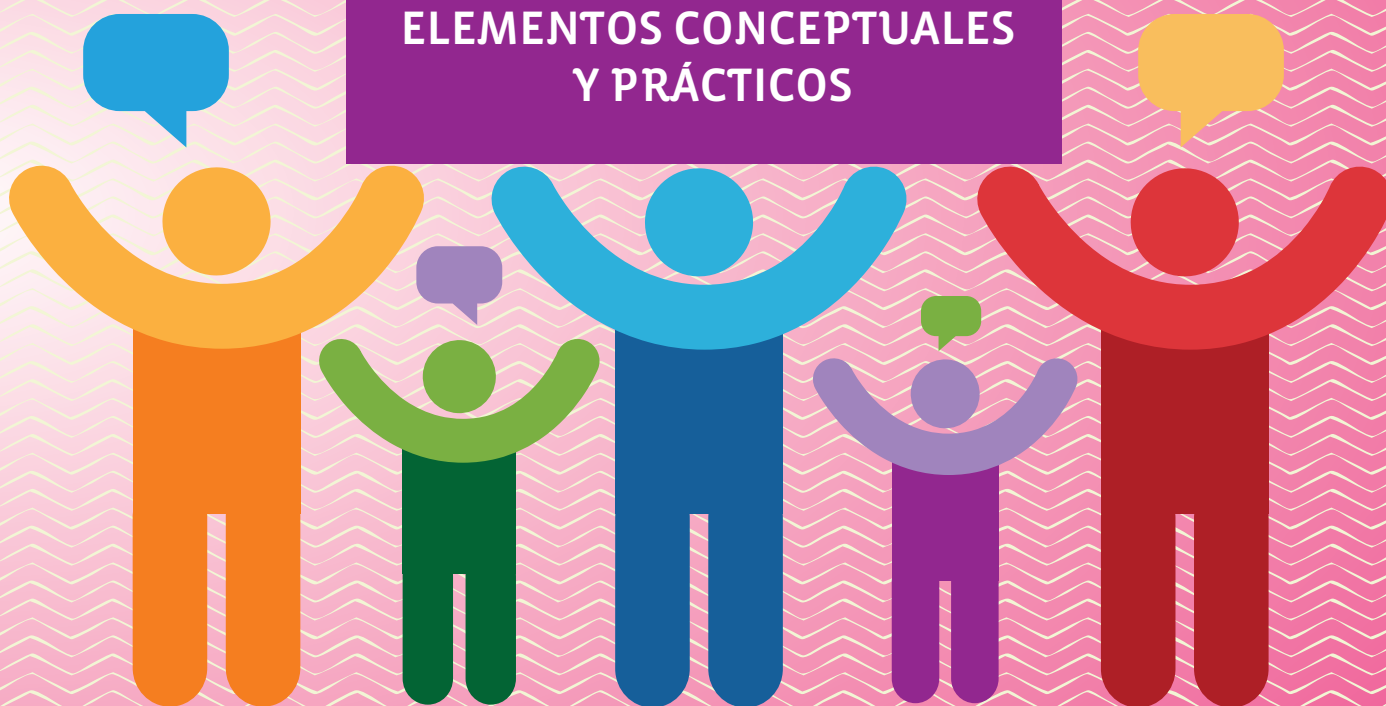


CONPES SOCIAL 147/2012

Instrumentos para la intersectorialidad a nivel local

MANUAL DE INCIDENCIA POLÍTICA Y ABOGACÍA: ELEMENTOS CONCEPTUALES Y PRÁCTICOS



CONPES SOCIAL 147/2012: Instrumentos para la intersectorialidad a nivel local
Manual de incidencia política y abogacía: elementos conceptuales y prácticos

**Ministerio de Salud y
Protección Social - MinSalud**

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Viceministro de Salud Pública y
Prestación de Servicios

GERARDO BURGOS BERNAL
Secretario General

ELKIN OSORIO SALDARRIAGA
Director de Promoción
y Prevención

RICARDO LUQUE NÚÑEZ
Asesor Dirección de Promoción y
Prevención

DIVA JANNETH MORENO LÓPEZ
Profesional especializada, salud sexual
y reproductiva adolescentes

**Fondo de Población de las
Naciones Unidas (UNFPA)**

TANIA PATRIOTA
Representante en Colombia

LUCY WARTENBERG
Representante auxiliar

MARY LUZ MEJÍA GÓMEZ
Asesora en salud sexual y reproductiva

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este documento por cualquier medio escrito o virtual, sin previa autorización del Ministerio de Salud y Protección Social.

**Equipo técnico
Convenio de cooperación 036 de 2012
MSPS/UNFPA**

RICARDO LUQUE NÚÑEZ
Asesor de Promoción y Prevención,
Ministerio de Salud y Protección Social

MARY LUZ MEJÍA GÓMEZ
Asesora en salud sexual y reproductiva,
UNFPA

DIVA JANNETH MORENO LÓPEZ
Profesional especializada, líder de la
línea de salud sexual y reproductiva
adolescentes, MinSalud

NAYIBE LISET RIVERA RAMÍREZ
Consultora técnica de la línea de salud
sexual y reproductiva adolescentes,
Convenio 036

CLAUDIA LILY RODRÍGUEZ NEIRA
Consultora de Gestión del
Conocimiento, Monitoreo y Evaluación,
Convenio 036

Equipo de trabajo Corporación Síntesis

NELSON SÁNCHEZ
Coordinador General

DISNEY BARRAGÁN CORDERO
Coordinadora Área de Educación

ROSARIO BONILLA MÁRQUEZ
Coordinadora proyecto

MAURICIO POLANCO VALENZUELA,
JINNETH HERNÁNDEZ TORRES,
KAREEN VEGA CORDERO,
JESÚS DAVID QUINTERO RODRÍGUEZ
Investigadores

**Comité editorial
Convenio de cooperación 036 de 2012
MinSalud - UNFPA**

MARY LUZ MEJÍA GÓMEZ
Asesora en salud sexual y reproductiva,
UNFPA

DIVA JANNETH MORENO LÓPEZ
Profesional especializada, líder de la
línea de salud sexual y reproductiva
adolescentes, MinSalud

NAYIBE LISET RIVERA RAMÍREZ
Consultora técnica de la línea de salud
sexual y reproductiva adolescentes,
Convenio 036

LUZ YAMILETH ORTIZ RAMÍREZ
Consultora de Gestión del Conocimiento,
Monitoreo y Evaluación, Convenio 036

GEMA GRANADOS HIDALGO
Asesora de Comunicaciones, UNFPA

ANGÉLICA OLIS DEVIA
Asistente administrativa, Convenio 036

ISBN: 978 958 8735 81 8

“CONPES social 147/2012: Instrumentos para la intersectorialidad a nivel local. Manual de incidencia política: elementos conceptuales y prácticos”
© Ministerio de Salud y Protección Social
© Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
Corrección de estilo: Nadeyda Suárez M.
Diseño y diagramación: Bibiana Moreno A.
Impresión:
Año: 2014
Ciudad: Bogotá

Tabla de contenido

	Presentación	5
1	Antecedentes	7
2	Marco de conceptos: ¿qué es incidencia política y en qué consiste la estrategia de abogacía?	12
	2.1 Enfoques que orientan la incidencia política y la abogacía. Relación con el CONPES Social 147	
	2.1.1 Enfoque de derechos	13
	2.1.2 Enfoque diferencial	13
	2.1.3 El capital social: referente conceptual	15
	2.2 ¿Qué es incidencia en política pública?	17
	2.2.1 Incidencia política	18
	2.2.2 Qué es la abogacía	23
	2.2.2.1 Modalidades de abogacía	29
	2.2.2.2 Educación y sensibilización	33
	2.2.2.3 Medios de comunicación	33
	2.2.2.4 Movilización	34
	2.3 La gestión social integral	35
3	Estrategia de incidencia política	41
	3.1 Identificar el problema público	43
	3.2 Objetivos de la incidencia política	45
	3.3 Identificar el escenario de decisión	46
	3.4 Definir la etapa de política en la que se desea incidir	46
	3.5 Elaborar el mapa de actores	47
	3.6 Generar opinión pública	49
	3.7 Evaluación de la estrategia de incidencia	52
	3.7.1 Políticas	52
	3.7.2 Sociedad civil	52
	3.7.3 Democracia	53
	3.7.4 Individual	54
	Referencias	56

Presentación

El presente manual pretende servir de guía para plantear acciones de abogacía con los miembros de los equipos intersectoriales que forman parte de la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia, con el fin de establecer estrategias que comprometan de manera intencional y activa a los decisores de las políticas en cada uno de los niveles de responsabilidad.

Con ello se promueve el fortalecimiento de la participación ciudadana, el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, el desarrollo de competencias y capacidades del recurso humano, la unificación de enfoques y, por último, la acción comprometida de los actores sociales involucrados en la prevención del embarazo en la adolescencia tras la implementación del CONPES Social 147 en el escenario nacional, departamental y local.

El manual está organizado de manera que servidores públicos, líderes comunitarios, responsables del espacio intersectorial, alcaldes, actores sociales y miembros de redes de trabajo incorporen esta estrategia en su quehacer institucional y comunitario, en su esfuerzo por influir en los determinantes sociales y en la consecución de mejores resultados en la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia.

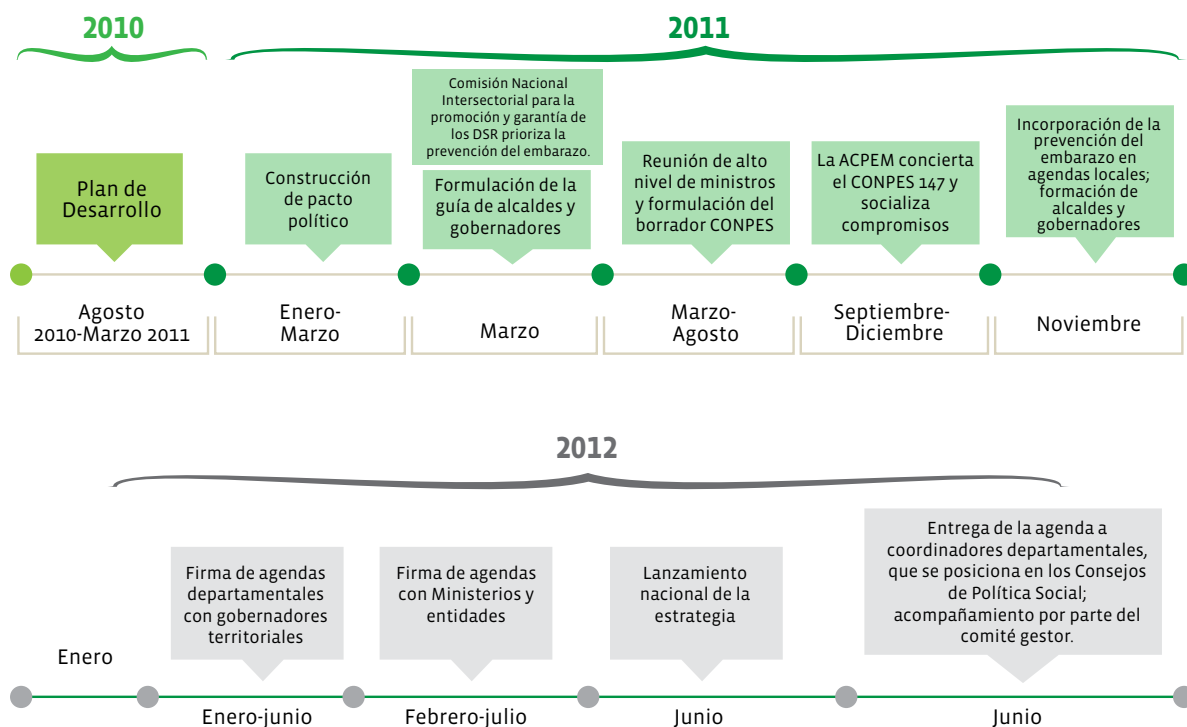
Capítulo 1

Antecedentes



Como marco necesario para abordar el proceso de abogacía e incidencia, parece indispensable hacer un recuento de los antecedentes y las acciones adelantadas desde los sectores interesados y comprometidos en la formulación e implementación del CONPES Social 147 de 2012, ya que estos constituyen la primera experiencia de abogacía e incidencia política desarrollada para poner en discusión y generar la apropiación institucional, social y política del tema de prevención de embarazo en la adolescencia.¹

A continuación se presenta una línea de tiempo con los momentos más significativos de este proceso inicial.



¹ Elaborados con base en la entrevista realizada a Sandra Sterling, coordinadora del Área de Prevención Embarazo Adolescente, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres

Como se observa, el primer paso consistió en la revisión por parte del Gobierno de las metas del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, que se propuso para 2015 la reducción de 4,5% del embarazo en la adolescencia, es decir, pasar de 19,5 a 15%. Para este fin, el presidente de la República y la Secretaría del Consejo de Ministros reconocieron la importancia del tema para el país y acordaron trabajar en la prevención del embarazo adolescente; por ello, en el capítulo “Igualdad de oportunidades” se incorporó la relevancia de implementar acciones de prevención y protección y reasignar los recursos para las estrategias planteadas.

