

Seguimiento a la Estrategia Nacional para la Prevención de Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) en Oaxaca 2016

POR: ANA MARÍA GÓMEZ SERNA

La ENAPEA es la principal política pública intersectorial e interinstitucional en México para la disminución del embarazo en adolescentes. Esta estrategia propone la creación de grupos interinstitucionales en los estados que elaboren estrategias estatales y locales que recuperen los criterios nacionales para su ejecución y propongan otros basados en sus contextos.

_introducción

La ENAPEA, presentada por el gobierno federal mexicano en enero de 2015, con la Secretaría de Gobernación (SEGOB) como máximo órgano responsable de su ejecución, fue lanzada como una estrategia de alta prioridad nacional y con dos metas al año 2030: disminuir a cero el número de los nacimientos en niñas de 10 a 14 años y reducir en un 50% la Tasa Específica de Fecundidad¹ (TEF) de las adolescentes de 15 a 19 años, es decir, alcanzar una tasa de 32.9 nacimientos por cada 1000 mujeres en dicho grupo de edad.

En los meses de noviembre y diciembre de 2016 el Observatorio de Mortalidad Materna de México realizó un seguimiento a la implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención de Embarazo en Adolescentes (ENAPEA), publicada en enero de 2015, en los estados de Chiapas, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas.

A casi dos años de publicación de la ENAPEA, este monitoreo se enfocó en las primeras etapas de su implementación, como lo es el establecimiento de los GEPEA o Grupo Estatal para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, en los seis estados mencionados. Se dio un seguimiento específico a tres aspectos:

1. Proceso para instalación del GEPEA en la entidad, instancias participantes y mecanismos de coordinación.
2. Avances y retos que enfrentan los GEPEA para su funcionamiento y para ejecutar la estrategia.
3. Percepciones de las y los miembros del GEPEA acerca de la problemática del embarazo en adolescentes de su Estado y sobre cómo es atendida desde las instituciones.

_metodología

Para el seguimiento a la ENAPEA se empleó el modelo de monitoreo de políticas públicas del OMM, las etapas o momentos incluidos fueron la definición de la política pública a la que daríamos seguimiento, una etapa de documentación de dicha política a nivel nacional y en los Estados, un tercer momento de diseño de la investigación de campo, validación y aplicación de los instrumentos, por último, la elaboración de informes por estado y un informe general. El modelo de entrevista que desarrollamos fue semiestructurado, con la finalidad de permitir una

exploración más amplia del discurso y las percepciones de los actores clave de la política pública, como son los funcionarios y funcionarias y la sociedad civil organizada.

Se seleccionaron las entidades a las que daríamos seguimiento empleando el criterio de contar con contextos que se pudieran contrastar, por lo que seleccionamos cuatro estados con una TEF, por arriba de la nacional, y dos con una TEF de adolescentes baja. Las entrevistas en el Estado de Oaxaca se realizaron por nuestra contraparte, la Fundación Mexicana para la Planeación Familiar A. C. (MEXFAM), en diciembre de 2016. Fueron entrevistados seis integrantes activos del GEPEA, cinco representantes de dependencias oficiales y una representante de organizaciones de la sociedad civil.

_antecedentes estatales

Oaxaca es un estado con 570 municipios, ocupa el décimo lugar de población en México y en su territorio conviven 16 grupos indígenas. En la medición de IDH 2012 Oaxaca tuvo como resultado 0.681, el cual se considera un índice bajo. De sus tres componentes, el que más incide en su nivel es el de educación, con 0.539, cuando la medición nacional es de 0.625. Por otra parte, la medición multidimensional de pobreza 2014 mostró que el 62 % de su población está en esta condición, muy superior al promedio nacional de 44.2 %. De acuerdo con esta medición, el 86.9 % de su población está en rezago educativo o de acceso a servicios de salud (CONEVAL, 2015).

El comportamiento de su TEF en adolescentes para los años 2009 y 2014 se puede observar en la gráfica 1.

Oaxaca ocupa el cuarto lugar nacional en fecundidad adolescente y, como se observa en la gráfica, presentó un aumento significativo en ésta para 2014.

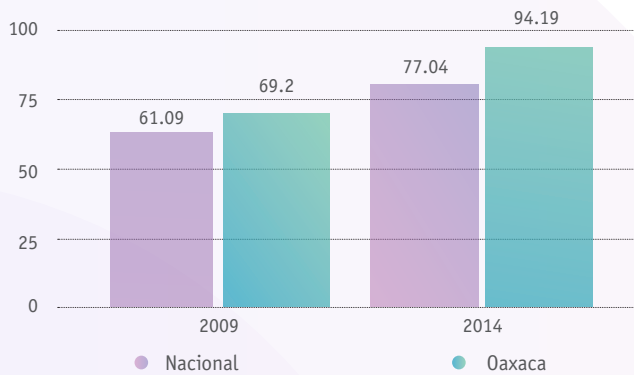
_resultados

Avances y retos en cuanto a la operatividad y medición del impacto del GEPEA en Oaxaca

El GEPEA de Oaxaca se constituyó el 12 de junio de 2015, siendo el primer Estado del país en implementar esta política nacional, también fue el primero que diseñó un documento estratégico propio para su desarrollo, este documento se conoce

¹ La TEF de adolescentes se refiere al número de nacimientos ocurridos en mujeres de entre 15 y 19 años que tiene lugar en un determinado año o periodo, por cada mil mujeres en ese rango de edad.

