



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Promoción XIII

Innovando en Políticas Públicas de Salud:
Análisis de la Introducción del Enfoque de las Ciencias del Comportamiento
para la Prevención de Embarazo Adolescente en Argentina

Daniela Paula Romero – 29.732.876

Buenos Aires, 29 de julio de 2019

Directora de Tesis: Georgina Binstock

AGRADECIMIENTOS

A mi pequeño hijo Facundo, por las horas de risas, juegos y mimos cedidos gentilmente para que yo pudiera completar esta tesis;

A mis padres, hermanas y amigas de la vida, por el apoyo incondicional en estos últimos años de mi vida para seguir adelante sin perder mi foco;

A mis colegas y amigos del Banco Mundial por la motivación, ideas y apoyo que fueron centrales para encontrar un tema de interés que me inspirara lo suficiente como para embarcarme en la ardua tarea que significa un trabajo de esta naturaleza;

A mi querido Grupo A, que, en el momento de mayor debilidad, me hicieron desistir de la idea de dejar bajar los brazos;

A mi Directora de Tesis, Georgina Binstock, por su apoyo y dedicación para revisar este trabajo.



Universidad de
San Andrés

Índice

I. Introducción.....	4
II. Estado del Arte	9
A. Innovación en el sector público.....	10
B. Capacidad Institucional de las Organizaciones del Estado	12
III. Marco Teórico.....	14
A. El Ciclo de Vida de la Innovación	15
B. La dinámica interna y externa de las organizaciones del Estado	21
IV. Hipótesis	24
V. Metodología de Trabajo	25
VI. Desarrollo	30
A. Un nuevo paradigma en políticas públicas: Las Ciencias del Comportamiento (CC)	30
1. Las Ciencias del Comportamiento en políticas públicas de salud	33
B. Racional de la Introducción del Enfoque CC a la Prevención del Embarazo Adolescente.....	35
C. Descripción del Diseño Original de la Intervención.	37
D. Implementación de la Intervención.....	41
1. Salta y Tucumán	42
2. Jujuy.....	45
E. El Ciclo de Vida de la Innovación aplicado a la experiencia de Jujuy	57
F. Articulación	61
1. Articulación Banco Mundial – MSN	62
2. Articulación al Interior del MSN	64
3. Articulación MSN – MSP de Jujuy.....	66
4. Articulación del MSP de Jujuy al interior de la Provincia.....	67
5. Articulación MSP Jujuy – Municipalidad de San Pedro.....	70
G. Obstáculos y Condiciones Habilitantes a la Innovación	71
1. Opinión de los Entrevistados	71
2. Discusión sobre factores que afectaron la intervención	83
VII. Conclusión.....	98
Bibliografía	103
Anexo I – Apéndice Metodológico.....	109

Innovando en Políticas Públicas de Salud:

Análisis de la Introducción del Enfoque de las Ciencias del Comportamiento para la Prevención de Embarazo Adolescente en Argentina

I. Introducción

En la Argentina, el embarazo adolescente por su dimensión y consecuencias para romper con el círculo intergeneracional de la pobreza continúa siendo un problema socialmente relevante que ha formado parte de la agenda pública de los últimos 15 años. De acuerdo a los últimos datos disponibles, nacen 64.9 niños de cada 1000 adolescentes por año, presentando grandes diferencias al interior del país, con valores extremos que van desde 91.4 en Misiones a 29.8 en la Ciudad de Buenos Aires. Las provincias del noroeste argentino presentan tasas muy elevadas, todas ellas superiores promedio nacional, siendo la de Salta 83.4, la de Jujuy 71.3 y la de Tucumán 72.24 (Ministerio de Salud de la Nación [MSAL] y UNICEF, 2016).

Estos resultados se han mantenido prácticamente estables en los últimos años. Si bien se había observado una disminución entre 1980 y 2003 (de 80 a 56.7), a partir de ese año la tasa de fecundidad volvió a aumentar alcanzando un pico de 68.2 en el 2011, para luego descender hasta 64.9 en el 2013 (MSAL et al., 2016).

Teniendo en cuenta que el embarazo adolescente tiene consecuencias negativas sobre la salud, educación e ingresos futuros de las adolescentes, limitando sus oportunidades de vida y perpetuando la situación de pobreza en la que se encuentran inmersa la mayoría de ella (United Nations Population Funds [UNFPA], s.f.), urge diseñar políticas públicas innovadoras que contribuyan a revertir estos resultados.

Hasta hace poco, prácticamente la totalidad de las políticas públicas que buscaban reducir el embarazo adolescente se basaban en el paradigma tradicional que descansa sobre modelizaciones de comportamiento humano que no considera la existencia de límites en la

forma en que los individuos y los grupos procesan la información y toman decisiones. Estos modelos suponen que las personas deber ser entendidas y abordadas como si fueran seres totalmente racionales y deliberativos. Estos individuos, luego de realizar un análisis de costo-beneficio en base a la información disponible, eligen aquella acción que maximiza su utilidad. Sin embargo, dado que la evidencia demuestra que los seres humanos no siempre se comportan de modo racional, esto puede dar como resultado políticas menos efectivas al considerar un comportamiento que no se condice con la realidad (*World Bank*, 2015a).

El enfoque tradicional se refleja en las políticas públicas implementadas a partir del 2002 en la Argentina que impulsaron grandes avances en términos de la extensión de los años de educación obligatoria, ruptura de prácticas discriminatorias y garantías sobre derechos sexuales y reproductivos a las mujeres y varones adolescentes. Sin embargo, luego de 16 años no se ha visto una reducción del embarazo adolescente pese a la mayor disponibilidad de información y acceso a métodos anticonceptivos (MSAL et al., 2016).

En este contexto, el nuevo paradigma de políticas públicas basado en las Ciencias del Comportamiento (CC o *Behavioural Insights*, de acuerdo a su denominación en inglés) surge como un enfoque innovador que promete mejorar la efectividad de las políticas implementadas hasta el momento. Las CC utilizan lecciones provenientes de las ciencias sociales y del comportamiento sobre toma de decisiones, psicología, ciencias cognitivas, neurociencias, comportamiento organizacional y de grupo para entender mejor por qué la gente actúa del modo en que lo hace, y, de esta forma, crear políticas públicas más efectivas. (*World Bank*, 2015a).

En Argentina el 69% de las adolescentes madres atendidas en el sector público no planificó su embarazo (UNICEF, s.f.). La evidencia indica que un factor determinante de la maternidad

temprana¹ es la deserción escolar y la falta de aspiraciones laborales y educativas. Asimismo, un relevamiento y sistematización de intervenciones dirigidas a reducir los factores de riesgo de embarazos en la adolescencia identificó intervenciones que lograron reducir las tasas de fecundidad temprana a través de la combinación de educación sexual, empoderamiento y aptitudes para la vida y aspiraciones (Baracat, 2017).

No obstante, este enfoque no había sido desarrollado en la Argentina hasta el 2018. En ese momento, el entonces Ministerio de Salud de la Nación (MSN) a través del Programa Sumar², junto con el Banco Mundial, desarrolló una intervención novedosa denominada “Desafiando el Destino: Promoción de objetivos de vida y prevención de embarazos no intencionales entre las adolescentes de comunidades vulnerables en Argentina”, basada en el enfoque de las CC. El objetivo de la intervención era fortalecer el desarrollo de habilidades para la vida y aspiraciones, y así contribuir a la reducción del embarazo no intencional en adolescentes (Banco Mundial, 2018a).

Esta intervención se llevó a cabo bajo la modalidad piloto en tres provincias del norte argentino: Salta, Tucumán y Jujuy, seleccionadas principalmente por la alta incidencia del embarazo adolescente y por la factibilidad política de su implementación. Si bien el piloto pudo ser desarrollado tal cual fue diseñado en Salta y Tucumán, no fue así en el caso de Jujuy. El diseño original preveía la implementación de 5 talleres de habilidades socio emocionales destinados a adolescentes mujeres de entre 13 y 15 años ser dictados en el ámbito de escuelas

¹ Para una discusión completa sobre los determinantes de la fecundidad en la adolescencia ver Chandra-Mouly V, Lane C, Wong S. What Does Not Work in Adolescent Sexual and Reproductive Health: A Review of Evidence on Interventions Commonly Accepted as Best Practices. *Global Health: Science and Practice* 2015; (3), 333-340.

² El Programa Sumar es un proyecto del MSN que tiene como objetivo aumentar la utilización y calidad de servicios de salud para la población de niños, adolescentes y adultos menores de 65 años que cuentan con cobertura pública de salud exclusivamente a través del desarrollo de seguros públicos provinciales de salud. Adicionalmente, el Programa Sumar busca mejorar la gestión institucional a través de mecanismos de financiamiento basado en resultados entre la Nación, las provincias y los establecimientos de Salud. El Programa Sumar brinda financiamiento adicional marginal a los Ministerios de Salud de las provincias para la provisión de un grupo servicios de salud incluidos el Plan de Beneficios del Programa (Banco Mundial, 2011; Banco Mundial, 2015).

públicas secundarias. El grupo de edad de las adolescentes y el lugar para realizar la intervención fue un amplio tema de debate durante el diseño del piloto. La justificación del rango etario se fundó en capturar niñas antes su iniciación sexual para reducir la probabilidad de que queden embarazadas y abandonen la escuela, y el lugar de realización, el establecimiento educativo, por la posibilidad de asegurar la asistencia de las adolescentes a los talleres. No obstante, esta selección implicó un *trade-off* respecto de la posibilidad de capturar adolescentes no escolarizadas - que suponen un grupo aún más vulnerable - a partir de la realización de la intervención en Centros de Atención Primaria de la Salud u otro tipo de centros comunitarios o vecinales que presentaban el desafío de no garantizar la continuidad de asistencia de las adolescentes.

Una serie de dificultades durante la etapa de puesta marcha en la provincia Jujuy llevó a la necesidad de realizar ajustes al diseño del piloto en un muy corto plazo para lograr su implementación. Estos ajustes incluyeron el cambio del ámbito de realización de la intervención: de escuelas a un centro vecinal. Pese a esto, no se logró garantizar la ejecución completa de la intervención en los términos que la misma había sido diseñada.

La experiencia resulta altamente relevante para obtener aprendizajes sobre innovación de políticas públicas basada en evidencia para la prevención de embarazo adolescente no intencional. Dado que es la primera experiencia en abordar esta cuestión a partir del enfoque CC en Argentina, existe un vacío de información acerca de cuáles son los factores que posibilitan u obstaculizan la introducción de innovaciones en este campo. Asimismo, de la revisión sistemática de 181 artículos y libros que tratan sobre innovación en el sector público, surge que la mayoría de los trabajos se centraron en innovaciones de proceso (47%), seguidas de productos o servicios (22%). Sólo el 4% se trató sobre innovaciones conceptuales. Esto

indicaría que las innovaciones conceptuales no han sido profundamente investigadas (De Vries, Bekkers, y Tummers, 2015, p. 14). Esta tesis busca contribuir a cubrir estos vacíos.

En concreto, la pregunta de investigación que esta tesis busca responder es: ¿Cuáles son los factores indispensables para la introducción de innovaciones en políticas públicas bajo el enfoque de CC para la reducción del embarazo adolescente en Argentina?

Para responder a este interrogante se realizará un estudio de caso sobre la experiencia de implementación de la intervención “Desafiando el Destino” en una de las tres provincias participantes del piloto que tuvo lugar entre los años 2017 y mediados del 2019. La provincia seleccionada es Jujuy debido a que fue la única en donde no se logró implementar la intervención que se pretendía testear³. Los múltiples obstáculos a los que se tuvo que enfrentar para intentar avanzar en su ejecución y los ajustes que se realizaron al diseño para intentar sortear estas dificultades proporcionan una gran fuente de información y riqueza para generar conocimiento sobre los aspectos a considerar al momento de introducir innovaciones en el sector público.

El objetivo general de esta tesis consiste en identificar y analizar cuáles son los factores que facilitan u obstaculizan la introducción de innovaciones en políticas públicas bajo el enfoque de CC para la reducción de embarazo adolescente a partir del estudio empírico de la experiencia de Jujuy. Para ello, se han definido los siguientes objetivos específicos: (i) describir el diseño original de la intervención; (ii) describir el proceso y resultados de implementación

³ En las provincias de Salta y Tucumán se pudo implementar la intervención siguiendo el diseño original y se pudo evaluar los resultados. En líneas generales, se observaron los siguientes resultados positivos: (i) mayor auto regulación, empatía, respeto, autonomía, autodeterminación y crecimiento de modelos mentales; (ii) cambio sobre las creencias vinculados a los roles de género tradicionales; (iii) mayor prevención del embarazo, utilización de servicios de salud, y asistencia escolar. Sin embargo, se observaron también algunos resultados inesperados u opuesto, o no resultados sobre las aspiraciones educativas y de trabajo y desarrollo menor sobre la autopercepción (World Bank, 2019).

en las provincias de Salta y Tucumán⁴; (iii) describir los ajustes al diseño original de la intervención para su implementación en Jujuy y el proceso de implementación en sí mismo; e (iv) identificar y analizar los factores que obstaculizaron el desarrollo de la intervención en Jujuy tanto en su versión original como ajustada, y cuáles posibilitan la implementación de una intervención de esta naturaleza.

Mi hipótesis de trabajo es que la capacidad de acción del organismo del Estado identificado como responsable de la implementación de la intervención es la condición habilitante imprescindible para posibilitar la introducción de innovaciones en el sector público. Las organizaciones que cuentan con una baja capacidad de acción (bajo nivel de empoderamiento), tienen menos espacio para innovar.

En primer lugar, se presentará el estado del arte del tema bajo estudio y seguido por el marco teórico empleado en esta tesis y la descripción de la hipótesis de trabajo. Luego, se presentará la metodología de trabajo, seguida por la descripción del enfoque conceptual de las CC y de la intervención Desafiando al Destino, su implementación en las provincias de Salta y Tucumán, y la experiencia de Jujuy. A continuación, se expondrán los principales obstáculos y condiciones habilitantes para la introducción de innovaciones en la materia. Por último, se presentarán las conclusiones y observaciones finales.

II. Estado del Arte

La tesis dialogará con dos cuerpos teóricos que abordan distintas dimensiones vinculadas a la capacidad del Estado de introducir innovaciones en políticas públicas. El primero trata sobre la innovación en el sector público y las fases de este proceso. El segundo refiere a la

⁴ Si bien la tesis no incluirá un análisis comparativo de las experiencias de Salta y Tucumán respecto de Jujuy, la descripción del proceso y resultados de implementación de las dos provincias se incluye para demostrar que fue posible aplicar el diseño original de forma exitosa en dos de las tres provincias.

capacidad del Estado para dar cumplimiento a los objetivos de políticas públicas, tanto desde una mirada que se focaliza en el interior de las organizaciones del Estado responsables por la implementación de las mismas, como otra, que contempla la interacción de éstas con otros actores y reglas externas.

A. Innovación en el sector público

El mundo actual está experimentando una serie de cambios a una velocidad sin precedentes en diversos ámbitos, entre ellos, en los desafíos que el sector público debe hacer frente. (OECD, 2016; *Australian Public Service Commission* [APSC], 2010). En este contexto, la capacidad de las organizaciones para innovar es un imperativo. Pero ¿Qué significa innovar? Si bien existe una gran riqueza de definiciones del término en la literatura⁵, fundamentalmente innovar significa generar y aplicar ideas (APSC, 2010, p. 3). Eggers, Singh, Goldsmith, y el *Ash Institute for Democratic Governance and Innovation* señalan que para que una innovación pueda ser considerada exitosa, es necesario que la nueva idea genere los resultados deseados (2009, p. 13). Por su parte, la OECD define a la innovación como el proceso de hacer cosas nuevas, pensar sobre cosas en una nueva forma, y organizar y trabajar con otros de nuevas formas (2016, p. 12).

En el sector público, las innovaciones son consideradas como un medio para mejorar la efectividad y la productividad de las políticas (OECD, 2016; APSC, 2010). El impulso a la introducción de innovaciones proviene de la necesidad de las organizaciones del sector público de dar respuestas efectivas frente a los cambios que se suceden en el ambiente en que operan. Las prácticas tradicionales fallan en entregar los resultados esperados o necesarios, y, por lo

⁵ Para una revisión sistemática de las distintas definiciones de Innovación en el Sector Público empleadas en 181 artículos y libros que tratan sobre el tema, ver De Vries, H., Bekkers, V., y Tummers, L. (2015). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.2638618.

tanto, surge una presión para mejorar el desempeño, alcanzar las expectativas cambiantes sobre lo que el gobierno debe hacer y construir confianza respecto de la capacidad de los gobiernos para responder a las necesidades de los ciudadanos. Estas presiones implican que las organizaciones del sector público necesitarán considerar enfoques innovadores para satisfacer las demandas que se posan sobre ellas (OECD, 2016; APSC, 2010).

Sin embargo, el proceso de innovación está caracterizado por una serie de oportunidades y riesgos que son más desafiantes para el sector público que para el privado. De acuerdo a ASPC (2010), las innovaciones presentan las siguientes características: (i) son experimentales y pueden ser riesgosas y disruptivas; (ii) los resultados de una innovación pueden ser inicialmente inferiores (o vistas de ese modo) a las soluciones actuales dado que toma tiempo y recursos superar el desempeño del status quo; (iii) se asocian con la conectividad y la colaboración; (iv) son anti jerárquicas dado que una nueva idea puede provenir de cualquier nivel dentro de la organización o de una fuente externa; (v) requiere tolerancia a la experimentación, y por ende, a la falla; y (vi) pueden ser transformadoras (que implica que sean disruptivas pero que a la vez conduzcan a grandes saltos de mejora) o incrementales (que llevan a mejoras continuas y a un crecimiento constante en la productividad).

De acuerdo a De Vries et al. (2015), existen distintos tipos de innovaciones que son importantes distinguir debido a que implican comportamientos innovadores diferentes por parte de las organizaciones que las aplican, poseen distintas características y su proceso de adopción es diferente. Estas se pueden agrupar en cuatro categorías: (i) de procesos: mejora de calidad o eficiencia de (o creación de) un proceso administrativo o tecnológico, (ii) de productos o servicios: creación de un nuevo producto o servicio, (iii) de gobernanza: desarrollo de nuevas formas y procesos para atender problemas sociales, y (iv) conceptuales: introducción de nuevos conceptos, marcos de referencia o nuevos paradigmas que ayudan a

repensar la naturaleza específica de un problemas y su posible solución. La innovación sobre la cual trata esta tesis es de tipo conceptual (introducción del nuevo paradigma de las CC a la problemática de embarazo adolescente) y de producto o servicio (desarrollo de un nuevo formato de talleres para el desarrollo de habilidades para la vida).

El proceso de innovación contiene diversas etapas. Varios autores han descrito este proceso con diverso grado de detalle. Por ej. Eggers et al. (2009) señala que el proceso se compone de cuatro etapas: la generación y descubrimiento de la idea, la selección de la idea, su implementación y difusión. La APSC (2010) agrega a este proceso, la etapa de sostenimiento de la innovación argumentando que el sector público, al carecer del beneficio como principal motivador como el sector privado, requiere asistencia y esfuerzo para mantener la innovación. Por su parte, la OECD (2016), describe al proceso como conformado por seis etapas, donde las diferencias centrales respecto del anterior se dan en la inclusión de la etapa de identificación acerca de dónde es necesaria la introducción de una innovación, y la instancia de evaluación de la intervención propuesta, resultando en un modelo más concreto y detallado al momento de estudiar un proceso de innovación particular. Es por eso, que la presente tesis sigue el marco conceptual sobre el Ciclo de Vida de la Innovación desarrollado por la OECD (2016) que será descrito en la sección siguiente.

B. Capacidad Institucional de las Organizaciones del Estado

La necesidad de las organizaciones del Estado por dar nuevas respuestas frente a los cambios que se suceden en el ambiente en que operan requiere que estas tengan capacidad para lograr el objetivo que se propongan.

En este contexto resulta oportuno introducir el concepto de capacidad institucional. Como bien señala Ospina (2002), este es uno de los tantos conceptos “blandos” en la literatura de la administración pública, el cual ha sido redefinido e interpretado de diversas formas a lo largo

del tiempo. Dicha autora señala que en general en la literatura el discurso sobre la capacidad institucional posee un carácter normativo donde lo que se busca es aumentar la capacidad del Estado a los efectos de poder avanzar hacia un desarrollo sostenible.

