a lo largo del tiempo conocerme más a mí misma” (Adolescente).

“Para mí el empoderamiento es para darle voz a las personas que no tienen una, sirve para que todas podamos dar nuestra opinión o para que nuestra voz sea más escuchada” (Adolescente).

En general la encuesta evidencia que aproximadamente un 50% de las (y los) participantes perciben cambios a nivel individual (de empoderamiento) como consecuencia de las ELA. Dada la semejanza en los porcentajes puede asumirse que los cambios son integrales e interrelacionados, es decir, que son las mismas personas las que reportan estos cambios. Existe otro 50% que no reporta cambios en estas dimensiones. Tomando en cuenta las condiciones y limitaciones que se enfrentaron en la implementación de las ELA, puede considerarse que un 50% es resultado satisfactorio, pero sin duda existe oportunidad y necesidad de que a futuro se potencien los cambios a nivel individual, necesarios para fortalecer los cambios “hacia fuera”. Y es importante resaltar que se trata de percepciones, siendo difícil atribuir los cambios a las ELA de manera unívoca.

Un tercer grupo de respuestas se refiere a los cambios asociados a **acciones con sus pares**; un 63% señala que **aconseja a otras adolescentes y niñas**, mientras que un 49% que **sensibiliza** a otras/os adolescentes (Gráfico 9).

Gráfico 9: Cambios percibidos por las participantes de las ELA



Fuente: Resultados de la encuesta a participantes.

De los talleres desarrollados durante el trabajo de campo, se han recuperado respuestas ante la pregunta sobre **cambios más significativos** que habían experimentado a partir de su participación en las ELA:

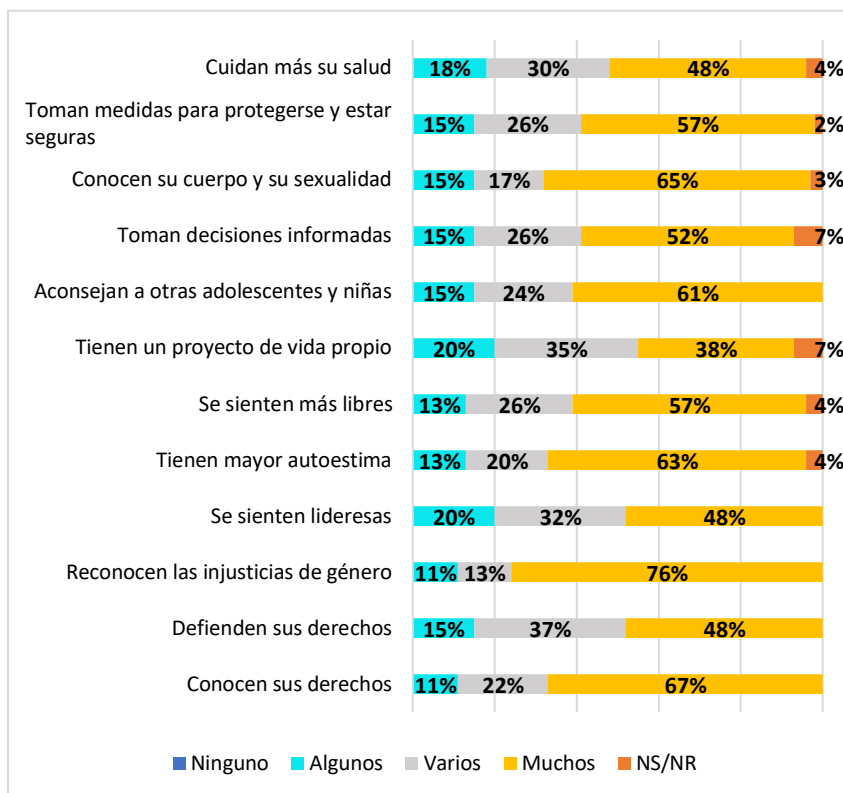
- “Cambio de vida”
- “Antes con miedo, ahora sin pena”
- “Cambio de mentalidad”
- “Más libre de expresar las cosas, más abierta, más alegre”
- “Tener más confianza más con mujeres, agarrar confianza entre nosotras”
- “Nuevas distinciones”
- “Gané mucha seguridad, para aplicar a la universidad, voy a ser abogada – antes no hablaba en público decía a otras para que hablen por mí”
- “Reconocer mi valor como mujer, antes me conformaba con muy poquito. Establecer límites.”
- “Antes me importaba mucho lo que otra gente pensaba sobre mí”
- “Aprendí a quererme a mí misma, a valorarme más”
- “Autoestima, antes odiaba mi cuerpo aprendí a valorar mi cuerpo tal como es”
- “Sobre mi decisión: antes mis amigos me decían lo que hacer, respetar mi decisión”

En el caso de las percepciones de coordinadoras/es de las IMEF e implementadoras, las respuestas, se evidencian **muchos cambios en el reconocimiento de las injusticias de género, seguido por el conocimiento de derechos, el conocimiento de su cuerpo y sexualidad y la autoestima**, pero el porcentaje que identifica muchos cambios en cuanto a **defensa de los derechos** es menor. Son similares los porcentajes referidos a varios otros aspectos que aluden a cambios, incluyendo la **toma de decisiones informadas** y la **protección y autocuidado**.

Volviendo a las **motivaciones** para participar en una ELA, cabe resaltar que frente a un 53% que aludió como motivación el **cambio de pensamiento**, el porcentaje desciende a un 34% para el **cambio de actitud**. En cuanto a la opción **pensar en el futuro**, las respuestas alcanzaron un 39%, lo que muestra una motivación no muy fuerte asociada a los proyectos de vida⁴⁶ que, por ciento, fue uno de los contenidos que, de acuerdo a las entrevistas, no fue priorizado en varias entidades federativas, siendo que es de suma importancia, particularmente para adolescentes entre 15 y 19 años.

Desde la Teoría de Cambio se coincide con los datos previos en cuanto a que se han iniciado procesos de **cambio de las adolescentes hacia su bienestar integral**, evidenciando asimismo la **ineficacia** de las ELA en la **generación de cambios a nivel estatal**, lo que a su vez se convierte en un cuello de botella que **limita el ejercicio pleno de los derechos que ahora se conocen**, y la puesta en práctica de las capacidades de liderazgo, participación, agencia y exigibilidad de derechos que se han adquirido aunque de manera parcial. Con relación a los supuestos, el análisis evidencia que el empoderamiento de niñas y adolescentes no es suficiente para lograr cambios más allá de lo individual, en el ejercicio de derechos e incidencia.

Gráfico 10: Cambios percibidos en las participantes de las ELA,



Fuente: Resultados de la encuesta a IMEF/Implementadoras.

⁴⁶ También llamado plan de vida, es la orientación y el sentido que una persona le da a su vida. Tiene la función organizar de manera paulatina el mundo interior y el exterior de una persona, para tener conocimiento sobre sí mismo con el fin de alcanzar de forma realista las metas y aspiraciones personales. Implica definir conscientemente las opciones que puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone. La construcción de un proyecto de vida ayuda a prevenir la depresión, fomenta una buena autoestima, contribuye a la construcción de la identidad, entre otros aspectos (Neturuguay, 2020).

Tabla 11: Síntesis del análisis del cumplimiento de la TdC reconstruida (pregunta 4)

Resultados/cambios según TdC		Balance
NIVEL 3	Niñas y mujeres adolescentes cambian actitudes y prácticas hacia su bienestar integral y la construcción de su futuro, con énfasis en sus DSDR y el derecho a una vida libre de violencia.	
NIVEL 2	Niñas y mujeres adolescentes dialogan con las instancias de toma de decisión institucional de NNA, incluyendo los GEPEA.	
	Niñas, niños, mujeres y hombres adolescentes hacen mayor uso y demandan calidad en los servicios de prevención y atención de SSR y VBG.	
NIVEL 1	Niñas y mujeres adolescentes exigen sus derechos.	
	Niñas y mujeres adolescentes con capacidad de agencia.	
	Niñas y mujeres adolescentes empoderadas, lideresas y promotoras de derechos.	
	Niñas, niños, mujeres y hombres adolescentes conocen sus derechos y potencialidades.	

Fuente: Elaboración propia.

Clasificación: Verde: encaminado/alcanzado; amarillo: iniciado; rojo: sin avances.

