



México

PUNTAJE DE LA POLÍTICA



¿Qué tan transformadoras de género son las políticas nacionales de México que se enfocan en involucrar a hombres y niños?



MenEngage Alliance

working with men and boys for gender equality

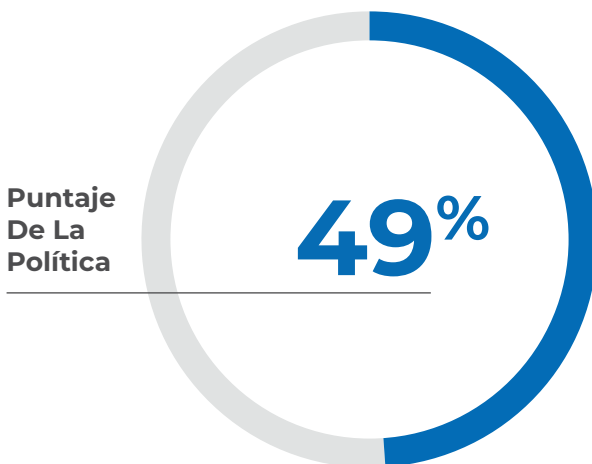
fJ FemJust
Feminist Solutions towards Global Justice

Una reseña sobre la **política nacional** de México:

Política en foco: Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes

La **Estrategia Nacional** ofrece un amplio debate respecto a los roles de género y estereotipos, y un reconocimiento de que se necesita un enfoque que transforme las normas perjudiciales en el sector legislativo y educativo. No hay un presupuesto específico asignado a la Estrategia Nacional, por lo tanto su implementación ha sido débil y poco clara. Como resultado, muchas de las actividades planificadas, incluida la participación de hombres y niños, han sido deficientes y, en algunos casos incluso se han pasado por alto. Estos factores se reflejan en la puntuación general de la política, que es del 49%.

Puntaje de la política:



**Puntaje
De La
Política**

Este documento forma parte de una serie de reseñas de políticas, desarrolladas en colaboración entre FemJust y la Alianza MenEngage.

Entérate más acerca de la metodología utilizada para esta reseña, y de cómo puedes utilizarla para la rendición de cuentas de legisladores e instituciones encargadas de la implementación de políticas, a nivel nacional e internacional, en menengage.org/advocacy.

Esta política fue analizada independientemente, de acuerdo a un marco metodológico que la evalúa según una serie de criterios. Se recolectaron datos cualitativos y cuantitativos de entrevistas, reseñas de documentos y resultados de encuestas.

Entre las personas encuestadas y entrevistadas, se incluyen activistas juveniles, feministas, y LGBTIQ y jóvenes, oficiales de la ONU, y personas del gobierno y del ámbito académico. Para más información sobre la metodología y los resultados detallados de México y de otros países evaluados, en menengage.org/advocacy.

www.menengage.org

ESTA ES UNA RESEÑA DE LA POLÍTICA:	<i>Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA)</i>
FECHAS DE LA POLÍTICA:	2015-2030
ÁMBITO:	Política nacional de México
POLÍTICA DESARROLLADA POR:	Investigación en Salud y Demografía (INSAD), una organización de la sociedad civil nacional, en consulta con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Consejo Nacional de Población (CONAPO) y Secretaría de Salud (SSA)

¿Cómo se ha analizado esta política?

La política se analizó en base a su alineamiento a los siguientes marcos, en todas las etapas de su proceso:

1.

**Análisis feminista
interseccional**

2.

**Enfoque basado
en los derechos
humanos**

3.

**Modelo
socioecológico**

El enfoque de la política respecto al involucramiento de hombres y niños a través de un proceso de política feminista, se evaluó a lo largo de cuatro áreas:



MenEngage Alliance
working with men and boys for gender equality

FemJust
Feminist Solutions towards Global Justice

¿Qué hace que una política sea transformadora de género?