Durante la primera mitad de la década de los 80s, las intervenciones destinadas a mejorar la capacidad institucional se manifestaron por medio del concepto de fortalecimiento institucional, referido a las técnicas de reingeniería organizacional. De este modo, el foco fue puesto en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización, así como en a dar importancia a sus cuadros técnico-burocráticos. Las intervenciones buscaban solucionar problemas concretos de la organización (Ospina, 2002, p. 2). Como señala Rosas Huerta (2008), esta postura dirige su atención al interior del aparato estatal, ya que pone énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico burocráticos respecto de los grupos de interés, su entorno y sociedad. En esta línea también se encuentra Oszlak (2006) quien al analizar la dinámica interna de las organizaciones del Estado señala que, dado un determinado marco normativo, éstas emplean y combinan recursos, generando ciertas estructuras y patrones de comportamiento orientado al logro de un objetivo determinado.

Sin embargo, en la década de los 90s se produce un cambio de énfasis a partir del reconocimiento de la reducción la capacidad del Estado para responder a los problemas de la sociedad como consecuencia de la implementación de las reformas estructurales de primera generación⁶. En este contexto surge un nuevo consenso en la comunidad internacional sobre la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para avanzar hacia la agenda del desarrollo sostenible frente al entendimiento de que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar

⁶ De acuerdo a Oszlak (1999), las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central reducir el Estado. Este achicamiento tenía por detrás la eliminación de funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas ilegítimas.

bien a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social. La nueva aspiración en el cambio de siglo se convierte entonces en el “buen gobierno” (Grindle, 1997; Tendler, 1997).

En este contexto, el concepto que describe el intento de aumentar la capacidad es el de construcción de capacidad institucional (*capacity building*), el cual asume una visión más compleja y un enfoque sistémico que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre éstos (Ospina, 2002). Esta visión está en línea con lo propuesto por Acuña y Repetto (2009) quienes sostienen que los actores que influyen en las políticas de reducción de la pobreza actúan en diversos espacios políticos o subsistemas. Acuña y Repetto señalan que:

Estos espacios institucionales de interacción de actores constituyen las piezas o capas del rompecabezas cuya articulación define la capacidad político-institucional que sostiene la producción e implementación de las estrategias de reducción de la pobreza. Los subsistemas son, en definitiva, las arenas, tableros o juegos que estructuran la distribución de poder, las opciones y los incentivos en y frente a los que los actores despliegan sus estrategias (2009, p. 30).

III. Marco Teórico

En forma complementaria al marco teórico de la OECD sobre Ciclo de Vida de la Innovación (2016), esta tesis empleará el esquema analítico propuesto por Oszlak (2006) en “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas”, sumando la dimensión del vínculo del organismo estatal con el entorno conformado por varios niveles, actores e influencias propuesto

por Acuña y Repetto (2009) en “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”. La decisión de incorporar estos dos elementos se basa en que: por un lado, el esquema de Oszlak propone un articulación entre varios de los elementos que están incluidos en el marco de la OECD y la capacidad del Estado para alcanzar sus objetivos, aspecto que no está incluido en dicho marco. Este mayor detalle permite su operacionalización para el análisis del estudio de caso. Por otro lado, la dimensión político-institucional propuesta por Acuña y Repetto (2009) resulta pertinente para el caso bajo análisis dado el contexto federal de la Argentina, y la naturaleza intersectorial de la intervención que involucra las áreas de salud y educación. Esta dimensión otorga herramientas claves para entender la dinámica entre los diversos actores involucrados en la implementación de la intervención bajo estudio.

A. El Ciclo de Vida de la Innovación

El marco teórico sobre el Ciclo de Vida de la Innovación de la OECD (2016) describe las distintas etapas del ciclo y los principales elementos a considerar para que una innovación pueda suceder. A continuación, se presentan los principales elementos del mismo en forma resumida.

De acuerdo a este marco, el proceso de la innovación se compone de las siguientes etapas:

1. **Identificación del Problema:** Consiste en identificar cuando se requiere una nueva respuesta frente a un problema ya conocido.
2. **Generación de Ideas:** Refiere a la generación de diferentes ideas para abordar el problema identificado.
3. **Desarrollo de Propuestas:** Consiste en traducir esas ideas en una intervención que pueda ser implementada y evaluada.

4. Implementación del Proyecto: Refiere a la ejecución de la intervención.
5. Evaluación del Proyecto: Se busca analizar si la intervención innovadora alcanzó su objetivo.
6. Difusión de lecciones: Se utiliza lo aprendido para informar otros proyectos y analizar como la innovación puede ser extrapolada a otros ámbitos.

Gráfico 1. – Ciclo de Vida de la Innovación



Fuente: OECD 2016

El punto de partida del proceso de innovación es la identificación del problema que requiere una respuesta innovadora. Un aspecto central para facilitar el proceso de innovación es que no existan dudas sobre la necesidad de innovar. De lo contrario, las dificultades inevitables asociadas a la introducción de cambios van a ser mucho mayores, haciendo aún más complicadas las restantes etapas del proceso. Asimismo, el aprendizaje asegura que la innovación se diseñe teniendo en cuenta las necesidades y contexto de la organización y se adapte a ella y a su entorno (OECD, 2016, p. 3).

Este proceso de aprendizaje para la innovación depende de un conjunto de factores que deben analizarse en forma escalonada, y pueden ser considerados tanto a nivel organizacional como individual:

1. Condiciones habilitantes: Refieren a aquellas condiciones que incentivan a las organizaciones e individuos a pensar y permiten desafiar el status quo.
2. Canales de aprendizaje: Refiere a los canales a través de los cuáles las organizaciones e individuos acceden a las nuevas formas de pensar y conocimiento y a los cambios sobre las formas de operar.
3. Herramientas: Comprende los instrumentos que contribuyen a revelar los supuestos vigentes, permitiendo visibilizar la brecha entre la situación actual y la deseada, y poder reflexionar sobre cómo cerrarla (OECD, 2016, p. 4).

Las condiciones habilitantes, se pueden desagregar del siguiente modo:

1. Propósito: Refiere a tener un entendimiento cabal sobre el propósito o misión de la organización que puede tener un rol fundamental en el proceso de innovar, dado que brinda el motivo de por qué vale la pena experimentar (OECD, 2016, p. 33).
2. Apertura: Hace referencia a estar abierto a diferentes perspectivas, ideas y experiencias, lo que incluye estar dispuesto a no saber, cometer errores y fallar, aprender cosas nuevas, a la incertidumbre y la ambigüedad y al cambio (OECD, 2016, p. 37-38). También incluye valorar la diversidad en términos de personas, información, habilidades y aptitudes, antecedentes, creencias, perspectivas y tolerancia al riesgo. (OECD, 2016, p. 36). Por último, también implica tener orientación al servicio para entender las necesidades de las personas que se busca ayudar (OECD, 2016, p. 40).

3. **Habilidad de Absorción:** Refiere a tener la habilidad de apreciar y entender nuevas experiencias, visiones e ideas. Tener tiempo para reflexionar sobre esto e integrarlo con lo que las organizaciones ya saben sobre un determinado fenómeno (OECD, 2016, p. 41).

4. **Tolerancia al riesgo y a la falla.** Dada la imposibilidad de conocer de antemano el resultado de algo que no se hizo nunca, las innovaciones son inciertas e impredecibles. Esto genera cierta incomodidad en el sector público que requiere de previsibilidad, rendición de cuentas y estandarización de servicios y resultados entre sistemas. Si bien el proceso de aprendizaje para gestionar los riesgos y reducir la incertidumbre contribuye a su reducción, cada organización debe evaluar cuál es el nivel de riesgo que los referentes políticos y las partes interesadas están dispuestos a tolerar (OECD, 2016, p. 44-45).

5. **Capacidad:** Esta incluye:

- a. **Liderazgo.** Dado que la innovación consiste en desafiar el status quo, esta depende en gran medida de la existencia de líderes, tanto en el sentido de contar con una posición de autoridad, como en ser el guía de hacer nuevas cosas y mostrar qué es lo que es posible hacer (OECD, 2016, p. 35).
- b. **Empoderamiento.** Este aspecto refiere al grado de autonomía que cuenta el personal dentro de una organización para poder trabajar con otros sobre una determinada problemática, desarrollar ideas, experimentar, actuar sobre lo que aprendieron y hacer el caso para impulsar el cambio. Las organizaciones en donde se deben atravesar rígidos procesos de control para permitir la introducción de una innovación, ven reducida la posibilidad de ocurrencia de estas últimas en su interior (OECD, 2016, p. 39-40).
- c. **Infraestructura y procesos.** Incluye la gestión de recursos humanos, de las finanzas y de las compras y adquisiciones, y la existencia de sistemas, tecnologías y procesos (OECD, 2016, p. 42).

d. El entendimiento acerca de cómo funcionan los distintos sistemas y cómo estos se interrelacionan con otros es clave para entender la necesidad de una respuesta innovadora (OECD, 2016, p. 46).

6. Factor -X: Reconocer que cada organización es diferente y que va a necesitar evaluar su propio contexto y necesidades para la innovación. En particular, este factor hace referencia a aquello que es específico del contexto operativo de la organización (OECD, 2016, p. 46).

Adicionalmente a las condiciones habilitantes, para que una innovación tenga lugar es importante que las organizaciones cuenten con canales que las pongan en contacto con fuentes constantes de nueva información y conocimiento que está siendo generado en el mundo. Existen diferentes tipos de canales, entre los cuales se encuentran: gestión del conocimiento y aprendizaje y desarrollo, movilidad del personal, benchmarking y escaneo ambiental, datos, socialización, quejas y comentarios, redes, innovación abierta, responsabilidad, evaluaciones, procesos políticos y crisis (OECD, 2016, p. 4-5).

Por último, el modelo propone una serie de herramientas que tienen como objetivo ayudar con el proceso de identificación y aprendizaje de problemas y cómo comenzar a responder. Para ello estas herramientas buscan aclarar intenciones, hacer suposiciones explícitas y construir un entendimiento compartido, evitar saltar a conclusiones, conectarse con otros, experimentar y reducir el costo de fallar y proponer un replanteo del problema. Entre las principales herramientas se pueden mencionar los laboratorios de innovaciones, aprendizaje de pares, pensamiento sistémico, pensamiento de diseño, escaneo de horizonte, reflexiones sobre el comportamiento, etc. (OECD, 2016, p. 4-5).

Más allá de estos tres factores que favorecen el aprendizaje para la innovación, la realidad es que, por definición, la innovación significa cambiar cómo están las cosas y, por lo tanto, ir en contra del orden establecido. Por lo tanto, es de esperar que surjan resistencias o barreras.

Algunas de las barreras que pueden aparecer se asocian con la existencia de competencia por parte de quienes realizan las actividades en forma tradicional o con cierto escepticismo sobre la necesidad de una respuesta innovadora o la forma que esta debe tomar (OECD, 2016, p. 12).

La APSC (2010) describe en forma detallada cuáles son las barreras a la innovación en las distintas etapas del proceso. Si bien las etapas consideradas por la APSC difieren ligeramente de las incluidas bajo el marco de la OECD (2016)⁷, el detalle de las mismas resulta de gran utilidad al momento de analizar un caso concreto.

Tabla 1 – Barreras a la Innovación en el Sector Público

Barreras	Generación	Selección	Implementación	Sostenimiento	Difusión
Riesgo	X	X	X	X	X
Corto Placismo	X	X	X	X	X
Falla de Liderazgo	X	X	X	X	X
Políticas y Procedimientos	X	X	X	X	X
Eficiencia y Recursos	X	X	X	X	X
Oposición Externa	X	X	X	X	X
Habilidades y Movilidad	X	X	X	X	
Innovaciones fallidas	X	X	X		
Requerimientos de Adquisiciones	X	X			
Reconocimiento y Devolución	X	X			
Medición e Impacto	X			X	X
Condiciones de empleo heterogéneas	X				
Falta de un Campeón		X	X	X	X
Escrutinio		X	X	X	X
Política		X	X		
Jerarquía		X	X		
Silos		X	X		
Legislación		X	X		
Rendición de Cuentas			X	X	
Resistencia			X	X	
Rechazo a dejar ir			X		
Sostenimiento de la innovación				X	
Identificación de factores exitosos				X	X

⁷ Las principales diferencias se vinculan a qué la APSC no incluye las etapas vinculadas a la identificación del problema, desarrollo de la propuesta y su evaluación incluidas en el marco de la OECD (2016) e incorpora las vinculadas a la selección de la idea y su sostenimiento en el tiempo.

Fuente: (APSC, 2010, p. 30)

B. La dinámica interna y externa de las organizaciones del Estado

De acuerdo al esquema analítico presentado por Oszlak (2006) en “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas” la dinámica interna de la burocracia estatal se analiza a partir de tres dimensiones: marco normativo, arreglos estructurales y patrones de comportamiento. De acuerdo al autor, estas tres dimensiones, junto con el contexto en el cual se desenvuelven las organizaciones y los recursos que poseen, afectan la productividad de las mismas. Esta última es definida como “la capacidad de la burocracia de generar valor público” (p. 8). Por un lado, ella hace referencia a la efectividad, es decir en la medida en que alcanza un objetivo, y por el otro, a la eficiencia, entendida como la obtención de un producto a partir de la menor cantidad de insumos (Oszlak, 2006, p. 8).

Según Oszlak (2006) la burocracia es caracterizada como:

Un sistema de producción formalmente investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales. En sintonía con su esquema normativo, la burocracia emplea recursos (...) y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos (...), de alguna manera, relacionados con sus metas y objetivos. La naturaleza del esquema normativo, la forma en que los recursos se estructuran, su volumen y calidad, generarán ciertos patrones de comportamiento que a su vez pueden afectar la cantidad y calidad de los productos obtenidos. (p. 8)

A partir de la definición de Oszlak (2016) de política pública como “la secuencia de posiciones tomadas por instituciones gubernamentales y burocráticas (...) que actúan en nombre del estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública” (p. 6), y de las burocracias como “la expresión material del Estado -percibido como un aparato

institucional concreto- y el brazo ejecutor que implementa sus políticas” (p. 13), se sigue que el análisis de la implementación de una política pública debe ir acompañado del análisis de la burocracia que la ejecuta. En particular, este análisis debe comprender cuál es la capacidad de dicha burocracia para implementar la política de modo tal de alcanzar los objetivos planteados.

A continuación, se presenta un breve detalle de los elementos principales del esquema:

i. Contexto: el esquema supone que la forma que adopta el aparato estatal y su rendimiento están vinculados con los aspectos políticos y sociales propios del ambiente en el que se desenvuelven. Los aspectos a considerar son la agenda de políticas existente y las características de la estructura social en el momento objeto de estudio (Oszlak, 2006, p. 8-9).

ii. Recursos: Los aspectos a considerar bajo esta dimensión de análisis incluyen las características de los distintos tipos de recursos utilizados, en términos de cantidad, capacidad, maleabilidad, si son adecuados o no y su capacidad de combinarse con otros recursos a la luz del objetivo buscado. De esta forma:

El aparato estatal puede concebirse como un sistema de producción que combina sus recursos mediante formas y proporciones variadas, definiendo de esta forma una determinada “función de producción” destinada a lograr una particular “función de objetivos”. Visto en términos presupuestarios, esto significa que la posibilidad de conseguir ciertos niveles de productividad dependerá, en parte, de la asignación de adecuadas combinaciones de personal, bienes materiales (infraestructura) y servicios, alineadas con los fines perseguidos que, en definitiva, son expresados en ciertos objetivos específicos. (Oszlak, 2006: 9)

iii. Normas: El modo en que se combinan los recursos está guiado por una serie de normas que definen principios de acción y brindan herramientas que garanticen que el accionar de los

aparatos estatales se corresponda con dichos principios. Este sistema comprende tres tipos de mecanismos a través de los cuales las normas más genéricas y vagas se van convirtiendo en directivas más claras y precisas. Mientras que el primer mecanismo busca garantizar la correspondencia entre lo que produce el aparato estatal, lo que demanda la sociedad y lo que se ha definido como objetivo de la institución, el segundo y el tercero son más instrumentales. El segundo refiere al mecanismo por el cual las directrices genéricas son traducidas en políticas y planes, para lo cual se requieren una serie de instrumentos más operativos, como por ejemplo las políticas de asignación de recursos. El tercer mecanismo refiere al esquema de sanciones para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales y los procedimientos determinados a tal fin (Oszlak, 2006, p. 10).

iv. Estructuras. La capacidad de las agencias burocráticas de generar valor público depende de las características de sus arreglos estructurales en relación al grado de diferenciación estructural y especialización funcional y su nivel de dependencia respecto de otras unidades. El grado de diferenciación estructural refiere a en qué medida “la estructura se desagrega en términos de unidades relativamente autónomas y la estratificación resultante”. El grado de especialización funcional refiere a “la especificidad técnica requerida a nivel operacional y el esquema de división del trabajo resultante (o estructura gerencial)”. Por último, el grado de interdependencia refiere a la “la medida en que la efectividad de cualquier unidad organizacional se subordina a, o depende de, el desempeño de otras unidades” (Oszlak, 2006, p. 10).

Cuanto más diferenciadas, especializadas e interdependientes sean las agencias burocráticas, más compleja será la dinámica estatal y mayor será la necesidad de contar con mecanismos de coordinación. En este contexto, la existencia de objetivos comunes

complementarios entre agencias facilita la articulación y cooperación entre las mismas (Oszlak, 2006, p. 10).

v. Comportamiento. El comportamiento de los empleados públicos depende de los recursos disponibles, de los arreglos estructurales y del marco normativo en el que estos se desenvuelven. Este comportamiento repercute en la productividad de las agencias burocráticas. Como señala Oszlak (2006):

Después de todo, es la actividad de seres humanos, manifestada en su comportamiento, lo que determina el nivel y la calidad de los productos resultantes de su acción organizada. Así pues, la eficiencia y efectividad de la actividad burocrática dependerá, en un sentido inmediato, de las conductas de los empleados públicos, pero tal conducta estará simplemente exteriorizando el conjunto de variables contextuales, normativas y estructurales que estimulan ciertas percepciones, generan actitudes y determinan orientaciones diferenciadas hacia la acción. (p. 12).

Para considerar la dinámica externa con otros actores pertenecientes a otros niveles y/o sectores se considerará el concepto de capacidad político institucional introducido por Acuña y Repetto (2009), el cual refiere a la capacidad de estos actores de articular e influir sobre los espacios institucionales de interacción en los que se mueven los distintos actores involucrados en la implementación de una intervención.

IV. Hipótesis

Como se mencionó en la introducción, mi hipótesis de trabajo es que la capacidad de acción del organismo del Estado identificado como responsable de la implementación de la intervención es la condición habilitante imprescindible para posibilitar la introducción de innovaciones en el sector público. Siguiendo al marco teórico del Ciclo de Vida de la

Innovación (OECD, 2016), las organizaciones que cuentan con una baja capacidad de acción (bajo nivel de empoderamiento), tienen menos espacio para innovar. Según Oszlak (2006) esta capacidad depende del marco normativo, arreglos estructurales y patrones de comportamiento del organismo del Estado en cuestión, la cual a su vez se ve afectada por el contexto en el que esta se desenvuelve y los recursos con los que cuenta. En este sentido, el análisis del contexto político-institucional del lugar en donde se pretende implementar la innovación de política pública junto con el análisis del organismo del Estado que se pretende que implemente la misma resulta un factor central en la etapa de diseño de la intervención. Esto es aún más relevante en un país federal como la Argentina, en donde la provisión de los servicios de salud y de educación es responsabilidad de las provincias. En el caso particular de esta tesis, y dado que el diseño suponía que el actor clave para lograr el dictado de los talleres eran las escuelas, había una suposición implícita acerca del nivel autonomía escolar el cual se suponía alto. A los efectos de la operacionalización de la hipótesis, se considerará como proxy de la capacidad de acción de la escuela el nivel de autonomía escolar entendida como la capacidad de estas últimas, en cabeza de sus directores, de decidir acerca de las intervenciones que se pueden desarrollar en el ámbito de las instituciones a su cargo. Entonces, en términos operativos, mi hipótesis es que la baja autonomía escolar de los directores de escuelas para decidir sobre nuevos proyectos al interior del establecimiento educativo, constituyó un obstáculo central para la introducción de una innovación como la estudiada en esta tesis.

V. Metodología de Trabajo

A los efectos de contrastar la hipótesis mencionada en la sección anterior, se buscará indagar acerca de cuáles fueron los obstáculos principales que explican lo sucedido en la provincia a partir del análisis de la experiencia de implementación de la intervención y de las

opiniones de los informantes claves recabadas a través de entrevistas realizadas en el marco de esta tesis las cuales serán analizados a la luz del marco teórico propuesto.

Para ello se realizará un estudio de caso de la implementación de la intervención “Desafiando el Destino: Promoción de objetivos de vida y prevención de embarazos no intencionales entre las adolescentes de comunidades vulnerables en Argentina” en la provincia de Jujuy que tuvo lugar entre los años 2017 y mediados del 2019. Este periodo incluye las etapas de diseño, implementación y evaluación de la intervención.