Pasando a un análisis sobre la calidad y suficiencia de la información para sustentar transformaciones, más allá de la evidencia basada en buena parte en la autopercepción, que aporta la encuesta dirigida a participantes, distintas entrevistas aludieron a las **dificultades y limitaciones** existentes para **reportar cambios**. Si bien, en muchos casos las ELA se limitaron a unas **pocas sesiones** de las que sería muy ambicioso esperar cambios sustantivos, la debilidad en la capacidad de demostrar cambios también es consecuencia de la **inexistencia de información de calidad y comparable**, y la **ausencia de un sistema de monitoreo y evaluación** orientados a resultados o cambios, a pesar de requerimientos de reporte fuertes y burocráticos mencionados en varias oportunidades:

“La manera que se les plantearon las cosas. Las chicas no fueron informadas de que era una escuela de liderazgo, se les planteó como currícula estudiantil por parte de la Secundaria. Desde ahí es muy difícil evaluar los cambios de cómo se modificó su vida” (Autoridad).

“Es difícil evaluar el cambio en la vida de las chavas, porque al final, la falta de seguimiento impide que sepamos la evolución” (Autoridad).

“No sé qué tan fácil sea medir los cambios” (Coordinadora FOBAM).

Sobre la **sostenibilidad de los cambios**, se alude a la necesidad de **mayor duración, continuidad, integralidad y profundidad**, aunque en algunos casos una mayor intensidad significó que ninguna adolescente participara en todas las sesiones. Al respecto, es importante considerar que la virtualidad tuvo un impacto negativo sobre la calidad de la participación, la permanencia y la terminación de las participantes, y en muchos casos la ausencia o dificultad para un seguimiento individualizado:

“Todas al menos un día se conectaron” (Implementadora).

“Que lleguen es fácil, que permanezcan un reto” (Implementadora).

7.5. Respuesta a la pregunta de evaluación 5 (Eficacia)

5. ¿De qué manera el involucramiento de pares varones en las ELA ha incidido positiva y/o negativamente en el empoderamiento de las adolescentes y en el logro de los cambios esperados?

Hallazgo vinculado: 10

Hallazgo 10: El involucramiento de pares varones está fuera de la concepción inicial de las ELA y afecta el concepto de “espacios seguros”. Se desconocen con exactitud las motivaciones y el grado en que se midieron y trabajaron las implicaciones de incorporar varones a las ELA. Sin embargo, existe un amplio reconocimiento sobre la importancia de realizar actividades con varones, pero deben ser en el marco de estrategias distintas y específicamente diseñadas.

El análisis que corresponde a este hallazgo dimensiona la participación de varones en las ELA, las motivaciones existentes y sus implicaciones sobre la concepción y filosofía de las ELA, concebidas como espacios seguros de empoderamiento para mujeres. Se recogen logros y resultados positivos y en proceso identificados en los participantes masculinos, también desde el análisis de la Teoría de Cambio, y se destaca la opinión generalizada respecto a la necesidad e importancia de trabajar con niños y adolescentes varones, pero en el marco de estrategias y metodologías específicas.

Del análisis de los **informes de implementación** de las ELA de los ejercicios fiscales 2020 y 2021, se observa que no todos los informes son claros sobre si los grupos fueron solo de mujeres –según lo planificado– o mixtos, según lo adoptado en algunas entidades federativas de los que se tiene conocimiento. En el 2020 solo 16 entidades federativas hacen la **desagregación por sexo** en sus informes y en el 2021 tan solo 26 entidades federativas (ver Anexo 2). Sin embargo, sí se pudo identificar que el 2020 participaron al menos 235 varones y el siguiente año 482, sumando 717, equivalente a un 13% del total de participantes. En el caso de las redes, también se identifica un 9.7% de participación masculina. Se desconocen las motivaciones y la calidad de la participación masculina.

Tabla 12: Síntesis de datos de implementación de las ELA

Gestión	No. de Entidades federativas participantes	No. de Entidades federativas con información no desagregada por sexo y edad	No. de participantes	No. de ELA	No. de Entidades federativas con información desagregada por sexo y edad	No. de participantes	No. de ELA
2020	27	12	748	21	15	743 mujeres	13
						235 hombres	
2021	30	3	357	4	27	2,656 mujeres	31
						482 hombres	
						7 personas no binarias	
TOTAL	57	15	1,105	25	42	4,123	44

Fuente: Informes estatales de resultados de la implementación de las ELA.

En el caso de la encuesta a coordinadores e implementadores/as, de las 46 respuestas, el 67% indicó haber trabajado con **grupos de solo mujeres**, en tanto que el 20% lo hizo con **grupos mixtos** conformados por mujeres, varones y personas no binarias, el restante 13% reportó haber trabajado tanto con grupos solo de mujeres como mixtos.

La **participación de varones** en las ELA fue algo **no previsto en su concepción**, y resulta de diversas situaciones y argumentaciones, que incluyen la **pertinencia contextual** (ej. en el trabajo con poblaciones

indígenas y afrodescendientes), la importancia de trabajar con varones de manera **complementaria** a las mujeres, y cuestiones más prácticas que tuvieron que ver con lograr la **cuota de participantes**. Importante señalar que los informes de implementación de las entidades federativas de Baja California, Morelos, Campeche, Oaxaca y Zacateca incluyen argumentos sobre la composición elegida para los grupos (sólo mujeres vs. mixto). Como ejemplo, para trabajar solo con mujeres en Morelos se argumentó que se buscó “**generar espacios más amigables** para ellas, establecer un círculo entre mujeres para que ellas puedan dialogar, confiar y crear pactos que les ayuden a hablar sobre ellas mismas”. Otro ejemplo se recupera de Oaxaca, donde la elección de los grupos tomó en cuenta: la dispersión geográfica, la condición rural y la pertenencia a un pueblo originario o afromexicano, abriéndose a grupos mixtos.

Desde la perspectiva del equipo evaluador, la **participación de varones** por un lado **afectó la filosofía** (y la Teoría de Cambio) de la iniciativa, implicando un **riesgo** para el cumplimiento de las condiciones y objetivos previstos y la necesidad de adaptar contenidos y metodología. Por ejemplo, la encuesta a las IMEF/Implementadoras incluye un comentario que alude a la necesidad de “**mejorar el diseño** de los contenidos de sexualidad para los grupos con adolescentes hombres, ya que a pesar de que sí tenían conocimiento, les faltaba entender la complejidad del tema”. De manera general, se desconoce con exactitud el grado en que se midieron y trabajaron las implicaciones de incorporar varones a las ELA, incluyendo todos los ajustes y adaptaciones necesarias para gestionar grupos mixtos y garantizar la calidad de los procesos. Como se recoge en el siguiente testimonio, el desafío de incorporar varones estuvo cruzado por el desafío de atender grupos con niños, incluso fuera de los márgenes etarios definidos:

“En la participación si hubo niños -las mamás que a fuerzas querían que fuera sus niños a la escuela. Los niños no estaban poniendo atención a las clases, solo las niñas” (Implementadora).

Se recogen los cambios informados por la autopercepción de quienes participaron en las encuestas y, asimismo, los cambios positivos destacados en los informes sobre los participantes varones. Sin embargo, varias dudas y cuestionamientos persisten, así como el tema de haber vulnerado uno de los principios clave de las ELA, la generación de espacios seguros:

“El haber tenido grupos mixtos, habla del obstáculo que se presentó en las IMEF, y al haber cambiado de ser una acción afirmativa a grupos mixtos, inhibió la participación de las niñas” (Autoridad).

“Los espacios mixtos hacen que las voces de las niñas sigan bajitas” (Coordinadora FOBAM).

Las IMEF e implementadoras también dejaron comentarios en las encuestas que aluden a los **riesgos**, efectos negativos o al menos ambivalentes de los **grupos mixtos** respecto a los objetivos y principios de las ELA, incluido el de espacios seguros, a su vez que varias opiniones aluden a la importancia y necesidad de **trabajar con niños y adolescentes varones**:

- En el caso de integrar a hombres en los grupos, consideramos que limita la participación de las mujeres en nuestro contexto.
- No es adecuado trabajar con grupos mixtos, es más conveniente realizar metodologías exclusivas y adecuadas al contexto para trabajar con hombres, y hacerlo con grupos distintos (hombres y mujeres por separado).
- Es importante trabajar con adolescentes hombres, porque además manifestaron interés, pero también es fundamental garantizar espacios de expresión seguros para las mujeres
- Con respecto a la construcción de los grupos de jóvenes, es importante definir qué objetivo se desea cumplir, esto es si se desea empoderar a las niñas y jóvenes, entonces solo se convocan a niñas y jóvenes para asistir a la ELA, si se pretende prevenir el embarazo, es necesario que los grupos sean

mixtos, ya que se estereotipa la responsabilidad en las niñas y jóvenes en caso de no invitar a hombres en la edad respectiva.