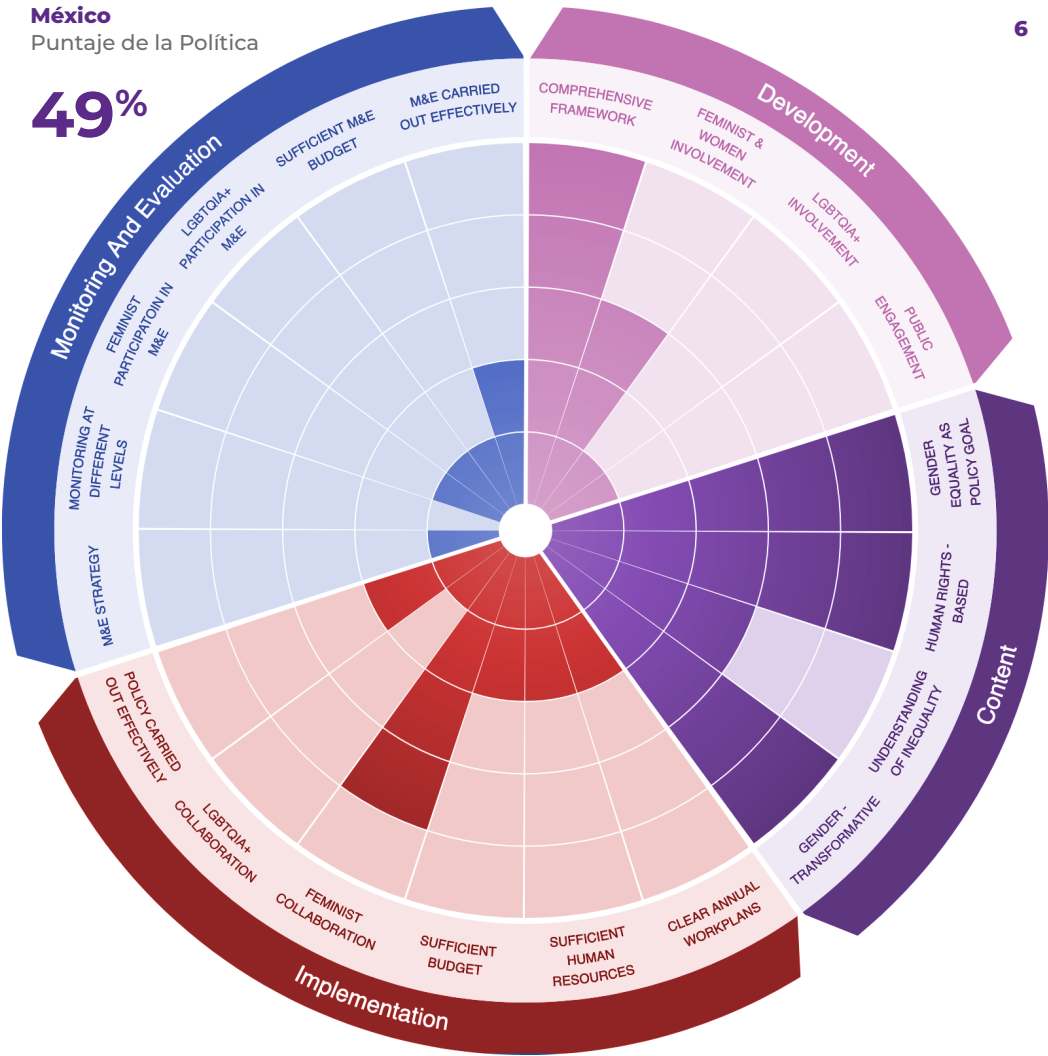
Una política transformadora de género tiene como objetivo: dismantlar normas sociales y de género opresivas y dañinas, crear nuevas normas que apoyen a las personas de todas las expresiones e identidades de género, y redistribuir el poder y privilegio en relación al género y otros asuntos interconectados. También, pone en práctica los principios de derechos humanos de participación, empoderamiento, responsabilidad, transparencia y centralización en quienes se encuentran más afectados y marginalizados, entre otros.

Conceptualiza y analiza apropiadamente el problema en cuestión, por ejemplo, la desigualdad de género, la violencia de género o los resultados adversos en cuanto a salud reproductiva y sexual. Esto incluye identificar los desequilibrios de poder generados por estereotipos y normas de género, y cómo estos se interconectan con otras formas de opresión. No perpetúa normas y estereotipos de género existentes, en su marco, planteamientos o estrategias.