Para asumir esta decisión, la Secretaría de Ministros y la Alta Consejería, realizó un intenso *lobby* ante presidentes de partidos políticos. La Alta Consejería para la Equidad de las Mujeres (ACPEM) prosiguió con la suscripción de un pacto político con todos los partidos, a fin de que estos incidieran en la formulación de las agendas del Ejecutivo y del Legislativo para promover y garantizar los derechos sexuales y reproductivos y para generar comprensión sobre su prevalencia y la prevención del embarazo en la adolescencia.

El acuerdo facilita que los Gobiernos locales acompañen y adopten la estrategia de prevención del embarazo adolescente. El reto para los actores políticos municipales consistió en reconocer que los derechos sexuales y reproductivos debían garantizarse en el marco de un Estado social y democrático de Derecho, lo que suponía respetar y armonizar los principios de las colectividades políticas según el marco normativo nacional.

Al mismo tiempo que se va avanzando en lo referente al compromiso político partidista, la Comisión nacional intersectorial para la promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos, integrada por el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, ICBF, SENA y Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicación, prioriza en su agenda la prevención del embarazo en la adolescencia. Esto permite concentrar recursos técnicos, financieros y humanos en la formulación del Documento CONPES Social 147 de 2012.

Una de las funciones de la Comisión es coordinar la formulación e implementación de planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de las políticas relacionadas con la promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos y que el Ministerio de Salud y Protección Social, en su función de Secretaría Técnica de la Comisión (entidad que históricamente asume la prevención y atención del embarazo

en la adolescencia en el país, con apoyo del UNFPA) centre su esfuerzo en el diseño y la implementación de una política integral y, en consonancia, formule el CONPES Social 147. Un paso adelante consistió en realizar una reunión de ministros o viceministros en Palacio de Gobierno; allí la Presidencia les solicitó apropiarse del tema y para ello les recomendó delegar un técnico que diseñara un plan dirigido a la implementación del CONPES 147.

Para una mayor comprensión, el Ministerio de Salud y Protección Social tiene la Secretaría Técnica de la Comisión nacional intersectorial para la promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos, instancia creada en 2010 mediante Decreto 2968, con el fin de articular políticas, planes, programas y proyectos que promuevan y garanticen los derechos sexuales y reproductivos de la población colombiana.

Durante su primera etapa se desarrolló un plan estratégico para atender diferentes problemáticas asociadas con la salud sexual y reproductiva y los derechos sexuales y reproductivos. Dentro del plan inicial se identificaron tres prioridades: prevención de violencias, prevención de VIH y el estigma y la discriminación que este conlleva, y prevención del embarazo en adolescentes; sin embargo, en 2011, las acciones se concentraron en la prevención del embarazo en adolescentes, motivo por el cual se desarrolló un trabajo conjunto para el planteamiento de una estrategia de prevención y promoción que llevó a la aprobación del CONPES Social 147 de 2012, en el que participan las entidades pertenecientes a la Comisión y, además, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, el ICBF, el SENA, Colombia Joven, Colciencias, Coldeportes, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Dirección de Desarrollo Social.

Es de anotar que los documentos de política social son sectoriales, es decir, le corresponde formularlo al Ministerio o a la entidad respectiva. Para el tema en cuestión, se delegó al Departamento Nacional de Planeación el diseño de la propuesta y la formulación de un documento que facilitara la intervención intersectorial o reuniera a varios sectores.

La formulación del CONPES Social 147 tuvo encuentros participativos con dieciséis entidades, la academia, adolescentes y jóvenes y el UNFPA. A partir de estos, se identificaron líneas de intervención de mayor importancia y los compromisos de cada sector, de acuerdo con las competencias.

Luego, la Consejería y el equipo gestor visitaron todas las entidades firmantes para socializar, formalizar los compromisos y puntualizar la adjudicación de recursos económicos por parte de cada sector. El resultado de esta gestión fue la consecución de \$246 mil millones de pesos para ser ejecutados durante los cuatro años de vigencia del Plan de Desarrollo “Prosperidad para todos”.

El 31 de enero de 2012 se firmó el documento de política social, CONPES 147 y entre este mes y junio del mismo año se logró la suscripción de agendas, pactos, acuerdos o convenios intersectoriales e interinstitucionales. La incidencia política no se limita a influir sobre los gobernadores, pues también aboga ante Ministerios y entidades nacionales, por ejemplo, se firma una agenda de trabajo coordinado y articulado en prevención del embarazo en la adolescencia con los organismos mencionados a partir de sus competencias específicas. Esta, a diferencia de la agenda local, es distinta para cada Ministerio; así, Salud financia a los coordinadores regionales y la Consejería acompaña el proceso de selección y evaluación de estas personas.

Para tener incidencia política en el ámbito territorial, se establece la figura de coordinadores regionales del CONPES 147, quienes se contratan con recursos del Ministerio de Salud y Protección Social y son profesionales que se encargan de posicionar el tema en los departamentos y municipios priorizados por el CONPES 147. Simultáneamente, la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer impulsa, anima y solicita a los alcaldes a instalar el tema de la prevención y atención del embarazo en la adolescencia en las agendas de Gobierno. Para este efecto, se adelanta un proceso de formación a alcaldes y gobernadores en estrategias de prevención del embarazo adolescente y la promoción de proyectos de vida para niños y jóvenes.

La Alta Consejería adelanta, entonces, un intenso ejercicio de incidencia en los Gobiernos locales para que incluyan acciones de prevención de la violencia contra la mujer, equidad de género y prevención del embarazo adolescente en los planes de desarrollo municipal y departamental. Esto se materializa mediante la firma de agendas departamentales por partes de los gobernadores.

Un aspecto importante durante la construcción y firma de las agendas fue el respaldo mediático. En efecto, algunos medios comunicativos desempeñaron un papel importante en la difusión de los acuerdos, pues lograron que las comunidades territoriales se interesaran por las acciones propuestas por el Gobierno nacional para la prevención del embarazo en la adolescencia. Las agendas se suscriben en actos políticos que se hacen públicos para que la gente conozca y ejerza presión como veedora social.

Para que la incidencia política resulte segura, se identifican los actores interesados en el tema y a quienes se favorecen con la firma. Esto es importante para consolidar una base de apoyo institucional a la prevención del embarazo adolescente y para anticiparse a los riesgos inherentes al mismo.

En junio de 2012 la ACPEM hizo el lanzamiento nacional de la estrategia de CONPES Social 147. A este evento asistieron las representaciones o delegaciones de los espacios conformados para el tema de género (hoy, Secretarías de la Mujer) y Secretarías de Salud, 130 delegados departamentales de 192 convocados y los coordinadores regionales. La idea era informar sobre la territorialización del CONPES 147 y sobre la forma de iniciar el acompañamiento de cada coordinador regional, con énfasis en que la responsabilidad de implementación estará en cabeza de los departamentos y los municipios. Se recomienda a los equipos intersectoriales acudir al referente de género o a la persona que tuviera capacidad de liderazgo y convocatoria en el municipio.

Hasta el momento hemos presentado dos modalidades de incidencia política: una es la actividad política para influir en el proceso de construcción e implementación de medidas políticas, por ejemplo, la formulación de agendas locales y ministeriales que favorezcan la prevención del embarazo en la adolescencia y otra, el diálogo político, que consiste en la confluencia y el entendimiento de distintos actores en torno a compromisos políticos que garanticen el desarrollo de la estrategia CONPES 147.

Capítulo 2

Marco de conceptos: qué es incidencia política y en qué consiste la estrategia de abogacía



2.1 Enfoques que orientan la incidencia política y la abogacía. Relación con el CONPES 147

El CONPES Social 147 define los enfoques de derechos y diferencial y diversos referentes conceptuales –derechos sexuales y reproductivos, determinantes sociales, ecológico, desarrollo humano y proyecto de vida, resiliencia y capital social– desde los que se sustenta su accionar.

2.1.1 Enfoque de derechos

El CONPES Social 147 y los demás documentos que lo soportan hacen un acercamiento al enfoque de derechos desde las políticas y aceptan esta normatividad como el marco conceptual orientador del proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas para el desarrollo, que involucran la participación social y la definición de mecanismos de control y responsabilidad local, regional y nacional.

Al adoptar esta perspectiva, se reconoce a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y responsables de obligaciones. Este reconocimiento implica desarrollar acciones que potencien la autonomía y promuevan escenarios para el abordaje de la problemática del embarazo en la adolescencia, con el fin de propiciar el desarrollo humano, el capital social y las libertades individuales.

Los principios ordenadores de la política de prevención del embarazo en la adolescencia buscan materializar estos derechos en una realidad tangible, visible y transformadora, por tres vías distintas (Alcaldía Mayor de Bogotá, Integración Social-Salud, 2009):

- Una mirada garantista de los derechos y la acción articulada del Estado.
- La integración estatal y privada.
- La participación.

Este ideal de los derechos humanos cobra mayor fuerza cuando se concreta en la concepción y el ordenamiento de las políticas públicas, entendidas como el conjunto de acciones integrales promovidas desde el Gobierno para alcanzar los objetivos que contribuyan a crear mejores condiciones de vida para los individuos y para los grupos sociales.

El embarazo en la adolescencia es un tema identificado como prioridad en todo el país, en razón a los diagnósticos, las cifras y los análisis que evidencian su importancia y que indican la urgencia de adelantar acciones efectivas e integrales que aporten al desarrollo social y humano de este sector de la población y no al crecimiento de los llamados círculos de pobreza.

Además de las vías señaladas, Naciones Unidas otorga tres sentidos a las políticas públicas, aplicables a este propósito (Garretón, s. f.):

- **Orgánico**, porque comprenden al Estado y no solo al Gobierno.
- **Temporal**, por cuanto exceden el período de un solo Gobierno.
- **Político**, puesto que deben contar con la participación de la sociedad civil en su conjunto.

El objeto de toda política pública es la consagración del Estado de Derecho, la democracia y la extensión del goce de cada uno de los derechos humanos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Ello le implica tres obligaciones: no violarlos, promoverlos y garantizarlos.

Desde la incidencia política y la abogacía se pretende que las estrategias de implementación para la prevención del embarazo en la adolescencia involucren al conjunto de sectores e instituciones que conforman el Estado, trasciendan los intereses del Gobierno nacional, departamental o municipal de turno, propicien la acción decidida de la sociedad civil y constituyan una acción permanente, continua y comprometida de todos los actores sociales.

Por tanto, la acción del Estado no se circunscribe a un problema o a una condición especial (por ejemplo, el embarazo en la adolescencia), sino que aborda de manera integral y coordinada todas aquellas situaciones que afectan a la población.

2.1.2 Enfoque diferencial

Otro de los enfoques orientadores de la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia y todas las acciones que promueven los derechos sexuales y reproductivos que debe estar presente en cualquier acción de incidencia política y abogacía es el enfoque diferencial, entendido como la formulación de políticas públicas ajustadas a las necesidades y los derechos específicos de los grupos poblacionales que históricamente han vivido en condiciones de desigualdad, discriminación e invisibilización evidentes en marginalidad social, económica, política y geográfica.

Este enfoque incluye el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas desde un reconocimiento supranacional, constitucional y jurisprudencial para el tratamiento diferencial a los grupos de población que, por razones de género, etnia, etapa del ciclo vital y discapacidad, requieren protección especial por parte del Estado. No se trata de una construcción caprichosa del Derecho, sino de la respuesta a un principio de justicia y equidad frente a una realidad que establece diferencias injustas que deben ser reconocidas (Ministerio de Cultura, 2009).

Para saber más



EL CONPES SOCIAL 147 LO DEFINE ASÍ:

El enfoque diferencial se concibe como el apoyo instrumental de la conjugación de distintos aspectos referidos a condiciones propias de las poblaciones como etnia, género, edad, discapacidad, proveniencia, entre otros factores, que ponen de presente la necesidad de abordajes específicos para realidades socioeconómicas particulares, especialmente por la necesidad de focalizar los recursos del Estado hacia sectores poblacionales con mayores carencias y reducidas oportunidades desde el punto de vista económico (Consejo Nacional de Política Social y Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 24).