También desde algunos GEPEA se plantea el trabajo con niños y adolescentes varones, como se evidencia en el caso del Plan de Trabajo del GEPEA 2020 de Oaxaca, que empero enfatiza ya en su frase introductoria la necesidad de acciones específicas:

“Diseñar acciones específicamente orientadas hacia los niños y adolescentes varones. Uno de los desafíos del GEPEA será el diseño de estrategias dirigidas de manera particular a la población adolescente masculina. La mayoría de las acciones en la GEPEA son de carácter general, u orientadas hacia las niñas y adolescentes. Trabajar con los varones desde la infancia y la adolescencia es una imperiosa necesidad y requiere la creatividad colectiva del GEPEA para diseñar acciones que respondan a esta demanda y logren involucrar a los adolescentes varones de un modo más activo en el ejercicio corresponsable de su sexualidad y la prevención del embarazo a edades tempranas.”

Siguiendo con el GEPEA de Oaxaca, en el rediseño, la **perspectiva de género** con corresponsabilidad entre hombres y mujeres, se coloca como un componente transversal que alude a la **responsabilidad compartida** de ambos en relación con la sexualidad y la reproducción: “Particularmente la doble protección en el uso de métodos anticonceptivos y la responsabilidad de ambos en la prevención del embarazo, la maternidad, la paternidad, y la construcción de nuevas masculinidades” (INSP, 2015b).

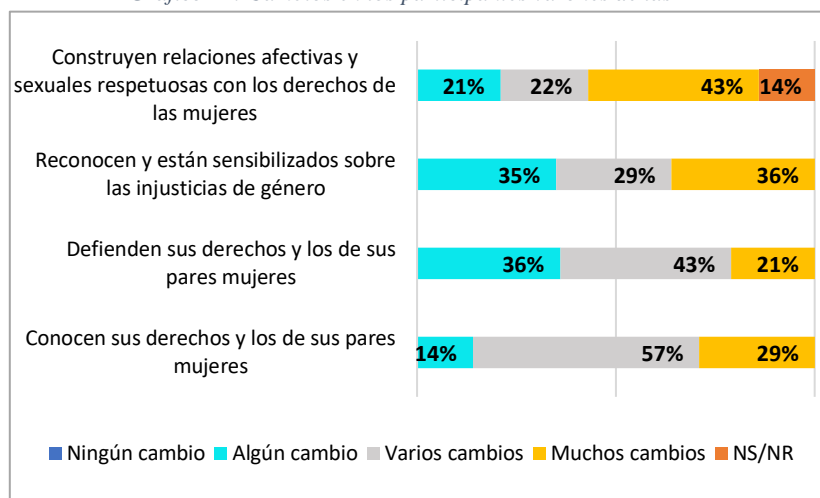
En general existe amplio consenso sobre la importancia de **trabajar con varones** desde las **masculinidades positivas y la corresponsabilidad**. La demanda parte de las mismas adolescentes que reclaman para que las responsabilidades no se descarguen sólo en las mujeres. Como consecuencia de aquello, incluso en lugares donde se los grupos fueron solo de mujeres se plantearon actividades complementarias, como en Morelos donde hicieron un taller de masculinidades positivas. El punto de atención es que el trabajo con varones requiere de **espacios separados**, así como **contenidos, metodologías y enfoques específicos**, como lo señalan los siguientes comentarios extractados del cuestionario a IMEF/Implementadoras:

- Las participantes de los dos grupos etarios manifestaron reiterativamente que era importante involucrar a hombres en todas las sesiones de la ELA, especialmente en los temas de violencia, sexualidad, salud sexual y reproductiva y menstruación digna. Consideraron que era primordial la presencia de hombres. Incluso su manifestación era acompañada de molestia. ¿por qué no están los hombres?).
- Escuchar por separado a niñas y niños permitirá conocer más sus necesidades.
- Es posible implementar una metodología en la que se trabaje con ambos por separado y existan momentos de encuentro para compartir puntos de vista.
- Los grupos integrados solo por mujeres fue acertado, ya que permitió el abordaje y la confianza en los temas, sin embargo, es importante generar acciones de trabajo en infancia y adolescencia desde la prevención con grupos de hombres o mixtos.

En relación a **logros y cambios entre los participantes varones**, es importante reiterar que, de las 140 respuestas al cuestionario para participantes, solo 7 corresponden a varones, de los cuales un 71% señala reconocer las desigualdades e injusticias de género, un 57% sensibilizar a otros adolescentes sobre la igualdad de género y los derechos de las adolescentes, y un 100% reporta que en su diario vivir sensibiliza a su comunidad sobre los derechos de las adolescentes. Un 71% de los varones respondieron que la ELA les sirvió para aprender acerca del empoderamiento de las mujeres. También mencionaron haber aprendido sobre la sororidad y prevención de la violencia.

Por otro lado, en los informes de resultados del año 2021, las entidades federativas de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Guanajuato, Jalisco y Quintana Roo se menciona que los adolescentes hombres adoptaron **buenas prácticas** en torno al trato con sus compañeras; para lograrlo "se trabajaron, principalmente, técnicas de afecto ya que el trato entre ellos era violento y competitivo; a lo largo de las sesiones fueron adoptando comportamientos más afectivos y respetuosos, entre ellos y hacia sus compañeras."

Gráfico 11: Cambios en los participantes varones de las ELA



Fuente: Resultados de la encuesta a IMF/Implementadoras.

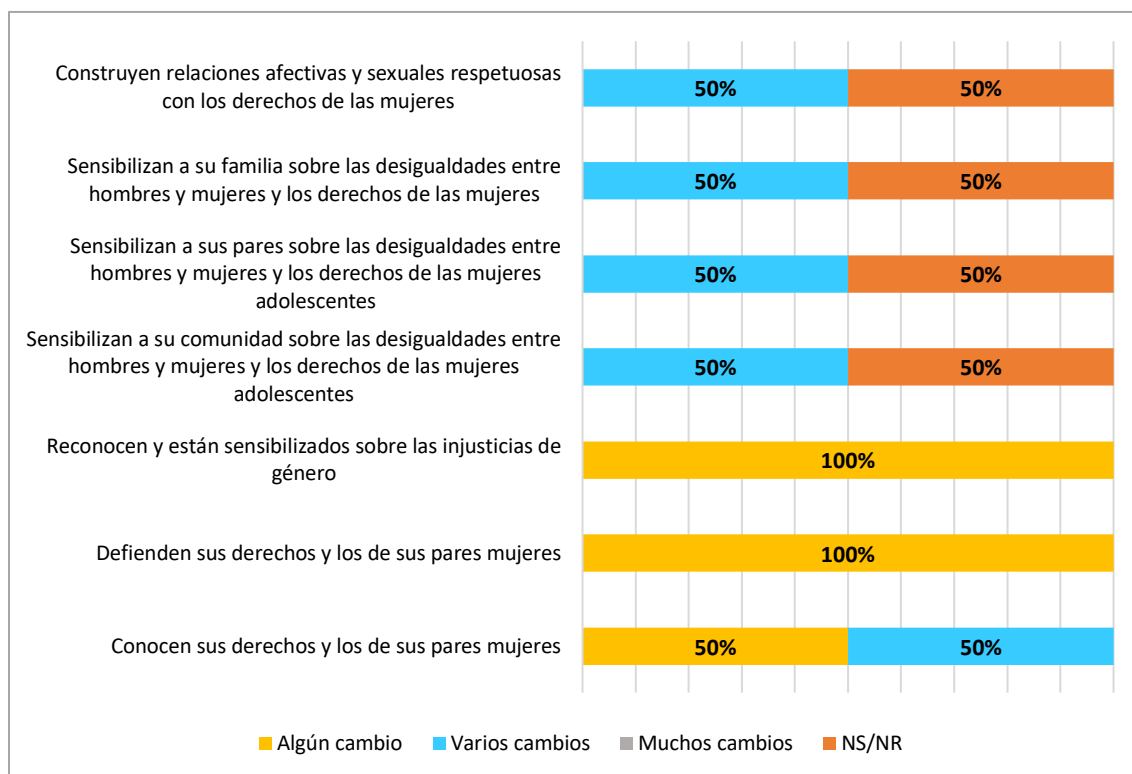
Las/os encuestadas/os de las IMEF e implementadoras que trabajaron con grupos mixtos, que suman 32 personas en total, dieron a conocer sus perspectivas respecto los cambios que identificaron en los adolescentes varones como resultado de la ELA (gráfico 11).

En ese sentido, llama positivamente la atención que las respuestas **muchos cambios** tengan el mayor porcentaje relacionado con la **construcción de relaciones afectivas y sexuales respetuosas con los derechos de las mujeres** (43%), seguido por un 36% para tres

categorías: **sensibilizan a sus familias sobre las desigualdades, sensibilizan a sus pares sobre desigualdades y reconocen y están sensibilizados sobre las injusticias de género.**

En el caso particular de la entidad federativa de Oaxaca (recordemos que no se tuvieron respuestas de Baja California ni de Morelos), las personas encuestadas de IMEF e implementadoras indicaron percibir en un 100% **algún cambio** respecto a que **los participantes reconocen y están sensibilizados sobre las injusticias de género**, así como **defienden sus derechos y los de sus pares mujeres**. Con relación a las **otras categorías**, como lo muestra el gráfico 12, marcaron en un 50% **varios cambios** y el restante **no sabe o no responde**.