Reconoce el liderazgo de los movimientos feministas y queer, y los involucra significativamente en todas las etapas del proceso de la política, desde el diseño hasta la implementación y evaluación. El corazón de una política transformadora de género es responder a todas las personas que han sido históricamente oprimidas por las normas patriarcales, la discriminación y la violencia, incluidas las niñas, mujeres, trans, personas no binarias y queer.

Cuando una política transformadora de género involucra a hombres y niños, lo hace en función del objetivo de alcanzar la justicia de género en la sociedad, las instituciones políticas y sociales, y el marco político. Son convocados mediante estrategias específicas que les permitan reconocer y dismantlar el poder y los privilegios patriarcales a través un enfoque feminista interseccional. Las estrategias de involucramiento de hombres y niños no operan de forma aislada, sino que forman parte de un marco estratégico integral, en favor de alcanzar la igualdad y transformación de género.

49%



Esta gráfica muestra qué tan fuerte es la política, en términos de prácticas y pensamiento feminista interseccional, a través de 20 criterios de puntuación. Los criterios se agrupan en cuatro áreas, ofreciendo una guía visual rápida de qué tan bien se desarrolló, implementó y monitoreó la política, así como de la fuerza de su contenido. Los puntajes reflejan una exhaustiva evaluación de evidencia y entrevistas, con un marco de puntuación estandarizado.

Más información en www.menengage.org/advocacy



Puntos destacados

- ▲ La política forma parte de un marco sólido de igualdad de género y se basa y alinea con diversas estrategias y políticas preexistentes sobre la igualdad de género y la no discriminación, la juventud, la violencia contra las mujeres, la salud sexual y reproductiva y los derechos de la adolescencia, el desarrollo social y los derechos de las personas indígenas, entre otros.
- ▲ Las estrategias que propone la política están enfocadas en desafiar normas y estereotipos perjudiciales, promover cambios actitudinales en hombres y niños e integrar programas vitales (por ej., educación en sexualidad y capacitación docente) en las instituciones de gobierno.



Puntos débiles

- ▼ Las organizaciones y el activismo LGBTQI fueron excluidos del diseño y la implementación de la política.
- ▼ El monitoreo y la evaluación de la política han sido prácticamente inexistentes por parte del gobierno, sin embargo, se ha contratado a una agencia de cooperación internacional externa para que evalúe los avances en la realización de los objetivos de la política hasta la fecha.

En México, el involucramiento de los hombres y niños en la promoción de la igualdad de género, en general, goza del apoyo del gobierno; sin embargo, la aplicación de la estrategia ha sido superficial en el mejor de los casos, y no ha existido un diálogo profundo y significativo en el discurso nacional respecto a cómo involucrar a hombres y niños.

La actual administración del presidente Manuel López Obrador no ha promovido activamente el involucramiento masculino, y el activismo del país resalta que el compromiso del gobierno a menudo se enfoca en el desarrollo de políticas, pero no cumple con su implementación.

“La ENAPEA no cuenta con personal propio dedicado exclusivamente a la estrategia. Quienes forman parte, tienen que asistir también a otras actividades y, por lo tanto, solo pueden dedicar parte de su tiempo a llevar a cabo las acciones y responsabilidades de la ENAPEA, lo que le quita potencia a la política”.

AUTORIDAD DEL GOBIERNO

¿En qué escenario surgió la política?

En México, el involucramiento de los hombres y niños en la promoción de la igualdad de género, en general, goza del apoyo del gobierno; sin embargo, la aplicación de la estrategia ha sido superficial en el mejor de los casos, y no ha existido un diálogo profundo y significativo en el discurso nacional respecto a cómo involucrar a hombres y niños. Las oportunidades para involucrarlos significativamente en la salud y los derechos sexuales y reproductivos, o refuerzan las normas de género, o enmarcan el involucramiento masculino como una carga adicional en vez de una corresponsabilidad. Por ejemplo, las intervenciones enfocadas en los contraceptivos tienden a enfocarse principalmente en las mujeres y descuidan en gran medida las responsabilidades compartidas masculinas en el uso de los mismos.