Se trata de un estudio descriptivo y exploratorio realizado a partir de un abordaje metodológico cualitativo. En primera instancia, éste comprende una revisión y análisis documental a los efectos de describir el diseño original de la intervención y los ajustes posteriores introducidos al mismo, y el proceso y resultados de la implementación según el diseño original en Salta y Tucumán y la versión ajustada en Jujuy. Para ello, se emplearán fuentes de información tanto primarias como secundarias. Entre las primeras se encuentran los registros de asistencia a los talleres en Jujuy, Informes/Evaluaciones semiestandarizadas elaborados por la facilitadora de los talleres (tallerista), los protocolos de investigación de la intervención presentados a los Comité de Ética de las provincias y los resultados alcanzados de implementación en cada una de las provincias objeto del estudio. Entre las segundas se encuentran los informes intermedios y de avance realizados por el equipo del Banco Mundial en el marco de la intervención.

A los efectos de esta tesis, es válido aclarar que el diseño original⁸ de la intervención se define como aquel acordado entre el Programa Sumar del MSN y el Banco Mundial, y que

⁸ Este diseño presenta algunas diferencias respecto del cual fuera presentado por el equipo del Banco Mundial a los efectos de la obtención de una donación con fondos proporcionados por el *Umbrella Facility for Gender Equality* (UFGE) que posibilitó la evaluación del piloto. (World Bank, 2017)

fuera presentado para validación y aprobación por parte de los Comité de Ética de cada una de las provincias participantes y del MSN.

En segunda instancia, se realizó una serie de entrevistas semiestructuradas a informantes claves orientadas a: (i) describir el proceso de articulación entre los diferentes actores involucrados en la implementación de la intervención; y (ii) la identificación de los factores que posibilitaron u obstaculizaron la misma.

La entrevista semiestructurada a informantes claves se utilizó como técnica de recolección de información primaria. El informante clave es “un interlocutor con amplio conocimiento acerca del medio o problema de estudio, posee competencias sociales y culturales específicas y participa de la realidad abordada desde una posición jerárquica y socialmente reconocida” (Gamallo y Kalpschtrej, 2015, p. 71). A los fines de la presente tesis, se distinguen tres categorías de informantes que legítimamente pueden ser identificados como quienes detentan “saberes” relevantes en relación a la implementación de la intervención: (i) decisores gubernamentales tanto a nivel nacional, provincial y municipal y sus correspondientes empíricos que son funcionarios del MSN, del Ministerio de Salud y del Ministerio de Educación de la provincia de Jujuy, y de la Municipalidad de San Pedro de Jujuy; (ii) los propulsores y evaluadores de la intervención: funcionarios del Banco Mundial; y (iii) los técnicos nacionales, provinciales y municipales de los organismos estatales involucrados durante alguna fase de la implementación de la intervención.

Para la conformación de la muestra de informantes claves a ser entrevistados se optó por un diseño muestral de carácter “teórico o intencional” en donde el criterio sustantivo se basó en el carácter potencial del aporte de información significativa de cada informante a los

propósitos del estudio. En cuanto al tamaño de la muestra, el número de informantes siguió el criterio de saturación teórica⁹.

Finalmente, se realizaron unas 14 entrevistas entre el 2 de julio y 15 de julio de 2019. La duración de las mismas varió en un rango de entre 15 y 55 minutos, aunque su mayoría tuvo una duración promedio de 30 minutos. Cada entrevista, previa conformidad del entrevistado, fue registrada en archivos de sonido y desgrabada para su análisis. El tipo de análisis efectuado fue de contenido en base a transcripción literal.

Durante las entrevistas se recolectó información a partir de un conjunto de preguntas generales que permitan rastrear uniformidades y diversidades generando “categorías” y “propiedades” dentro del campo de análisis abordado. Esas preguntas fueron consistiendo la relevancia teórica de la indagación, a la luz del marco teórico y estado del arte dentro del tema de referencia, así como de las opiniones recogidas.

Las dimensiones de análisis abordadas a través de las entrevistas fueron las siguientes: (i) rol del informante clave en el desarrollo de la intervención; (ii) análisis contextual, (iii) articulación entre el Banco Mundial y los distintos niveles del Estado Argentino; (iv) articulación intersectorial; y (v) factores posibilitadores y obstáculos a la implementación.

El método analítico se basó en la codificación abierta (o axial) seguida de una codificación selectiva. La primera implica un análisis intensivo de todas las categorías y propiedades que emergen de los propios datos, mientras que la segunda refiere a la reducción de categorías y

⁹ Según Taylor y Bogdan (1986):

En el muestreo teórico el número de `casos´ estudiados carece relativamente de importancia. Lo importante es el potencial de cada `caso´ para ayudar al investigador en el desarrollo de comprensiones teóricas sobre la vida social. Después de completar las entrevistas con varios informantes, se diversifica deliberadamente el tipo de personas entrevistadas hasta descubrir toda la gama de perspectivas de las personas en las cuales estamos interesados. Uno percibe que ha llegado a ese punto cuando las entrevistas con personas adicionales no producen ninguna comprensión auténticamente nueva. (p. 108)

propiedades que den cuenta del del fenómeno bajo estudio (Gamallo et al., 2015, p. 71). Asimismo, se siguió la teoría fundamentada (“grounded theory”) de Glasser y Stauss (1967) a los efectos de generar teoría a partir de las categorías emergentes.

Un aspecto importante a tener en cuenta es el dualismo entre los problemas que provienen del sistema social versus aquellos que se vinculan con la agencia humana. Esta distinción ha sido foco del debate teórico entre los estudiosos de las Ciencias Sociales, el cual excede ampliamente el alcance de esta tesis. No obstante, esta distinción es relevante a los fines metodológicos de la misma dado que al momento de analizar los resultados de las entrevistas fue necesario mantener esta distinción para capturar las reflexiones vinculadas con aspectos más sistémicos en contraposición con aquellos que referían a la capacidad de los actores para alcanzar un determinado fin en el marco de un determinado contexto sistémico. Por una parte, los sistemas públicos de salud y educación provinciales fueron objeto de reflexión durante las entrevistas como “configuraciones objetivas, entidades dadas, unos conjuntos de pautas de interrelación institucionalizadas y objetivadas en una serie más menos articulada de agencias estatales y no estatales con diferentes funciones y competencias asignadas” (Gamallo et al., 2015, p. 4).

Por otra parte, a partir de la definición de agencia humana, entendida como “la capacidad autónoma que tienen los sujetos sociales de construir su propia vida e influir en procesos sociales en los cuales participan en interacción con otros sujetos” (Sautú, Boniolo, Dalle, y Elbert, 2005, p. 44), se indagó acerca de la capacidad de los distintos actores para influir sobre los sistemas en los cuales se desenvuelven.

En el Apéndice Metodológico del Anexo 1, se presenta la guía de entrevistas semiestructuradas, el listado de informantes clave, identificando la categoría de informante, el organismo al cual pertenecen y la fecha de realización de la entrevista.

VI. Desarrollo

A. Un nuevo paradigma en políticas públicas: Las Ciencias del Comportamiento (CC)

La innovación estudiada en esta tesis refiere a la introducción del nuevo paradigma de las Ciencias del Comportamiento (CC) para tratar de contribuir a resolver el problema del embarazo adolescente y que inspiró el desarrollo de talleres para el desarrollo de habilidades para la vida siguiendo este enfoque. Por ello, en esta subsección se presentarán los grandes lineamientos de este enfoque.

La Ciencia del Comportamiento (CC o *Behavioural Insights*) es un enfoque para la formulación de políticas públicas que se basa en lecciones provenientes de las ciencias del comportamiento y sociales, incluyendo la toma de decisiones, psicología, ciencia cognitiva, neurociencia y comportamiento organizacional y grupal (OECD, 2017, p.3). A diferencia de las políticas públicas tradicionales, las que aplican las CC siguen un enfoque de tipo inductivo basado en la experimentación y pruebas, a través de pilotos, y utilizan bases teóricas psicológicas. La CC desafía los supuestos sobre comportamiento racional de los ciudadanos y las empresas, y utiliza estos hallazgos para informar políticas y regulaciones (OECD, 2018a, p. 6).

Los paradigmas tradicionales de política pública tienden a basarse en modelos para comprender el comportamiento humano que no tienen en cuenta las limitaciones en la forma en que los individuos y los grupos procesan la información y toman decisiones. Bajo estos modelos el comportamiento es entendido como el resultado de la deliberación y toma de decisiones racional por parte de agentes con atención ilimitada, fuerza de voluntad y capacidad de ver al mundo tal cual es. Los problemas de comportamiento son conceptualizados como el resultado de la falta de información, la ausencia de actitudes o la falta de incentivos y motivación suficientes. En consecuencia, persiguen un cambio de comportamiento al

proporcionar las razones racionales para la acción, como información (campañas informativas), presentar y argumentar el caso (campañas de persuasión), proporcionar incentivos (alivio, rebajas, impuestos, tarifas y multas) y reglamentación legal (Prescripciones y prohibiciones formalizadas sancionadas por ley) (OECD, 2018a, pág. 39-40). El resultado puede ser políticas menos efectivas ya que reflejan comportamientos asumidos que distan de los reales.

La CC proporciona un paradigma alternativo para comprender mejor por qué las personas actúan como lo hacen y crear políticas públicas más efectivas. Estas ideas tienen en cuenta los límites y los sesgos sistemáticos que afectan la atención humana, la capacidad epistémica, la toma de decisiones y la autorregulación y las capacidades (OECD, 2018a, p. 4). En efecto, este enfoque da cuenta que los seres humanos piensan automáticamente, socialmente (hacen lo que el resto hace o lo que esperan de ellos) y lo hacen a través de modelos mentales fundados sobre creencias e ideas preconcebidas (*World Bank, 2015a*).

Existen varios marcos y reportes de la CC¹⁰ que describen las mejores prácticas, pruebas de conceptos y estándares metodológicos relacionados con la formulación de políticas públicas basadas en las CC. A continuación, se describe el marco BASIC que tiene como objetivo proporcionar a los hacedores de políticas con las herramientas, métodos y guías éticas desde el inicio al final del ciclo de las políticas públicas.

El proceso BASIC comienza considerando el contexto para entender el entorno político, institucional y político donde se espera que tenga lugar la iniciativa potencial. Este análisis incluye: (i) el contexto político, en relación a la medida en que los líderes políticos son conscientes del uso de CC y se les ha informado sobre sus aplicaciones reales y potenciales;

¹⁰ Para un resumen de los marcos principales de las CC, ver OECD (2018a). *Basic Toolkit and Ethical Guidelines for Policy Makers*, OECD Publishing, Paris.

(ii) contexto institucional, incluida la identificación del organismo en dónde se anidaría la intervención y la coordinación con departamentos e instituciones claves que podrían contribuir y beneficiarse de una iniciativa basada en CC; y (iii) contexto de políticas, con especial atención a las iniciativas de políticas en curso y a la medida en que un enfoque basado en CC pueda informar las políticas existentes (OECD, 2018a, p. 6).

Luego, considera los principios claves de un enfoque basado en la evidencia para la formulación de políticas. Esto incluye: (i) definición del problema, (ii) la identificación del objetivo de política que la iniciativa podría ayudar a lograr, (iii) la identificación de los datos e información necesaria para definir el problema y diseñar una solución, (iv) perfilar posibles intervenciones, y (v) considerar los posibles impactos de la intervención (OECD, 2018a, p. 7).

Para ello, BASIC se basa en las siguientes cinco etapas que guían la aplicación de CC a cualquier problema de política dado:

1. Comportamiento: tiene lugar durante la etapa inicial de aplicación de CC del ciclo de políticas para identificar la existencia de problemas de comportamiento versus problemas sistémicos;

2. Análisis: se ocupa del análisis de los comportamientos identificado como problemático a la luz del enfoque de las CC;

3. Estrategias: proporciona pautas para que el hacedor de políticas identifique, conceptualice y diseñe estrategias basadas en CC a partir de los hallazgos provenientes de las etapas 1 y 2;

4. Intervención: proporciona métodos básicos para diseñar y evaluar sistemáticamente la eficacia y el recibimiento de las intervenciones de CC;

5. Cambio: proporciona a los hacedores de políticas herramientas para: (i) verificar si los supuestos iniciales y los factores contextuales han evolucionado antes de implementar una intervención basada en CC; y (ii) producir planes de implementación, escala, monitoreo, evaluación, mantenimiento y difusión de aplicaciones (OECD, 2018a, p. 7).

1. Las Ciencias del Comportamiento en políticas públicas de salud

Si bien en los últimos años la aplicación del enfoque de las CC a las políticas públicas en salud se ha expandido, su aplicación al tema de salud sexual y reproductiva es limitada, y aún más en el caso de prevención de embarazo adolescente. El Reporte de la OECD sobre “*Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*” [Ciencias del Comportamiento y Políticas Públicas: Lecciones de Alrededor del Mundo] (2017), constituye la primera revisión global de la aplicación del enfoque de CC en políticas públicas. Incluye 129¹¹ estudios de casos provenientes de 23 países miembros y socios de la OECD y dos organismos internacionales. De ellos, aproximadamente el 15% corresponde a salud y seguridad, siendo el segundo sector con mayores casos de aplicación del enfoque (el primer puesto es ocupado por productos financieros con un 23%). La mayoría de estos casos de estudios se enfoca en la promoción de estilos de vida saludable para la prevención de Enfermedades No Transmisibles y/o de sus Factores de Riesgo (47%). No obstante, sólo el 11% está vinculado a temas de salud sexual y reproductiva y sólo el 5% tiene alguna vinculación con la prevención de embarazos.

A continuación, se describen brevemente los dos casos de estudios que abordan temas de salud sexual y reproductiva en el Reporte y las principales barreras identificadas para la introducción de las CCs. Estos son los casos de: (i) “Incrementando la Utilización de condones

¹¹ El Reporte recibió información sobre 159 estudios de caso. Sin embargo, sólo contó con información completa a los efectos del análisis comparativo para 129.

en Zambia rural”; y (ii): “Promoviendo estilos de vida saludables a través de un juego de riesgo de HIV basado en computación”.

El caso de estudio de Zambia rural tenía como objetivo responder por qué la demanda de condones era tan baja en los países en desarrollo pese a una larga historia de campañas de marketing social, especialmente en las áreas rurales e identificar cuáles eran las barreras para su adquisición. Los principales resultados indicaron que: (i) la población rural está dispuesta a pagar por condones, pese a la provisión gratuita de los mismos en los centros de salud; (ii) los costos de transporte y el precio de los condones son barreras importantes; (iii) el perfil de los compradores eran principalmente hombres (solo el 15% eran mujeres), más jóvenes, educados, con menos niños y con mayor probabilidad de ser en comparación con aquellos que accedían a los condones en las clínicas de salud. Como resultado general, el modelo de utilizar agentes comunitarios como agentes de venta de anticonceptivos resultó en un modelo prometedor para aumentar su utilización en las zonas rurales. Las principales barreras identificadas para la introducción de las CC fueron: (i) el escepticismo sobre la efectividad de la manipulación subliminal del comportamiento; y (ii) dudas sobre la ética de la intervención (OECD, 2017, p. 271-273).

El caso de la promoción de estilos de vida saludables a través de un juego computarizado sobre riesgo de contraer HIV tenía como objetivo testear si esta aplicación mejoraba el entendimiento sobre la relación entre riesgo de HIV y edad entre los adolescentes de Sudáfrica. Los resultados del experimento indicaron que jugar a un juego corto sobre el riesgo de HIV en forma repetida y con devolución inmediata genera una sustantiva mejora en la precisión de las percepciones sobre la relación entre el riesgo de contraer HIV y la edad en la población objetivo del estudio en comparación con la información equivalente pero proporcionada bajo el enfoque tradicional (OECD, 2017, p. 252-255).

Si bien no es posible señalar barreras específicas a la introducción del enfoque de CC al área de salud, el Reporte de la OECD (2017) identifica algunas en forma general a partir de los resultados de la encuesta sobre los 129 casos de estudio analizados. De acuerdo a esta última, se observó alguna oposición o crítica a la introducción del enfoque de las CC en el 22% de los casos (sobre un total de 60 organismos que respondieron la encuesta). Los principales tipos de oposición provinieron del interior de las organizaciones y se vincularon principalmente con la resistencia al cambio por parte de las organizaciones, aunque también surgieron preocupaciones en relación a la efectividad de este enfoque y si es apropiado para abordar problemas complejos. Ni la falta de recursos ni las preocupaciones éticas fueron identificadas como barreras para la aplicación de este enfoque (OECD, 2017, p. 34-36).

B. Racional de la Introducción del Enfoque CC a la Prevención del Embarazo

Adolescente

Argentina desde el año 2002 ha venido implementando una serie de políticas públicas con el objetivo de reducir el embarazo adolescente que seguían el enfoque tradicional. Estas tenían como objetivos generales, por un lado, la provisión de información sobre salud sexual y reproductiva tanto en el ámbito de la educación formal como de la salud y la remoción de obstáculos al acceso de esta información; y, por el otro la provisión de los medios necesarios para poder ejercitar la planificación familiar a través de la provisión de consejerías en salud sexual y reproductiva y el acceso gratuito a métodos de anticoncepción¹².

¹² A continuación se listan las principales leyes y programas creados desde el 2002: Ley N° 25.673 a través de la cual se crea el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable (2002); Ley N° 25.584 que prohíbe en los establecimientos oficiales de educación pública de todo el país impedir el inicio o continuidad del ciclo escolar a alumnas embarazadas (2002); Ley N° 26150 de Educación Sexual Integral (2006) que da creación al Programa Nacional de Educación Sexual Integral; Ley N° 26206 de Educación Nacional (2006) que extiende los años de educación obligatoria en Argentina hasta la finalización de la educación secundaria; Ley N° 26.485 de Protección Integral para prevenir, sancionar o erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (2009); Creación del Programa de Salud Integral en la Adolescencia (2007); y Creación del Plan Nacional de Disminución del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) (2017)

Sin embargo, luego de 16 años no se ha visto una reducción del embarazo adolescente pese a la mayor disponibilidad de información y acceso a métodos anticonceptivos (MSAL et al., 2016). En este contexto, surge la idea de desarrollar una intervención utilizando el enfoque de las CCs que complemente las políticas tradicionales y traccione una mejora en la prevención del embarazo adolescente.

En Argentina el 69% de las adolescentes madres atendidas en el sector público no planificó su embarazo (UNICEF, s.f.). La evidencia internacional indica que un factor determinante de la maternidad temprana¹³ es la deserción escolar y la falta de aspiraciones laborales y educativas. En la misma línea, en Argentina los determinantes principales de la maternidad temprana son la pobreza y en particular la situación educativa de las adolescentes (Binstock y Gogna, 2015). La evidencia indica que la deserción escolar duplica las chances de ser madre (Binstock, 2016) y que, en general, las adolescentes ya están fuera del sistema escolar cuando quedan embarazadas. La asistencia escolar no sólo retrasa la iniciación sexual sino que aumenta las chances de que ocurra utilizando métodos anticonceptivos (Binstock et al., 2015). Otro aspecto clave que afecta la maternidad, en particular, la temprana, es el conocimiento, acceso y uso de anticonceptivos eficaces. En Argentina, si bien prácticamente todas las adolescentes conocen al menos un método anticonceptivo, esto no se refleja necesariamente en su utilización en términos de frecuencia y buen uso (MSAL et al., 2016).

Adicionalmente, existe evidencia que indica que el uso concurrente de intervenciones como educación, desarrollo de habilidades y el fomento de uso de métodos anticonceptivos reduce el riesgo de embarazos no intencionales entre adolescentes (Oringanje, Meremikwu M., Eko, Esu, Meremikwu A y Ehiri, 2016; Vivo, López-Peña y Sadric, 2012). Asimismo, un relevamiento

¹³ Para una discusión completa sobre los determinantes de la fecundidad en la adolescencia ver Chandra-Mouly V, Lane C, Wong S. What Does Not Work in Adolescent Sexual and Reproductive Health: A Review of Evidence on Interventions Commonly Accepted as Best Practices. *Global Health: Science and Practice* 2015; (3), 333-340.

y sistematización de intervenciones dirigidas a reducir los factores de riesgo de embarazos durante la adolescencia identificó intervenciones que lograron reducir las tasas de fecundidad temprana a través de la combinación de educación sexual, empoderamiento y aptitudes para la vida y aspiraciones (Baracat, 2017).