Gráfico 12: Cambios percibidos en los participantes varones (Oaxaca)



Fuente: Resultados de la encuesta a participantes.

El análisis desde la Teoría de Cambio evidencia que los **cambios positivos en niños y adolescentes varones** previstos en los tres niveles se han dado parcialmente o están **“en proceso”**, y en ese marco se podrían validar los tres supuestos relacionados: i) los niños y adolescentes varones sensibilizados respetan los derechos de las mujeres adolescentes; ii) los niños y adolescentes varones capacitados y sensibilizados promueven la igualdad de género en sus familias y comunidades; iii) los niños y adolescentes varones sensibilizados y con conocimientos en DSDR contribuyen a la reducción del embarazo adolescente.

Tabla 13: Síntesis del análisis del cumplimiento de la TdC reconstruida (pregunta 5)

Resultados/cambios según TdC		Balance
NIVEL 3	Hombres adolescentes establecen relaciones afectivas y sexuales respetuosas con los derechos de las mujeres.	
NIVEL 2	Niños y hombres adolescentes sensibilizan sobre la igualdad de género a sus pares y a sus entornos familiares y comunitarios*.	
NIVEL 1	Niños y hombres adolescentes sensibilizados y promotores de derechos.*	

Fuente: Elaboración propia.

Clasificación: Verde: encaminado/alcanzado; amarillo: iniciado; rojo: sin avances.

* Si bien se tuvo una respuesta limitada al cuestionario por parte de adolescentes varones (7), se cuenta con la perspectiva de las IMEF e implementadoras, consideran que hay cambios en este sentido.

A manera de síntesis, de la evidencia obtenida se puede concluir que los **espacios mixtos** incidieron positivamente en **cambios en los adolescentes varones**, pero **afectaron** las condiciones y percepción de **seguridad del espacio**, así como la vivencia de **libertad** de sus pares mujeres. Sí es importante señalar que el 77% (17) de las adolescentes que participaron en grupos mixtos calificaron como **excelente** su experiencia con la ELA, aunque no tuvieron la oportunidad de experimentar los espacios sólo de mujeres para comparar.

7.6. Respuesta a la pregunta de evaluación 6 (Eficacia)

6. ¿En qué medida y de qué manera, las y los adolescentes han incidido en sus entornos familiares y comunitarios, a partir de su participación en las ELA?

Hallazgo vinculado: 11

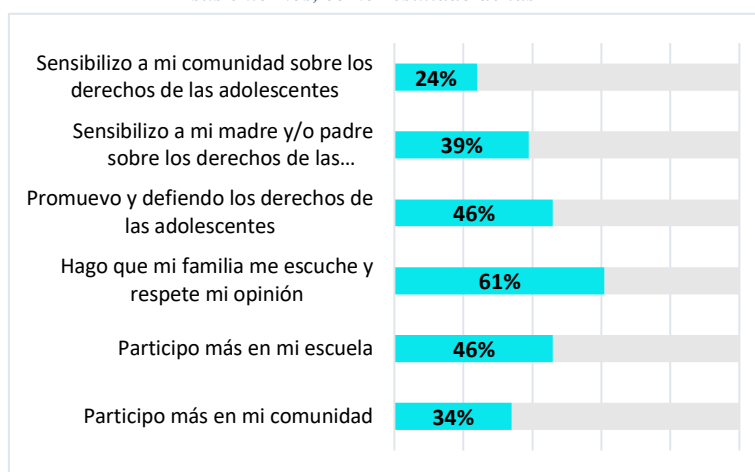
Hallazgo 11: Se ha encontrado evidencia sobre la incidencia de las (y los) adolescentes en sus entornos familiares hacia una mayor apertura, escucha y reconocimiento de sus derechos, aunque también se ha identificado que dichos entornos no siempre están preparados para acompañar a las/os adolescentes en sus procesos de empoderamiento. En cuanto a la incidencia en entornos comunitarios, un 48% reconoce una mayor participación en sus escuelas y un 22% en la comunidad.

Un 61% de las/os participantes reconoce que a partir de las ELA ha logrado que su familia la/lo **escuche y respete**, porcentaje que desciende a un 39% en las respuestas sobre la **sensibilización a padres y madres sobre derechos de las adolescentes**.

“Algo que sí he notado que he cambiado, comportamientos que sucedían antes en mi casa, me quedaba callada, hoy me puedo sentir bien al cuestionar con otras personas e inclusive conmigo” (Adolescente).

“A veces cuando los papás quieren enseñar, en realidad les enseñan ellas” (Adolescente).

Gráfico 13: Cambios percibidos por las adolescentes en la participación en sus entornos, como resultado de las ELA



Fuente: Resultados de la encuesta a participantes.

Algo que no se ha medido en la encuesta pero que es un resultado y cambio también muy importante, alude al **reconocimiento y valoración** ante todo de algunas madres, respecto a los cambios evidenciados en sus hijas:

“Ver en mis hijas, un nuevo brillo en sus ojos de saber que son parte de un colectivo preparándose hacia un futuro inmediato con una riqueza de conocimiento, experiencia, convivencia y exaltación de su valor como mujeres poderosas con el derecho de vivir su vida libre de paradigmas y tabú sociales, tiene un inmensurable valor” (Madre).

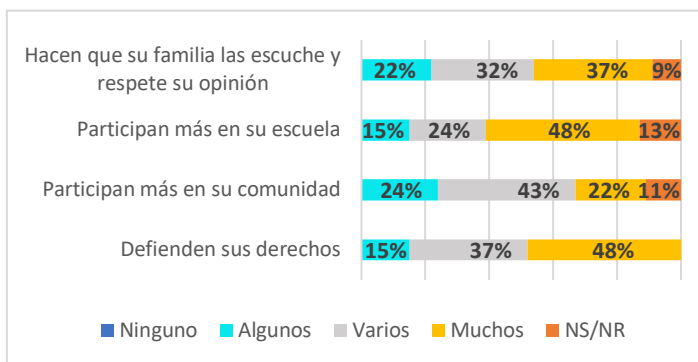
“Aprenden a mejorar la autoestima, nuestros padres no conversaban con nosotros estos temas que ahora llevan las niñas, ya llevan ventaja en los temas que ellas deben de conocer” (Madre).

“Se volvió más asertiva, más resiliente... Ya no se pelea, ya puede dialogar y discutir con las demás personas” (Madre).

En relación a la participación más allá de la familia, un 48% reconoce una **mayor participación** en sus escuelas y un 22% en la comunidad. Estos datos se complementan con un 46% que señala que **defiende los derechos de otras adolescentes** en distintos espacios.

Por otro lado, de las 46 respuestas de las IMEF e implementadoras, un 37% identificó **muchos cambios** en cuanto a una **mayor escucha de las familias y respeto a la opinión de las/os adolescentes**, un 48% indicó percibir muchos cambios a nivel de **participación en las escuelas**, pero sólo un 22% calificó como “muchos” los cambios a nivel de **participación en la comunidad**, aunque un 43% marcó como “varios cambios” en esa misma categoría (ver gráfico 14). De acuerdo a los resultados de la encuesta a IMEF e Implementadoras, un dato interesante (gráfico 15) es el 7% que hace referencia a que no se identificó **ningún cambio** con relación a si los **participantes varones sensibilizan a su comunidad** sobre las desigualdades entre hombres y mujeres y los derechos de las mujeres adolescentes.

Gráfico 14: Cambios percibidos en la participación de las adolescentes como resultado de las ELA.



Fuente: Resultados de la encuesta a IMF/Implementadoras.

La mirada desde la Teoría de Cambio valida que los **procesos de generación de cambios en los entornos más cercanos a las adolescentes se han iniciado**.