Aunque el involucramiento de hombres y niños tiene el apoyo de la legislación, el gobierno actual del presidente Andrés Manuel López Obrador ha sido menos activo en su promoción que el gobierno anterior, y activistas del país subrayan que el compromiso del gobierno, en general, se centra en el desarrollo de la política, pero no cumple con su implementación. Activistas sugieren que la naturaleza de las intervenciones del país impide un cambio social significativo en el mismo. Las intervenciones popularizadas por el gobierno, usualmente se enfocan en fortalecer la participación de los hombres en el uso de los contraceptivos, en vez de ir más profundo y construir conciencia social respecto a los roles y estereotipos de género asociados a la contracepción.

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la salud sexual y reproductiva, han sido fundamentales en generar conciencia en los hombres respecto a su rol en la lucha por una sociedad con justicia de género, y la oportunidad que tienen de ser agentes de cambio. Las organizaciones feministas del país han tendido a no involucrarse en el trabajo de construir masculinidades nuevas y positivas, ya que no lo ven como una prioridad en el movimiento.



¿Cómo se llevó a cabo el proceso de diseño de la política?

La Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) proporciona muy poca información respecto al proceso de diseño de la política, aunque sí indica que la Estrategia fue el resultado de una colaboración entre 13 dependencias del gobierno federal y otras organizaciones. La ENAPEA se redactó por la Investigación en Salud y Demografía (INSAD), una organización de sociedad civil nacional, en consulta con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), y la Secretaría de Salud (SSA).

Informantes clave describieron un proceso caótico: por ejemplo, la tensión por el liderazgo entre el CONAPO e INMUJERES, ambas presidiendo el Grupo Interinstitucional de Prevención del Embarazo en la Adolescencia (GIPEA), secretaría responsable de coordinar la implementación de la ENAPEA; se incluyeron actividades en la ENAPEA, sin consulta previa con las instituciones del gobierno responsables por implementar estas actividades; previo a su finalización, la Estrategia fue reseñada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), lo que la fortaleció significativamente (agregando un componente enfocado en la libertad de la violencia), aunque al final, las decisiones finales se tomaron por el CONAPO e INMUJERES.

No hubo un mecanismo formal mediante el cual la sociedad civil pudiese participar en el desarrollo de la ENAPEA. El gobierno no lideró, ni facilitó consultas masivas para la sociedad civil, y no queda claro si el INSAD emprendió independientemente consultas con otras organizaciones de la sociedad civil, previo a la redacción de la Estrategia. En su lugar, se realizó una presentación de la ENAPEA a aproximadamente 40 organizaciones de la sociedad civil invitadas, tales como: salud y derechos sexuales y reproductivos, organizaciones feministas, de la sexualidad y de jóvenes, y personas de la academia; por lo tanto imitando procesos en los que se convoca a la sociedad civil, con el objetivo de que den su aprobación a un enfoque de consulta no participativo. Finalmente, debido a una presión importante de las organizaciones de la sociedad civil, el proceso se hizo participativo oficialmente y se crearon tres asientos formales para la sociedad civil por el GIPEA. La instalación de los tres asientos, sin embargo, no fue estratégica, sino “por orden de llegada”.



¿Cómo se abordan las masculinidades en el contenido de esta política?

La Estrategia Nacional ofrece una discusión amplia respecto a los roles de género y estereotipos, y un reconocimiento de que se necesita un enfoque que transforme las normas perjudiciales, en el sector legislativo y educativo. También, resalta la importancia de crear una conciencia a nivel local que desafíe las prácticas y normas que refuerzan la idea de que el embarazo y la paternidad son solamente responsabilidad de las mujeres y niñas, en favor de un modelo de corresponsabilidad. Este enfoque está también sostenido por el criterio clave que se usó como guía para crear la Estrategia: interseccionalidad, derechos humanos, perspectiva de género y responsabilidad. La ENAPEA toma como base, y se alinea con varias estrategias y políticas preexistentes respecto a igualdad de género y no discriminación, juventud, violencia contra las mujeres, salud sexual y reproductiva y derechos para la adolescencia, desarrollo social y derechos de las personas indígenas, entre otros.