Gráfica 1. Tasa específica de fecundidad en adolescentes (TEF) comparativo nacional y Oaxaca, por cada 1000 mujeres de 15-19 años



Fuente: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Tasa_Globa_de_Fecundidad_y_Tasa_de_Fecundidad_Adolescente_2009_y_2014

como Estrategia Estatal para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (EEPEA). El GEPEA en esta entidad está constituido por 26 representaciones, de las cuales 17 son instituciones gubernamentales federales y estatales y 9 son organizaciones de la sociedad civil.

El balance que hacen las personas entrevistadas en cuanto al funcionamiento del GEPEA es positivo, puesto que lograron desarrollar una Estrategia Estatal con objetivos, líneas de acción e indicadores en un tiempo relativamente corto (la EEPEA se publicó en noviembre de 2015), aunque sigue siendo un reto **operarla y diseñar un instrumento para su evaluación**. Otros retos enunciados son:

- La asignación de presupuesto para las actividades del Grupo y su seguimiento, pues hasta ese momento no contaba con ningún recurso para sus actividades.
- Integrar a la EEPEA una visión pluricultural, acorde al contexto de Oaxaca.
- Lograr que la voz de las y los adolescentes se escuche en el Grupo y sea considerada para planear las estrategias de intervención.

Percepciones en cuanto a política pública

Todas las personas entrevistadas coinciden en que la ENAPEA está diseñada desde una visión adulta, que la voz de las y los adolescentes debería de ser el principal elemento a tomar en cuenta al momento de diseñar políticas públicas que atañen a este grupo poblacional. Otros elementos que identifican como necesarios son: a) incorporar un enfoque pluricultural y b) asegurar que se contará con recurso suficiente para operar la política pública.

Percepciones en cuanto a la prevención y atención de embarazo en adolescentes desde las instituciones públicas

La mayoría de integrantes del GEPEA, que compartieron sus percepciones, coincide en que al interior de las instituciones oaxaqueñas la problemática está invisibilizada, particularmente

en el sector educativo, actor fundamental para el componente de prevención. Esta invisibilización, se señaló, está directamente relacionada con el notable aumento de embarazos en la adolescencia en la entidad y es el principal indicador de que no está siendo atendido desde las instituciones públicas.

Asimismo, se apuntó que la mayoría de programas existentes están enfocados en atender a jóvenes mujeres que ya han sido madres, tales como becas o la afiliación automática a sistemas de salud, y no en la prevención del embarazo en edad temprana tanto en varones como en mujeres, ignorando así la alta probabilidad de que este fenómeno siga aumentando.

_recomendaciones

- En el GEPEA de Oaxaca destaca la ausencia de participación activa de actores institucionales clave como el Instituto de la Juventud y de la Secretaría de Asuntos Indígenas, que por las características de la población Oaxaqueña debieran aportar conocimientos para mejorar y operar la EEPEA.
- Se recomienda que, para el caso de las dependencias federales, se haga un llamado a sus delegaciones para crear y fortalecer el compromiso de participación de las mismas en el GEPEA y que se trabaje en el mejoramiento de prácticas específicas para la construcción de una cultura de interinstitucionalidad e intersectorialidad, como parte de la estrategia misma de operación de la EEPEA. En lo local, se recomienda que el GEPEA invite a ambas dependencias a sumarse a las actividades del GEPEA y que las dependencias cuenten con una representación en el Grupo.
- En el caso de las dependencias estatales que se están reconfigurando por la transición gubernamental, y que aún puede considerarse reciente, cuentan con una ventana de oportunidad importante para dar atención prioritaria a esta problemática, la recomendación es que se recupere la EEPEA dentro del Plan de Desarrollo Estatal, en los apartados que contemplan acciones integrales para la atención de la niñez y la juventud, pues no se debe ignorar que existen embarazos en la población de 10 a 14 años y la meta ambiciosa de la ENAPEA de llevarlos a cero.
- Finalmente, se recomienda que se impulse al GEPEA desde dicho plan de desarrollo, y otros documentos normativos más específicos, con acciones concretas como su incorporación en el presupuesto estatal de egresos.



Para mayor información contactar a:
Ana María Gómez Serna
 anamariagomezomm@gmail.com ✉
 +52 967 6749100 ext 4016 ☎