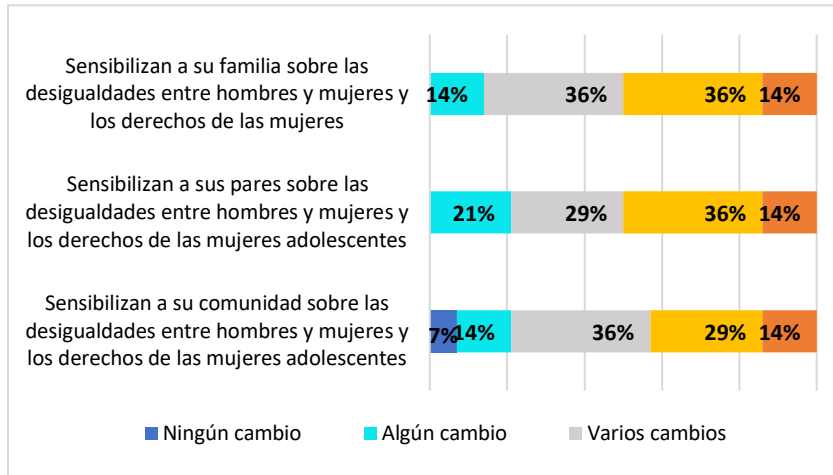
Tabla 14: Síntesis del análisis del cumplimiento de la TdC reconstruida (pregunta 6)

Resultados/cambios según TdC		Balance
NIVEL 3	Niñas y mujeres adolescentes generan cambios a favor de sus derechos en sus entornos familiares y comunitarios.	
NIVEL 2	Niñas y mujeres adolescentes sensibilizan sobre sus derechos a sus pares y entornos familiares y comunitarios.	

Fuente: Elaboración propia.

Clasificación: Verde: encaminado/alcanzado; amarillo: iniciado; rojo: sin avances.

Gráfico 15: Cambios en el entorno promovidos por participantes varones como resultado de las ELA



Fuente: Resultados de la encuesta a IMF/Implementadoras.

Como ya se adelantó en secciones previas, varias entrevistas señalaron la necesidad de un **mayor involucramiento de madres y padres de familia** en la solo manteniéndoles informados sobre las actividades y dinámicas desarrolladas, minimizando así los niveles de desconfianza y contribuyendo a incrementar las posibilidades de apoyo y permanencia, sino desde la sensibilización y desarrollo de competencias que contribuyan a generar entornos habilitantes para las/os adolescentes y el ejercicio pleno de sus derechos en y a partir del ámbito familiar. Es

fundamental comprender que son actores clave para el logro de los cambios y resultados previstos, contar con su apoyo es imprescindible. El vínculo y rol de las madres y padres no están incluidos en la Guía, aspecto que se considera clave replantear:

“Hay tabú de las niñas respecto de ciertos temas, por la falta de comunicación al respecto. Es urgente mayor cohesión con los padres de familia” (Maestra).

“A veces como padres no sabemos cómo abordar la relación. Te echan una ayudadita, te echan una ayudadita en hablar ciertos temas que deban conocer. Sugerencia: tener sesiones con padres y madres, como padres nos debemos involucrar” (Madre).

7.7. Respuesta a la pregunta de evaluación 7 (Eficacia)

7. ¿Cuál es el grado de continuidad e institucionalización⁴⁷ de las ELA y redes vinculadas a las IMEF, y en qué medida se pueden observar cambios en la política o programas del gobierno estatal, con base en la iniciativa ELA?

Hallazgo vinculado: 12

Hallazgo 12: El grado de continuidad e institucionalización de las ELA y redes vinculadas a las IMEF es débil. Si bien es un logro importante contar con una meta y financiamiento para las ELA en el marco del FOBAM 2022 por tercer año consecutivo, preocupa la debilidad de las redes y el nulo impacto a nivel de políticas y programas estatales. Se mantienen las barreras y limitaciones que inhiben una participación adolescente

⁴⁷ Entendiéndose por institucionalización de la perspectiva de género como “un proceso sistemático de integración de un nuevo valor en el quehacer de una organización, mediante el cual las demandas de las mujeres por la igualdad sustantiva se insertan en los procesos y procedimientos regulares y a las normas institucionales. Como resultado de esta incorporación formal de la perspectiva de género, se generan prácticas, reglas y sanciones, mantenidas por la voluntad general de la sociedad, para propiciar la igualdad, combatir la violencia contra las mujeres y niñas y contrarrestar las desventajas sociales que se asocian a la condición sexo genérica.” Tomado de “Glosario para la igualdad”, consultado en: <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/>

efectiva en los GEPEA y en el diseño e implementación de políticas públicas, lo que refleja la necesidad de cambios institucionales y culturales profundos.

El análisis de este hallazgo parte por el tema de la continuidad del financiamiento, que empero no significa sostenibilidad, considerando que el adultocentrismo es intrínseco a la propia ENAPEA y los GEPEA, constituyéndose en cuellos de botella para el avance en el cumplimiento de los resultados de la ELA a nivel de participación e incidencia de las adolescentes. Se rescatan algunos buenos ejemplos, así como necesidades identificadas para fortalecer la eficacia en cuando a la participación adolescente en espacios de decisión de la política pública.

En el marco de lo anterior, un aspecto importante que tiene que ver con la relevancia y contribución de las ELA a la ENAPEA y a las políticas federativas, alude a su **sostenibilidad**. Si bien la inclusión de las ELA en la **nueva convocatoria del FOBAM bajo la Meta 3** (que se refiere específicamente a la **Implementación de las Escuelas de Fortalecimiento para el Liderazgo Adolescente**) es un **logro importante** que permitirá llegar a más adolescentes, no está claro como esto va a vincularse y dar continuidad al trabajo y resultados de los ciclos anteriores que, como se ha señalado, no han desarrollado todo su potencial en el ámbito de las redes, formación de pares, participación e incidencia. Por otro lado, no existe garantía de que las ELA puedan continuar en una próxima fase del FOBAM, ya que no se trata de una política pública:

“Se termina el ejercicio fiscal, se acaba la ELA, y no es falta de voluntad, es burocracia, y es lo que no permite que sigan los programas, pero son muy pocas niñas y hay que hacer que estos espacios tengan una incidencia real” (Autoridad).

“Pensar que estamos en el siglo XXI y que sólo tengamos 2 años de este proyecto y que no sea parte de una política estatal, que sea parte de un proyecto externo dependiente” (Autoridad).

En este contexto, es importante llamar la atención sobre el **carácter adultocéntrico** de la propia **ENAPEA**, que fue diseñada desde la institucionalidad estatal pero sin participación adolescente, aunque entre sus ejes rectores resalta el de “Ciudadanía y pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos que implica considerar a la población adolescente como sujeta y titular de derechos, considerando el amplio espectro de instrumentos tanto del ámbito internacional, como del nacional y del local que les da soporte.” En cuanto a la implementación de la ENAPEA en las entidades federativas, se ha evidenciado que **varios de los GEPEA no prevén la participación directa de adolescentes**. Por ejemplo, a partir de la revisión del Decreto que establece y regula el GEPEA en Morelos, se observa la identificación de una serie de **invitados permanentes**, que es un listado de varios actores pero que **no menciona a organizaciones y colectivos de adolescentes**. La ENAPEA y los GEPEA reproducen un enfoque adultocéntrico, espacios y soluciones de y desde las/os adultos, para las adolescentes. A manera de ejemplo adicional, la evaluación de la ENAPEA realizada en noviembre de 2020 por Eurosocial no identifica ninguna medida de inclusión de las adolescentes en sus recomendaciones para el fortalecimiento de los GEPEA:

“Si bien las ELAS tienen el espíritu de formar en autonomía y liderazgo, sin embargo, en las instituciones es importante dar la voz a las niñas, a las adolescentes para darles la voz en la toma de decisiones... Tal vez sería importante incluir un grupo de niñas donde ellas también puedan colocar su agenda, y puedan estar al tanto de las acciones y lo que se está haciendo” (Autoridad).

Esto que se recoge como una propuesta de una autoridad, refleja la idea de **las redes resultantes de las ELA**, que empero **no se ha implementado**. Las ELA **no han logrado sus resultados** esperados en términos de **incidencia política**:

Tabla 15: Síntesis del análisis del cumplimiento de la TdC reconstruida (pregunta 7)

Resultados/cambios según TdC		Balance
NIVEL 3	Niñas y mujeres adolescentes inciden en las instancias de toma de decisión institucional.	
NIVEL 2	Niñas y mujeres adolescentes conforman una red de líderes para construir y posicionar la agenda de adolescencia con énfasis en DSDR, enfoque de derechos y perspectiva de género.	

Fuente: Elaboración propia.

Clasificación: Verde: encaminado/alcanzado; amarillo: iniciado; rojo: sin avances.

Al lado de los buenos ejemplos relacionados con la participación adolescente, aunque no necesariamente relacionados de manera directa con las ELA, se rescata el **Plan de Trabajo GEPEA 2020 de Oaxaca**, que plantea:

Garantizar la inclusión de adolescentes en el espacio del GEPEA como integrantes de este: asegurando en este espacio la presencia directa de las voces de niños, niñas y adolescentes. Un elemento que llama la atención es la escasa participación o prácticamente ausencia, de adolescentes en el GEPEA. En 2020 se desarrollaron acciones específicas dentro del FOBAM para promover su participación más directa en los espacios dirigidos a su atención; así como en el diseño de políticas públicas específicamente dirigidas hacia adolescentes. Profundizar estas iniciativas, incluir las agendas de las y los jóvenes en el Plan de Trabajo y asegurar su participación permanente en el GEPEA durante el periodo 2020-2022, constituye sin duda una prioridad indispensable de abordar.