La formulación de una política pública, en cualquiera de sus manifestaciones y desde un enfoque diferencial, implica tener en cuenta, como mínimo, los siguientes elementos que se apoyan en algunos ejemplos tomados de lo sucedido tras la implementación de la estrategia:

- **Identificación y reconocimiento de los derechos** y las necesidades especiales que tienen ciertos grupos de población por razón de género, etnia, condiciones socioeconómicas, edad y discapacidad. En algunos departamentos se ha centrado parte de su estrategia en la disminución de la violencia de género, el incremento de la seguridad y el fortalecimiento de la convivencia ciudadana como un proceso integral y esencial para el desarrollo humano de la región, por medio de la atención especial de adolescentes y jóvenes –hombres y mujeres– en situación de vulnerabilidad, que ingresaron al sistema de responsabilidad penal y los que salen de él, atención de sus núcleos familiares, articulación entre el hogar y el colegio para evitar deserciones y las ofertas culturales y deportivas, por señalar algunas.
- **Identificación y reconocimiento de las diferencias** que un hecho tiene en grupos de población particulares. Ejemplo de ello es el Proyecto crisálida, como una propuesta de formación integral dirigida a niños y niñas entre 6 y 9 años (Crisálida de exploración), adolescentes entre 10 y 14 años (Crisálida de encuentro) y jóvenes de 15 a 19 años (Crisálida de creatividad), por medio del cual se trabajan distintas dimensiones del ser para lograr el equilibrio, la armonía y la realización personal.
- **Prohibición de reproducir o aumentar las inequidades y discriminaciones** estructurales históricas que presentan estos grupos particulares. Dentro de las acciones del proceso de prevención del embarazo en la adolescencia, en un municipio del occidente del país se priorizaron actividades articuladas de formación con la Contraloría para nuevos líderes veedores, la formación en marcos conceptuales, derechos humanos sexuales y reproductivos, servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes con líderes comunitarios, con énfasis en familias, niños, niñas y adolescentes en formación de habilidades para la vida y parentales y promoción de proyecto de vida, enmarcado en el enfoque de derechos y de género con el fin de disminuir las inequidades.
- **Concertación con las poblaciones interesadas** como una forma de reconocimiento del derecho a la participación. En varios departamentos de la costa Atlántica se cuenta con iniciativas en dicho sentido, en donde se destaca la vinculación del Consejo Municipal de Juventud, que inició actividades de sensibilización en los corregimientos del municipio, se logró la inclusión de la población adolescente y juvenil en el Programa Red Equidad de la Alcaldía y se fortalecieron las redes juveniles como modelo de participación social impor-

tante, con liderazgo juvenil y movilización social que ha permitido la difusión de estrategias de prevención de embarazo en la adolescencia.

- **Los procesos que pretenden incidir sobre las realidades regionales y locales** deben enfocarse en las diferencias y particularidades propias de ese medio (culturales, sociales, étnicas, etc.), con el fin de responder a las necesidades de las comunidades e impactar a quienes toman decisiones que representan sus intereses, expresados y recogidos en los planes de desarrollo, como lo vienen demostrando algunos municipios y regiones del país que son parte del piloto de la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia.

2.1.3 El capital social: referente conceptual

Asociado con la estrategia de incidencia política y de abogacía, se encuentra el enfoque de capital social, asumido en el CONPES Social 147 como i) “la necesidad de trabajar con acuerdos consensuados que se respeten y se flexibilicen según los intereses de los actores”, y ii) que los grupos, las redes, organizaciones, comunidades e instituciones que están en funcionamiento tienen más capital social que las nuevas, porque sus integrantes tienen una mayor historia de interacciones y, por lo tanto, más confianza (Consejo Nacional de Política Social y Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 23).

Desde la perspectiva de la acción del Estado, las políticas sociales han de aportar a la construcción de la ciudadanía social, toda vez que ellas, si están fundamentadas en los derechos de las personas, generan capital social, en especial las políticas relacionadas con educación, salud y protección.

Desde el enfoque de derechos, la ciudadanía como práctica social es coherente con sus principios y con la necesidad de un rol activo de los garantes, por medio de la construcción de mecanismos de exigibilidad y de la sociedad civil mediante la incidencia política.

Para los sectores y las instituciones de la sociedad civil que trabajan en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos con énfasis en la prevención del embarazo en la adolescencia, aportar a la construcción de ciudadanía ha de ser un proceso permanente e intencionado.

2.2 ¿Qué es incidencia en política pública?

El CONPES Social 147 define los enfoques de derechos y diferencial y diversos referentes conceptuales –derechos sexuales y reproductivos, determinantes sociales, ecológico, desarrollo humano y proyecto de vida, resiliencia y capital social_ desde los que se sustenta su accionar.

En el contexto nacional, los conceptos de incidencia política y abogacía son empleados de manera similar, debido a que su propósito es el mismo: ejercer algún tipo de influencia sobre quienes toman decisiones.

En el marco de la prevención del embarazo en la adolescencia, dicho propósito es un elemento fundamental para posicionar el tema en la agenda pública nacional, departamental y local, conseguir apoyos traducidos en recursos humanos y financieros y contar con la voluntad política de servidores públicos, actores institucionales, agentes educativos y comunitarios que tienen la responsabilidad y la competencia para implementar estrategias que promuevan y garanticen los derechos sexuales y reproductivos, a la vez que contribuyan con la prevención del embarazo en la adolescencia.

Antes de aclarar y diferenciar dichos conceptos, es de suma importancia señalar que la incidencia política es una categoría mucho más amplia, que contempla, entre otras estrategias, la abogacía –con sus diversas modalidades– y la gestión social integral –con sus componentes básicos–.

Se explicará la incidencia política, así como la abogacía y la gestión social integral (GSI), que ofrecen herramientas e instrumentos prácticos para hacerla viable y facilitar el quehacer del actor social –en cualquiera de sus expresiones– en el contexto local.

2.2.1 Incidencia política

La Carta Constitucional de 1991 establece que uno de los fines esenciales del Estado de Derecho es facilitar y garantizar la efectiva participación de sus ciudadanos y ciudadanas en las decisiones que les afectan, en busca de posibilitar sus derechos fundamentales.

Para que exista participación ciudadana, se hace necesario que el proceso tenga impacto y resultados concretos sobre planes, programas, proyectos y políticas públicas. Una herramienta importante para lograr cambios en esta dirección es la incidencia política.

La incidencia política se refiere a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y los programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder.

Consiste en un cúmulo de actividades dirigidas a ganar acceso e influir sobre personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad general.

Una muestra de lo anterior, que hoy ocurre en los territorios, es el caso de un departamento en donde, por gestión de la coordinación y de los entes nacionales, la mayoría de los municipios se comprometió a incluir acciones de prevención de embarazo en la adolescencia en la agenda política de 2013, con el concurso de la Administración pública para considerar el Plan Operativo Anual de Inversiones 2013.

Asimismo, en otra gobernación se lideró la concertación de acciones en los encuentros de la mesa intersectorial, se orientaron actividades lideradas desde salud y con su presupuesto, articuladas a los procesos de movilización social de adolescencia y juventud, así como con el sector educación desde el fortalecimiento de acciones locales de educación para la sexualidad, promoción de derechos y oferta de servicios por medio del PIC.

Además de fortalecer los servicios amigables en los quince municipios focalizados, uno de los departamentos más grandes del país continúa con el proceso de veeduría y control social juvenil en múltiples municipios e incluyó otros en la estrategia.

Entre tanto, a raíz de discusiones que permitieron hacer visible la situación del embarazo en adolescentes, los municipios de dos departamentos más garantizaron la apropiación de recursos para el desarrollo de proyectos relacionados con salud sexual y reproductiva, donde se destaca el trabajo intersectorial entre educación y salud. Para ello, ha sido de suma importancia la sensibilización y

el compromiso por parte de los involucrados en la mesa intersectorial para trabajar de manera coordinada.

Lo anterior coincide con la concepción que se tiene de la incidencia política como un proceso articulado y estructurado de modo estratégico para lograr objetivos y metas concretas, que debe incluir al menos los siguientes tres elementos:

- **Representación:** cuando se actúa a favor de las personas o poblaciones afectadas que no tienen voz.
- **Movilización:** cuando se acompaña y se reclama, incluso con interés propio.
- **Concesión de poder:** identificado como el respaldo a aquellos que no tienen voz, para que hablen por sí mismos (Universidad Peruana Cayetano Heredia, Unidad de Salud, Sexualidad y Desarrollo Humano, 2007).

Esta conceptualización de incidencia política reconoce el poder y el equilibrio que debería existir entre ciudadanos e instituciones gubernamentales de cualquier ámbito.

De allí que la incidencia es “el desarrollo de estrategias que buscan influir en las personas con poder de decisión para que ellas, a su vez, con su accionar, afecten las políticas públicas. Está concebida para dar voz a aquellos que no la tienen, desarrollar acciones específicas y puntuales que buscan impacto y propiciar acciones orientadas al bienestar general. Las áreas en las que se puede aplicar la incidencia son muy diversas y su versatilidad como herramienta facilita su amplia utilización en el ámbito local, regional, nacional

o internacional, según el tema del que se trate” (Choy, 2005, p. 6).

Para el caso del CONPES 147, lo adelantado hasta el momento apunta a desarrollar y fortalecer las entidades territoriales y locales con apoyo nacional, pues aunque se ha determinado que el escenario de coordinación intersectorial privilegiado para la movilización de la estrategia de PEA es el de los Consejos de Política Social, se requiere la asistencia técnica y la convocatoria desde instancias superiores del Gobierno, como lo ha venido haciendo de manera sistemática y comprometida la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con la gestión de recursos financieros y humanos, abogacía en todos los ámbitos territoriales y la coordinación de todos los sectores involucrados, incluido el privado.

De otra parte, los municipios “sufren” limitaciones en su desempeño, por ejemplo, sobrecarga de trabajo, multiplicidad de funciones, confusión de las competencias y del rol de los sectores, descoordinación institucional, falta de información, resistencias de parte de algunos actores, carencia de acompañamiento y desconocimiento de las rutas de protección y atención, entre muchas otras manifestadas por los responsables de la estrategia piloto, aspectos que deben tenerse en cuenta al momento de adelantar algún tipo de gestión al respecto.

De aquí surgen algunas preguntas: ¿Cuándo avanzar en la incidencia política? ¿Para qué hacer incidencia política? ¿De qué sirve la incidencia política? El piloto llevado a cabo con

los municipios focalizados brinda las siguientes respuestas:

Se avanza en la incidencia política cuando:

- **Se identifica y reconoce** la causa de un problema o situación sobre el cual se puede incidir o se puede actuar, en la búsqueda de solución (prevención del embarazo en la adolescencia).
- **Se reconoce la ausencia de políticas** adecuadas (antecedentes nulos o sin mayor trascendencia para la comunidad).
- **Se identifican desconocimiento o no reconocimiento** de derechos (vulneraciones frecuentes o poco espacio para la exigencia de los derechos humanos).

Se hace incidencia política para poder:

- **Reivindicar derechos vulnerados**, no reconocidos, no legislados (inequidad y violencia de género).
- **Introducir temas no visibilizados** por la agenda pública (Promoción de Derechos sexuales y reproductivos, embarazo en la adolescencia).
- **Ejercer el derecho de ciudadanía** (mecanismos de participación y veeduría).
- **Elaborar propuestas políticas** ante la ausencia de estas (plan de prevención del embarazo en la adolescencia).
- **Actuar sobre programas, políticas y normas** existentes que afectan a determinados sectores de la población o la comunidad

(conformación y fortalecimiento de redes de apoyo a diversas problemáticas que afectan a las comunidades).

- **Sensibilizar y educar a los hacedores de políticas**, a quienes las implementan y a quienes las ponen en práctica (procesos de formación integral, abogacía, difusión y divulgación de mensajes).
- **Persuadir a los gestores o hacedores de políticas** o programas para que cumplan con sus responsabilidades y obligaciones (gestión ante el Consejo Municipal de Política Social).

Se tiene incidencia política para:

- **Influir en quienes toman decisiones** para obtener un resultado esperado (destinar mayores recursos financieros y humanos).
- **Hacerse escuchar y atraer la atención** hacia una causa, para encaminar a quienes toman decisiones (*lobby*, campañas de prevención y promoción, veedurías ciudadanas).
- **Lograr cambios favorables** a nuestra causa en la actitud y opiniones de la gente (inserción de la PEA en la agenda pública).
- **Aumentar el poder de las personas** y los grupos, al brindarles las herramientas necesarias para que presionen a las instituciones con el fin de que respondan a las necesidades humanas colectivas (redes de apoyo, comités intersectoriales).

- **Construir consensos** sobre un tema determinado y formar alianzas (Consejos municipales de Política Social, escenarios de coordinación y articulación intersectorial e interinstitucional).
- **Contribuir a mejorar** la calidad de vida (promoción y garantía de derechos).

Todo lo anterior permite afirmar que establecer cuándo, para qué y el uso de la incidencia política son requisitos para que los sectores y actores sociales, organizados o no, tengan similares oportunidades de incidir sobre las políticas públicas.

Para alcanzar este propósito, se deben sumar cuatro condiciones propias de la incidencia:

- **Participación:** interesa saber cómo los ciudadanos pueden argumentar sus posiciones y otorgar significados a las políticas, al margen de quienes ocupan posiciones de poder.
- **Uso del conocimiento:** proveniente de la experticia profesional, institucional y del sentido común.
- **Decisiones:** fundamentadas que responden a derechos que se tienen por formar parte del Estado y no a pretensiones de poder.
- **Capacidades:** referidas al acumulado de habilidades, competencias técnicas, infraestructura, información, redes, aliados, recursos y herramientas de las instituciones y sectores.