La ENAPEA se rige ocho ejes rectores: interseccionalidad (sectores transversales y partes interesadas); ciudadanía y derechos sexuales y reproductivos; perspectiva de género; curso y proyecto de vida; corresponsabilidad; participación juvenil; investigación y evidencia científica, y evaluación y rendición de cuentas.

Dos estrategias específicas conciernen directamente al involucramiento de hombres y niños:



Objetivo 3: “Asegurar el acceso efectivo a una gama completa de anticonceptivos, incluyendo los reversibles de acción prolongada (ARAP), para garantizar una elección libre e informada y la corresponsabilidad del varón en el ejercicio de la sexualidad”.

“Línea de Acción 13. Fortalecer la corresponsabilidad del varón en el ejercicio de la sexualidad y la doble protección en el uso de métodos anticonceptivos

- Generar e impulsar espacios de reflexión para las y los adolescentes en escuelas y en los ámbitos comunitarios sobre el uso de métodos anticonceptivos para hombres y mujeres. Así como su responsabilidad de ambos en la prevención del embarazo, la paternidad responsable y la construcción de nuevas masculinidades.



Objetivo 5: “Garantizar el derecho de las niñas, los niños y la población adolescente a recibir educación integral en sexualidad en todos los niveles educativos de gestión pública y privada”

“Línea de Acción 19: Vincular a la escuela con el entorno comunitario y familiar en la promoción de la Educación Integral en Sexualidad y el fomento del liderazgo y ciudadanía adolescente y juvenil, considerando las intervenciones basadas en evidencia

- Implementar metodologías dirigidas a la participación activa de los varones en la ENAPEA”.

Involucrar a los hombres y niños dentro del contexto de la educación en sexualidad integral, como lo ha hecho la ENAPEA, es de suma importancia, ya que puede crear espacio para discusiones respecto al poder y al género en las relaciones, los derechos sexuales y la ciudadanía sexual, y brindarle a personas jóvenes conocimiento sobre sus derechos y herramientas para abogar por esos derechos y ejercitar su responsabilidad sobre su sexualidad.

En el contexto del embarazo adolescente, la corresponsabilidad es una forma fundamentalmente importante de involucrar a los hombres y niños en favor de la igualdad de género, de una forma que pueda ser transformadora.

El enfoque interseccional de la ENAPEA al abordar el embarazo adolescente es también una clara fortaleza de la estrategia. Al abordar el embarazo adolescente, la ENAPEA derriba diversos factores que pesan sobre la gente joven. Por ejemplo, otras líneas de acción se ocupan de la educación en general, las oportunidades de trabajo para la gente joven, la violencia de género y el abuso sexual infantil, los servicios de salud, así como también de las campañas de salud sexual y reproductiva para jóvenes, y el acceso a la formación y capacitación de docentes, personal de salud, progenitores y líderes de comunidades. Este enfoque crea espacio para incluir intervenciones respecto a la igualdad de género, transformar ampliamente las masculinidades y lidiar con el embarazo adolescente de forma integral.

La fuerza de las políticas no yace solamente en las estrategias que prescriben, sino también en tener recursos suficientes. Desafortunadamente, no hay un presupuesto para la ENAPEA. Informantes clave resaltaron que este no es un problema de la ENAPEA en particular, sino que es parte de una problemática tendencia a que los programas sociales enfocados en garantizar los derechos y generar ambientes que permitan el ejercicio de los mismos, tengan poco o nada de financiamiento. Informantes clave también indicaron que a pesar de sus esfuerzos por incluir un anexo al presupuesto específico para la ENAPEA, dentro del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, no han tenido éxito. En cambio, el gobierno afirma que la ENAPEA recibe recursos a través de anexos al presupuesto de otro programa que se enfoca en la juventud, igualdad y salud. La falta de un presupuesto específico para la actualización de la ENAPEA socava los esfuerzos por garantizar la rendición de cuentas, principio clave en las políticas de transformación de género, e incluso actualmente, mientras el CONAPO prepara su próximo decreto de presupuesto anual, informantes clave vuelven a dudar de que la ENAPEA tenga fondos asignados de forma directa.



¿En qué medida se ha implementado esta política?