En función a lo anterior, también llama la atención que **algunos GEPEA ni se enteraron de las ELA**, como enfatizan algunas citas:

“Consolidar un proyecto necesita más tiempo, que sea mucho más difundido. Difícilmente esta escuela se conoce fuera de la escuela donde fue impartida. Creo que no ha logrado dar un salto para que la adopten como una buena idea de política pública” (Implementadora).

“En Foro estuvieron presentes, mandan gente de baja jerarquía...Sí necesitamos que las autoridades estatales tengan apertura y conciencia de escuchar a adolescentes y juventudes” (Implementadora).

“Las ELA solo son reconocidas por los institutos, por las IMEF, pero no por la sociedad civil, ni por otros actores. Uno de los retos más importantes es que ellas se puedan expresar e identificarse” (Autoridad).

Es importante recordar y hacer énfasis en lo establecido en el artículo 2, fracción II de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que señala como deber de las autoridades: “Promover la participación, tomando en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez”.

De la encuesta a las IMEF e implementadoras, se rescatan los siguientes comentarios y sugerencias relacionadas:

- Es importante que las **IMEF realmente se involucren** en los procesos que tienen las Escuelas y se **articulen con los GEPEA**, generando **estrategias reales** que habiliten a que las niñas tengan una representación social y política en la creación de políticas públicas dirigidas a las niñas, niños y mujeres jóvenes.
- **Mayor compromiso y estabilidad en el GEPEA** para lograr hacer alianzas fuertes.
- Los mecanismos para que la agenda construida por las adolescentes realmente sea tomada en cuenta son muy deficientes. Es importantísimo trabajar para **mejorar los procesos posteriores a la ELA**, ya que no tiene sentido que se expresen si sus voces no van a ser escuchadas.

- **Crear redes de apoyo sólidas**, sensibilizarnos con instituciones públicas y privadas para brindar información y atención digna a las y los adolescentes.

Entonces, hablar de **incidencia** desde las ELA, tiene que ver en principio con la articulación de las IMEF con los GEPEA en general, y a partir de lo anterior, se identifica el siguiente **listado de necesidades** específicas: i) el **reconocimiento y legitimidad** de las ELA frente a la ENAPEA y a nivel territorial los GEPEA; ii) la **participación directa de las redes** de adolescentes en los GEPEA; iii) a partir de lo anterior, la **oportunidad y posibilidad de incidencia** en la agenda política de los GEPEA. Otros actores clave, como las autoridades municipales, también deben ser informados y se debe trabajar coordinadamente; la evaluación ha evidenciado en general una gran **debilidad en el trabajo intersectorial**:

“Sino va a quedar como estrategia aislada, como chicas que toman un curso.” (Implementadora).

Esto implica también una **revisión de la estrategia de seguimiento y sostenibilidad** a las adolescentes y específicamente a las redes, los roles y responsabilidades. A la fecha:

“No hay vínculo con IMEF, se corta financiamiento y la socia se desentiende. Falta apoyo de la IMEF para hacer seguimiento a las líderes, es un semillero y luego pueden ser incluso parte de la IMEF” (Ex coordinador FOBAM).

“Se acabó y se acabó, lo único que tenían era su playera. La agenda se quedó hecha y ya, no hubo implementación de la agenda” (Implementadora).

Como resultado de esta falta de seguimiento y continuidad, es posible afirmar que **los foros se limitaron a una actividad, un ejercicio práctico**, que para algunas adolescentes fue muy significativo, pero que no tuvo realmente implicancias reales. Uno de los desafíos y preguntas es cómo hacer que las agendas desarrolladas en algunos casos con mucho esmero, se retomen.

Desde la perspectiva institucional, proyectar a las adolescentes hacia la incidencia política a partir de las ELA y apostar a un enfoque realmente transformador, requiere también un marco fortalecido y de coordinación interinstitucional, no sólo entre el INMUJERES y las IMEF, sino desde todas las instituciones involucradas e interesadas en promover el empoderamiento y participación de adolescentes, teniendo en cuenta que la invisibilización y la desconexión de acciones, así como la disponibilidad de recursos limitados, a las que diversas personas entrevistadas aludieron:

“Con la vinculación estatal falta mucho, hay muchos trámites burocráticos, muy lejos de visión de juventudes, y del interés superior de NNA, eso se traduce en dificultades y retos para que las ELA puedan tener un impacto más visible” (Autoridad).

“No están conectadas las estrategias como para dar cambio cultural, desarticulación del ciclo de la política pública” (Autoridad).

Al respecto cabe enfatizar como parte de los ejes rectores de la ENAPEA (segunda fase), “la corresponsabilidad tiene la intención de generar sinergias y hacer converger a las instituciones gubernamentales, a las iniciativas privada y social y a los propios adolescentes como sujetos de su propio desarrollo, para enfrentar problemas y generar propuestas en el marco de relaciones de confianza, cooperación y responsabilidades compartidas establecidas por medio de reglas, normas y mecanismos de participación, gestión y distribución de recursos” (Gobierno de México – INMUJERES, 2021).

8. CONCLUSIONES

BALANCE RELEVANCIA: Las ELA son una iniciativa relevante al contexto y las necesidades de las adolescentes en las distintas entidades federativas, aunque han tenido una llegada limitada, en particular a las poblaciones en mayor situación de necesidad y vulnerabilidad como las indígenas y afro mexicanas.

BALANCE EFICACIA: A través de los procesos de formación las (y los) participantes han adquirido conocimientos que fortalecen su capacidad de ejercicio de derechos y toma de decisiones hacia su bienestar general, aun en entornos familiares y comunitarios adultistas y machistas, pero no se ha logrado avanzar hacia la implementación de redes con capacidad de participación e incidencia en el ámbito público.

Conclusión 1 – Relevancia (pregunta 1)

Respuesta a necesidades y contextos: Concebidas como una acción afirmativa para empoderar a las adolescentes y fortalecer su capacidad de ejercer sus derechos y tomar decisiones basadas en conocimientos, una mayor autoestima y valoración de sí mismas, las ELA son una respuesta relevante y valorada por las participantes, frente las situaciones de violencia, discriminación y subordinación en razón de género y edad que viven. La intervención tiene margen de mejora en contextualización y actualización a nivel estratégico y metodológico. Se constituye en una estrategia innovadora y potencialmente transformadora frente a los factores determinantes del embarazo en adolescentes en México.

Hallazgos de origen: 1, 2, 3, 4

Recomendaciones asociadas: 2, 3, 4

Conclusión 2 – Relevancia (pregunta 1)

Alcance: A pesar de su implementación a nivel nacional, su alcance ha sido limitado en términos numéricos, llegando a 5,228 NNA en el periodo evaluado (de un total de 17.4 millones de adolescentes entre 10 y 17 años que componen la población mexicana⁴⁸). Es importante destacar que la llegada a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad ha sido limitada, y en términos cualitativos, el alcance ha sido heterogéneo en términos de calidad y profundidad. Si bien la iniciativa es potente, requiere maximizarse para lograr una relevancia a impactos más significativos en función a la dimensión de la problemática. Ello implica repensar la estrategia hacia su masificación, y podría suponer un vínculo más institucionalizado con el sistema educativo, sin abandonar la apuesta por una formación no escolarizada.

Hallazgos de origen: 2, 3, 4

Recomendaciones asociadas: 1, 2, 3

Conclusión 3 – Relevancia (preguntas 1 y 2)

Implementación: Durante el 2020 y 2021 las ELA se implementaron en el marco del FOBAM y su Meta 2, buscando contribuir a la erradicación del embarazo infantil y a la disminución del embarazo adolescente. Se implementaron en el contexto de la pandemia, enfrentando varias condiciones y desafíos adicionales. Pero más allá de esto, lo que se evidenció fue una muy alta heterogeneidad, derivada parcialmente de ejercicios de contextualización definidos en cada situación y por cada entidad federativa, pero en muchos casos también como resultado de tiempos limitados y otros aspectos como la falta de estándares claros y criterios de calidad. Si bien la necesidad de contextualización es fundamental para responder a contextos, y características poblacionales diversas, también lo es la necesidad de definir estándares y metodologías que guíen estos procesos, garantizando estándares de calidad y comparabilidad.

Hallazgos de origen: 1, 3, 4, 5

Recomendaciones asociadas: 4, 6, 8

⁴⁸ Cifras del Censo 2020 (REDIM, 2022).