En el marco del CONPES 147, estas condiciones resultan muy significativas, debido a que subyace una concepción de sujetos de derechos e instancias intersectoriales –mesas, comités, redes, consejos– capaces de acción, es decir, con la habilidad para gestionar propuestas, resolver problemas, encontrar nuevas alternativas y complementar labores ya existentes o en proceso de implementación.

Al hacer un recuento general de las fortalezas de los departamentos y municipios focalizados en el piloto, se ven reflejadas dichas condiciones: se cuenta con líneas de base, en algunos planes de desarrollo hay acciones encaminadas a prevenir el embarazo adolescente desde salud, educación, bienestar social, cultura y deporte, se ha socializado el CONPES 147 con los diversos sectores y actores relacionados, se han constituido comités y espacios intersectoriales o redes de apoyo social, se cuenta con planes de prevención del embarazo en la adolescencia diseñados o en etapa de implementación, se ha sensibilizado a las autoridades locales para incluir proyectos relacionados con el CONPES 147 en los planes de desarrollo y en el presupuesto de siguientes vigencias, se cuenta con diagnósticos por municipio, con enfoque diferencial y que identifican los determinantes sociales del embarazo adolescente en cada territorio, se ha logrado la consolidación de la oferta de servicios en salud sexual y reproductiva (SSR), incluidos los de atención en SSR, la educación y la formación de competencias en DSR, se avanza en acciones que aportan a la inclusión dentro del PEI del Programa de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía (PESCC).

De modo simultáneo, se han destinado recursos específicos para la contratación de personal de asesoría, acompañamiento y seguimiento técnico a los espacios interinstitucionales, a los servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes y a las veedurías juveniles, se han adelantado procesos de movilización social como foros, encuentros, campañas, maratones y cine-foros, se llevan a cabo proyectos productivos y se han conformado grupos de jóvenes defensores o protectores del ambiente.

También se han desarrollado estrategias para la ocupación del tiempo libre, se han fortalecido las Casas de la Mujer, las Casas de la Juventud y las granjas integrales productivas y didácticas, se ha promovido la participación y el empoderamiento de jóvenes y adolescentes para que sean protagonistas de su desarrollo y fortalezcan sus proyectos de vida, se ha logrado mayor interlocución con las oficinas de comunicaciones regionales y municipales y los medios de comunicación locales (radio, prensa, televisión, redes sociales, medios alternativos), se ha hecho entrega de material didáctico y educativo y se han fortalecido las rutas de atención y programas de prevención y protección del ICBF, entre muchas otras.

2.2.2 ¿Qué es la abogacía?

Uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta en la estrategia de PEA es el de incidencia política y abogacía. La teoría y la práctica así lo demuestran: mediante estas se logra impactar sobre las políticas públicas, actuar sobre un problema concreto que afecta a las comunidades, generar apoyos y acuerdos sobre una situación en concreto e involucrar a diferentes actores sociales, en particular a quienes toman decisiones acerca de la solución de los problemas o las necesidades de una población.

Los procesos locales adelantados hasta el momento han demostrado que sí es posible posicionar el tema en la agenda pública como una prioridad, a pesar de múltiples dificultades relacionadas con carencia de recursos, tiempos restringidos, presencia de un personal humano poco comprometido o escasez del mismo, descoordinación institucional, falta de voluntad política, temor a promover las relaciones sexuales tempranas, resistencias “moralistas” de algunos sectores de la comunidad, etc.

Varios de los departamentos y municipios focalizados en el piloto dan cuenta de cómo algunas Administraciones locales, con alcaldes y gobernadores a la cabeza, han insertado en sus planes de desarrollo la prevención del embarazo en la adolescencia junto con otros temas relacionados: promoción de los derechos sexuales y reproductivos, equidad de género, salud sexual y reproductiva, programas de educación para la sexualidad, prevención de ITS y VIH/sida, servicios amigables en salud para adolescentes y

jóvenes, uso creativo del tiempo libre, proyectos de vida, formación de capacidades, etc.

Al respecto, el CONPES 147 señala la importancia de trabajar el tema de manera integral e intersectorial en todos los escenarios del Estado –nacionales, departamentales y locales–, de modo que la prevención del embarazo en la adolescencia se inscriba en la agenda pública, se posicione en cada instancia gubernamental, no gubernamental y comunitaria y, a la vez, sea abordada por el conjunto de actores sociales involucrados, participativa y sistemáticamente. Los hechos así lo vienen demostrando, a pesar del balance ya señalado. Las experiencias y lecciones aprendidas han redundado en el fortalecimiento de las acciones hasta ahora adelantadas y lo harán en la implementación de planes futuros, ya sea en los municipios del piloto o en la extensión de la estrategia al resto del país.

Respecto a la abogacía, la Política andina sobre salud sexual y reproductiva para adolescentes con énfasis en la prevención del embarazo (Fondo de Población de las Naciones Unidas y Organismo Andino de Salud, 2012) manifiesta que los países deben desarrollar la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia, al destacar y mantener la discusión pública del tema, convocar a los actores sociales clave y revelar la importancia de la salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes, en consideración la dimensión del problema, los determinantes sociales y el compromiso esperado de cada sector involucrado.

Entonces, ¿en qué consiste la abogacía? Como va de la mano con el concepto de incidencia política, su propósito es influir e impactar en las políticas públicas y en aquellos que toman las decisiones en un contexto determinado.

La abogacía es:

“Hablar, atraer la atención de una comunidad hacia un asunto importante y dirigir a quienes toman decisiones hacia una solución”, “Trabajar con otras personas y organizaciones para cambiar lo ya existente”, “Implica intentos de influir sobre personas, percepciones, políticas públicas, decisiones, opinión pública acerca de un asunto particular o sobre el clima político a través de acciones de petición”, “Implica actividades específicas a corto plazo encaminadas a desarrollar una visión a largo plazo” (Ministerio de Salud del Perú, 2005).

Dichas definiciones se acercan a lo que viene presentándose en lo local: se vincula el tema del embarazo en la adolescencia en la agenda pública municipal o departamental, es decir, el asunto ha logrado ocupar un lugar importante en el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y necesidades que los gobernantes seleccionaron y priorizaron como objetos de su acción en el marco del plan de desarrollo y como uno de los ejes en torno a los cuales deben actuar de forma decidida y coordinada entre los sectores que conforman la Administración pública y que tienen intereses en el tema: salud, educación, protección, cultura, deporte, justicia y bienestar social, entre otros.

En efecto, cada uno de los sectores y las instancias involucradas en la estrategia del ámbito nacional (Ministerios e institutos, por mencionar algunos), del departamental (por medio del contacto con las autoridades regionales) y del municipal (mediante el acompañamiento y la asistencia técnica a decisores y actores locales) facilitan la abogacía, en tanto conducen al reconocimiento del embarazo en la adolescencia como un problema básico a

Para saber más



El objetivo es aunar esfuerzos e influir efectivamente a todos los niveles de decisión para promover, respaldar, e influir de manera efectiva a minimizar resistencias sociales y culturales, superando prejuicios y controversias que se dan en la sociedad y limitan el avance (p. 22).

atender y, por tanto, a la búsqueda conjunta e integral de respuestas a la problemática que afecta a las comunidades, en especial a la población joven y adolescente, en la apuesta por garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

El manual de operacionalización y territorialización que forma parte de esta serie de documentos también brinda herramientas a los actores sociales para agilizar y potenciar estas acciones.

Una intencionalidad práctica de la abogacía es reconocer las prioridades y necesidades que aquejan a una población o a un sector de la misma que, para este caso, es el embarazo en la adolescencia como fenómeno social que se produce y genera a su vez pobreza y desigualdad y se convierte en un obstáculo para el desarrollo, tal como quedó evidenciado en la revisión adelantada sobre los determinantes y factores asociados al mayor riesgo de embarazo en adolescentes.

Así, cobra mayor importancia la siguiente afirmación:

En los últimos años, funcionarios y operadores de distintos sectores del Estado están realizando acciones de Advocacy o Abogacía como una estrategia intersectorial para lograr compromisos; éstas prácticas implican cambios en los enfoques y paradigmas de la gestión pública que es necesario fortalecer con mecanismos y herramientas de gestión” (Fondo de Población de las Naciones Unidas y Organismo Andino de Salud, 2012, p. 13).

¿Cuánto lo hacen y logran los actores sociales involucrados en los contextos regionales y locales?

En ejercicio DOFA adelantado con coordinadores regionales en los encuentros realizados por la CPEM y la Comisión Nacional Intersectorial para el seguimiento a los compromisos del CONPES 147, varios de ellos manifestaron lo siguiente en cuanto a las fortalezas logradas:

El escenario de coordinación intersectorial privilegiado es el consejo de política social; en otros casos el CONPES 147 se convierte en la oportunidad para la reactivación del comité interinstitucional consultivo como espacio para socializar y hacer seguimiento a la implementación del mismo, y de los Copaso o comités paritarios de salud ocupacional; también ha permitido continuar con los

procesos de participación y liderazgo juvenil presentes, para realizar acciones de movilización social de jóvenes para jóvenes, en aras de promover la construcción de proyectos de vida y conformar redes sociales, fortalecer el proceso de movilización social, veedurías juveniles y los servicios amigables en salud para adolescentes y jóvenes, actualizar los protocolos de violencias y atención, el apoyo a la gestión local con insumos críticos, elaboración de piezas comunicativas con énfasis en derechos y prevención del embarazo, adelantar procesos formativos a familias, niños, niñas y jóvenes multiplicadores en habilidades parentales y proyecto de vida, la formación en IEC y TIC a adolescentes y jóvenes, realización de encuentros de jóvenes y para la socialización de experiencias, aprendizajes, evaluación y apuestas.

Otros expresan la necesidad de:

Continuar con el proceso de socialización y sensibilización de actores claves locales que no hayan participado en el proceso inicial o que sean nuevos en los cargos; igualmente sugieren fortalecer el comité local interinstitucional consultivo para la articulación intersectorial, así como la formulación conjunta de un plan local de articulación de oferta de programas y servicios.

También se indica que para el proceso de implementación de la estrategia:

[...] es importante levantar la línea de base con información actualizada con respecto a la situación de embarazo en adolescentes, dado que no cuentan con esta información; implementar el PESCC para lo cual se requiere la conformación del equipo local; garantizar desde la Secretaría de Salud toda la gestión para que toda niña o adolescente use un método de anticoncepción después del parto; inducir a la oferta de los servicios amigables desde las instituciones educativas; garantizar procesos formativos, orientación y asesoría para adolescentes y jóvenes y no actividades independientes; informar a los/as adolescentes y jóvenes de la oferta de programas y servicios existentes para ellos desde las instituciones, gobierno local, departamental y nacional; clarificar tareas y funciones de los sectores; asignar recursos financieros y humanos para adelantar las actividades previstas; trabajar conjuntamente y no cada quien por su lado².

² Testimonios expresados por coordinadores regionales durante los encuentros de seguimiento al CONPES 147, Bogotá, 2012-2013, reportados en las fichas de informe técnico mensual en el marco del Convenio 036 MSPS/UNFPA para la gestión integral de estrategias de salud sexual y reproductiva, durante los años 2012 y 2013.

Lo que refleja lo anterior es que no se puede seguir operando de la manera tradicional, es decir, paternalista y fragmentada, sino que se trata de buscar soluciones integrales y muchas veces creativas entre los diversos sectores con un criterio político y, además, usar de manera productiva las diferencias entre ellos para dar respuestas a los problemas sociales con un fundamento técnico.

En el momento actual, la gestión pública requiere el accionar coordinado y articulado de todos los sectores, así como de la coherencia e integración de los enfoques que lo soportan: derechos humanos, sexuales y reproductivos, desarrollo humano, diferencial, de género y de determinantes sociales. La multiplicidad de acciones locales con particular énfasis en adolescentes y jóvenes, incluida su participación activa, precisa conservar los enfoques para mantenerlas en el tiempo, de modo coordinado.

Estos elementos, sumados a los avances en metodologías, estrategias y rutas intersectoriales para el abordaje coordinado, holístico e integral del embarazo en la adolescencia, propician el escenario para alcanzar resultados más exitosos y adecuados a las diversas realidades y contextos locales.

¿Quiénes están llamados a ejecutar acciones de abogacía e incidencia política en el marco del CONPES 147 y en el territorio? Como se ha visto, todas las personas, como ciudadanos que participan en la toma de decisiones, ejercen sus derechos, forman parte de una organización pública o privada, una asociación, una red, una institución, del Gobierno regional o local, un sector o un grupo juvenil.

¿Ante cuáles instituciones o autoridades puede hacerlo? No hay restricción alguna: abarca desde la Presidencia de la República hasta el Gobierno nacional, el regional y el local, entre otros. Por medio del manual de territorialización, los documentos de intersectorialidad y de rutas, el CONPES 147 precisa los actores y sus responsabilidades, que se nombrarán brevemente:

- **Nacionales:** Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (responsable de coordinar la estrategia en todo el país, en el rol de articulador de los sectores involucrados y de ejercer el liderazgo nacional y la abogacía necesaria para incidir en las políticas públicas locales, departamentales y municipales), Ministerios de Educación, Salud y Protección Social, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Cultura, Defensa, Interior, Justicia y

Derecho, DNP, DANE, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ICBF, SENA, Colombia Joven, Colciencias, Coldeportes, líderes y representantes de etnias indígenas, afro y pueblos rom y Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos.