Por lo tanto, promover habilidades para la vida y fomentar actividades que puedan generar aspiraciones y expectativas alternativas a la maternidad temprana, permiten a las adolescentes perseguir oportunidades basadas en sus aspiraciones, las que a su vez incrementan las chances de permanecer en la escuela y de tener proyectos de vida más allá de la maternidad temprana.

C. Descripción del Diseño Original de la Intervención.

La intervención “Desafiando el Destino” tenía como objetivo general “evaluar si la implementación de talleres de desarrollo socio-emocional aumentan las aspiraciones educativas y laborales y promueve capacidades para la toma de decisiones entre adolescentes de comunidades vulnerables en tres provincias Argentina (Salta, Jujuy y Tucumán)”. (Banco Mundial, 2018a, p. 6)

A su vez incluía tres de objetivos específicos. El primero estaba orientado a evaluar la implementación de los talleres en relación a su desarrollo, factibilidad, obstáculos encontrados y capacidades de resolución. El análisis resultante de la implementación de este objetivo constituía un insumo indispensable para avanzar hacia los dos siguientes, vinculados, por un lado, con el análisis de la influencia de los talleres sobre ciertas actitudes y habilidades cognitivas de las adolescentes, y, por el otro, con la influencia de estas últimas sobre la continuidad educativa y preferencias y conductas vinculadas a la formación familiar de las participantes. La relevancia de dicho análisis se fundaba en que la no implementación de los talleres, o hacerlo no siguiendo el diseño original, podía imposibilitar el análisis vinculado a

los otros dos objetivos específicos, en el primero de los casos, o contaminar los resultados, en el segundo de los casos.

El segundo objetivo específico estaba orientado a analizar en qué medida la implementación de los talleres entre las adolescentes participantes del estudio: (i) promovía aspiraciones educativas y laborales; (ii) promovía actitudes de género más igualitarias; y (iii) fortalecía las habilidades y capacidades para enfrentar los desafíos y dificultades. Por su parte, el tercer objetivo específico estaba vinculado a analizar si cambios en (i), (ii) y (iii) influían en: (iv) la permanencia en el sistema educativo, (v) el uso de anticoncepción (en el corto plazo); y (vi) las preferencias sobre la edad ideal para la maternidad y formación de pareja (Banco Mundial, 2018a, p. 6-7).

La población objetivo de la intervención consistía en estudiantes mujeres de 13 a 15 años, asistentes a primer y segundo año de escuelas secundarias públicas en comunidades vulnerables¹⁴ de las provincias de Tucumán, Jujuy y Salta. Se preveía excluir a aquellas escuelas donde se llevaban a cabo consejerías con UNICEF (Banco Mundial, 2018a, p. 8)¹⁵.

La investigación consideraba un enfoque mixto, combinando un diseño exploratorio en su componente cualitativo y otro cuasi experimental. Para el componente cuantitativo las escuelas participantes del estudio serían seleccionadas mediante un muestreo no probabilístico por conveniencia. Las escuelas serían divididas al azar en escuelas de control y escuelas de tratamiento, asignando pares de escuelas a uno y otro grupo que tuvieran indicadores básicos similares en la medida de lo posible. Toda la población femenina de primer y segundo año de

¹⁴ El criterio para considerar vulnerable a una comunidad se basaba en la alta proporción de adolescentes embarazadas o madres en el centro de salud de la comunidad en cuestión. Luego, este criterio fue dejado de lado cuando la selección de escuelas se basó más que nada en la no superposición con las escuelas que formaban parte del Plan Nacional de Disminución del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA).

¹⁵ Luego, al inicio de la etapa de implementación también se decidió excluir a las escuelas que participaban del ENIA.

cada escuela participante en los grupos control y tratamiento sería encuestada antes y después de la intervención para capturar el efecto de la misma. Las encuestas cubrirían indicadores sociodemográficos, escalas socioemocionales, aspiraciones educativas y laborales, creencias sobre los roles de género y salud sexual y reproductiva. Para el componente cualitativo, también se utilizaría un muestreo no probabilístico por conveniencia, seleccionando 15 participantes (5 por provincia) de manera intencional con características conforme a las necesidades en la etapa del análisis (Banco Mundial, 2018a, p. 8).

Debido a la escala del estudio, es decir considerando el tamaño reducido de la muestra del grupo tratamiento y grupo control que como máximo involucraría a un total de 1500 adolescentes, los resultados no serían generalizables. Sin embargo, los resultados si serían importantes para considerar una evaluación a mayor escala, con los ajustes necesarios que resultasen del análisis cuanti y cualitativo. Pese a estas limitaciones, el estudio constituiría una oportunidad para: “(i) mejorar condiciones para la muestra; (ii) probar logísticamente la implementación de los talleres; y (iii) generar conocimiento para su expansión en un pilotaje más riguroso, con las implicancias que ello tiene para el diseño de políticas públicas para adolescentes”. (Banco Mundial, 2018b, p. 11)

El diseño original de la intervención tenía previsto que en todas las escuelas del grupo tratamiento se implementen los talleres conformados por cinco encuentros mensuales entre abril y agosto de 2018. Cada taller sería coordinado por una facilitadora del Programa Sumar provincial que debía cumplir con el siguiente perfil: ser profesional con experiencia en talleres y trato con adolescentes (psicóloga, profesional de la salud, etc.). (Banco Mundial, 2018a, p. 9).

Los talleres fueron diseñados bajo la coordinación del Banco Mundial, quien contó con la colaboración de: (i) el Programa Sumar Nación del MSN; y (ii) la Unidad Mente,

Comportamiento y Desarrollo (eMBeD) dentro del Banco Mundial, especializada en la psicología del comportamiento y el desarrollo de herramientas y actividades que fomentan habilidades socio-emocionales vinculadas a la mentalidad de crecimiento, autoeficacia y determinación (Banco Mundial, 2018a, p. 9).

Cada taller estaba conformado por 5 módulos de una duración aproximada de 2 horas de clase (70-80 minutos), para lo cual se tenía previsto dar un módulo por encuentro. Cada módulo tenía como objetivo promover el desarrollo de determinadas habilidades socioemocionales, entendidas como atributos personales que permiten a una persona navegar de manera efectiva los problemas y decisiones e interactuar en armonía con otros. Estas habilidades estaban vinculadas a la mentalidad de crecimiento, la autoeficacia y la determinación que fortalecen la autoestima y las aspiraciones educativas y laborales (*World Bank*, 2019).

Dentro de cada encuentro las participantes realizarían actividades que les permitiesen conocerse mejor a sí mismos, controlar sus emociones, establecer metas y avanzar hacia ellas, establecer mejores relaciones con los demás, tomar decisiones responsables en sus vidas y aprender más y de una mejor manera. Además, trabajarían para cuestionar los roles de género y los estereotipos, para mejorar su satisfacción con la vida, para establecer procesos de resistencia a la frustración, así como también para explicar la importancia de la educación para su proyecto de vida (*World Bank*, 2019).

Los actores claves involucrados en el desarrollo y evaluación de la intervención según este diseño eran cuatro: el Fondo General para la Igualdad de Género (*Umbrella Facility for Gender Equality – UFGE*), el Banco Mundial, el Ministerio de Salud de la Nación (MSN), los Ministerios de Salud Provinciales (MSPs) de Salta, Jujuy y Tucumán, y los establecimientos educativos participantes.

El Banco Mundial, a través del equipo de la Práctica de Salud, Nutrición y Población y de eMBeD, fue el responsable de: (i) conseguir los fondos que posibilitaron el diseño, desarrollo y evaluación de la intervención, (ii) realizar su diseño y evaluación y de (iii) financiar a las facilitadoras del Programa Sumar en las provincias que llevaron a cabo los talleres. UFGE fue el financiador principal, proporcionando los recursos para llevar a cabo estas actividades. El MSN, a través del Programa Sumar Nación, fue el responsable de realizar los acuerdos institucionales con los MSPs, acompañar la implementación, y validar las distintas instancias de la evaluación. Por su parte, los MSPs, a través de las Unidades de Implementación del Programa Sumar en las provincias, fueron los responsables de articular con las áreas de salud y educación, u otras necesarias para la implementación de la intervención. Por último, la escuela secundaria era el organismo del Estado previsto como responsable de habilitar la realización de los talleres en su interior para permitir la participación de aquellas adolescentes que así lo desearan en la intervención; y (ii) facilitar la organización de los talleres en relación al cronograma y la logística.

D. Implementación de la Intervención

La intervención fue implementada durante el periodo junio-diciembre 2018 en las provincias de Salta y Tucumán siguiendo el diseño original. Sin embargo, esto no fue posible en el caso de Jujuy. La imposibilidad de implementar los talleres en las escuelas obligó a introducir ajustes en el diseño original de la intervención resultando en la exclusión de la provincia de la investigación general original. No obstante, esto dio la oportunidad de testear alternativas de diseño que habían sido exploradas pero dejadas de lado durante la fase de diseño.

1. Salta y Tucumán

De acuerdo al diseño original, las facilitadoras del Programa Sumar de cada provincia se contactaron directamente con los directores de las escuelas seleccionadas para participar del estudio y suscribieron acuerdos de trabajo para viabilizar la implementación de la intervención dentro del ámbito escolar, la cual ocurrió según lo previsto.

De acuerdo al “Informe de Evaluación del proceso de desarrollo e implementación de los talleres” (Binstock, 2019), terminaron participando de la intervención 911 adolescentes, 517 en la provincia de Salta y 394 en la provincia de Tucumán. En Salta, participaron 4 escuelas, dos tratamiento y dos control. Bajo el grupo control participaron 287 adolescentes y bajo el grupo tratamiento 230, las cuales fueron agrupadas en 7 grupos, de un promedio de 26 adolescentes cada uno. En Tucumán participaron 3 escuelas, 1 tratamiento y dos control. Bajo el grupo control participaron 220 adolescentes y bajo el tratamiento 174, las cuales fueron agrupadas en 7 grupos, de un promedio de 22 adolescentes cada uno.

En ambas provincias, en forma previa al inicio de los talleres y una vez finalizados los mismo, se aplicó la encuesta para medir los cambios en las variables objeto del estudio tanto a los grupos tratamiento y control. Los talleres fueron implementados con una distancia de aproximadamente 3 semanas entre módulos, plazo un 25% inferior a lo inicialmente previsto (4 semanas).

La evaluación del proceso de implementación de los talleres en Salta y Tucumán fue muy positiva. “Los talleres se realizaron cumpliendo el cronograma, los temas se desarrollaron según lo planificado, las talleristas [las facilitadoras] evaluaron positivamente el desarrollo y participación de las actividades, y el nivel de participación fue elevado y sostenido”. (Binstock, 2019, p. 12)

La evaluación abarcó: a) los aspectos operativos y vínculo con la escuela para la realización de los talleres; b) el nivel de asistencia a los talleres; c) el desarrollo del taller en sí mismo, incluyendo la realización de lo planificado, comprensión de consignas y participación en las actividades; y c) evaluación de las participantes sobre el taller en general.

Aspecto Operativo. Al inicio de la intervención cada facilitadora consensuó con las autoridades escolares el cronograma de implementación de los talleres en cada escuela, el cual fue necesario ir reprogramando periódicamente debido a una serie de imprevistos, tales como paros docentes, jornada docente, excursión, o examen de una materia. Si bien en términos generales se pudo cumplir con el cronograma inicial en gran medida, fue necesario introducir algunos ajustes de días y horarios.

En términos organizativos, los dos primeros módulos presentaron las mayores dificultades las se superaron rápidamente. Estas dificultades estuvieron vinculadas al tiempo que llevó la organización del espacio, el traslado de las alumnas, el registro de asistencia, y la distribución de los materiales. En la mayoría de los casos los módulos fueron realizados durante dos horas de clase ininterrumpidas (Binstock, 2019, p. 2).

Asistencia. El nivel de asistencia fue alto y estable a lo largo del desarrollo de los cinco módulos.

Tabla 2. - Número de participantes en cada módulo por grupo y Provincia.

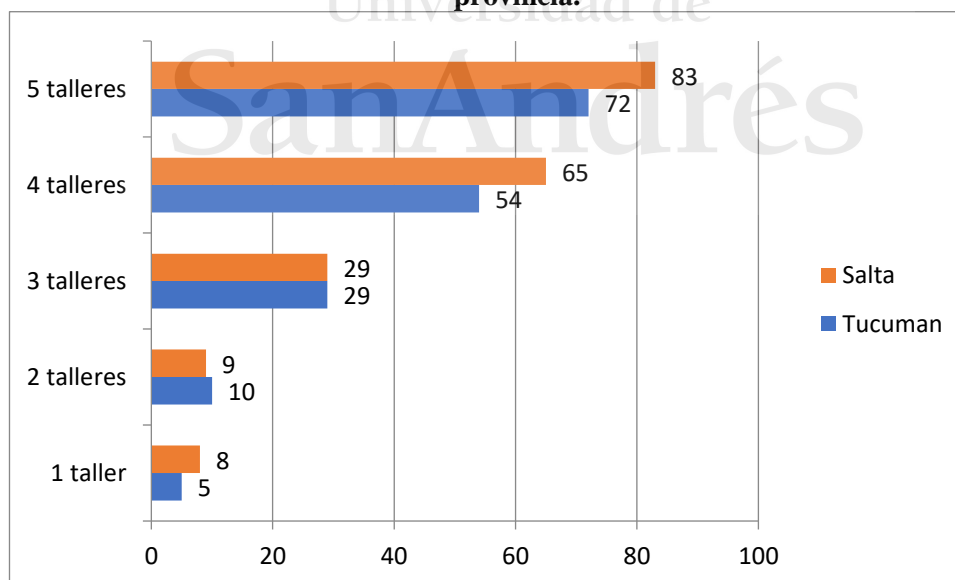
Grupo	Tucumán					Salta				
	M1	M2	M3	M4	M5	M1	M2	M3	M4	M5
Grupo 1	18	22	24	19	24	14	15	17	19	16
Grupo 2	18	18	21	19	21	18	15	17	21	20
Grupo 3	10	19	19	15	19	26	26	22	28	29
Grupo 4	15	20	19	21	22	29	26	21	22	13
Grupo 5	14	20	14	17	18	31	30	26	30	30
Grupo 6	16	16	17	14	19	29	24	27	21	27
Grupo 7	28	29	26	26	31	24	17	21	15	22
Total	119	144	140	131	154	171	153	151	156	157

Fuente: Binstock 2019

En promedio, el nivel de asistencia fue de 137 y 157 adolescentes en Tucumán y Salta, respectivamente. Considerando el total de las adolescentes asignadas al grupo tratamiento y el promedio de asistencia a los distintos módulos, en Tucumán el 78% de las adolescentes asistió a los talleres, mientras que en Salta el nivel fue más bajo (68%).

Un análisis clave refiere al nivel de asistencia a cada uno de los módulos que conforman los talleres por parte de las participantes. Esto es importante porque para interpretar los resultados de la intervención es clave entender cuál es la cantidad mínima de módulos que las participantes deben realizar para poder obtener el cambio deseado sobre las variables bajo análisis. Considerando el total de 170 participantes en Tucumán y 194 en Salta, el 75% asistieron al menos a 4 talleres, mientras que el porcentaje sube a 91% si se consideran a aquellas que al menos participaron de 3 talleres. No se observan prácticamente diferencias entre provincias (Binstock, 2019, p. 4).

Gráfico 2. - Número de participantes según cantidad de talleres a los que asistieron, por provincia.



Fuente: Binstock 2019

Desarrollo de los Talleres. En términos generales, los talleres se desarrollaron de acuerdo a lo previsto. La mayoría de los talleres se desarrollaron satisfactoriamente en relación al horario de inicio según lo programado, a su duración (entre 75 y 90 minutos), y a la realización

de las actividades pautadas. Ningún taller se realizó de manera incompleta. En cuanto al nivel de participación, entusiasmo e interés por la continuidad de los talleres por parte de las adolescentes, éste fue elevado y sostenido (Binstock, 2019, p. 4-5).

Evaluación del taller por parte de las participantes. El hallazgo más relevante del análisis de las encuestas anónimas de las participantes es que los resultados fueron coincidentes con la evaluación de los talleres realizada por las facilitadoras (Binstock, 2019, p. 6).

Por último, “el alto nivel de compromiso de las autoridades escolares y de las personas (generalmente preceptores) designadas, la disponibilidad de un espacio adecuado y equipado para la realización del taller y de espacio para guardar las carpetas de cada participante” (Binstock, 2019, p. 2) fueron identificados como los factores que contribuyeron a la implementación de los talleres.

2. Jujuy

Intento de Implementación de la Intervención según Diseño Original.

La facilitadora del Programa Sumar Jujuy comenzó con el proceso de selección de escuelas siguiendo el criterio establecido en el diseño de la intervención, en particular considerando aquellas escuelas en donde no se realizasen consejerías en salud sexual y reproductiva. De esta forma se identificaron 7 escuelas de los municipios de San Salvador y San Pedro de Jujuy, las cuales fueron contactadas por la facilitadora. Luego de una serie de reuniones informativas acerca de la intervención “Desafiando el Destino”, se logró la suscripción de acuerdos de trabajo para la participación de las escuelas.

Debido a cierta descoordinación con otra área al interior del mismo Ministerio de Salud de Jujuy que se encontraba implementando el Plan Nacional de Disminución del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA), fue necesario hacer una nueva selección de escuelas

localizadas en aquellas áreas en donde éste no llegara. Como resultado se identificaron 7 nuevas escuelas dentro del municipio de Palpalá y se avanzó con la presentación del proyecto a los directores y la firma de acuerdos de trabajo con 6 de ellas. Sin embargo, en la séptima escuela contactada, los directivos informaron a la facilitadora que a los efectos de poder avanzar en la implementación se requería la autorización del Ministerio de Educación (ME) de la provincia, independientemente del hecho de que se tratase de un proyecto del Ministerio de Salud y contar con el aval del Comité de Ética de la provincia. Esto fue un imprevisto para el desarrollo de la intervención dado que la estrategia de articulación con al sector educativo provincial en el diseño de la misma se había previsto a nivel de establecimiento escolar.

A partir de esta situación, la facilitadora, en coordinación con el equipo de coordinación central de la intervención del Banco Mundial, comenzó el proceso de solicitud formal de autorización al ME a través de la Nota ACT-ME 2460-18. Frente a la demora en la obtención de una respuesta, se intentó contactar a la máxima autoridad de dicha cartera a través de la cúpula del Ministerio de Salud de la provincia y del mismo equipo del Banco Mundial, obteniéndose siempre una respuesta positiva que sin embargo no se traducía en la obtención de la autorización.

Al interior del ME, la solicitud formal fue avanzando en el proceso de autorizaciones a través de las distintas secretarías. Sin embargo, nunca se obtuvo una respuesta. El proyecto fue evaluado por la Secretaría de Innovación, la Secretaria de Equidad, la Secretaría de Gestión Educativa, y el Programa de Educación Sexual Integral (ESI). Todas estas áreas dieron su visto bueno, pero el proceso quedó truncado en la Subsecretaria de Coordinación Educativa (instancia previa a la firma de la Ministra).

Propuesta de Reajuste al Diseño de la Intervención.

Frente a la falta de respuesta del ME, y habiéndose llegado al límite temporal para iniciar la implementación, el equipo del Banco Mundial, en coordinación con el Programa Sumar Nación y Jujuy, analizaron la situación y determinaron que no se iba a continuar con la implementación de la intervención. Sin embargo, surgió la posibilidad de implementar los talleres en la municipalidad de San Pedro de Jujuy aunque siguiendo una modalidad distinta a la establecida en el diseño original.

Esta modalidad implicaba la realización de los talleres en un Centro Vecinal (CV) de la municipalidad que tenía muy buena relación con el centro de salud de la zona. El riesgo que este entorno implicaba para la implementación estaba vinculado con la baja posibilidad de asegurar la concurrencia de las adolescentes a cada uno de los cinco módulos de taller. Este aspecto había sido discutido con intensidad durante la etapa de diseño de la intervención. No obstante, se optó por su realización en el entorno escolar para minimizar el riesgo de la no obtención de resultados positivos debido a dificultades en la implementación. Este riesgo, en el caso de una innovación en políticas públicas, es sustantivo dado que puede ser causal de descarte de una intervención que podría haber tenido impacto positivo de haberse implementado exitosamente. De aquí la importancia de monitorear, evaluar y documentar el proceso de implementación de las intervenciones innovadoras, adicionalmente a los resultados que esta pudiera obtener.

En este sentido, la oportunidad de implementar la intervención en un CV de San Pedro generó la posibilidad de testear la factibilidad de implementar esta intervención bajo una modalidad distinta. El equipo de coordinación central del Banco Mundial decidió aceptar el riesgo, considerando la existencia de los costos hundidos: en particular, el material de trabajo

disponible, la remuneración de la facilitadora y la reducción del tamaño muestral del piloto en las restantes provincias.