Conclusión 4 – Eficacia (pregunta 3)

Cumplimiento de objetivos: Pese a la heterogeneidad en la implementación, las limitaciones de la modalidad virtual y la ausencia de criterios estandarizados para la selección de implementadoras, los contenidos, metodologías y actividades han sido adecuados para lograr los objetivos de las ELA en términos de formación centrada en el conocimiento de derechos y la generación de espacios seguros para las adolescentes, pero no han sido suficientes para cumplir con el objetivo de creación de una red, como estrategia para impulsar el rol y participación adolescente en las decisiones de política pública, con particular atención en la ENAPEA. La formación para la incidencia ha sido más débil, no se ha desarrollado la estrategia de construcción de alianzas institucionales e intersectoriales, no se ha construido el vínculo con el GEPEA y no existen roles claros respecto al seguimiento y acompañamiento a las redes.

Hallazgos de origen: 6, 7, 8

Recomendaciones asociadas: 5, 6

Conclusión 5 – Eficacia (preguntas 4 y 6)

Cambios y resultados: Las y los participantes han adquirido nuevos conocimientos, en particular sobre prevención de violencia y embarazos, y sobre educación integral en sexualidad, que les han permitido conocer sus derechos, reconocer las desigualdades e injusticias de género y lograr un mayor conocimiento de su cuerpo y sexualidad. Aproximadamente la mitad de quienes respondieron a la encuesta reportaron haber aplicado estos conocimientos en sus vidas, sus decisiones y bienestar, que es un resultado positivo teniendo en cuenta la pandemia y otros factores como los tiempos limitados que incidieron en la calidad de la implementación. La incidencia en los entornos escolares también presenta resultados de un 48%, mientras que los cambios que se reconoce haber logrado a nivel comunitario son de un 22%, lo que alerta sobre la necesidad de estrategias complementarias para generar entornos habilitantes, teniendo en cuenta la magnitud del desafío de cambiar normas sociales y culturales de género y edad muy arraigadas.

Hallazgos de origen: 9, 11

Recomendaciones asociadas: 1, 3

Conclusión 6 – Eficacia (preguntas 3 y 5)

Participantes de varones y niños/as: Más allá de las razones que se presentaron, la ampliación de la participación a varones y niños/as no se considera adecuada ni pertinente, dado que las ELA fueron definidas como una acción afirmativa con el objetivo central de empoderar a las adolescentes. Lo anterior no quiere decir que no sea relevante trabajar con varones y/o con niñas (y niños), y que ello sea importante para fortalecer el impacto de las mismas ELA, pero ello requiere estrategias específicas de trabajo con niños desde las masculinidades positivas, y estrategias de vinculación del trabajo con ambos (niñas y niños). Al incidir en la composición del grupo meta, se afecta la esencia misma de la propuesta y sus condiciones de éxito, como la generación de espacios seguros, más cuando es no planificado.

Hallazgos de origen: 7, 10

Recomendaciones asociadas: 7

Conclusión 7 – Eficacia (preguntas 4 y 6)

Calidad de la información: No se cuenta con información comparable y de calidad (ej. Informes anuales, así como información disponible en las IMEF), ni con un sistema de monitoreo y evaluación con indicadores clave a nivel individual y colectivo, lo que resulta en una fuerte debilidad para: (a) evidenciar cambios y potenciar los resultados, (b) mejorar la gestión, (c) fortalecer el aprendizaje, recuperar y replicar buenas prácticas, (d) mantener una visión global nacional de la intervención. Esta es una debilidad central que incide además en la rendición de cuentas.

Hallazgos de origen: 9

Recomendaciones asociadas: 4, 8

Conclusión 8 – Eficacia (preguntas 6 y 7)

Sostenibilidad: Si bien el foco en las adolescentes y su empoderamiento como actoras de cambio es fundamental, no se han fortalecido de manera suficiente sus capacidades de agencia e incidencia, los cambios en sus entornos familiares y comunitarios son parciales, el componente de redes se ha desarrollado de manera incipiente, así como la coordinación intersectorial y las alianzas estratégicas. A ello se añaden debilidades en la claridad de roles y responsabilidades de seguimiento y acompañamiento post ELA a nivel de las IMEF. Todo lo anterior no ha contribuido a la generación de condiciones habilitantes en el entorno, tanto para la incidencia como para la sostenibilidad de los cambios personales.

Hallazgos de origen: 3, 4, 7, 8, 10, 11

Recomendaciones asociadas: 5, 8

9. LECCIONES APRENDIDAS

Las lecciones aprendidas son las conclusiones y aprendizajes que se pueden generalizar más allá del caso específico. Las lecciones aprendidas son contribuciones al conocimiento general, sobre la base de los hallazgos y conclusiones de la evaluación. En este caso particular, recogen también las lecciones y aprendizajes recuperados en diversos informes de gestión de las entidades federativas para las gestiones 2020 y 2021.

9. El empoderamiento de niñas y adolescentes, y en particular el abordaje de los derechos sexuales y reproductivos, requiere tomar en cuenta a los/as actores/as de su entorno familiar, escolar y comunitario, para generar condiciones habilitantes para su formación y como medida para minimizar los riesgos de sobrecarga emocional, incremento de su vulnerabilidad, represalias e incluso violencia en entornos adulto céntricos, misóginos, machistas y violentos. No es suficiente informar o sensibilizar, se debe involucrar.
10. De manera independiente y a su vez complementaria al empoderamiento de las niñas y adolescentes, es fundamental el trabajo con niños y adolescentes varones para la construcción de masculinidades positivas, formas distintas de relacionamiento afectivo y sexual entre pares, y, en ese marco, un abordaje de la prevención del embarazo en adolescentes desde la corresponsabilidad. Sin embargo, eso no implica solo ni necesariamente trabajar con grupos mixtos. Amerita una respuesta estratégica y particular, con contenidos y metodologías específicas.
11. La adolescencia implica un rango etario grande que abarca distintas necesidades e intereses. Es importante considerar rangos más pequeños que permitan una mayor especificidad y relevancia en los contenidos y la metodología.
12. En procesos orientados a la transformación de normas sociales y culturales, resulta particularmente relevante contar con un marco conceptual y operacional claro en relación a la pertinencia cultural y la interculturalidad, entendiendo que lo cultural no se limita a lo indígena, afro y/o rural.
13. La calidad de los procesos de formación, más aún en temas tan sensibles como los que aluden a los derechos y la sexualidad de niñas y adolescentes, requiere poner atención sobre el adultocentrismo y las relaciones de poder, privilegios, sesgos, juicios, estereotipos que se pueden manifestar en las

interacciones con las niñas y adolescentes. Para ello es importante prestar atención a los criterios y procesos de selección de las formadoras/es, incorporar acciones de seguimiento y mecanismos de comunicación abiertos y confidenciales que puedan utilizar las participantes.

14. Ante un programa nacional, la adaptación a los contextos subnacionales diversos y realidades de grupos poblacionales es un factor de relevancia y éxito clave. Es importante que estos procesos involucren a las (y los) adolescentes, y que se guíen por criterios y lineamientos estandarizados que garanticen calidad y comparabilidad.
15. Es importante desarrollar capacidades y mecanismos que permitan de manera regular y sistemática captar y analizar los cambios que se generan a través de procesos de formación, en relación a conocimientos, actitudes y prácticas. Las iniciativas deben ser capaces de registrar transformaciones más allá del nivel de actividades, así como sustentar atribuciones y contribuciones. Los tests ex-ante y ex-post son herramientas sencillas y básicas que debería institucionalizarse.
16. Las normas, políticas y espacios dedicados a la protección y garantía de derechos de las adolescentes tienden a reproducir los sesgos adulto-céntricos y de género que rigen la sociedad y la cultura. Se requieren compromisos y estrategias específicas, intersectoriales y multi-actor, sostenibles en el tiempo, para promover la participación de adolescentes en los temas y decisiones que les conciernen (aunque debería aplicarse de manera general).

10. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se enfocan en la generación de una serie de lineamientos, metodologías y estrategias orientados a potenciar la institucionalidad, alcance, relevancia y sostenibilidad de las escuelas hacia el futuro, tomando en cuenta la experiencia y los aprendizajes emanados de las gestiones 2020 y 2021. Las recomendaciones propuestas por el equipo evaluador fueron validadas en un taller conjunto con UNICEF e INMUJERES.

Recomendación 1

Complementar el diseño del modelo con un **enfoque sistémico y multiactor**, que considere acciones dirigidas al entorno familiar, escolar, comunitario e institucional en el que se desenvuelven las niñas y adolescentes, y a las/os distintos actores con los que se relacionan, para generar condiciones y entornos habilitantes que incrementen el alcance y potencial transformador de las Escuelas.