Informantes clave dijeron que la implementación de la ENAPEA ha sido desigual, pero sobre todo débil o desconocida. Describen la arquitectura administrativa para la implementación como participativa, compuesta por 11 agencias de gobierno, así como organizaciones de la sociedad civil y personas de la academia, pero simultáneamente describen los resultados de la colaboración entre estas entidades como esencialmente ineficaces y trancados por la falta de recursos.

La única actividad financiada fue la Campaña por el Embarazo Adolescente, liderada por la oficina del presidente, e independiente de la ENAPEA. Quizás debido a una falta de recursos, las estrategias contenidas en la ENAPEA no se han implementado de forma equitativa, y solo se han llevado a cabo actividades como ferias de información, en diversos estados. Además, estas fueron llevadas adelante por el CONAPO, que en su mayoría se compone por demógrafos y no es un cuerpo de implementación, en vez de por los Ministerios de Educación y Salud, lo que hubiera sido más acorde.

Informantes clave señalaron que la implementación aislada y esporádica de las actividades, es otro impedimento. Por ejemplo, aunque la currícula de las escuelas respecto a la educación en sexualidad es sólida, no toda la docencia y personal de las escuelas han recibido capacitación o apoyo para enseñarla y, en su vasta mayoría, no tienen un entendimiento del contenido lo suficientemente profundo como para ofrecerlo de forma efectiva. Además, los estándares de la educación sexual que se imparte varían, ya que se deja a los estados limitar el alcance del plan de estudios de educación sexual proporcionado por el gobierno federal y desarrollar sus propios materiales. Por lo tanto, las estrategias específicas que se centran en la participación de los hombres y los niños probablemente varían de un estado a otro, si es que se abordan.

Aunque múltiples instituciones de gobierno deben implementar diferentes aspectos de la ENAPEA, el compromiso por implementar la Estrategia ha venido principalmente de INMUJERES, el CONAPO y la Secretaría de Salud, agencias que generalmente se enfocan en las mujeres, mientras que otras instituciones nombradas en la ENAPEA no han demostrado un compromiso similar. Informantes clave señalaron, en particular, la falta de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en apropiarse de su lugar y asumir un rol de liderazgo significativo en la ENAPEA, e implementar educación en sexualidad integral. Aunque la SEP ha trabajado en implementar aspectos de la educación en sexualidad, no lo ha hecho de forma integral, y en raras ocasiones la institución tiene en cuenta los roles de género o las masculinidades. Además, esta falta de liderazgo no aprovecha el acceso y la responsabilidad únicos de la institución para trabajar con chicos y chicas adolescentes. Este vacío de liderazgo crea una brecha que ninguna otra institución puede llenar. Esto se combina además con la falta de personal de gobierno dedicado a la ENAPEA en todas las instituciones que deberían implementarla.

Informantes clave resaltaron también que a pesar de que una participación sólida de la sociedad civil en la implementación depende de la voluntad de las instituciones de gobierno, tales como los Ministerios de Salud, y de Adolescentes y Jóvenes, la juventud ha formado parte de las consultas donde se discutieron las actividades, pero no ha participado significativamente de las consultas respecto a la implementación de la política. De forma similar, a pesar de los esfuerzos de la incidencia política, la participación de las personas LGBTQI también ha sido limitada.



¿Se ha monitoreado y evaluado la política?

A la fecha, no ha habido un monitoreo o evaluación sistemático de la ENAPEA, y la falta de financiamiento ha imposibilitado la evaluación del progreso respecto a los objetivos de la estrategia. Se ha intentado registrar este progreso utilizando otros mecanismos existentes: el Ministerio del Interior intentó evaluar un conjunto de indicadores, pero su análisis dependió, en gran medida, de la voluntad de las instituciones de proporcionar la información solicitada. Por ejemplo, cuando se le preguntó a la SEP si se estaba proporcionando educación en sexualidad integral, la respuesta fue afirmativa pero sin ningún comentario respecto a la calidad. Sin más información cualitativa, es difícil evaluar si ha habido progreso en este asunto. Otros intentos de recopilar información respecto a la implementación, mediante la Encuesta Nacional de Juventud (ENAJUVE), fallaron a causa de los recortes y el desvío de los fondos que estaban destinados a la encuesta nacional, hacia la respuesta frente al COVID-19.