- **Departamentales:** gobernaciones, Secretaría de Equidad, Mujer y Género, Secretarías de Educación, Salud, Desarrollo Social, Humano o Comunitario, Juventud e Infancia, Cultura, Direcciones regionales del SENA, redes regionales de emprendimiento de Colombia Joven, sedes regionales de Coldeportes, representantes de los medios de comunicación, representantes de Fuerzas Militares y de Policía, líderes y representantes de etnias indígenas, afro y pueblos rom, direcciones regionales del ICBF y Mesa Intersectorial Departamental para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos.
- **Municipales:** alcaldías, secretarías o dependencias de Educación, Salud, Equidad, Mujer y Género, Juventud e Infancia, Cultura, Bienestar Social, direcciones regionales o centros zonales del ICBF, representantes de las EPS, hospitales y clínicas, Direcciones locales o dependencias del SENA, redes regionales de emprendimiento de Colombia Joven, sedes regionales o dependencias locales de Coldeportes, representantes de los medios de comunicación, representantes de Fuerzas Militares y de Policía, redes y organizaciones de jóvenes y otros sectores sociales con presencia local, líderes y representantes de etnias indígenas, afro y pueblos rom y Mesa Intersectorial Municipal para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos.

Cada uno de ellos y las entidades de carácter nacional, departamental, distrital, municipal y comunitario relacionadas con el tema de la prevención del embarazo en la adolescencia tienen sus competencias específicas, grados de corresponsabilidad y posibilidades de cofinanciar acciones por medio del uso de sus recursos propios o mediante la generación de convenios con organizaciones privadas o agencias de cooperación internacional (Consejo Nacional de Política Social y Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 33).

Asimismo, toda acción promovida desde el CONPES 147 que incida políticamente o abogue por la prevención del embarazo en la adolescencia en lo territorial, se encuentra íntimamente vinculada a los demás procesos ya diseñados y en etapa de

implementación: intersectorialidad, coordinación y articulación, viabilidad política y técnica, compromiso institucional, liderazgo y toma de decisiones, enfoque de derechos, autogestión, entre otros.

La conformación o el fortalecimiento de escenarios y espacios de coordinación y articulación entre los sectores y las instituciones en lo territorial son ejemplo de lo anterior: constitución del Comité departamental de prevención del embarazo adolescente, fortalecimiento de las estrategias de Atención Primaria en Salud (APS), Jóvenes a lo bien, Jóvenes con propósito, Universidad a tu barrio y jornadas con instituciones educativas; en la región central se conformaron veedurías juveniles como estrategia para el empoderamiento de los jóvenes; en la zona de occidente se fortaleció la Mesa de infancia, adolescencia y juventud y Servicios en Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes (SSAAJ), se realizó el I Foro departamental de prevención de embarazo adolescente y se creó el programa Mi proyecto de vida.

2.2.2.1 Modalidades de abogacía

- **Defensa y promoción**

La defensa y promoción constituyen el conjunto de acciones dirigidas a quienes toman decisiones en apoyo de una causa política. Incluyen campañas de tiempo limitado que tratan sobre un solo tema, así como el trabajo que se emprende alrededor de una serie de problemas. Las actividades de defensa y promoción pueden ser conducidas desde el ámbito nacional, regional o local.

Ejemplo de ello es la organización coordinada de la conmemoración de la Semana de Prevención del embarazo en la adolescencia en el mes de septiembre, en donde se implementan acciones desde todos los sectores, los medios de comunicación y los actores institucionales presentes en el departamento y municipio, orientadas a visibilizar el tema y generar conciencia frente al mismo.

- **Cabildeo**

Es el esfuerzo personalizado, la visita directa o el trabajo cara a cara que se realiza con quien toma las decisiones o con la autoridad política, así como con personajes clave, con la finalidad de influir en ellos con una propuesta, convencer a los indecisos o neutralizar a los oponentes a la causa.

Es el medio más directo y eficaz para presentar la propuesta a la persona decisiva y para afinar y negociar la misma. Por ello, es importante prepararse antes de una visita con la posición y los argumentos que sustenten y apoyen el tema planteado. Se trata del lobby o de los encuentros sostenidos con las autoridades locales, departamentales y municipales, para gestionar recursos, posicionar el tema e insertarlo en la agenda pública.

- **Organización**

Es una estrategia cuya utilidad radica en ampliar y fortalecer a las personas que acompañan el proceso de incidencia política y motivar e incorporar a la población afectada o interesada en el problema que se pretende resolver, ya que, sin este trabajo previo, la campaña de incidencia política tendría poca fuerza y menor probabilidad de éxito.

Es fundamental involucrar personas, instituciones y organizaciones para generar acciones colectivas; señalamos a los aliados, las alianzas, las redes, las coaliciones y las mesas de trabajo.

Para el caso de la estrategia de PEA, ejemplo de ello son la comunidad educativa, el alcalde, el Concejo municipal, el gobernador, la Asamblea departamental, la cooperación internacional, el sector privado, las Iglesias, los medios de comunicación local, las organizaciones juveniles, las redes de apoyo social, las mesas y los comités referentes al tema, las Secretarías de Salud, Educación, Cultura y Gobierno.

- **Los aliados**

Son personas, instituciones u organizaciones que apoyan una causa y se comprometen a realizar acciones a favor de ella. Un aliado es alguien con quien se puede contar de manera temporal o permanente, por ejemplo, los secretarios de Salud y Educación, la Comisaría de Familia y los clubes de jóvenes.

- **Las alianzas**

Es la unión de esfuerzos coordinados y establecidos en una plataforma, un colectivo u otras organizaciones, cuyo compromiso se viabiliza a partir de:

- Convenios.
- Acuerdos tomados a partir de consensos.
- Compromisos a favor de la defensa de una determinada causa.

En algunos municipios se ha logrado incorporar el tema de prevención del embarazo en la adolescencia en los planes de desarrollo local mediante una resolución o acuerdo, así como conformar comités locales intersectoriales, como el Equipo Técnico Regional Intersectorial del sector educativo para la implementación del PESCC.

- **Las redes**

Son agrupaciones de personas, instituciones y organizaciones que tienen objetivos comunes respecto a un asunto o tema en particular, que los reúne con la finalidad de efectuar un trabajo conjunto frente a la necesidad o al problema común. La formación y conformación de estas redes puede ser permanente o temporal.

En el gobierno pasado, algunos departamentos y municipios que fueron focalizados en el piloto conformaron redes sociales de apoyo institucionales, familiares y comunitarias, que se han mantenido o fortalecido con la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia.

- **Las coaliciones**

Son formas de coordinación y cooperación individual o institucional para alcanzar un objetivo o una meta común. Aumentan el involucramiento de personas, incluso de nuevos aliados; sin embargo, son frágiles y actúan con lentitud, debido al consumo de tiempo y energía por la cantidad de integrantes. Por ello, al constituir coaliciones en el proceso de incidencia política, hay que determinar y definir los roles de cada grupo o integrante y precisar responsabilidades y mecanismos transparentes y participativos para la toma de decisiones.

Durante el proceso actual se han constituido varias alianzas o coaliciones, apoyadas por las Administraciones locales, que garantizan la continuidad y sostenibilidad de las acciones si logran desarrollar en la comunidad elementos de autogestión; de lo contrario, se perderán con los cambios de Gobierno.

- **Mesas de trabajo**

Son espacios de diálogo, información, vigilancia, propuestas o campañas respecto a políticas y programas, entre otros aspectos, definidos y conformados para temas específicos.

Las mesas de trabajo tienen la particularidad de estar integradas por representantes de instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Hoy se cuenta con diversos espacios y escenarios territoriales como mesas, comités, redes o asociaciones que promueven los derechos sexuales y reproductivos.

Tabla 1. . Modalidades de abogacía

Defensa y promoción	<ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de acciones dirigidas a quienes toman decisiones en apoyo de una causa política.
Cabildeo	<ul style="list-style-type: none"> • Esfuerzo personalizado, visita directa o trabajo cara a cara que se realiza con quien toma decisiones o con la autoridad política, así como con personajes clave, con la finalidad de influir en ellos con una propuesta, convencer a los indecisos o neutralizar a los oponentes a la causa.
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia cuya utilidad radica en fortalecer a las personas que acompañarán el proceso de incidencia política y motivar e incorporar a la población afectada o interesada en el problema que se pretende resolver, ya que, sin este trabajo previo, la campaña de incidencia política tendría poca fuerza y menos probabilidades de éxito.
Los aliados	<ul style="list-style-type: none"> • Personas, instituciones u organizaciones que apoyan una causa y se comprometen a realizar acciones a favor de esta.
Las alianzas	<ul style="list-style-type: none"> • Unión de esfuerzos coordinados y organizados en una plataforma, un colectivo u otras organizaciones, cuyo compromiso se viabiliza a partir de convenios, acuerdos o compromisos.
Las redes	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupaciones de personas, instituciones y organizaciones que tienen objetivos comunes respecto a un asunto o tema en particular, que los reúne con la finalidad de efectuar un trabajo conjunto frente a la necesidad o problema.
Las coaliciones	<ul style="list-style-type: none"> • Formas de coordinación y cooperación individual o institucional para lograr un objetivo o una meta común.
Mesas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios de diálogo, información, vigilancia, propuestas o campañas respecto a políticas y programas, entre otros aspectos, definidos y conformados para temas específicos.

Fuente: elaboración propia

2.2.2.2 Educación y sensibilización

Al implementar modalidades de abogacía, las estrategias (entendidas no solo como procesos de enseñanza-aprendizaje o que forman parte de la escuela) tienen como finalidad concientizar y presentar a las audiencias a las que dirigimos nuestro trabajo, así como informar y sensibilizar a las personas para que apoyen la causa presentada o las acciones concretas que tomen las autoridades.

Además, la educación y la sensibilización favorecen la voluntad de comunicar y orientar al público general y, de manera particular, a llegar ante quien toma decisiones con la problemática que se trata de solucionar por medio de su intervención.

Los foros, encuentros, talleres, maratones, las campañas y demás estrategias de sensibilización adelantadas en lo local generan mayor compromiso de las instituciones y la comunidad para trabajar en conjunto por el mismo propósito e incentivar a que los demás actores se involucren.

2.2.2.3 Medios de comunicación

La estrategia de medios de comunicación tiene una relación directa con el trabajo de educación y sensibilización. En tal sentido, el uso de los medios de comunicación es clave como estrategia de información, ya que ellos darán a conocer a la opinión pública la situación de los hechos, los problemas o las necesidades, con la finalidad de generar una corriente de opinión e influir o convencer a los funcionarios y servidores públicos.

El objetivo de una estrategia de medios es poner el tema de la iniciativa en la agenda pública, para ganar credibilidad sobre el tema y generar corriente de opinión favorable a la propuesta. Para ello, es necesario identificar con claridad las audiencias principales, formular un mensaje sencillo y convincente y, sobre todo, acceder a los medios más importantes para lograr el impacto esperado por medio de una noticia, un análisis, un reportaje o la constancia de notas de prensa que ubiquen el tema y la necesidad de solucionar el problema.

La elaboración de los mensajes debe basarse en un análisis de las audiencias, tras identificar en quién se quiere influir, a quién se quiere convencer y cómo se piensa persuadir; por eso, los contenidos deben ser trabajados para asegurar un contenido y estilo impactante y motivador.

Más adelante se brindarán otros elementos de comunicación, clave para lograr el apoyo político y el compromiso técnico de entidades y personas responsables del tema.

2.2.2.4 Movilización social

En muchos casos, las movilizaciones en incidencia política son necesarias para llamar la atención de los medios de comunicación, generar opinión pública, originar voluntad política en quienes deciden, abrir espacios de negociación y realizar cabildeos; sin embargo, no siempre son el mejor camino, pues se corre el riesgo de que a sus líderes y a los participantes se les considere belicosos y, en consecuencia, pierdan sus espacios de credibilidad y prestigio (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Centro para el Desarrollo de Actividades de Población, 2005).

Cada una de las estrategias señaladas será ampliada en la segunda parte de este manual, con el fin de brindar herramientas y orientaciones que guíen la toma de decisiones para la incidencia política y la abogacía en las políticas de prevención del embarazo en la adolescencia, tanto del departamento como del municipio.

Uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta en la estrategia de PEA es el de incidencia política y abogacía. La teoría y la práctica así lo demuestran: mediante estas se logra impactar sobre las políticas públicas, actuar sobre un problema concreto que afecta a las comunidades, generar apoyos y acuerdos sobre una situación en concreto e involucrar a diferentes actores sociales, en particular a quienes toman decisiones acerca de la solución de los problemas o las necesidades de una población.