Una vez tomada la decisión, se iniciaron los contactos con las autoridades de la municipalidad de San Pedro, quienes dieron el visto bueno para avanzar con la intervención alternativa. A partir de esta situación, el equipo del Banco Mundial, junto el Programa Sumar Jujuy, comenzaron a trabajar sobre los ajustes al diseño de la intervención, que, además del cambio en el ámbito de realización de la misma (de la escuela al CV), consistieron en:

(i) la eliminación del requisito de contar con un grupo control para la evaluación de la intervención alternativa. Esto fue debido a que no se contó con la posibilidad de trabajar con otro CV similar que operase como grupo control.

(ii) la decisión de implementar sólo un taller en lugar de 7 como en las restantes provincias. Esto se debió a que el número preidentificados de adolescentes que podrían participar era reducido. Por lo tanto, no era posible tener más de un grupo tratamiento. Las implicancias de este ajuste sumado al anterior, fue que la población objetivo total de la provincia se contrajo de un máximo de 500 adolescentes a 20/25, disminuyendo significativamente la escala del estudio y la relevancia a los ojos de los investigadores.

(iii) la reducción del tiempo entre cada uno de los módulos del taller que pasó de una vez cada tres o cuatro semanas a una vez por semana. Esta decisión fue tomada para reducir el riesgo de pérdida de interés u olvido por parte de las adolescentes en participar de la intervención, y, consecuentemente, de no asistir a los talleres. Asimismo, esta decisión estuvo motivada por la necesidad de completar la implementación de la intervención dentro del año calendario 2018 para poder cumplir con el cronograma general de la intervención.

(iv) el horario de realización del taller. Si bien en la intervención original el horario podía variar en la medida en que se hiciera dentro del horario escolar, aquí fue necesario fijarlo de modo tal que no interviniera con la asistencia a clases de las adolescentes, las cuales en su mayoría se creyó que asistían a la tarde. Por ello, y para maximizar la participación de las adolescentes, los módulos del taller se planificaron para ser realizados luego de las 18hs, horario en el cual ya debían haber terminado de cursar.

(v) la definición de una estrategia para invitar a las adolescentes que asistían frecuentemente al CV a participar del taller. El hecho de que las adolescentes no estuvieran cautivas en un determinado lugar en forma regular y fueran conducidas por el mismo personal de la institución educativa al taller implicó la necesidad de idear una estrategia de comunicación para invitar a adolescentes a participar del taller y, una vez iniciado, recordarles de continuar asistiendo.

(vi) Provisión de los elementos tecnológicos necesarios para la realización del taller. En el caso de la intervención original, los elementos tecnológicos debían ser proporcionados por la escuela. En este caso, dado que el CV no contaba con los mismos, estos debieron ser provistos por la facilitadora (computadora, proyector, parlante, etc.).

Estos ajustes se fueron definiendo a medida que iba avanzando el dialogo con las autoridades y funcionarios de la municipalidad de San Pedro, en particular con la Dirección de Atención a la Niñez, Adolescencia y Familia. La selección del CV como ámbito para la realización de la intervención se fundó en sus buenos vínculos con la comunidad, en que contaba con espacio físico suficiente y se encontraba en la misma manzana que un Centro de Atención Primaria de Salud que venía trabajando fuertemente con las adolescentes.

Con el apoyo de la municipalidad, la facilitadora se contactó con la Presidente del Centro Vecinal “Ejercito del Norte” para comentarle sobre la intervención y la posibilidad de realizarlo

allí reuniendo a un grupo de entre 20/25 adolescentes mujeres de 13 a 15 años que asistieran a la escuela. El CV, luego de analizar que era posible cumplir con los requerimientos para realizar el taller, dio su visto bueno e inició el proceso de identificación y contacto con las adolescentes. De este modo, se identificó un grupo potencial de 20 adolescentes que podían participar.

En forma paralela al inicio del taller, la facilitadora mantuvo un contacto fluido con el CV para ir resolviendo algunos aspectos claves para la implementación como ser: acordar sobre la estrategia de convocatoria y confirmar que el CV contara con instalaciones adecuadas para la realización del taller.

La estrategia de convocatoria a las adolescentes se realizó a través de comunicaciones personales y en base al contacto directo que el equipo del CV tenía con las adolescentes identificadas que participaban de las múltiples actividades que se realizaban allí. Si bien el equipo de coordinación central del Banco Mundial tenía dudas sobre cómo iba a ser posible garantizar la asistencia a cada uno de los 5 módulos del taller, en vistas al poco tiempo que quedaba para implementar la intervención, se tomó la decisión de descansar sobre el conocimiento y experiencia del equipo del CV en la comunicación y trabajo que venían realizando con este grupo de adolescentes.

Intento de Implementación de la Intervención según Diseño Ajustado.

En términos generales, no fue posible implementar el taller siguiendo el diseño ajustado. Se presentaron múltiples dificultades, entre las que se destacaron el bajo nivel de asistencia al taller por parte de las adolescentes, el retraso en el inicio de los módulos por la demora en la llegada de las participantes, la dificultad de excluir del taller a aquellas adolescentes que no cumplían con la definición de la población objetivo de la intervención, la dificultad por mantener el grupo con el nivel de atención adecuado, y la dificultad para comprender las consignas. Asimismo, durante el transcurso de los módulos se identificó que había una

superposición horaria con la jornada escolar de la mayoría de las participantes, lo que resultó en la decisión de cambiar el lugar de realización de la intervención en el tercer encuentro del CV a una escuela. Esto último fue el causal de la decisión por parte del equipo del Banco Mundial de suspender la implementación del taller en la provincia. De este modo, sólo se llegaron a implementar (parcialmente) 4 de los 5 módulos previstos.

Asimismo, estas cuestiones influyeron en que no fuera posible aplicar (o hacerlo en forma completa) algunos de los instrumentos de recolección de información previstos en el diseño de la intervención para su evaluación: encuestas al inicio y final de taller, las encuestas de evaluación de los módulos por parte de las adolescentes, y las entrevistas en profundidad a las adolescentes una vez finalizado el taller. De hecho, los únicos elementos que se pudieron desarrollar en forma completa fueron: el registro de asistencia a cada módulo y los informes/evaluaciones semiestandarizadas realizados por la facilitadora al finalizar cada módulo. Estos últimos tenían como objetivo registrar las particularidades de la implementación de cada módulo en cuanto a su duración, nivel de cumplimiento de cada actividad programada, grado de comprensión, participación e interés por parte de las participantes en cada actividad, y cualquier otra información adicional relevante al desarrollo del taller.

La sección que se presenta a continuación fue elaborada en base al análisis de los registros de asistencia, los informes/evaluaciones semiestandarizadas realizadas por la facilitadora, las encuestas iniciales y finales disponibles y el informe general de evaluación de toda la intervención realizada por esta última.

Aspecto Operativo. Al inicio de la intervención la facilitadora de Jujuy consensuó el cronograma de implementación del taller con la presidenta del CV, el cual tuvo que ser ajustado en repetidas ocasiones. Los principales motivos del ajuste se vincularon a la baja asistencia de las adolescentes, o la demora en el inicio de los módulos por el retraso de la llegada de las

participantes, lo que implicaba que no se podían realizar todas las actividades previstas. Por ejemplo, si bien se había planificado realizar la toma de la encuesta inicial y el primer módulo en el primer encuentro, sólo fue posible tomar la encuesta inicial a 10 adolescentes, las cuales solo representaban el 50% de las que habían sido identificadas por el CV como potenciales participantes. Por lo que hubo que reprogramar el primer módulo y extender en el tiempo el periodo en que se iba a implementar el taller.

En términos organizativos, se presentaron una serie de inconvenientes, respecto de los cuales algunos se intentaron corregir sobre la marcha, mientras que otros simplemente implicaron un desvío de tal magnitud respecto de lo que se había planificado que resultaron en la decisión final por parte del equipo del Banco Mundial de interrumpir el dictado de los módulos. A continuación, se describen los principales inconvenientes:

(i) Al estar en un contexto menos regulado y estructurado que la escuela, con un mecanismo de convocatoria personalizado, no fue posible cumplir con las características de la población objetivo. En efecto, el rango etario de las participantes fue de entre 11 y 25 años de edad, con una gran cantidad mayor a 15 años. Debido al contexto vulnerable de las adolescentes, se le pidió a la facilitadora incluir a aquellas que no cumplieran con los criterios definidos, ya que era importante mantener su participación en este tipo de actividades.

(ii) Las adolescentes en algunos casos concurrían con sus hermanos pequeños que estaban su cuidado, o inclusive con sus hijos bebé. En particular, en el caso de los niños pequeños fue necesario improvisar alguna actividad para mantenerlos entretenidos, y permitir que sus hermanas pudieran participar del taller. Finalmente, se logró que los ubicaran en un salón separado en el CV.

(iii) En el tercer encuentro correspondiente al segundo módulo, y dado que no se presentó ninguna adolescente en el horario pautado, funcionarios de la municipalidad se contactaron con

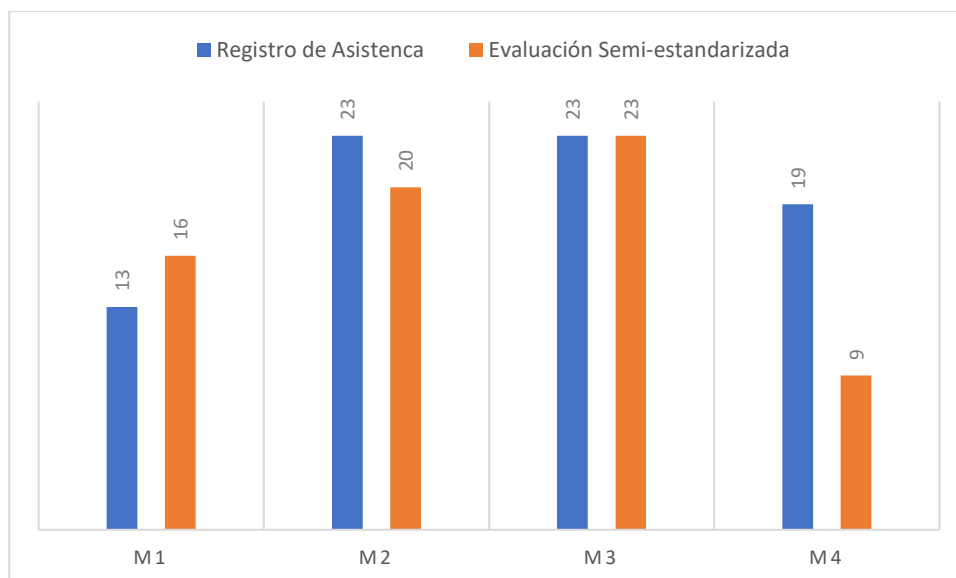
la facilitadora para informarle que las adolescentes estaban realizando una actividad especial en la escuela y, por lo tanto, no podían salir del establecimiento educativo. No obstante, le informaron que, desde el municipio, acordaron con el director de esta escuela la realización del taller en dicho ámbito. La facilitadora en virtud del tiempo restante se movilizó hasta la institución a realizar el taller, sin consultar con el equipo de coordinación central de la intervención “Desafiando el Destino”. Esta cuestión tiene dos aspectos centrales para destacar: (a) fue la primera vez que alguien del equipo a cargo de la implementación (inclusive la facilitadora) se notifica de la existencia de una incompatibilidad horaria entre la asistencia a clases y el dictado del taller, dado que se suponía que las adolescentes identificadas cursaban hasta las 18hs; y (b) la decisión de retornar al ámbito escolar rompe por completo con el diseño ajustado de testear la intervención en un ámbito distinto al establecimiento educativo, y puso en riesgo las relaciones institucionales entre los equipos Sumar Jujuy, Ministerio de Salud Jujuy, Sumar Nación y Banco Mundial con el ME de la provincia, quien explícitamente se había pronunciado en favor de no realizar ninguna actividad en el ámbito escolar que no contara con su autorización.

El equipo del Banco Mundial tomó conocimiento de esta situación en la víspera de la implementación del tercer módulo en la escuela, y dio instrucciones de: (a) asegurarse de notificar a la municipalidad que esta intervención no contaba con la autorización del ME; y (b) de dar el siguiente modulo (número 4) en el CV, y cancelar la implementación quedando sólo un módulo sin ejecutar.

Este cambio terminó por invalidar la posibilidad de evaluar cualitativamente la implementación de la intervención ajustada, considerando que la mitad de los módulos se dieron en el CV y la otra mitad en la escuela.

Asistencia. En líneas generales, el nivel de asistencia fue inestable a lo largo del desarrollo de los cuatro módulos. Dependiendo de la fuente de información considerada, existen discrepancias en el número de adolescentes que asistieron a cada uno de los módulos. De acuerdo al registro de asistencias, el promedio de asistencia a cada módulo fue de 19, y considerando las evaluaciones semiestandarizadas de la tallerista, el promedio fue de 17. El origen de las diferencias se explica por el no registro de las adolescentes que llegaban muy tarde al taller aunque si eran contabilizadas luego por la facilitadora, o, al revés, se registraban, pero luego se iban. El caso más destacado es el del módulo 4 en donde se inscribieron 19 pero luego 10, no solo llegaron tarde, sino que completaron una sola actividad de las 4 actividades previstas en el módulo y se fueron. Considerando el total de las adolescentes que participaron al menos 1 vez a un módulo, el número asciende a 33. Analizando la asistencia por módulo, se observa que los módulos 2 y 3 (realizados en el ámbito escolar) tuvieron un número elevado y estable de participación considerando ambas fuentes de información disponibles, alrededor de 23. Por el contrario, los módulos 1 y 4 realizados en el CV presentaron un nivel bajo (16 y 9 respectivamente). Esto último considerando la evaluación semiestandarizada que permite capturar las situaciones de abandono en mitad de la cursada.

Gráfico 4. - Número de participantes en cada módulo en Jujuy, según distintas fuentes de información

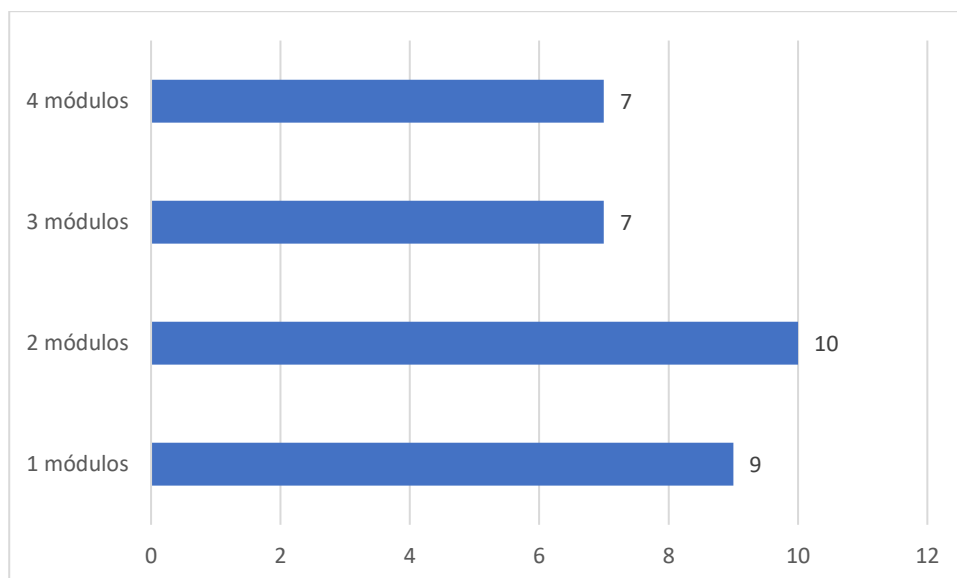


Fuente: Elaboración propia en base a los registros de asistencia e Informes/Evaluaciones semiestandarizadas.

En relación al análisis de nivel de asistencia por parte de las participantes a cada módulo¹⁶ que conforma el taller, se observa que, de las 33 participantes, sólo el 21% (7 adolescentes) asistió a los 4 módulos, mientras que este porcentaje sube a 42% (14 adolescentes) considerando aquellas que asistieron al menos a 3 módulos. Esto significa que el 58% de las adolescentes asistió a 2 o menos módulos. Considerando que cada módulo aborda un set diferente de habilidades para la vida, el bajo nivel de asistencia de las participantes afecta su exposición a los contenidos seleccionados y por la tanto la probabilidad de ser absorbidos y lograr el resultado deseado.

Gráfico 2. Participantes según cantidad de talleres a los que asistieron, por provincia.

¹⁶ Para este análisis se utilizó únicamente los registros de asistencia ya que es la única fuente de información disponible que permite hacer el seguimiento individual de cada participante.



Fuente: Elaboración propia en base a los registros de asistencia.

Desarrollo de los talleres. En términos generales, el taller no se desarrolló de acuerdo a lo previsto. Con excepción del tercer módulo, los restantes no comenzaron en el horario previsto debido fundamentalmente a la demora de las adolescentes en concurrir al taller. Esto a su vez afectó la duración de los mismos. Sólo uno de ellos, (el módulo 4) tuvo una duración de acuerdo a los programado (80 minutos), los restantes se extendieron hasta 120 minutos, es decir un 50% más del tiempo planificado. Esto también fue causado por la necesidad de explicar de qué se trataba el proyecto en reiteradas oportunidades cada vez que llegaban adolescentes que no habían asistido en forma previa y la gran dificultad de comprender las consignas y concentrarse.

Asimismo, el taller no se realizó de manera completa. Solo se implementaron 4 de los 5 módulos del taller por los motivos expuestos anteriormente. Analizando las actividades pautadas bajo cada módulo, sólo el módulo 4 se realizó de acuerdo a lo previsto. Sólo en la mitad de los módulos se realizaron la totalidad de las actividades. En la otra mitad hubo una que no se realizó, representando entre un 16% y 25% de las actividades previstas según el módulo de que se trate. El principal motivo de esto fue la falta de tiempo. A su vez, en la mitad de los módulos fue necesario modificar las actividades pautadas. En este caso, los motivos estuvieron asociados a la gran dificultad para interpretar consignas y escribir, y la timidez para

expresarse. Esto obligó a la facilitadora a cambiar la dinámica de las actividades previstas, asistiendo a cada una de las adolescentes para explicarles lo que fuese necesario.

En efecto, la dificultad para interpretar consignas fue sustantiva. En al menos el 75% de las actividades previstas en cada módulo, se evidenció alguna o mucha dificultad. El nivel de participación en las actividades también fue bajo. En los módulos del 1 al 3, participó menos de la mitad de las adolescentes en al menos la mitad de las actividades pautadas. Esto no pareciera explicarse por una falta de interés en los temas trabajados, puesto que al menos la mitad de las actividades fueron de mucho o algo interés, con excepción del módulo 2 donde el 100% de las actividades no fueron de interés de las adolescentes.

Tabla 4. – Nivel de Desarrollo del Taller por Módulos

Desarrollo del Taller	M1	M2	M3	M4
Se cumplió con el horario previsto	No	No	Si	No
Duración mayor a la prevista	Si	Si	Si	No
Número de actividades:				
previstas?	6	4	4	4
realizadas?	5	4	3	4
modificadas?	0	1	2	0
con alguna o mucha dificultad de comprensión de la consigna?	3	3	3	4
con participación de todas o la mayoría?	1	0	0	1
con participación de menos de la mitad?	2	3	3	0
con algo o mucho interés por el tema?	4	0	2	3
con poco o nada de interés por el tema?	1	4	1	1

Fuente: Elaboración propia en base a las Evaluaciones Semiestandarizadas

E. El Ciclo de Vida de la Innovación aplicado a la experiencia de Jujuy

En esta sección se presenta la descripción de las distintas etapas por las que atravesó el desarrollo de la intervención “Desafiando el Destino” en la provincia de Jujuy de acuerdo al Ciclo de Vida de la Innovación de la OECD (2016). Este análisis es relevante para identificar en cuáles de ellas se presentaron los principales desafíos que obstaculizaron la implementación tanto en su versión original como ajustada. Esto se realizó a partir de la información obtenida

de la lectura y análisis de los documentos vinculados con la intervención, como así también de las entrevistas a los informantes claves.

1. **Identificación del Problema:** El equipo del Banco Mundial basado en Argentina, impulsado por la disponibilidad de financiamiento proveniente del Fondo General para la Igualdad de Género (UFGE), identificó como problema la persistencia de elevadas tasas de embarazo adolescente en el norte del país pese a las múltiples políticas públicas que se venían desarrollando desde hacía años en la Argentina.