Conclusiones asociadas: 2, 5, 6	Prioridad: Alta	PARA: INMUJERES, GIPEA
	Mediano plazo	Autoridades educativas locales como parte de los GEPEA, GEPEA.

Acciones estratégicas:

- Desarrollar y validar estrategias diferenciadas de sensibilización y formación en contenidos de las ELA para:
 - Padres, madres y tutores/as
 - Maestros y maestras
 - Autoridades comunitarias

- Proveedores/as de servicios
- Autoridades y funcionarios/as estatales subnacionales

Recomendación 2

Fortalecer la cobertura, la focalización y las estrategias para realizar acciones de sensibilización y formación en los contenidos de las EFLA dirigidos a los **grupos más vulnerables y marginalizados**.

Conclusiones asociadas: 1, 2, 6	Prioridad: Alta	PARA: INMUJERES, IMEF, Salud SNDIF, INAFED e INPI como parte del GIPEA, GEPEA.
	Mediano plazo	

Acciones estratégicas:

- Profundizar las principales causas que inhibieron una mayor llegada a los grupos vulnerables.
- A partir de la experiencia, sistematizar y generar un set de estrategias de llegada para atender la diversidad y las brechas de acceso y oportunidades, con particular atención en las poblaciones más vulnerables, desde un enfoque de derechos e inclusión.
- Desarrollar lineamientos y criterios de calidad para procesos de convocatoria más abiertos e inclusivos.
- Monitorear la implementación y el alcance a los grupos priorizados.
- Potenciar las alianzas estratégicas interagenciales, intersectoriales y multiactor.

Recomendación 3

Integrar al modelo de las ELA una **estrategia de actualización y contextualización**, que permita gestionar la diversidad de realidades y poblaciones, respondiendo a su vez a temáticas y situaciones emergentes, garantizando criterios y estándares de calidad.

Conclusiones asociadas: 1, 2, 5, 6	Prioridad: Alta/media	PARA: INMUJERES, UNICEF ⁴⁹ , IMEF, SALUD, SNDIF, Bienestar, INAFED e INPI como parte del GIPEA GIPEA, GEPEA
	Largo plazo	

Acciones estratégicas:

- Mapear distintas experiencias y formas de contextualización que se han dado en la práctica, identificando buenas prácticas y lecciones aprendidas.
- Seleccionar y sistematizar experiencias con distintos abordajes y resultados preliminarmente interesantes en relación a contextos diversos, ej. urbanos vs. rurales, con población indígena, población afroamericana, migrantes, etc.
- Con base en las experiencias y buenas prácticas, y tomando en cuenta la Guía elaborada por Girl-Up, diseñar y validar una metodología de contextualización.
- Establecer los mecanismos de actualización de contenidos a nivel nacional y federal.

Recomendación 4

Asegurar la **calidad y comparabilidad de los informes** de implementación, con datos precisos y desagregados, descripción del proceso y los resultados alcanzados, así como mecanismos y procedimientos claros para la gestión y toma de decisiones basados en evidencia.

Conclusiones asociadas: 5, 6	Prioridad: Alta	PARA: INMUJERES, IMEF
------------------------------	-----------------	-----------------------

⁴⁹ UNICEF podría contribuir con apoyo técnico, de acuerdo a los recursos disponibles cuando se realicen las actividades.

	Mediano plazo	Autoridades que participen en la estrategia multiactor
--	---------------	--------------------------------------------------------

Acciones estratégicas:

- Definir los cambios esperados en las participantes y los indicadores cuali-cuantitativos a validar.
- Aplicar una prueba ex ante y ex post, a partir de un instrumento estándar, cuya implementación será parte de la capacitación a las implementadoras.
- Diseñar un sistema en línea que permita monitorear la implementación, en lo posible participativamente, con indicadores de proceso y resultados prioritarios, combinando indicadores estándar con indicadores contextualmente relevantes.
- Desarrollar lineamientos y formatos estándar para la rendición de cuentas con foco en la calidad, claridad y comparabilidad.
- Diseñar una guía de toma de decisiones basadas en evidencia, incluyendo un mecanismo de seguimiento a su implementación.

Recomendación 5

Diseñar e implementar una **estrategia de seguimiento y sostenibilidad**, basada en el fortalecimiento del rol de las IMEF y los GEPEA en el seguimiento y sostenibilidad de las ELA y en alianzas estratégicas, que atienda tanto el nivel individual como el colectivo.

Conclusiones asociadas: 5, 6	Prioridad: Alta	PARA: INMUJERES, IMEF , GIPEA GEPEA
	Largo plazo	

Acciones estratégicas:

- Definir los roles de INMUJERES, las IMEF y GEPEA, como actores clave en el seguimiento y la sostenibilidad de las ELA, incluidas las redes.
- Diseñar un sistema de seguimiento y sostenibilidad desde un enfoque sistemático, que incluya: i) responsabilidades y capacidades; ii) mecanismos, procedimientos y herramientas de colecta y análisis de datos; iii) liderazgo, gestión y cultura basada en evidencia; iv) recursos; v) implementación; vi) rendición de cuentas y aprendizaje.
- Plantear estrategias que, en lo posible, involucren a la comunidad en el seguimiento individual. Alternativamente, desarrollar estrategias que involucren a las distintas instituciones y sectores (ej. escuelas).
- Fortalecer la estrategia de los grupos de *WhatsApp* en tanto espacios de confianza y apoyo entre pares, analizando la posibilidad de promoverlos como espacios autogestionados con el liderazgo de adolescentes preparadas para ello y bajo el seguimiento de las IMEF.
- Fortalecer el desarrollo de competencias de liderazgo e incidencia en las escuelas.
- Definir el alcance y expectativas de las redes (unos Términos de Referencia) y la estrategia de las promotoras pares.
- Con las adolescentes, sensibilizar a los GEPEA y todas las instancias relevantes para la generación de espacios abiertos a la participación de adolescentes en la toma de decisiones de asuntos que les atañen.

Recomendación 6

Definir el **rol de las implementadoras** en cuanto a la calidad del servicio y la garantía de generación de espacios seguros.

Conclusiones asociadas: 3, 5	Prioridad: Alta	
------------------------------	-----------------	--

	Corto plazo	PARA: INMUJERES, UNICEF ⁵⁰ , IMEF, Autoridades que participen en la estrategia multiactor
--	-------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------

Acciones estratégicas:

- Definir un perfil de competencias para las implementadoras.
- Estandarizar el proceso de convocatoria y selección de implementadoras, velando por aspectos clave como la ética, el conocimiento del contexto, la experiencia profesional con población adolescente y niñez, la aplicación de enfoques transversales, entre otros.
- Diseñar e implementar un proceso de capacitación para las implementadoras, como condición a cumplir.
- Definir una herramienta participativa de evaluación del desempeño de las implementadoras.

Recomendación 7

Impulsar el diseño de acciones locales para **trabajar con varones en masculinidades positivas**, y para iniciar procesos de formación y empoderamiento a edades más tempranas.

Conclusiones asociadas: 4	Prioridad: Media	PARA: INMUJERES, GIPEA, IMEF, GEPEA
	Largo plazo	

Acciones estratégicas:

- A partir de las experiencias que: i) incorporaron a niñez; ii) trabajaron con varones, iii) trabajaron con niñez, recoger aprendizajes e insumos sobre necesidades y oportunidades.
- Realizar un balance de situación sobre necesidades y oportunidades, como base para delinear una estrategia de respuesta que permita, de manera directa o a través de alianzas estratégicas:
 - diseñar escuelas –u otra modalidad pertinente– para trabajar en masculinidades positivas a escala nacional;
 - desarrollar o fortalecer estrategias pertinentes en términos de contenidos y metodología para trabajar con niñez.

Recomendación 8

Promover el intercambio y el **aprendizaje horizontal entre entidades federativas**, que coadyuve a potenciar los resultados y el fortalecimiento de la institucionalidad.

Conclusiones asociadas: 1, 3, 5, 6	Prioridad: Alta/media	PARA: IMEF, INMUJERES, Autoridades que participen en la estrategia multisectorial
	Mediano plazo	

Acciones estratégicas:

- Desarrollar un plan de aprendizaje desde INMUJERES como entidad responsable y facilitadora.
- Integrar la función de aprendizaje en las responsabilidades de las implementadoras, para que generen, capturen y reporten aprendizajes.
- Asignar recursos para el aprendizaje.
- Sistematizar, a partir de los intercambios, las buenas prácticas y lecciones aprendidas.
- Integrar en la guía de toma de decisiones basadas en evidencia, el componente de aprendizaje.

⁵⁰ UNICEF podría contribuir con apoyo técnico, de acuerdo a los recursos disponibles cuando se realicen las actividades.