EuroSocial, una agencia de cooperación internacional, ha sido contratada por el gobierno para conducir una evaluación de la ENAPEA, y todas las personas informantes entrevistadas para este informe, incluso las autoridades del gobierno, están recurriendo a esta evaluación para obtener un mejor entendimiento respecto a los resultados de la ENAPEA hasta el momento. Este es un paso positivo y, a nivel básico, el activismo del país tiene esperanzas de que esta evaluación sirva de argumento convincente en favor de tener un presupuesto.

Una mirada más cercana a otros casos de estudio

Como parte de esta iniciativa, llevamos a cabo las reseñas de otras políticas nacionales, tales como:

Costa Rica	Política nacional para la atención y la prevención de la violencia contra las mujeres de todas las edades Costa Rica 2017-2032
República Checa	Estrategia Gubernamental para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la República Checa durante 2014-2020
Indonesia	Reglamento Gubernamental Número 61 de 2014 sobre Salud Reproductiva
México	Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes
Ruanda	Política Nacional contra la Violencia de Género, 2011
Sri Lanka	Marco Político y Plan Nacional de Acción para el Abordaje de la Violencia Sexual y de Género (VSG) en Sri Lanka 2016-2020
Trinidad y Tobago	Política Nacional sobre Género y Desarrollo: Un Papel Verde, 2018
Turquía	Plan Nacional de Acción para Combatir la Violencia contra las Mujeres (2016-2020)

Asuntos transversales a todas las tarjetas de puntaje

De las tarjetas de puntaje de los países, surgen algunos temas clave:

De forma casi universal, **la desigualdad de género** no es completamente comprendida, particularmente cómo las normas patriarcales llevan al control social de la sexualidad, el comportamiento sexual, los cuerpos y las identidades de género, y cómo esto resulta en opresión y violencia no solo contra las mujeres, sino también contra los hombres trans y queer, y las personas no binarias e intersexuales.

A menudo, hay una desconexión entre las intenciones declaradas de la política y la **implementación** en la práctica, que puede ser pobre o hasta inexistente. Incluso existe un ejemplo donde se ha adoptado una política sólida, pero el gobierno está activamente socavando la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las personas LGBTQI, con sus acciones.

Los **grupos y organizaciones LGBTQI** se encuentran ampliamente ausentes de los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas enfocadas en la igualdad de género, violencia de género y salud sexual y reproductiva.

De forma generalizada, **los recursos financieros y humanos** son insuficientes para la implementación efectiva de las políticas evaluadas. A menudo, los presupuestos nacionales carecen de los sistemas y/o la transparencia requerida para supervisar los fondos asignados para la implementación de políticas específicas.

Casi todas las políticas incluyen **estrategias transformadoras de género** para el involucramiento de hombres y niños, con un foco en cambiar el conocimiento, las actitudes y el comportamiento de hombres y niños; desafiar estereotipos y normas sociales opresivas; adoptar políticas y programas transformadores de género de instituciones sociales; y fortalecer el marco legal y político en favor de la igualdad de género.

La gran mayoría de las políticas tienen mecanismos de rendición de cuentas adecuados en forma de estrategias de **monitoreo y evaluación**; sin embargo, estas no se llevan a cabo por falta de acción o financiamiento. Además, los indicadores que tienen como fin monitorear el progreso son a menudo cuantitativos y enfocados en los resultados, en vez de en el proceso o el impacto.

¿Le gustaría realizar este análisis metodológico sobre una política global, regional o nacional?

Este paquete metodológico tiene la función de brindar herramientas que apoyen los esfuerzos realizados por la membresía de Alianza MenEngage y activistas, en promover políticas y programas transformadores de género.

El mismo, es un recurso complementario a los casos de estudio de políticas y tarjetas de puntuación, que puede además ser utilizado y adaptado para el análisis de otras políticas nacionales, regionales y globales.

Se puede acceder al proceso y a los recursos para replicar estos esfuerzos en menengage.org/advocacy.

www.menengage.org

2021



MenEngage Alliance
working with men and boys for gender equality

fJ FemJust
Feminist Solutions towards Global Justice