2. **Generación de Ideas:** Frente a esta situación, identifica la oportunidad de introducir las CC para contribuir a la reducción del embarazo adolescente en forma complementaria a las estrategias tradicionales para aumentar su efectividad. El Banco Mundial, desde el 2004 a través del Plan Nacer y su sucesor el Programa Sumar, venía apoyando al MSN en mejorar el acceso a servicios de salud prioritarios para niños, adolescentes y adultos menores de 65 años exclusivamente cubiertos por el sector público de salud. El Programa venía financiando la realización de servicios de salud individuales y talleres en cada provincia sobre diversos temas, entre ellos, salud sexual y reproductiva, realizados en su mayoría al interior de los Centros de Atención Primaria de Salud. Asimismo, el Programa también contemplaba la posibilidad de realizarlos en otros ámbitos tales como guarderías, jardines, escuelas, sociedades de fomento, y clubes, entre otros. En este contexto, el Banco Mundial identificó la oportunidad de ajustar el diseño de alguno de estos talleres a partir de la introducción del enfoque de las CCs. No obstante, en un inicio no se tenía muy en claro el ámbito de realización de los mismos.

3. **Desarrollo de Propuesta:** En forma previa a desarrollar la propuesta para concursar por los fondos del UFGE, el equipo del Banco Mundial chequeó la existencia de interés con los representantes del Programa Sumar Nación y de algunas provincias. El Programa Sumar Nación, que se caracteriza por estar a la vanguardia de la innovación en relación a

financiamiento basado en resultados en salud, tener una cultura de evaluación y generación de evidencia, y estar abierto a experimentar a partir de la introducción de ajustes marginales en su diseño (Cortez, Camporeale, Romero, y Perez, 2012), aceptó convirtiéndose en un socio estratégico, y en el impulsor de la intervención frente a las provincias. Finalmente, la propuesta resultó ganadora y se obtuvo el financiamiento para llevarla a cabo. Se dio inicio al proceso de diseño en profundidad de la intervención que contó con la participación activa del Programa Sumar Nación. Se identificaron tres provincias en función de su elevada tasa de embarazo adolescente y la factibilidad política de hacerlo. Se destaca que este análisis se limitó a la existencia de un buen vínculo entre el Sumar Nación y el Sumar provincia y el buen funcionamiento del Programa en las mismas.

Por el contexto en el cual fue concebida la intervención: la reformulación de unos talleres que ya se venían financiando a través del Programa Sumar, y que existían en las provincias consejerías en salud sexual y reproductivas dadas en las escuelas que podían financiar a través de este mecanismo, no se consideró necesaria la articulación a nivel nacional, ni provincial con el Ministerio de Educación. La articulación con este sector se pensó a nivel de establecimiento educativo.

4. **Implementación del Proyecto:** Una vez acordado el diseño general de la intervención, desde el Programa Sumar Nación se inició el contacto formal con los Ministerios de Salud provinciales de las tres provincias a través del Programa Sumar provincial en cada una de ellas.

Como se describió en la sección anterior, la implementación de la intervención en la provincia de Jujuy tuvo muchas dificultades. En función de los distintos obstáculos o situaciones que se fueron presentando, es posible identificar tres instancias en el intento de implementar la intervención en la provincia que resultaron en la necesidad de introducir ajustes a la intervención o al modo en que se había pensado llevarla a cabo. Estas instancias son:

- **Intento de implementación de la intervención con el visto bueno de las escuelas.**

Esta etapa duró hasta que desde las escuelas se requirió la autorización del ME de Jujuy para avanzar con la intervención.

- **Intento de implementación de la intervención con el visto bueno de las autoridades del ME de Jujuy.** Esta etapa llegó a su fin cuando se agotó el límite temporal para realizar los talleres de acuerdo al cronograma previsto bajo el diseño original y el ME no se pronunciaba respecto de la autorización de la intervención en las escuelas.

- **Intento de implementación de la intervención en un ámbito distinto a las escuelas dentro de un municipio.** Surge la posibilidad de implementar un taller en un CV en la municipalidad de San Pedro de Jujuy. Sin embargo, el bajo nivel de asistencia al taller en el CV resultó en la decisión unilateral de la facilitadora de regresar a una escuela, invalidando el diseño alternativo que se estaba evaluando. Esta situación fue causal de suspensión de la intervención en la provincia.

5. **Evaluación del Proyecto:** En el caso de la provincia de Jujuy no se avanzó en la evaluación de los resultados buscados por la innovación dado que no se logró implementar la intervención en forma acabada tanto en su versión original como la ajustada. Tampoco se efectuó un análisis del proceso de implementación para identificar los obstáculos que imposibilitaron el desarrollo de la intervención “Desafiando el Destino”, y así, informar el diseño futuro de otras políticas públicas, que busca ser abordado a través de esta tesis.

6. **Difusión de lecciones:** Esta etapa aún no se ha desarrollado. Sin embargo, dada la inexistencia de una evaluación sobre lo sucedido en la provincia de Jujuy, la etapa de difusión no contempla profundizar sobre esta experiencia.

En base al análisis efectuado, es posible afirmar que los principales obstáculos para la introducción de esta innovación en la provincia de Jujuy tuvieron lugar en la fase de desarrollo

de la propuesta y la implementación del Proyecto. Por ello a continuación, se presenta un análisis de cómo fue el proceso de articulación entre los distintos organismos involucrados en estas dos fases para identificar en cuáles de estas interacciones se produjeron estos obstáculos que afectaron la implementación. Este análisis se basa en la información recabada a través de las entrevistas semiestructuradas a los informantes claves.

F. Articulación

La implementación de la intervención bajo su diseño original requería de la articulación de un determinado número de organismos de distinta naturaleza (organismo de financiamiento internacional y organismos del Estado), de distinto nivel (nacional, provincial y local) y pertenecientes a distintos sectores (salud y educación). En este sentido, la capacidad político-institucional de los actores que tenían la función de articular con otros (ya sea al interior de su organización o fuera de la misma) era un factor crítico para posibilitar el desarrollo de una intervención de este tipo. Como se verá más adelante, este aspecto no fue particularmente considerado en la fase de desarrollo de la propuesta, con consecuencias importantes durante de implementación, y más aún cuando fue necesario repensar la estrategia de articulación con otros actores que no habían sido considerados en un principio (ME y municipalidad de San Pedro).

A continuación, se procede a reconstruir cómo fue el proceso de articulación para la implementación de la intervención entre: (i) el Banco Mundial y el MSN; (ii) al interior del MSN, y entre éste y el Ministerio de Salud de la provincia (MSP) de Jujuy; (iii) al interior del MSP y entre éste y el sector educación provincial, primero a nivel establecimiento escolar y, luego, ME; y (iv) entre el MSP y la municipalidad de San Pedro de Jujuy y el CV.

1. Articulación Banco Mundial – MSN

La forma en que se estableció la articulación entre el Banco Mundial y un organismo del Estado nacional para la implementación de la intervención tuvo que ver en cómo se generó la idea de innovar al interior del Banco. El Banco Mundial está organizado en departamentos sectoriales, denominados “Prácticas” que operan como silos, cada una de ellas tienen personal propio y un presupuesto asignado para el desarrollo de tareas específicas vinculados a su sector. Este modelo no prevé mecanismos sólidos para incentivar el trabajo intersectorial entre las Prácticas¹⁷. En este contexto, la idea de unir alguna intervención que vincule los temas de género con las CCs, en vistas a la posibilidad de la obtención de fondos para evaluar intervenciones que aborden cuestiones de género, provino de la Práctica de Salud, Nutrición y Población del Banco Mundial.

Si bien hubo intentos informales de trabajo intersectorial entre las Prácticas de Salud, Nutrición y Población y Educación del Banco Mundial, esto no se cristalizó en un esquema de trabajo articulado, con bajada conjunta a los organismos del Estado de contraparte respectivos.

En este contexto, el organismo del Estado nacional al cual se contactó desde el Banco Mundial para obtener su apoyo para la implementación de esta intervención fue el MSN a través del Programa Sumar. Esta decisión se fundó básicamente en: (i) que la idea vino de la Práctica de Salud, Nutrición y Población del BM; (ii) los escasos incentivos para trabajar en forma articulada con otras Prácticas, como por ejemplo la de Educación; (iii) la larga relación de trabajo entre el Banco Mundial y el MSN a partir de la implementación de varios préstamos de inversión en el sector, entre ellos el Programa Sumar; y (iv) el hecho de que en esta fase del Ciclo de la Innovación, no estaba muy claro el ámbito de aplicación de los talleres (Centro de

¹⁷ Recientemente, a partir del 1 de julio de 2019, se introdujo una reagrupación de determinadas Prácticas a nivel regional, para fomentar una instancia de coordinación intersectorial, con el objetivo de resolver esta dificultad.

Salud, Centro Comunitario o Escuela). En este sentido, se puede rastrear el origen de los problemas que se evidenciaron luego en la implementación, también en la fase de generación de la idea.

Si bien en forma previa a concursar por los fondos el UFGE, el equipo del Banco Mundial había chequeado informalmente el interés del Programa Sumar Nación del MSN (y, mismo, algunas provincias) en la intervención, una vez obtenidos los mismos se confirmó la disposición del Programa de acompañar al equipo del Banco en el proceso de diseño e implementación de la intervención.

Ya con el Programa Sumar Nación abordado, se comenzó a refinar el diseño de la intervención. Fue en esta instancia que se tomó conciencia que era necesario identificar un ámbito para la realización de los talleres que garantizara la asistencia sistemática y sostenida de las adolescentes en el tiempo, dado que los mismos comprendían más de un encuentro (cinco en total). En este sentido, los Centros de Atención Primaria de la Salud que venían realizando talleres que incluían sólo un encuentro no brindaban el marco adecuado para cumplir con este requerimiento. Esto llevó a decidir la realización de los mismos en el ámbito de la escuela que por su actividad normal está en condiciones de brindar contenidos siguiendo dichas pautas. Asimismo, se definió establecer el contacto directamente con los directores de las escuelas para conseguir su autorización.

En parte, la decisión de ir por este camino se fundó: (i) en que por los tiempos y recursos disponibles acotados, el número de escuelas y alumnas participantes sería reducido y por tanto no sería de gran interés para el ME; y (ii) en la existencia de redes informales entre Salud y Educación para el trabajo con adolescentes:

“Nos pareció más fácil entusiasmar a directoras de colegios a través de la gente de salud con las que ellos estaban trabajando en provincia y que el proyecto surgiera como una idea de la escuela”. (Gerente de Proyecto “Desafiando el Destino”, Banco Mundial)

En base a lo anterior, se puede decir que hubo una decisión explícita de no articular con el sector educación tanto nacional ni provincial desde la cúpula, sino a nivel de los establecimientos educativos.

2. Articulación al Interior del MSN

Una vez logrado el apoyo del Programa Sumar Nación como socio estratégico de la intervención, éste lideró el proceso de articulación al interior del MSN. En particular, se buscaba lograr el acompañamiento y apoyo del área que trabajaba en el tema adolescencia: el Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (PSIA) de la Dirección Nacional de Maternidad, Infancia y Adolescencia. Se organizaron varias reuniones para explicar el enfoque innovador de las CC para abordar el tema de embarazo adolescente, su complementariedad con las políticas públicas tradicionales y contar experiencias de otros países.

En ese momento, el PSIA se encontraba abocado a llevar adelante el Plan Nacional de Disminución del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA), cuyos principales objetivos eran: (i) sensibilizar a la población en general y a los adolescentes en particular sobre la importancia de prevenir y disminuir el embarazo no intencional en la adolescencia; (ii) mejorar la oferta de servicios en salud sexual y reproductiva en relación con la disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad de las prestaciones; y (iii) potenciar las decisiones informadas de los adolescentes para el ejercicio de sus derechos sexuales y derechos reproductivos (Ministerio de Educación y Deportes, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Salud, 2017).

El ENIA estaba previsto ser implementado a nivel nacional, excepto para algunas líneas estratégicas cuya implementación se realizaría en 5 provincias a modo piloto, entre las cuales se encontraban Jujuy y Salta que eran parte también de la intervención “Desafiando el Destino”. Una característica distintiva del ENIA, dada la multidimensionalidad del problema que buscaba resolver, es que involucra al Ministerio de Educación, al Ministerio de Salud y al Ministerio de Desarrollo Social, contando con una mesa política que entre sus múltiples funciones contaba con la de generar los acuerdos sectoriales que se requieran a nivel federal para llevar adelante el Plan, promoviendo el abordaje intersectorial a nivel provincial recurriendo, cuando amerite, a los respectivos Consejos Federales.

Por otra parte, no había superposición de estrategias de abordaje con la intervención “Desafiando al Destino”, atento a que el ENIA seguía el enfoque tradicional de políticas públicas al suponer que con más información sobre salud sexual y reproductiva y mejorar la oferta y acceso a métodos anticonceptivos las adolescentes iban a modificar su comportamiento, y entonces evitar quedar embarazadas. Por ello, entre las múltiples actividades que incluía estaban las Asesoría en Salud Integral a las Adolescentes en las escuelas.

En este sentido, la coordinación con el ENIA a nivel nacional durante la etapa de diseño fue considerada crítica para contribuir con la bajada de la intervención de “Desafiando el Destino” en las provincias. No obstante, los referentes del ENIA nacional consideraron que lo que buscaba la intervención era diferente a lo que ellos proponían y se decidió avanzar por separado, pero cuidando de no realizar los talleres de “Desafiando el Destino” en aquellos lugares en donde estuviera el ENIA.

Sin embargo, lo que estaba por detrás era un rechazo hacia el enfoque de las CC propuesto en la intervención, el cual no estaba alineado con la estrategia que ellos proponían como

programa. La estrategia del ENIA tenía un abordaje más integral que incluía una diversidad de actores, en contraposición con la intervención “Desafiando al Destino” que se enfocaba en la persona. Además, sostenían que no existía evidencia sobre el efecto positivo y duradero de intervenciones como la propuesta, de tipo cognitivo conductual, dirigidas específicamente a mujeres:

“Yo creo que ellos consideraban que su línea de trabajo era más adecuada (...) Como que el enfoque como más tradicional estaba todo el tiempo en tensión con la propuesta esta nueva”. (Coordinadora Técnica del Proyecto “Desafiando el Destino”, Banco Mundial)

Sin embargo, y pese a los intentos del Programa Sumar Nación, el PSIA Nacional no apoyó el desarrollo de la intervención, aunque tampoco lo obstaculizó. No obstante, se destaca que esta situación sí tuvo repercusiones al momento de articular el sector salud con el sector educación a nivel provincial dado que el PSIA provincial era quien tenía el vínculo con el ME de la provincia y ya contaba con el acceso a las escuelas. Como se verá más adelante, la falta de aval del PSIA nacional fue en parte el motivo por el cual tampoco se logró el acompañamiento del Programa de Adolescencia (PA) en la provincia, anulando un socio estratégico que podría haber ayudado a abrir las puertas del ME.

3. Articulación MSN – MSP de Jujuy

La articulación entre el MSN y el MSP de Jujuy se realizó a través del Programa Sumar Nación y Jujuy, respectivamente.

El Programa Sumar Nación identificó a las provincias participantes de la intervención en función de la tasa de embarazo adolescente, y la factibilidad política de hacerlo. Como se mencionó antes, este análisis se limitó a la existencia de un buen vínculo entre el Sumar Nación y el Sumar provincia y el buen funcionamiento del Programa en la provincia.

El Programa Sumar Nación efectuó el contacto con el MSP de Jujuy a través de su unidad de implementación provincial, Sumar Jujuy. Con anterioridad, se había testado informalmente el interés de la provincia en la intervención de estas características desde el equipo del Banco Mundial. Luego, se reconfirmó su interés de participar en un viaje exploratorio de diagnóstico realizado en el 2017 y durante el lanzamiento de la intervención que se efectuó en Jujuy en mayo 2018, presentando la propuesta a la máxima autoridad del MSP.

Luego de este contacto inicial si bien el Programa Sumar Nación continuó acompañando, la conducción y seguimiento de la implementación de la intervención en las provincias fue liderada por el equipo del Banco Mundial.

4. Articulación del MSP de Jujuy al interior de la Provincia

Desde la etapa de diagnóstico hasta la etapa de implementación de la intervención, el Programa Sumar Jujuy, en cabeza de la facilitadora, buscó articular con distintos organismos del Estado provincial tanto al interior del MSP, como fuera de éste.

En la etapa de diagnóstico, se convocó a referentes que trabajaban con adolescentes dentro y fuera del MSP para conocer el trabajo que se estaba haciendo en la materia y dar a conocer la propuesta de intervención. En particular, se convocó al Programa de Adolescencia (PA) de la Dirección General de Maternidad e Infancia (DGMI) del MSP, a la Secretaría de Paridad de Género del Ministerio de Desarrollo Humano y referentes de Educación.

Articulación del Programa Sumar Jujuy al Interior del MSP

Una vez confirmado el interés del Programa Sumar Jujuy de participar en la intervención, se comenzó la articulación para la puesta en marcha de la misma. Aquí tomó especial relevancia la articulación con el PA que era el referente provincial del PSIA nacional y el responsable de la implementación del ENIA en la provincia por el lado de salud.

La relación con el PA tuvo dos momentos: (i) uno muy positivo, y signado por la colaboración y apertura para bajar a las escuelas donde éste ya venía trabajando; y (ii) otro de conflicto, dónde se desconoció el trabajo realizado hasta ese momento en relación a la selección de escuelas (lo que resultó en una superposición con las escuelas del ENIA) y se generaron ciertas resistencias, que finalmente imposibilitaron la bajada en conjunto a las escuelas del PA y la intervención “Desafiando al Destino”. El quiebre entre estos dos momentos se produjo a partir de un cambio de gestión al interior del MSP, donde cambiaron los referentes de varios programas, entre ellos el del PA.

La resistencia del PA tenía varias aristas. Por un lado, se infería cierta competencia y malestar por abordar una cuestión que se ubicaba en su ámbito de acción. El PA aducía que el proyecto era igual al ENIA y que, por tanto, no tenía sentido su implementación. Por el otro lado, se objetaba la metodología de análisis por la escala de la muestra y el enfoque conceptual en el cual se basaba, el cual era considerado no científico. Argüían, también, que la intervención no contaba con el aval del PSIA nacional. Asimismo, había cierto rechazo porque desde la intervención no se había contactado e informado primeramente al responsable del PA.

Con el objetivo de saldar estas diferencias y lograr el apoyo de esta área del MSP, el problema se escaló a las autoridades dentro de dicha cartera y se coordinaron una serie de reuniones entre el Programa Sumar Jujuy, DGMI, el PA y el BM. El resultado de estas reuniones fue el acuerdo del PA de no oponerse más a la intervención, aunque no la apoyarían:

«Ellos [el PA] dijeron: “no nos vamos a oponer más pero tampoco tienen nuestro aval, o sea lo hacen solos”». (Facilitadora de la intervención “Desafiando el Destino”, Programa Sumar Jujuy, MSP)

Asimismo, se acordó la participación del PA en la reelección de las escuelas para asegurar que no haya superposición con el ENIA.

Articulación del Programa Sumar Jujuy con Educación

Como se mencionó anteriormente, se destaca que, por cómo se había diseñado la intervención, la articulación con Educación estaba prevista a nivel de establecimiento educativo. Por lo tanto, en una primera instancia no hubo acciones de coordinación con el ME de la provincia.

Una vez superada la resistencia interna del PA y seleccionado el nuevo grupo de escuelas, se comenzó la articulación con las escuelas. Se avanzó bien obteniendo los acuerdos de trabajo en 6 de ellas. Sin embargo, al llegar a la séptima y última escuela, la facilitadora, y a través de ella, todo el equipo de coordinación central de la intervención “Desafiando el Destino”, se notificó que para poder realizar proyectos en las escuelas se requería la autorización formal del Ministerio de Educación:

“Cuando vamos a firmar el último acuerdo (...), la directora nos consultó si teníamos el aval [del Ministerio] de Educación (...), y ahí nosotros no habíamos hecho esa gestión. (...) Digamos, no se había contemplado la presentación del proyecto en Educación”.
(Facilitadora de la intervención “Desafiando el Destino”, Programa Sumar Jujuy, MSP)

En este punto surge un dato altamente relevante para la implementación de la intervención que es la necesidad de contar con la autorización formal del ME, que como se expondrá más adelante, fue uno de los factores críticos que explica la imposibilidad de implementar la intervención en la provincia. El desconocimiento de este requerimiento de autorización por parte de quienes diseñaron la intervención hace que se comience con el proceso burocrático de solicitud formal de autorización en forma tardía considerando los plazos acotados de la intervención “Desafiando el Destino”.