2.3 La gestión social integral

Como estrategia para adelantar procesos de abogacía y de incidencia política, la gestión social integral (GSI) permite agenciar las políticas públicas necesarias y los diferentes niveles de actuación de las mismas, para que se realicen en lo social desde y para la integralidad. Por esta razón, se deben potenciar e implementar al menos cinco componentes básicos que se encuentran esbozados en el CONPES 147 y que son parte esencial de cualquier acción de incidencia política y de abogacía (Alcaldía Mayor de Bogotá, Integración Social-Salud, 2009):

a) El territorio: trasciende el espacio físico e incluye aspectos como lo humano, lo colectivo y lo cultural. Es allí en donde se realizan sueños, proyectos y acciones políticas.

Es un escenario de intervención pública para la participación de los actores sociales en la definición y decisión sobre las prioridades de la política social, para la construcción y defensa de los espacios públicos de deliberación sobre políticas y presupuestos y para medir, evaluar y calificar la política social por su capacidad de responder a las necesidades de las mayorías sociales.

Aunque el CONPES 147 focalizó 192 municipios para la implementación del piloto, la estrategia pretende transversalizar y abarcar todas las dimensiones que le dan sentido: individual, familiar, comunitaria e institucional, a partir de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales que se definen y establecen allí mismo.

En este contexto, caracterizar el territorio desde sus particularidades mediante ejercicios de mapeo de actores, líneas de base, identificación de desarrollos normativos, recursos físicos y humanos, será fundamental para ejecutar aquellas acciones que incidan positivamente sobre las comunidades que lo habitan y configuran.

Lo anterior significa que, aunque el CONPES 147 se formula desde lo nacional, es en lo regional (departamentos) y lo local (municipios) en donde cobra sentido, al trascender lo geográfico y representar al conjunto de lo social y sus necesidades.

b) La intersectorialidad: para efectos de la abogacía y la incidencia política, esta se explica desde la necesidad del trabajo coordinado y articulado de sectores, instituciones y actores sociales que participan en la incidencia y abordaje de los determinantes sociales y tiene como marco de referencia sus propias competencias y el objetivo común a alcanzar: promover los derechos sexuales y reproductivos y prevenir el embarazo en la adolescencia.

El documento CONPES 147 es claro en afirmarlo:

[...] **la Intersectorialidad** para el desarrollo de la estrategia, responde a la complejidad del embarazo en la adolescencia y al impacto limitado de las acciones realizadas de forma sectorial. Por lo tanto, se requiere de un trabajo articulado que permita incidir y abordar los determinantes desde distintos frentes. Es decir, cada sector desde el ámbito de sus competencias pero con un mismo objetivo. Esto requiere de escenarios compartidos para la planeación, implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación de las iniciativas que se construyan para prevenir el embarazo en la adolescencia (Consejo Nacional de Política Social y Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 26).

Bajo esta premisa se pretende superar la fragmentación que cada sector ha adelantado respecto al problema y establecer mecanismos apropiados que conjugue intereses y aborde integralmente la prevención del embarazo en la adolescencia u otras problemáticas asociadas.

c) La participación: de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de 1991, uno de los fines esenciales del Estado social de Derecho es facilitar y garantizar la participación de sus ciudadanos en las decisiones que les afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. De allí que la participación esté orientada a la búsqueda de hacer efectivos los derechos fundamentales de las personas.

La intervención es una necesidad vital del ser humano, que busca reconocimiento, identidad y autorrealización, pero también es un ejercicio asociado con el funcionamiento democrático del Estado y de la sociedad. Como tal, permite la expresión de intereses de los diversos actores sociales (individuales y colectivos) que se convierten en objetivos y expectativas planteadas de modo implícito o explícito en los ejercicios concretos de participación.

La incidencia política y la abogacía como herramienta para alcanzarla se nutren de la participación de dichos actores que forman parte del territorio y son los llamados a ejercer sus derechos y a exigirlos, defenderlos o abogar por ellos y su cumplimiento. La prevención del embarazo en la adolescencia es una “excusa” para lograrlo.

d) Desarrollo de capacidades: es necesario promover el desarrollo de diversas capacidades, tanto en los servidores públicos como en la comunidad y los demás actores que conforman los territorios. Esto puede contribuir, entre otros aspectos, a la unificación de criterios, enfoques e intervenciones, a disponer de múltiples herramientas para ejercer el derecho a participar en los procesos de gestión, a transformar hábitos y prácticas que limitan sus procesos sociales y a influir sobre las políticas públicas.

Lo que se busca es que las personas, las instituciones y las sociedades se empoderen y desarrollen las capacidades necesarias para desempeñar funciones, resolver problemas (embarazo en la adolescencia, violencias, falta de ofertas y acceso a servicios, etc.) y plantear y lograr objetivos de manera sostenible, integral y articulada.

Desde el CONPES 147 se reconoce como principal acción:

[...] el desarrollo de las capacidades en los miembros de las familias y su funcionalidad, en actores de la comunidad para influir sobre los procesos de crianza, educación, costumbres, tradiciones o mitos transmitidos culturalmente frente a la temática de la sexualidad (machismo, homofobia, violencia, roles e inequidad de género, inicio a temprana edad de relación sexual, entre otros) y que hacen parte de la historia de cada persona e influye en sus comportamientos, actitudes y prácticas. Este eje consolida las acciones dirigidas al fortalecimiento

o transformación de prácticas sociales a través de la educación y capacitación de agentes sociales, agentes educadores, la movilización y las estrategias de comunicación universales (dirigidas a toda la población o a grupos específicos de poblaciones o regiones), donde se promueve el empoderamiento de adolescentes y jóvenes y las organizaciones juveniles, la consolidación de familias funcionales y los proyectos de vida (Consejo Nacional de Política Social y Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 26).

Esto significa que la abogacía política debe incidir sobre las autoridades locales y los demás actores institucionales para lograr el fortalecimiento de las capacidades, de acuerdo con tres entornos: favorables, organizacional e individual (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008). La idea es cualificar el recurso humano y garantizar la sostenibilidad y continuidad de los procesos emprendidos en pro de las comunidades afectadas por situaciones como el embarazo en la adolescencia, las violencias basadas en género, la violencia intrafamiliar o las infecciones de transmisión sexual, entre otros.

Los tres entornos de las capacidades, ya mencionados, son: 1. Favorable, que hace referencia al sistema más amplio dentro del que funcionan las personas y las organizaciones y que, según sea el caso, facilitará o dificultará su existencia y su desempeño. Incluye las políticas, la legislación, las relaciones de poder y las normas sociales, que son las que regulan mandatos, prioridades, modalidades de funcionamiento y compromiso cívico de las diferentes partes de la sociedad; 2. Organizacional, que comprende las políticas, acuerdos, procedimientos y marcos internos que, por un lado, permiten, a las organizaciones funcionar y cumplir su mandato y, por otro, facilitan a las personas aunar sus capacidades individuales para trabajar en conjunto en pro de sus metas, y 3. Individual, relacionado con las competencias, la experiencia y los conocimientos de cada persona, que se adquieren mediante la capacitación y la educación formales y otras por medio del aprendizaje en la práctica y la experiencia.

Asimismo, existen capacidades funcionales necesarias para formular, implementar y revisar políticas, estrategias, programas y proyectos:

- **Capacidad para hacer que los actores involucrados participen:**
 - Identificar, motivar y movilizar a los actores involucrados.
 - Crear asociaciones y redes.
 - Promover la participación de la sociedad civil y del sector privado.
 - Gestionar los procesos y el diálogo abierto de grupos grandes.
 - Intermediar en los casos de conflicto de intereses.
 - Crear mecanismos de colaboración.

- **Capacidad para diagnosticar una situación y definir una visión y un mandato:**
 - Obtener, reunir y desagregar datos e información.
 - Analizar y sintetizar datos e información.
 - Articular los activos y las necesidades en términos de capacidades.
 - Convertir la información en una visión o mandato.

- **Capacidad para formular políticas y estrategias:**
 - Explorar diferentes perspectivas.
 - Fijar objetivos.
 - Elaborar políticas sectoriales y transversales.
 - Gestionar mecanismos para establecer prioridades.

- **Capacidad para presupuestar, gestionar e implementar:**
 - Formular, planificar, gestionar e implementar proyectos y programas, incluida la capacidad para preparar un presupuesto y estimar los costos del desarrollo de capacidades.
 - Gestionar recursos humanos y financieros y procesar adquisiciones.
 - Establecer indicadores para la vigilancia e inspeccionar los avances logrados.

- **Capacidad para evaluar:**
 - Medir resultados y obtener comentarios para ajustar las políticas.
 - Codificar las lecciones aprendidas y promover el aprendizaje.
 - Garantizar la rendición de cuentas a todos los actores relacionados.

Por último, las capacidades técnicas están asociadas con áreas particulares de experticia y práctica de sectores o temas específicos como el embarazo en la adolescencia, VIH/sida y promoción de derechos y están estrechamente relacionadas con el sector o la organización en cuestión.

De acuerdo con la ruta de territorialización y la experiencia demostrada en el piloto, los tres entornos de capacidades y las capacidades funcionales y técnicas se han venido cumpliendo, aunque en algunos

lugares más que en otros, debido al compromiso de los enlaces territoriales, a la voluntad política de ciertas autoridades locales motivadas por la gestión adelantada desde el ámbito nacional, a la presión de las comunidades y redes ya conformadas y a la inserción del tema en los planes de desarrollo.

Las dificultades han sido múltiples, como ya lo señalamos: bajos o limitados presupuestos, sobrecarga de trabajo para los responsables o las instituciones encargadas, falta de coordinación intersectorial, acciones aisladas o centradas en el sector salud y limitaciones para el diseño y la implementación de planes conjuntos, entre otras.

e) Presupuesto: es un componente vital para la estrategia, dado que cualquier acción en los temas relacionados con los derechos sexuales y reproductivos y la SSR demanda recursos para financiar las acciones que se programen en los territorios (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008). Por tal razón, la gestión de abogacía para conseguirlos implica la generación de sinergias y, por supuesto, la coordinación entre los diferentes actores sociales e institucionales.

Desde el CONPES 147 se insiste en la necesidad de impactar los presupuestos asignados en los planes de desarrollo local para ejecutar acciones de prevención de embarazos en la adolescencia, tras comprometer, viabilizar y hacer realidad la oferta de servicios amigables en salud sexual y reproductiva, así como para favorecer el desarrollo de competencias educativas de adolescentes y jóvenes frente a la sexualidad, para propiciar la construcción y el logro de proyectos de vida acordes con sus necesidades y para facilitar espacios de recreación, de cultura, laborales y de formación para el trabajo. En suma, son muchos los recursos que deben disponerse para que la estrategia se convierta en el medio para el desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y sus familias. Algunos departamentos como el Valle del Cauca, Antioquia, Santander y varios municipios focalizados ya lo vienen haciendo.

En conclusión, solo mediante el cumplimiento de todas o de buena parte de las acciones mencionadas, se puede hacer más efectiva, gestionable y posible la operación de los lineamientos planteados por el CONPES 147 en todo el territorio nacional.

Capítulo 3

Estrategia de incidencia política



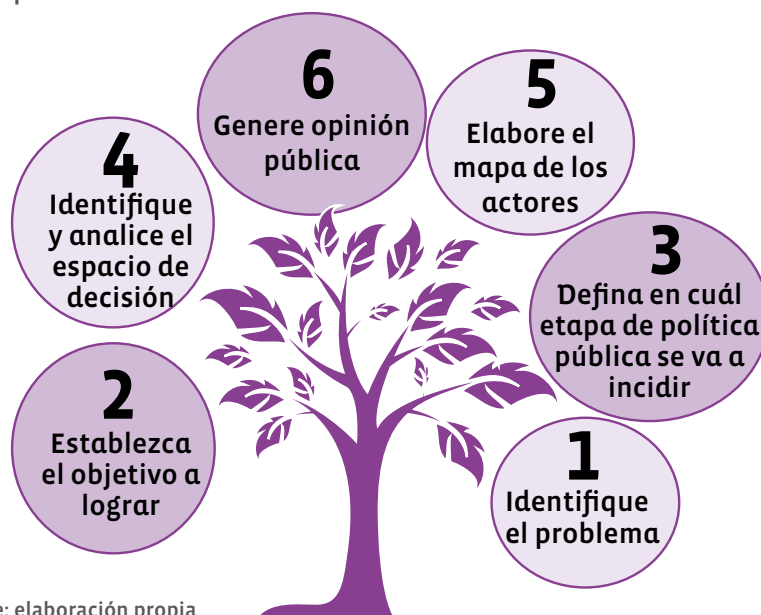
La estrategia de incidencia política está constituida por un conjunto de acciones integradas que facilita a sectores y grupos sociales la influencia sobre actores del poder ejecutivo o legislativo para que estos asuman iniciativas de atención y prevención del embarazo adolescente.

Puede ser usada para impulsar el diálogo político, la abogacía y el *lobbying* entre entidades, partidos políticos, Gobierno local y nacional, por una parte, y organizaciones autónomas de la sociedad civil, por otra.