Frente a la falta de respuesta del ME, se iniciaron contactos informales con las máximas autoridades del ME tanto a nivel cúpula del MSP como del de la Práctica de Educación del

Banco Mundial. Sin embargo, y pese a la respuesta verbal positiva, nunca se obtuvo una respuesta formal sobre el tema:

“La ministra tuvo en el dialogo conmigo, por lo menos, una actitud superpositiva. Superpositiva hacia trabajar temas de educación sexual y temas de aspectos y habilidades emocionales”. (Especialista Senior de Educación, Banco Mundial)

«No hubo una respuesta, o era una respuesta: “Sí, sí. No hay problema, haga la nota y yo la autorizo”. Y la nota iba a pasando de secretaría en secretaría». (Facilitadora de la intervención “Desafiando el Destino”, Programa Sumar Jujuy, MSP).

5. Articulación MSP Jujuy – Municipalidad de San Pedro

Habiéndose cerrado la ventana temporal para implementar la intervención según el diseño original en las escuelas, a través del del Programa Sumar Jujuy del MSP surgió la posibilidad de implementación en una municipalidad en San Pedro de Jujuy. Esto fue posible a partir de vínculos personales entre la Coordinadora del Programa Sumar Jujuy y las máximas autoridades de la municipalidad:

“Ella [la coordinadora del Programa Sumar Jujuy] se encargó de hablar con la hija del intendente, y después ya me paso el contacto a mí, me abrió como las puertas y después seguí el contacto yo”. (Facilitadora de la intervención “Desafiando el Destino”, Programa Sumar Jujuy)

A partir de este contacto, se abrió la posibilidad de implementar la intervención bajo el diseño alternativo que comprendía el dictado de los talleres en un centro vecinal. Para lo cual, las autoridades de la Municipalidad pusieron en contacto a la facilitadora de la intervención con la Dirección Atención a la Niñez, Adolescencia y Familia del mismo municipio y la

Presidente del Centro Vecinal “Ejercito del Norte” para coordinar las cuestiones logísticas vinculadas a la implementación del taller.

G. Obstáculos y Condiciones Habilitantes a la Innovación

1. Opinión de los Entrevistados

En primer lugar, en esta sección se presentan las opiniones de los entrevistados respecto de cuáles fueron los principales obstáculos que afectaron la implementación de la intervención tanto en su versión original como ajustada, cuáles son las condiciones habilitantes para una innovación de estas características en Jujuy y cuáles fueron los principales factores que posibilitaron el intento de implementación de esta última en la Municipalidad de San Pedro.

Intervención “Desafiando el Destino” según Diseño Original

Obstáculos

Los obstáculos principales identificados por los entrevistados fueron agrupados en 6 categorías. Como se observa en el Tabla 5, no existe un consenso generalizado sobre cuáles fueron los principales obstáculos que afectaron la implementación de la intervención según su diseño original. No obstante, es posible identificar dos categorías de obstáculos que, en conjunto, representan el 65% de todos los obstáculos identificados: en primer lugar, las características particulares del sector educativo en la provincia de Jujuy, seguida por las fallas de coordinación con el mismo.

Tabla 5 – Principales Obstáculos que afectaron la Implementación de la Intervención según su Diseño Original

Tipos de Obstáculos Identificados por los entrevistados	Frecuencia	Peso Relativo
Características Particulares del Sector Educación	8	34.8%
Baja autonomía escolar	4	50.0%
Conservadurismo del sector educativo	3	37.5%
Extenso proceso burocrático para obtener la autorización del ME	1	12.5%
Falla de Coordinación con el Sector Educación	7	30.4%
Falta de Apoyo Político ME	3	42.9%
Falta de Comunicación ME	2	28.6%

Superposición con ENIA	2	28.6%
Desconocimiento sobre el Sector Educación	2	8.7%
Falta de análisis de grado de autonomía escolar previo a la implementación	1	50%
Baja autonomía escolar	1	50%
Recursos	2	8.7%
Falta de Recursos humanos y tecnológicos	2	100%
Silos	2	8.7%
Silos en el Diseño	2	100%
Tiempo	2	8.7%
Tiempo disponible para la implementación	1	50.0%
Tiempo requerido para acuerdos políticos previos	1	50.0%
Total	23	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de entrevistas a informantes claves

Dentro de la principal categoría de obstáculos: “Características particulares del sector educación”, que representa el 34.8% de todos los obstáculos identificados, el bajo nivel de autonomía escolar fue identificado como el principal obstáculo para la implementación (50% de los casos), seguido por el alto nivel de conservadurismo (37.5% de los casos), y en menor medida, por la extensión del proceso burocrático para obtener la autorización del ME (12.5% de los casos).

En efecto, el bajo nivel de autonomía escolar se refleja en el requerimiento de contar con la autorización formal del ME para poder realizar cualquier proyecto al interior de un establecimiento escolar:

“Puede ser, también, que haya influido mucho el tema de que era reciente el tema de la resolución esta que sacaba el ME de negar... digamos, o no habilitar el ingreso a personas que no sean del mismo ministerio”. (Directora Provincial de Promoción de Derechos de la Mujer y Paridad de Género, MDH)

“Cuando nos dimos cuenta, en realidad, lo que ellas [las directoras de las escuelas] estaban pidiendo era el aval del ME para hacer cualquier actividad en las escuelas, (...) y ese aval se presentó y entró un expediente que nunca salió”. (Gerente de Proyecto “Desafiando el Destino”, Banco Mundial)

El carácter conservador del sector educativo fue también considerado como uno de los obstáculos más importantes, en particular, vinculado con los temas de salud sexual y reproductiva y su baja apertura a la innovación. Estos aspectos también fueron mencionados por varios entrevistados, aunque no como principales obstáculos sino como características distintivas del contexto del sector:

“[En] Jujuy no podemos hablar con mucha soltura sobre la sexualidad. La provincia (...) está como que muy dividida en cuanto a las ideologías y es un terreno ríspido para poder llegar al alumno. Sobre todo, las personas, los docentes todavía están temerosos, se sienten sin sostén teórico”. (Referente, Programa de Educación Sexual Integral, Secretaría de Equidad, ME)

“Mi opinión es que es un tema ideológico, que [el ME] no quieren algo nuevo”. (Presidente del CV Ejército del Norte de San Pedro de Jujuy)

La segunda gran categoría, “Falla de Coordinación con el Sector Educación”, representa el 30.4% de todos los obstáculos identificados. Al interior de esta, la falta de apoyo político a la intervención “Desafiando el Destino” por parte del ME fue identificado como el principal obstáculo con el 42.9% de los casos:

“En realidad lo que paso en Jujuy fue la falta de apoyo político por parte de [Ministerio de] Educación”. (Coordinadora Técnica del Proyecto “Desafiando el Destino”, Banco Mundial)

En segundo lugar, la falta de comunicación institucional con el ME como así también la superposición de las escuelas seleccionadas en una primera instancia con aquellas en dónde se iba a implementar el Plan ENIA fueron identificadas como obstáculos a la implementación en partes iguales. No obstante, se destaca que estas refieren a distintos niveles de articulación con

el ME. Mientras en el primer caso se refiere a las máximas autoridades, el segundo refiere a los niveles intermedios de los ministerios provinciales de educación y salud e involucra, también, fallas al interior mismo de la cartera de salud. Esto último dado que la selección de las escuelas se trabajaba desde el PA del mismo MSP:

“El obstáculo fue que tuvimos que volver a elegir la muestra. ¿Cierto? Por la presencia del Plan ENIA. Hubo una desarticulación institucional porque sabiendo que se venía trabajando en esto, se avanzó sin informar”. (Facilitadora de la intervención “Desafiando el Destino”, Programa Sumar Jujuy, MSP)

Luego, surgieron otras 4 categorías de obstáculos, que tuvieron baja pero igual frecuencia de aparición: (i) el desconocimiento del sector educación; (ii) los recursos; (iii) la existencia de silos; y (iv) los tiempos.

En relación a la categoría “Desconocimiento sobre el Sector Educación”, surgió el tema del bajo nivel de autonomía escolar, el cual no había sido considerado durante el diseño de la intervención. El desconocimiento sobre esta característica hizo que la estrategia de coordinación con el sector se pensara a nivel de establecimiento educativo:

“Sí, la realidad es que nosotras nos basamos mucho, en esta, digamos, bueno, voy a usar la palabra autonomía, pero es así. Es como la decisión de las autoridades de salud y educación a nivel de escuelas, de las directoras de las escuelas para llevar adelante el proyecto. Y, quizás, la provincia de Jujuy no funciona así, pero no nos dimos cuenta al principio”. (Gerente de Proyecto “Desafiando el Destino”, Banco Mundial)

Asociado con esta cuestión, surge como obstáculo la falta de un análisis comprensivo del contexto durante la etapa de diseño, que incluya los aspectos político-institucionales del sector, entre ellos el grado de autonomía escolar en Jujuy:

“Si hubiéramos sabido esto de entrada, quizás hubiéramos elegido otra provincia. Porque la experiencia que nosotros tenemos, y que el mismo ministerio de salud tiene de la coordinación a alto nivel entre dos ministerios en muy complicada”. (Gerente de Proyecto “Desafiando el Destino”, Banco Mundial)

La falta de recursos surgió también como obstáculo para la implementación de esta intervención en particular, pero también para la introducción de innovaciones, en general, en la provincia. Principalmente, surgieron limitaciones en términos de recursos humanos, sobre la cantidad y aptitudes (capacidad de pensar distinto, innovar, etc.), y recursos tecnológicos e informáticos.

La existencia de silos en la fase de diseño de la intervención para el abordaje de una problemática multidimensional como lo es el embarazo adolescente surgió como un obstáculo importante para explicar las dificultades que se experimentaron en la provincia. El hecho de que la idea se haya generado desde la Práctica de Salud, Nutrición y Población del Banco Mundial y que no se haya articulado desde el primer momento con la Práctica de Educación, resultó en una bajada al Estado nacional sectorizada (MSN). Esto también anuló la posibilidad de haber identificado características críticas del sector educativo en forma oportuna durante la etapa de diseño y haber contado también con un socio estratégico en la cartera de educación a nivel nacional que hubiera podido ayudar en la articulación entre salud y educación en la provincia durante la etapa de implementación.

Por último, los tiempos también fueron mencionados como un obstáculo principal que afectó la implementación. En particular, los tiempos requeridos para lograr los acuerdos políticos previos necesarios para posibilitar la implementación de la intervención, y los disponibles para su implementación considerando el calendario escolar (con los feriados, jornadas de capacitación, etc.) y los plazos del Proyecto “Desafiando el Destino”.

Condiciones Habilitantes

Como se observa en la Tabla 6, los entrevistados identificaron una variedad de condiciones habilitantes para la implementación de una innovación como la propuesta según el diseño original en la provincia de Jujuy. Estas fueron agrupadas en 5 categorías, de las cuales 3 dan cuenta del 83.3% de todas las condiciones que surgieron de las entrevistas. La principal categoría fue “Recursos”, seguido por (i) “Conocimiento del contexto”; y (ii) “Apoyo del sector educativo”, con un peso relativo igual del 25% cada una.

Tabla 6 – Condiciones Habilitantes para la Introducción de Innovaciones

Condiciones habilitantes identificadas por los entrevistados	Frecuencia	Peso Relativo
Recursos	4	33.3%
Conocimiento del Contexto	3	25.0%
Análisis de grado de autonomía escolar en forma previa a la implementación	1	33.3%
Análisis de la economía política del sector educación	1	33.3%
Conocimiento sobre el territorio sobre el cual se opera	1	33.3%
Apoyo del Sector Educación	3	25.0%
Apoyo de la escuela	2	66.7%
Apoyo político del ME	1	33.3%
Anticipar resistencias	1	8.3%
Voluntad de trabajo intersectorial	1	8.3%
Total	12	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de entrevistas a informantes claves

La disponibilidad de recursos también fue identificada como la condición habilitante principal, en particular en relación a los recursos humanos (cantidad, calidad y nivel de compromiso), recursos informáticos e información.

En cuanto al conocimiento del contexto, el 66% refiere específicamente al sector educativo, a su economía política y en particular al nivel de autonomía escolar. El 33% restante corresponde al conocimiento del contexto en general por parte de quien se propone introducir una innovación, de la realidad sobre la cuál debe operar el sector público:

“Es muy difícil poder trabajar sin ese conocimiento del terreno, porque las características de las comunidades de la provincia de Jujuy que tiene regiones diferenciadas y muy particulares hacen que cada región y cada zona, por ahí, requieren trabajos particulares, específicos y diferenciados”. (Ex- Secretaría de Gestión Educativa, ME)

Otra condición habilitante identificada como relevante por los entrevistados fue contar con el apoyo del sector educación. En este caso, el 66% de las respuestas refiere al apoyo de las escuelas, mientras que sólo el 33% refiere al apoyo político del ME.

Otras condiciones habilitantes identificadas por los entrevistados, aunque con baja frecuencia de aparición fueron: (i) anticipar posibles resistencias a la innovación; y (ii) la existencia de voluntad para trabajar intersectorialmente para abordar interdisciplinariamente problemas multidimensionales.

Intervención “Desafiando el Destino” según Diseño Ajustado

Obstáculos

Como se observa en la Tabla 7, los entrevistados identificaron una variedad de obstáculos críticos que afectaron la implementación de la intervención según su diseño ajustado. Estos fueron agrupados en 5 categorías, de las cuales 2 dan cuenta del 70% de todos los obstáculos críticos que surgieron de las entrevistas. La principal categoría, con un 45% de los obstáculos críticos, es “Dificultades para garantizar la participación de las adolescentes”, seguido por “Baja asistencia” con un 25%. Luego, se presentan 3 categorías de menor peso: “Dificultades para garantizar los criterios de inclusión de la Población Objetivo” con un 15%, “Aspectos vinculados a características del Taller” con un 10%, y “Falta de acompañamiento del equipo central de la intervención (Banco Mundial), con un 5%.

Tabla 7 – Principales Obstáculos que afectaron la Implementación de la Intervención según su Diseño Ajustado

Tipos de Obstáculos Identificados por los Informantes Claves	Frecuencia	Peso Relativo
Dificultades para garantizar la participación de las adolescentes	9	45%
Horario	4	44%
Asistencia con menores a cargo	4	44%
Grupo etario difícil de convocar	1	11%
Baja Asistencia	5	25%
Dificultades para garantizar los criterios de inclusión de la Población Objetivo	4	15%
Edad definida para el estudio	2	67%
Requisito de escolarización de las participantes	1	33%
Aspectos vinculados a características del Taller	2	10%
Extensión del Taller (Muy largo)	1	50%
Formato de taller poco atractivo	1	50%
Falta de acompañamiento del equipo central de la intervención (BM)	1	5%
Total	20	100%

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de entrevistas a informantes claves

De acuerdo a los entrevistados, el principal obstáculo fue la dificultad para garantizar la participación de las adolescentes en el taller en el CV. Estas dificultades se asocian en partes iguales al horario en el que se realizaba el taller y a que las adolescentes no podían participar en forma plena porque se encontraban al cuidado de menores.

El tema del horario para la realización de un taller en un ámbito distinto a la escuela pero que a su vez tiene como requisito que las adolescentes asistan a la misma, es la dificultad de encontrar un horario al que puedan asistir todas y no entre en conflicto con su asistencia a clases. Y esto es un desafío en sí mismo, ya que las adolescentes asisten a la escuela en distintos turnos y en muchos casos también trabajan. En efecto, al principio se había identificado un primer grupo de adolescentes que asistían a la escuela a la tarde. Por ello, el horario de inicio del taller se estableció a las 18hs, así las adolescentes podían ir luego de sus clases. Sin embargo, frente a la baja asistencia de las mismas, surgió que varias asistían a la escuela a la noche:

“El tema es ese, o sea, el tiempo de clase es medio difícil coordinar porque algunas van [a la escuela] a la tarde, algunas van a la noche”. (Presidente del CV Ejercito del Norte de San Pedro de Jujuy).

El otro gran obstáculo que surgió es que aun cuando las adolescentes hubiesen asistido al taller no podían estar dedicadas y enfocadas en las actividades previstas ya que estaban al cuidado de sus hermanos, o inclusive de sus hijos recién nacidos. Esta situación se asocia con las características particulares de un centro vecinal, que, a diferencia de una escuela, no requiere que las adolescentes concurren solas a las actividades que allí se realizan.

“Hay muchas chicas que están y que los padres se van, y están solas. Y son ellas las que están a cargo de sus hermanos (...) Florencia [la facilitadora] se quedaba con las chicas más grandes, y las otras chicas más chicas las llevábamos al otro costado haciendo juegos, haciendo otra cosa, entreteniéndolas para que ellas pudieran hacer el taller”. (Presidente del CV Ejercito del Norte de San Pedro de Jujuy).

El segundo gran obstáculo identificado fue la baja asistencia de las adolescentes al CV para participar del taller que en la mayoría de los casos se asoció con la dificultad de convocarlas y mantener su participación en forma sistemática:

“[El principal obstáculo fue] ...La asistencia de las chicas. En un primer momento como que estaba todo organizado (...) Después se les fue de las manos [al CV] (...) No pudieron lograr el compromiso de las chicas que ellos aseguraron al principio”. (Facilitadora de la intervención “Desafiando el Destino”, Programa Sumar Jujuy, MSP)

“Lo que pasa es que no tener un grupo que va de forma sistemática a un lugar es muy difícil. El problema fue que las participantes no se sostuvieron. Terminan volviendo a una escuela”. (Coordinadora Técnica del Proyecto “Desafiando el Destino”, Banco Mundial)

El tercer obstáculo identificado fue la dificultad para dar cumplimiento a los criterios de inclusión de la Población Objetivo de la intervención, en mayor medida, vinculado a la edad de las participantes y, en menor medida, vinculado al requisito de escolarización de las adolescentes. En ambos casos esto se vincula al pedido de inclusión de las mismas por parte de la gente del CV, en el espíritu de brindar la mayor cantidad de herramientas disponibles a este grupo para mejorar sus oportunidades dado el gran nivel de vulnerabilidad de las adolescentes. Es decir, que la misión de inclusión social del CV primaba sobre la rigurosidad metodológica necesaria para resguardar la evaluación de la intervención.

En cuanto a la categoría “Aspectos vinculados a características del Taller”, los principales obstáculos identificados tuvieron que ver con la duración considerada como muy extensa del taller y su formato poco atractivo por incluir actividades de lectura y reflexión en detrimento de otras con mayor dinámica.

Un obstáculo crítico que surgió, aunque con menor peso relativo respecto de los otros, fue la “Falta de acompañamiento del equipo central de la intervención (Banco Mundial)”. Esto tiene que ver con la escala limitada de la intervención bajo el diseño ajustado: sólo un grupo de adolescentes de entre 20/25 adolescentes, sin posibilidad de contar con un grupo control para su evaluación (versus los 500 del diseño original). Esto hizo que el estudio perdiera relevancia a los ojos del equipo central de evaluación que estaba abocado al desarrollo de la intervención bajo el diseño original en las provincias de Tucumán y Salta, en un contexto de escasos recursos económicos y temporales. En consecuencia, no se destinaron los recursos

necesarios para asegurar que estuvieran dadas las condiciones para implementar la intervención bajo la modalidad ajustada.

Condiciones Habilitantes

Como se observa en la Tabla 8, los entrevistados identificaron una variedad de condiciones habilitantes que posibilitaron el intento de implementación de la intervención según su diseño ajustado en la Municipalidad de San Pedro de Jujuy. Estas fueron agrupadas en 5 categorías, de las cuales 2 representan el 66% de todas las condiciones que surgieron de las entrevistas. La principal condición habilitante fue: “Apoyo” que representa el 44% de todas las condiciones mencionadas por los entrevistados, seguido por los “Vínculos/Redes Informales” con un 22%. Otras condiciones habilitantes identificadas, con igual y baja frecuencia de aparición (11%), fueron: la “Relevancia de la problemática”, la “Apertura a la innovación”, y el “Interés de trabajar con organismos de renombre”.