La idea es construir una ruta de incidencia política, con el propósito de planear una estrategia de incidencia que impacte la agenda de Gobierno y las políticas que de ella se derivan e influir sobre quienes toman decisiones sobre políticas públicas respecto a iniciativas y prioridades de interés público. Esta ruta puede ser realizada por la sociedad civil y por los propios entes territoriales.

Se asume que la estrategia debe estar anclada en situaciones sociales problemáticas (problema público) y que debe pasar a las agendas de Gobierno y políticas públicas (medios de actuación) que hacen oportuno un accionar de sectores y sujetos sensibles a los problemas. De ahí que considera una serie de pasos que se describe a continuación, tal como se expresa en el árbol de planeación (Figura 1).

Figura 1.
Árbol de planeación



Fuente: elaboración propia

3.1 Identificar el problema público

Tras la pregunta sobre qué condiciones debe reunir un problema social para ser reconocido como problema público, es posible comprender las características que permiten distinguir un problema de otro: el primero existe cuando hay privación o vulneración de la dignidad de los sujetos individuales y colectivos, por ejemplo, cuando el embarazo en la adolescencia y subsiguientes comprometen las posibilidades académicas, laborales, la capacidad afectiva, física y económica de las mujeres adolescentes y ellas ven disminuidas sus posibilidades de proteger a sus hijos; esto es un riesgo para la salud.

Un problema es público cuando los actores estatales y no institucionales con capacidad de influencia y movilización deciden actuar sobre las situaciones, pues reconocen que el problema vivido por las afectadas es inaceptable, obedece a diversos determinantes sociales y obliga a una intervención integral e intersectorial de política pública para prevenir o restituir derechos, como lo plantea el CONPES 147.

En este sentido, la presión social, las investigaciones sistemáticas y el marco normativo hacen visible el problema y obligan a los mandatarios a incluir en sus agendas de Gobierno la implementación de una estrategia de prevención del embarazo a temprana edad y a adoptar una política de salud sexual y reproductiva, como lo establece la ley. Esta última incluye el derecho de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, la libertad para decidir acerca de tener hijos o no, cuándo y con qué frecuencia, el derecho a obtener información sobre anticoncepción y otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos y a tener acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables, así como el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan a las mujeres tener un embarazo y un parto sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos (Gamboa, Martínez, Gil y González, 2012).

Un problema es público cuando se incorpora en la agenda de Gobierno; una vez allí, es objeto de priorización e intervención por medio de políticas públicas, programas o proyectos. También puede entenderse como:

[un] proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia; ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados,

quienes raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Aguilar, 1993).

En conclusión, existen tres rasgos que hacen distinguible un problema público:

a) Integralidad. Los problemas públicos no son aislados de otros fenómenos de la vida social; al contrario, son parte de un amplio conjunto de problemáticas que obligan a superar reflexiones unicasales. Del mismo modo, las distintas dimensiones de un problema público están relacionadas entre sí, por lo que pueden influir o verse influidas por otros problemas instalados en la agenda de Gobierno.

b) Subjetividad. Los problemas públicos coinciden con propósitos, aspiraciones, motivaciones e intereses de actores de poder relevantes, quienes los impulsan e incorporan a la agenda pública.

c) Los problemas no son estáticos. Avanzan por la aparición de nuevos fenómenos sociales y por las propias intervenciones de la política pública, por ejemplo, el embarazo en menores de 19 años se asocia con la pobreza y baja escolaridad. Sin embargo, el saber producido muestra que este es un fenómeno multidimensional. Del mismo modo, las intervenciones de política pública orientadas a expandir el acceso a la educación sexual, la atención en salud y la protección social, entre otras, hacen que el panorama sobre el embarazo en adolescentes se transforme en el tiempo.

Para comprender el problema es clave formular algunas preguntas básicas y presentar respuestas que orienten la reflexión:

- ¿Cuál es el problema identificado?
- ¿Quiénes son las personas afectadas?
- ¿Cómo se relaciona la comunidad local o municipal con la situación y con las jóvenes en embarazo?
- ¿Cómo comprometer a los diferentes actores sociales e incorporar la perspectiva diferencial y de género, es decir, involucrar a los hombres y a los jóvenes?
- ¿El problema se asocia con la ausencia de políticas públicas, políticas desfavorables u obstáculos en la implementación de la política?

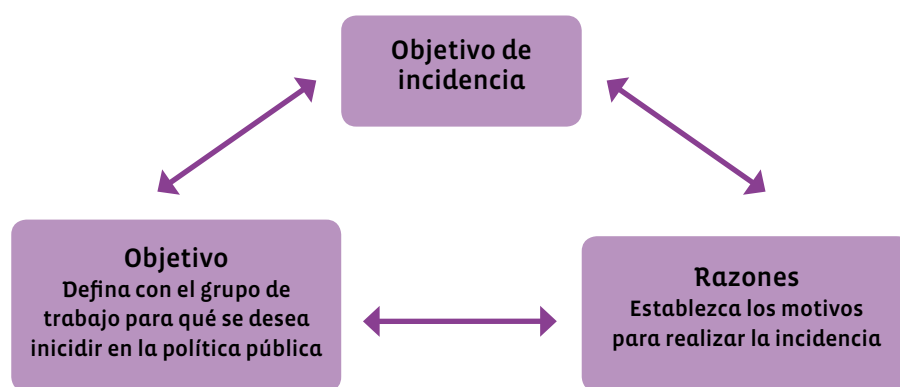
Aquí se presenta una cuestión importante. El planteamiento relacional del problema que se desea abordar, o sea, definir grupos de niñas y jóvenes entre 6 y 19 años es un paso habitual que no debe impedir “ver” las formas estructurales de relación entre las y los adolescentes. No se trata de tomar grupos aislados de adolescentes, sino los saberes y las prácticas sobre el embarazo que circulan entre ellos y ellas.

3.2 Objetivos de la incidencia política

Estos aluden al para qué de la incidencia política; de ahí que sean propósitos de carácter político y práctico, toda vez que procuran mayor adhesión social y visibilidad del problema a los medios para que las autoridades locales y municipales actúen según su competencia.

En términos generales, la intencionalidad de la incidencia es impulsar, influir, intervenir e interponerse ante actores que tienen capacidad de decisión para resolver problemas públicos por medio de cambios concretos en políticas y programas. Para nuestro caso, el cambio que se persigue es la reducción del embarazo en niñas, adolescentes y jóvenes.

Esquema 1. Objetivos de la incidencia política



Fuente: elaboración propia

3.3 Identificar el escenario de decisión

Una vez identificado el problema a incluir en las agendas públicas y de Gobierno, es recomendable reconocer las instancias de Gobierno local, municipal, departamental y nacional que tienen la competencia u obligación de asumir el problema público y el procedimiento a seguir para que ello ocurra.

Respecto a la prevención y reducción del embarazo en adolescentes, el ámbito del poder ejecutivo local y municipal suele estar involucrado en los procesos de incidencia, debido a que ofrece la mayor cercanía con las autoridades responsables de las decisiones públicas y constituye el espacio en donde se materializa gran parte de las políticas públicas y acciones a favor de la reducción del embarazo en adolescentes.

Al pretender incorporar el problema público en las agendas y políticas, se entiende que la construcción y actualización de estas últimas no es exclusivo del sector público; por lo contrario, en el marco de la incidencia política se reconoce el papel que desempeñan los grupos organizados.

3.4 Definir la etapa de política en la que se desea incidir

Las acciones de incidencia pueden centrarse en una o más fases de la política pública: agenda pública y agenda de Gobierno, formulación, implementación y evaluación. Lo ideal es que cada equipo territorial evalúe la política pública sobre la que se desea incidir y cree una agenda política de incidencia. Los pasos a seguir son:

- **Identificar** la política o programa que presenta mayor relación con la reducción del embarazo en adolescentes.
- **Identificar** en la política o el programa elegido el objetivo que se ha fijado el Gobierno local y el presupuesto destinado para prevenir el embarazo en la adolescencia.
- **Analizar** si las medidas adoptadas en la política o el programa permiten que la localidad, el municipio o el departamento avance en la implementación de la estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años.

Para describir la política o el programa, es importante revisar y analizar información sobre el tema del embarazo en adolescentes. Algunos datos están registrados en los informes de la entidad que la desarrolla. En general, se recaba información complementaria mediante entrevistas a personas que han participado en la formulación e implementación de la política. Algunas pistas básicas son: 1. Qué información se debe conseguir (características del programa): implicaciones del embarazo, relaciones y determinantes sociales del contexto local, antecedentes y objetivos recientes de la política o del programa, medidas adoptadas y población a la que se dirige el programa o política. 2. Dónde obtenerla (fuentes): personas a cargo de las políticas, archivos institucionales (memorias o informes de gestión). 3. Cómo obtenerla (técnicas o instrumentos): entrevistas, análisis documental.

3.5 Elaborar el mapa de actores

Es recomendable transformar el problema del embarazo en la adolescencia y acudir a la experiencia de diferentes actores, saberes, prácticas y estudios de casos que han resultado afortunados en su resolución. En efecto, en la dinámica social regional existen actores institucionales y comunitarios que poseen perspectiva, información y capacidad de actuar sobre el problema.

Es importante hacer el reconocimiento de otros actores que fortalezcan la capacidad de analizar los embarazos en adolescentes y la forma de abordarlos. Esto ayuda a no parcializarse al establecer alianzas o acciones conjuntas.

Este momento metodológico se ocupa de identificar, por un lado, a los actores que adoptan una postura dependiente, es decir, una mayor simetría con las instancias públicas; por otro, a quienes favorecen la construcción de ciudadanía y el logro de acciones autónomas y, por último, a las personas, organizaciones o instituciones que se oponen a cualquier iniciativa a favor de las niñas embarazadas. En una u otra postura, la pretensión es caracterizar el rol frente al problema.

Tabla 2. . Instrumento para mapeo de actores

Actores	Intencionalidad política	Concepción y rol sobre el embarazo en niñas y jóvenes de 6 a 19 años	Capacidad de incidencia política sobre el tema	Acciones para obtener su apoyo
Aliado				
Influyente				
Opositor				

Fuente: elaboración propia

Tras acotar el problema, establecer el objetivo, reconocer el escenario de decisión e identificar la fase de política, interesa preguntar ¿qué acuerdos deben hacerse con los actores aliados? En efecto, corresponde definir las acciones de incidencia a impulsar en una u otra fase de la política pública.

Es posible hacer alianzas entre coordinadores territoriales, comités de política social, mesas intersectoriales y organizaciones de la sociedad civil. Un posible acuerdo es incidir en las tres fases:

Esquema 2. Fases de la política pública



Fuente: elaboración propia

A continuación es importante que el grupo de aliados defina cómo influir en los políticos y en quienes toman decisiones para que ayuden a incorporar en políticas y programas el tema del embarazo a temprana edad. Aquí se sugiere incluirlo en las tres fases. Vale advertir que cada grupo de “presión territorial” asume los acuerdos más pertinentes a las dinámicas locales o municipales. Algunas ideas para influir:

Tabla 3. Cómo influir en escenarios territoriales y nacionales

Actores	Intencionalidad política
¿Qué se necesita saber para influir?	¿Qué hacer?
Territorial	
Contexto político: ¿Quiénes son los políticos y las autoridades? ¿Hay un repertorio de ideas por parte de dichos actores acerca del embarazo en niñas y jóvenes? ¿Cuáles son las oportunidades y el tiempo necesario para realizar aportes en el proceso formal de las políticas?	Conozca a los políticos y entes interesados en el tema y sus cronogramas de trabajo. Identifique a los seguidores y opositores potenciales. Realice <i>lobby</i> ante comisiones. Anime la participación de los aliados para alentar la implementación del tema del embarazo adolescente en las políticas.
Evidencia: ¿Qué clase de evidencia convencerá a políticos, entes y autoridades?	Recuerde estudios y reconstruya casos de niñas menores de 19 años embarazadas y ofrezca alternativas a las políticas. Encadre las situaciones en teorías o narrativas.
Vínculos: ¿Cuáles son las redes o vínculos entre ellos? ¿Quiénes son los intermediarios? ¿Tienen influencia? ¿De qué lado están?	Conozca y construya coaliciones con interesados que compartan su postura. Use contactos informales y formales.
Nacional	
Influencias: ¿Quiénes son las principales autoridades nacionales en materia de políticas de prevención y atención del embarazo en adolescentes? ¿Qué influencia tienen? ¿Cuáles son sus prioridades respecto al embarazo a temprana edad?	Conozca a las autoridades, sus prioridades y limitaciones. Busque nuevas oportunidades políticas.

Fuente: elaboración propia

3.6 Generar opinión pública

Se ha dicho que el embarazo en adolescentes exige instalar en la agenda de las autoridades y quienes deciden políticas la inclusión o modificación de normas y políticas institucionales. Asimismo, conlleva trabajar con niñas, niños, jóvenes, docentes, organizaciones sociales, comunidades y entes estatales en la generación de saberes y procesos de sensibilización para la prevención y atención del embarazo.

Una vez se ha activado la estrategia de incidencia política, es recomendable plantear una campaña de difusión y comunicación para fortalecer el diálogo, el consenso, la presión social y la corresponsabilidad en la gestión de la prevención y reducción del embarazo.

La campaña genera corrientes de opinión y debate público en los espacios de decisión y pobladores municipales, pero lo más importante es que puede contribuir con la “visibilización” de la situación y con la transformación de prácticas sociales. También ofrece la posibilidad de reconocer, exigir respeto y prevención de los derechos de adolescentes.

- Objetivo de la campaña

Para el problema público “embarazo adolescente” es central promover acciones de prevención y reducción del embarazo a temprana edad para que quienes deciden y las autoridades locales las adopten en sus agendas de políticas institucionales.

- Audiencias

Consisten en la identificación del público objetivo o de las personas a quienes se dirige la campaña de prevención del embarazo a temprana edad. Para Barrera (1989), definir las audiencias exige realizar dos acciones: a) Prospección. Es una labor paciente de búsqueda de los posibles seguidores de la causa. La idea es reconocer al interlocutor para saber qué formas de comunicación pueden ser más adecuadas (no es lo mismo lanzar una campaña para niños que para los padres de los niños). b) Acercamiento. Una vez determinado el grupo objetivo, se deben conocer sus actividades, gustos, inclinaciones y descubrir sus necesidades; esto facilitará el contacto efectivo y allanará el camino para su presentación.

Conviene aquí especificar las audiencias primarias y secundarias a quienes se dirige la campaña. Sobre el primero es clave orientar la difusión hacia autoridades políticas locales, distritales, municipales, departamentales, es decir, alcaldes, gobernadores, gerentes sectoriales involucrados, madres y padres de menores de 19 años.

Acerca del segundo (público secundario), se deben identificar redes y organizaciones de la sociedad civil, periodistas, jefes de redacción, líderes de opinión y público en general. Es importante realizar jornadas informativas con los periodistas para que comprendan en perspectiva de derechos, el embarazo adolescente. En cualquier caso, los públicos se definen de acuerdo con los objetivos de la estrategia de incidencia política (ver arriba) y el objetivo de la campaña.

En la construcción del mensaje, es importante incluir la voz de las personas a quienes se dirige el mensaje –en este caso, adolescentes y jóvenes– y lograr identificación con el mensaje y cómo se dice.

Tiene que ver con el tipo de lenguaje y tono a emplear, las características de los mensajes a circular y los géneros a utilizar (noticia, reportajes, crónicas, editoriales). Además, se plantea la propuesta de materiales básicos, por ejemplo, el logotipo y afiche de campaña presentan un estilo que define la tendencia gráfica de la campaña. Es fundamental usar textos sencillos y directos (imágenes de personas) que provoquen una opinión favorable del público objetivo primario y secundario.

Un criterio para elaborar el mensaje es precisar el público, la intención y el medio por el cual se va a divulgar, por ejemplo:

Tabla 4. Criterios para elaborar el mensaje

Público objetivo	Intención del mensaje	Medio
Alcaldes, gobernadores, gerentes sectoriales, políticos.	Propiciar el debate de casos y evidencias sobre el embarazo adolescente a escala local.	Editoriales, reportajes, ruedas de prensa y mensaje radial sobre la intencionalidad o no de las autoridades de asumir estrategias de prevención del embarazo adolescente.
	Identificar obstáculos o trabas políticas que impiden la adopción de programas y proyectos de prevención y reducción del embarazo adolescente.	
	Lograr la declaración de autoridades respecto a su intención de adoptar medidas de prevención y reducción del embarazo adolescente.	Notas de prensa sobre la normatividad municipal que garantiza la prevención y reducción del embarazo adolescente.

Fuente: elaboración propia

- Definir los medios

Supone hacer una breve lista de medios de comunicación radial, televisiva, de prensa y virtual. Con ellos se acuerda las ruedas de prensa y los comunicados, entre otros. La inclusión de los medios en la agenda va más allá de la difusión de los mensajes radiales o de notas de prensa: exige una “apuesta mediática” orientada a la prevención y atención del embarazo por medio del debate público. La incorporación del tema en la agenda inicia con el lanzamiento local de la campaña y con informes periodísticos acerca de las acciones de incidencia política emprendidas por los actores aliados.

3.7 Evaluación de la estrategia de incidencia

Una estrategia planeada e implementada de incidencia política para la prevención del embarazo en la adolescencia reconoce diversos elementos y mecanismos por medio de los cuales se hace el monitoreo, el seguimiento y la evaluación del trabajo que se lleva a cabo en el territorio.

Por ello, se deben tener en cuenta varios criterios y disponer de una medida de efectividad: incidencia sobre las políticas, para beneficio de la sociedad civil, a favor de la democracia y en función de lo individual (Chapman y Wameyo, 2001).

3.7.1 Políticas

El impacto en el espacio de las políticas es el grado en el que se consiguen los objetivos establecidos en ese ámbito, es decir, cambios concretos y evidenciados en políticas, planes, programas, proyectos, prácticas o comportamientos de las principales instituciones que afectan a la sociedad, como pueden ser el Gobierno, las instituciones públicas, los organismos internacionales y las empresas.

Los cambios logrados en esta dimensión surgen a partir de la incidencia en las estructuras de toma de decisiones y son fundamentales para garantizar que las políticas y prácticas públicas tengan sostenibilidad y mejoren la vida de la gente.

Para validar este criterio, cabe preguntarse: ¿Cuánto se ha cumplido con los objetivos planteados por la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia en el municipio? ¿De qué manera ha impactado el ejercicio, la garantía y la protección de los derechos de la población? ¿Han mejorado las condiciones de vida en el municipio? ¿De qué manera? ¿Se ha logrado un impacto importante sobre la cultura y los imaginarios sociales? ¿Se evidencia el trabajo articulado de los sectores?

3.7.2 Sociedad civil

El impacto en el ámbito de la sociedad civil es el grado en el que se fortalece la capacidad de las instituciones y de los miembros de la comunidad, para continuar con el trabajo de *advocacy* o emprender uno nuevo, o sea, la capacidad de realizar esa labor, participar en la toma de decisiones públicas y seguir trabajando en una campaña a largo plazo, incluido el seguimiento para la implementación y el

cumplimiento de las estrategias y exigir responsabilidades a las instancias públicas y privadas.

Además, implica otro aspecto importante del fortalecimiento de la sociedad civil, consistente en aumentar el capital social, que no es otra cosa que la generación de las relaciones de confianza y reciprocidad que subyacen en la cooperación y colaboración, necesarias para la abogacía y el trabajo conjunto.

Así, para identificar el grado de fortalecimiento de la sociedad civil, podrían hacerse varios cuestionamientos al respecto: ¿Se han ganado (o se ganarán) mayores capacidades individuales y colectivas para el ejercicio de incidencia y abogacía? ¿Existe mayor confianza entre las instituciones, los actores sociales comunitarios y quienes toman decisiones? ¿Se ha fortalecido el papel del gestor social? ¿Se cuenta con un mayor grado de cohesión e integración entre las personas e instituciones?

3.7.3 Democracia

El impacto en el ámbito de la democracia puede asumirse como la medida en que el trabajo de incidencia y abogacía ha abierto canales de participación para que las organizaciones de la sociedad civil intervengan en la toma de decisiones.

Esto puede hacerse al facilitar y propiciar mecanismos de participación a todos los sectores e individuos para dialogar sobre las políticas, incrementar la legitimidad política de las organizaciones de la sociedad civil, brindar otras fuentes de expresión de las redes sociales de apoyo o fortalecer el compromiso de los servidores públicos, entre otras acciones. Ello incluye el aumento de la tolerancia general, el respeto y la garantía a los derechos humanos y el incremento de la transparencia y la obligación de rendir cuentas de las instituciones públicas presentes en el territorio.

Para reconocer el impacto en los procesos democráticos, es preciso formularse interrogantes como los que siguen: ¿Se cuenta con todas las garantías para participar en la toma de decisiones que preocupan al municipio? ¿La estrategia de prevención de embarazo en la adolescencia que se está adelantando ha motivado la creación o el fortalecimiento de espacios de articulación e integración de intereses? ¿Participan todos los actores sociales?

3.7.4 Individual

La incidencia sobre lo individual va más allá de las mejoras materiales, pues hace hincapié en los resultados relacionados con los cambios actitudinales, en especial con aquellos que tocan con la conciencia política, el análisis y la valoración personal. Esto significa que los cambios conducen a la transformación de actitudes más activas y al fortalecimiento de capacidades concretas que permiten a las personas convertirse en protagonistas de la defensa y del fomento de sus propios derechos.

Por tanto, la abogacía y su incidencia sobre lo público deben considerar los siguientes impactos (Chapman y Wameyo, 2001):

- **Declarativo:** grado en el que el trabajo de *advocacy* ha producido cambios en la retórica, las políticas o la legislación de los responsables de la toma de decisiones.
- **Implementación:** medida en que una nueva legislación o política ha sido trasladada a procedimientos administrativos o prácticas institucionales.
- **Creación de capacidades:** proporción en que las organizaciones sociales e institucionales han acumulado habilidades, infraestructura, información relativa a políticas, contactos, aliados y recursos necesarios para llevar a cabo el trabajo de *advocacy* de forma eficaz.
- **Empoderamiento de la ciudadanía y creación de ciudadanía:** capacidad de las comunidades de cuestionar el estado de cosas, al ser conscientes de su propio poder y ser capaces de definir sus problemas, priorizarlos y actuar para hacerles frente y solucionarlos.
- **Fortalecimiento de la sociedad civil y creación de capital social:** capacidad de los ciudadanos y ciudadanas para organizarse conjuntamente, con el fin de alterar las relaciones de poder existentes.
- **Resultados clave en el ámbito de las políticas:** proceso en el que un grupo, instituciones o conjunto de instituciones o grupos aplican una serie de habilidades y técnicas, para incidir en la toma de decisiones públicas.

Para determinar de qué manera se logra este criterio de incidencia, es importante preguntarse: ¿Se tiene un mayor compromiso personal e institucional respecto a las políticas públicas que se llevan a cabo en su municipio? ¿Se involucran y actúan ustedes de manera crítica? ¿Hay más conciencia crítica y responsabilidad social? ¿Han ganado en participación y en gestión?

Estos interrogantes y otros que surjan en el ejercicio de la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia son medidas para validar el impacto territorial que tiene sobre las comunidades y la incidencia en las autoridades locales o que han sido nombradas para la toma de decisiones en lo público.

Referencias

Aguilar, L. (1993). Estudio introductorio. En *Problemas públicos y agenda de Gobierno* (pp. 15-72). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Integración Social-Salud. (2009). *Caja de herramientas. Gestión social integral*. Bogotá: Autor.

Barrera, E. (1989). *Mercadeo y trabajo político*. Medellín: Biblioteca Jurídica DIKE.

Boesen, J. y Martin, T. (2007). *Applying a Rights-Based Approach in CSO Programming*. Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights.

Chapman, J. y Wameyo, A. (2001). *Seguimiento y evaluación del trabajo de advocacy: un estudio recopilatorio de información*. Katmandú: ActionAid.

Choy, M. (2005). *Cómo incidir en políticas públicas*. Asunción: Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo.

Consejo Nacional de Política Social y Departamento Nacional de Planeación. (2012). *CONPES 147 de 2012, Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=BSINpiuEDQo%3d&tabid=1473>

Fondo de Población de las Naciones Unidas y Organismo Andino de Salud. (2012). *Política andina sobre salud sexual y reproductiva para adolescentes con énfasis en la prevención del embarazo*. Lima: Autor.

Gamboa, C. M., Martínez, F., Gil, L. y González, A. C. (2012). *El embarazo adolescente: afectación a la salud y garantía de derechos*. Bogotá: Grupo médico por el derecho a decidir.

Garretón, R. (s. f.). *Derechos humanos y políticas públicas*. Recuperado de http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/derechos_humanos_y_politicas_publicas_1.php

Ministerio de Cultura. (2009). *Enfoque diferencial y acción sin daño*. Bogotá: Autor.

Ministerio de Salud del Perú. (2005). *Manual de advocacy abogacía en promoción de la salud*. Lima: Autor.

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos [WOLA] y Centro para el Desarrollo de Actividades de Población [CEDPA] (eds.). (2005). *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política*. Washington: Autores.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO]. (s. f.). *Fortalecimiento de las capacidades*. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/014/am859s/am859s02.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2008). *Desarrollo de capacidades*. Nueva York: Autor.

Universidad Peruana Cayetano Heredia, Unidad de Salud, Sexualidad y Desarrollo Humano. (2007). *Documento preliminar del Proyecto "Cerrando brechas: hacia el logro de los objetivos del milenio en TB y VIH en el Perú"*. Lima: Care Perú, Universidad Peruana Cayetano Heredia.



Fondo de Población
de las Naciones Unidas



MinSalud
Ministerio de Salud
y Protección Social

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**