Tabla 8 – Condiciones Habilitantes para el Intento de Implementación de la Intervención según su Diseño Ajustado

Condiciones habilitantes identificadas por entrevistados	Frecuencia	Peso Relativo
Apoyo	4	44%
Apoyo Político	2	22%
Apoyo Institucional	1	11%
Apoyo de todos los actores necesarios	1	11%
Vínculos/redes informales	2	22%
Relevancia de la problemática	1	11%
Apertura a la innovación	1	11%
Interés en trabajar con organismos de renombre	1	11%
Total	9	100%

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de entrevistas a informantes claves

En relación a la categoría Apoyo, el principal tipo identificado fue el apoyo político, seguido por el institucional y el de todos los actores relevantes necesarios:

“Porque tenían el apoyo del intendente, (...) o sea había mucho apoyo de la comunidad para hacerlo ahí”. (Coordinadora Técnica del Proyecto “Desafiando el Destino”, Banco Mundial)

En segundo lugar, la existencia de vínculos o redes informales entre los distintos actores que requerían ser involucrados para desarrollar la intervención fue identificada como una de las condiciones habilitantes más importantes:

“Y, entonces, encontraron esta veta, porque [La Coordinadora del Programa Sumar Jujuy] tenía una amistad o una cercanía política con el intendente de este municipio. Y bueno, (...) nos abrieron la puerta”. (Gerente de Proyecto “Desafiando el Destino”, Banco Mundial)

Esto también fue mencionado por otros entrevistados, aunque no como una condición habilitante:

“Decidimos también implementar este proyecto en el CV de este barrio, donde teníamos en ese momento una muy buena relación con el presidente de ese centro vecinal.” (Secretaria de Desarrollo Humano, Municipalidad de San Pedro de Jujuy)

Otra de las condiciones habilitantes señalada como crítica por un entrevistado fue la relevancia de la problemática que esta intervención buscaba abordar. Asimismo, el problema del embarazo adolescente en San Pedro fue mencionado por todos los entrevistados de esta municipalidad como un tema importante, aunque no fuera explícitamente mencionado al indagar sobre las condiciones habilitantes centrales:

“En realidad, a nosotros la temática a nosotros nos venía de diez, porque, bueno, más o menos para que te contextualices en el espacio en que nosotros trabajamos, (...) la mayoría de los adolescentes ya son papás o mamás”. (Directora de Atención a la Niñez, Adolescencia y Familia, Municipalidad de San Pedro de Jujuy)

La apertura/disposición para innovar por parte de decisores políticos de la Municipalidad de San Pedro y del resto de los actores involucrados surgió como una condición habilitante

crítica para uno de los entrevistados, aunque también esta característica de los actores surgía del discurso de otros entrevistados, aunque no fuera considerada como central:

“Trabajamos permanentemente con distintas instituciones, principalmente de la ciudad que nos traen propuestas, ideas”. (Secretaria de Desarrollo Humano, Municipalidad de San Pedro de Jujuy)

“[¿Disposición a innovar?] Siempre que puedo”. (Presidente del CV Ejercito del Norte de San Pedro de Jujuy).

Por último, el interés de trabajar con organismos de renombre con el Banco Mundial y el Programa Sumar también fue identificado como una condición habilitante crítica para intentar implementar la intervención.

2. Discusión sobre factores que afectaron la intervención

En base al análisis integral de la experiencia de intento de implementación de la intervención, el proceso de articulación entre los distintos actores, la opinión de los entrevistados respecto de los principales obstáculos enfrentados, y otros aspectos que surgieron de las entrevistas, a continuación, se presenta una discusión acerca de los factores que afectaron la implementación de la intervención “Desafiando el Destino” en la provincia de Jujuy a la luz de los marcos teóricos empleados en esta tesis.

Intervención según el diseño original

Para el caso de la intervención según su diseño original y siguiendo a Oszlak (2006) el análisis de la implementación de una política pública, en este caso “Desafiando el Destino”, debe ir acompañado del análisis de la burocracia que la ejecuta, (o en este caso, que se había previsto en el diseño original que lo hiciese), es decir, la escuela.

Asimismo, y siguiendo el marco teórico del Ciclo de Vida de la Innovación de la OECD (2016), uno de los tres factores claves para que tenga lugar una innovación son las condiciones habilitantes. Dentro de estas se encuentran las capacidades, entre las cuales se incluyen liderazgo, empoderamiento (nivel de autonomía), infraestructura y procesos, y el entendimiento acerca del funcionamiento de los sistemas.

Aquí es oportuno introducir el modelo de Oszlak (2016) el cual establece un vínculo entre las capacidades del Estado y varios de los aspectos mencionados en el párrafo anterior. De acuerdo a dicho autor, la burocracia siguiendo su marco normativo utiliza y combina recursos de diversas formas para producir productos o resultados en línea con sus objetivos. Las características de este marco, la forma en que los recursos se estructuran, su volumen y calidad, dan lugar a ciertos patrones de comportamiento que a su vez pueden afectar la cantidad y calidad de los productos obtenidos (Oszlack, 2016, p. 8). En esta línea, la infraestructura y los procesos se vinculan con el modo en que se combinan y articulan los recursos siguiendo determinado marco normativo, generando determinados arreglos estructurales, mientras que el empoderamiento (o nivel de autonomía) depende del comportamiento de los empleados públicos que resulta de la interacción entre los recursos con los que cuentan, y la forma en que estos se estructuran y el marco normativo vigente.

De acuerdo al análisis de opinión de los entrevistados, los principales obstáculos que afectaron la implementación de la intervención estuvieron vinculados con las características del sector educativo de la provincia de Jujuy, y, al interior de esta categoría, principalmente con el bajo nivel de autonomía escolar. El nivel de autonomía escolar se vincula con el nivel de empoderamiento, es decir, con el grado de autonomía que cuenta el personal dentro de una organización para poder trabajar con otros sobre una determinada problemática, desarrollar ideas, experimentar, actuar sobre lo que aprendieron y hacer el caso para impulsar el cambio

experimentar con su trabajo, según el marco teórico de la OECD (2016). Este nivel de autonomía se refleja en el comportamiento, en este caso, de los directores de las escuelas sobre su capacidad de decidir acerca de la implementación de la intervención “Desafiando el Destino”. Teniendo en cuenta que para poder manifestarse al respecto requerían la autorización del ME, se puede afirmar que su nivel de autonomía era bajo. Este hecho, sin dudas, fue un gran obstáculo para la implementación de la intervención en las escuelas y refuerza lo señalado por Shergold (2009, p. 147) acerca de que la innovación es improbable que tenga lugar en arreglos burocráticos tradicionales, altamente jerárquicos, de gran rigidez administrativa, y con una fuerte cultura de control (OECD, 2016, p. 39).

Ahora bien, volviendo a Oszlack (2016), el comportamiento de los empleados públicos se encuentra influenciado por los recursos empleados y asignados por el sector público, las demandas y normas que orientan la actividad estatal y los variados arreglos estructurales que constriñen la integración o coordinación de recursos. En el caso particular de la provincia de Jujuy, lo que afectó el comportamiento de los directores de las escuelas fue el marco normativo vigente en la provincia. Ni los arreglos estructurales ni los recursos fueron un obstáculo para la implementación de los talleres dado que el soporte proporcionado por la escuela en términos de organización estructural, recursos humanos, espacio físico, asistencia sistemática de alumnas era óptimo, y aquellos recursos adicionales que se requerían para realizar la actividad fueron proporcionados por la misma intervención “Desafiando el Destino”.

En efecto, la escuela tiene como objetivo educar a niños y adolescentes, y para ello ha desarrollado una función de producción que le permite emplear y combinar diversos recursos para generar servicios educativos que son provistos de forma sistemática y sostenida a lo largo del tiempo. Además de los recursos, cuenta también con un normas y arreglos organizacionales diferenciados estructuralmente y especializados funcionalmente que resultan adecuados para

la consecución de su objetivo. Esto se corrobora por los buenos resultados de implementación de la intervención “Desafiando el Destino” en las provincias de Salta y Tucumán, donde el nivel de asistencia a los talleres fue elevado y sostenido en el tiempo. De modo similar, los resultados de la implementación de la intervención en la Municipalidad de San Pedro, también refuerzan este punto al considerar que el nivel de asistencia de los dos encuentros que se dieron en una escuela, en lugar de en el CV, fue alto y constante.

Según lo expresado por diversos entrevistados provenientes de distintas organizaciones del Estado provincial, a fines del 2016, el ME emitió una notificación interna¹⁸ a través de la cual no se autorizaba el ingreso de personal de otros ministerios u organizaciones para la realización de proyectos al interior de los establecimientos educativos que no contaran con la autorización del ME. En términos prácticos, el dictado de esta norma redujo el grado de autonomía de los directores de las escuelas.

Según Helena Rovner, Especialista Senior en Educación del Banco Mundial, (Entrevista telefónica, 5 de julio de 2019), el tema de la autonomía escolar es central dado que los sistemas educativos que funcionan bien son aquellos en donde las escuelas tienen mucha autonomía. Existen distintos grados de autonomía en términos del nivel de toma de decisión y del dominio o área al cual ésta se aplica. Por ejemplo, hay sistemas donde el director de la escuela tiene poder de decisión sobre la utilización de los recursos, pero no sobre la asignación de los mismos, y otros en donde puede decidir sobre la organización de la instrucción, pero no sobre la gestión del personal (OECD, 2018b).

En Argentina, a nivel nacional no existe una normativa particular acerca de si una escuela debe solicitar permiso a sus superiores para hacer actividades. En principio, una escuela puede

¹⁸ En seguimiento a las entrevistas efectuadas, se solicitó a funcionarios del Ministerio de Educación de la provincia acceso a esta norma. Sin embargo, informaron que la misma se trataba de una norma interna que no se encuentra disponible al público.

realizar la actividad que desee mientras no sea una actividad que dañe las instalaciones o que infrinja la ley. Por lo tanto, una escuela es una institución que tiene mucha autonomía, al menos en teoría. La realidad es que en la práctica esta situación varía de provincia en provincia, y más en un contexto federal en donde son las provincias las responsables por la provisión de educación en sus territorios.

El contexto en el cual opera una burocracia tiene impacto sobre su dinámica y debe ser tenido en cuenta tanto para comprender el modo en que estas se comportan como para comprender la naturaleza de su marco normativo. Y efectivamente, como se expondrá a continuación, el contexto del sector educativo, en particular su carácter conservador contribuye a explicar el bajo nivel de autonomía. Y, este aspecto también fue considerado por los entrevistados como un factor clave que explica las dificultades en la implementación de la intervención. Como señala Oszlack “la fisonomía del aparato estatal y sus niveles de desempeño están íntimamente relacionados con las características del contexto social y político que enmarca su actividad” (Oszlak, 2006, p. 9), incluida la cultura. La dimensión del contexto también es capturada como condición habilitante bajo el Factor X del marco de la OECD (2016).

En esta línea Rovner señala que, de acuerdo a su experiencia, existe una relación entre el nivel de centralización de los Ministerios de Educación, y el nivel de conflictividad social en las escuelas. Por ejemplo, en relación con los sindicatos docentes, las provincias que trabajan con mayor comodidad con las escuelas, que les dan mayor grado de autonomía a sus directores y que dejan entrar proyectos más novedosos, son aquellas que tienen mejor resuelto el conflicto docente. Dicho esto, también se dan casos en donde las características personales de las máximas autoridades de las carteras, en términos de audacia, predisposición a la innovación,

autonomía y peso político propio, permiten introducir cambios aún en contextos de alta conflictividad social.

La provincia de Jujuy en los últimos años ha tenido un nivel de conflictividad significativo, que además durante la gestión de la administración de gobierno anterior tuvo un foco importante en el sector educativo. A esto se le suma el tema de educación sexual, que en las provincias del norte argentino no ha sido particularmente sencillo dado que se trata de sociedades con estructuras valorativas muy tradicionales donde los sectores más conservadores de la iglesia tienen un gran peso, no solo entre los maestros o escuelas, sino también entre las familias.

Esto podría explicar el nivel de aversión al riesgo de conflictividad dentro de las escuelas que resultó en un alto nivel de centralización dentro del sector educativo. Esta visión también ha surgido de entrevistas con funcionarios del mismo ME así como también de otros organismos del Estado de Jujuy:

“Entiendo esa resolución [del ME] porque también entraron muchos chantas a las escuelas”. (Secretaria de Paridad de Género, MDH)

“Cada institución respondía, digamos, de acuerdo a su mejor criterio. (...) Quedaba mucho al libre albedrío (...). Previo, digamos, a esta resolución ministerial, (...) [los directores de las escuelas] podían mandar una nota solicitando un taller a nosotros, o a la salita más cercana, a la fundación, a la ONG, a la parroquia, o a cualquiera que levante la mano que diga que puede dar un taller de derecho sexual y reproductivo”. (Directora Provincial de Promoción de Derechos de la Mujer y Paridad de Género, MDH)

“Jujuy al ser una provincia periférica, es como que, en este momento, haciendo un análisis sociocultural, no podemos hablar con mucha soltura sobre la sexualidad (...) En estos

momentos, el sistema educativo provincial está muy sensible y susceptible de toda la cuestión de la educación sexual”. (Referente del Programa de Educación Sexual Integral, Secretaría de Equidad, ME)

Ahora bien, independientemente del nivel de autonomía escolar, Rovner señala que la articulación con el sector educación de cualquier intervención que involucre niños y jóvenes es central. Esto se debe principalmente a que, cuanto más vulnerable es la población a la que uno se dirige, el nivel de legitimidad que detenta la escuela, los directivos, y/o los maestros es mayor. No obstante, la contracara de este poder está asociado al carácter conservador del sistema educativo. El sistema educativo es siempre uno de los sistemas más conservadores que existe, en donde es muy difícil hacer reformas. Los sindicatos generalmente son adversos a las reformas, y los maestros se resisten al cambio. A su vez, esta característica del sistema es también una cuestión de cuidado ya que tienen a su cargo a los niños y jóvenes que constituyen los grupos más vulnerables de la sociedad. En este sentido, la coordinación con la escuela se vuelve imprescindible porque de no conseguir su apoyo, tienen el poder suficiente, por la influencia y legitimidad que detenta, para obstaculizar el desarrollo de cualquier iniciativa independientemente del nivel del que se trate.

En este contexto, hay que tener presente la economía política del sector para introducir innovaciones que afecten a niños y jóvenes y buscar el equilibrio para que la escuela apoye la intervención. Si a través de este análisis se identifica una provincia conservadora, con un sistema educativo de igual características y muy centralizado con directores de escuela con bajo grado de autonomía, es altamente probable que no se pueda avanzar con la intervención.

Los principales factores que obstaculizaron la implementación de la intervención “Desafiando el Destino” en la provincia de Jujuy se evidenciaron en la fase de “Implementación del Proyecto”, según las etapas del Ciclo de Vida de la Innovación. Sin embargo, tienen origen

en el desconocimiento del contexto en el cual se iba a implementar intervención y de las características de la burocracia que se esperaba la implementase. Al indagar sobre las causas de este desconocimiento, esto nos retrotrae a las fases de “Generación de la Idea” y “Desarrollo de la Propuesta”.

Si bien durante la fase de “Desarrollo de la Propuesta” se realizó un análisis del contexto, éste se limitó a analizar la incidencia del embarazo adolescente y la factibilidad política referida solamente a la existencia de un buen vínculo entre el Sumar Nación y el Sumar provincia y el buen funcionamiento del Programa en las mismas. En este sentido, de haberse efectuado un análisis de contexto que hubiera incluido, además, un análisis político, institucional y cultural de la provincia, con foco en el sector educación y salud, y un análisis del organismo estatal que se pretendía implemente la intervención, se hubiera podido identificar anticipadamente estos obstáculos y plantear una estrategia de articulación entre salud y educación diferente al aplicado en las restantes provincias (buscando el visto bueno de la máxima autoridad del ME desde el inicio, o inclusive decidir excluir a la provincia del estudio). Este factor, “el Desconocimiento sobre el Sector Educación” fue identificado por los entrevistados como el tercer gran obstáculo que afectó la implementación del piloto.

Es interesante destacar que el marco conceptual BASIC de las CCs descrito en la sección IV.A propone la realización de un análisis de contexto que incluye las dimensiones política e institucional, entre otras. Sin embargo, el análisis sobre estas variables se focaliza en identificar la medida en que los líderes políticos son conscientes del uso de CC y se les ha informado sobre las aplicaciones reales y potenciales, y en identificar el lugar en donde se anidaría la intervención y las áreas que debieran coordinarse para llevarla a cabo. Sin embargo, tampoco abarca las dimensiones propuestas por Oszlack (2006) y Acuña y Repetto (2009).

La existencia de silos en esta etapa, cristalizada en una baja participación de especialistas en educación en el diseño de la propuesta, también contribuye a explicar la falta de inclusión de los aspectos contextuales claves del sector educativo en dicho análisis. Estos silos, no obstante, tienen origen en la fase de “Generación de la Idea”, como se explicó en la sección anterior.

No obstante, y teniendo en cuenta lo expuesto en los párrafos anteriores, los principales obstáculos que explican que no se haya podido implementar la intervención según el diseño original son: las características particulares del sector educativo en la provincia de Jujuy, junto con la falta de un análisis comprensivo del contexto y del organismo del Estado que se pretendía que implementase la intervención durante la fase de “Desarrollo de la Propuesta”. De esta forma, se confirma la hipótesis de mi tesis acerca de que, a menor nivel de autonomía escolar de los directivos de la escuela, menor la probabilidad de poder introducir una innovación en el sector educativo.

Ahora bien, una vez que el equipo de coordinación central e implementación de la intervención “Desafiando el Destino” tomó conciencia de estos obstáculos, la necesidad de articular con el ME para buscar su apoyo se volvió prioritaria. En efecto, la falla de coordinación con el sector educación fue identificada por los entrevistados como el segundo gran obstáculo. El 71.5% de los casos bajo esta categoría se vinculó con las máximas autoridades del ME, la mayoría vinculados a la falta de apoyo político, mientras que el resto fue asociado a problemas de comunicación.

Analizando las posibles causas de esta falla en la coordinación con el ME surgen distintas opciones. Oszlack señala que la convergencia de fines (identidad, congruencia, compatibilidad) es una condición básica para la existencia de coordinación (2006, p. 10-11). En este caso, y considerando que el tema de la prevención del embarazo adolescente sí era una prioridad para

el ME no se puede argumentar que la principal falla en la articulación haya sido la falta de un propósito común. En efecto, el tema estaba en su agenda pública y se abordaba a través de la implementación del Plan ENIA en la provincia:

“[La prevención del embarazo adolescente] es un tema prioritario [para el ME]”.
(Referente, Programa de Educación Sexual Integral, Secretaría de Equidad, ME)

“Durante esa época yo me desempeñé como Secretaria de Gestión Educativa (...) y en esa ocasión, yo misma había firmado (...) un convenio justamente de trabajo para (...) el plan ENIA”. (Ex- Secretaría de Gestión Educativa, ME)

En este sentido, la imposibilidad de haber podido articular con el Programa Adolescencia del MSP, que era el responsable por salud de la implementación del ENIA y el punto de contacto con el Programa de Educación Sexual Integral del ME, que a su vez era el responsable de la implementación del ENIA por parte del ME, es uno de los motivos centrales por los cuales falló la coordinación entre estas dos áreas.

Rastreando los motivos de este cortocircuito, surgen varias barreras que, si bien no fueron identificadas por los entrevistados como los obstáculos más importantes, sí surgieron del discurso de los entrevistados y son barreras frecuentes con las que se topan las organizaciones al momento de innovar de acuerdo a la literatura. Ellas son: escepticismo sobre si se requiere una respuesta innovadora o qué forma esta debe tomar o sobre la efectividad de este enfoque, competencia de parte de quienes realizan las actividades en forma tradicional, y jerarquías.

En efecto, el rechazo a la intervención “Desafiando el Destino” por parte del PA de la provincia, provino, en parte, del PSIA nacional. Este no apoyó el desarrollo de la intervención dado que en el fondo había un rechazo hacia el enfoque de las CCs, el cual en su opinión no estaba alineado con la estrategia que ellos proponían como programa. Ellos sostenían que no

existía evidencia sobre el efecto positivo y duradero de intervenciones como la propuesta, de tipo cognitivo conductual, dirigidas específicamente a mujeres.

Otro foco de rechazo por parte del PA fue la existencia de cierta competencia y malestar por abordar una cuestión que se ubicaba en su ámbito de acción. El PA aducía que el proyecto era igual al ENIA y que, por tanto, no tenía sentido su implementación.

“Empiezan a ponernos obstáculos en relación al programa ENIA, que no podíamos usar las mismas escuelas, que era incompatible, que los dos programas apuntaban a lo mismo, y que para que íbamos a hacer un piloto y una investigación si ellos ya tenían un programa bajo ejecución”. (Facilitadora de la intervención “Desafiando el Destino”, Programa Sumar Jujuy, MSP)

El último foco de rechazo del PA identificado está vinculado con las jerarquías y se debe a que al momento de iniciar las conversaciones con el PA no se informó al Director del que dependía dicho programa, lo que causó malestar y resistencia a la intervención.

Estas cuestiones finalmente resultaron en la pérdida del PA como un socio estratégico, que por su trabajo con el ENIA, podría haber ayudado a abrir las puertas del ME. Esta desarticulación tuvo un impacto significativo, no durante la etapa en que la coordinación con educación se pensaba realizar a nivel de escuelas, sino cuando fue evidente que sin el aval del ME no iba a ser posible avanzar.

Otro aspecto que explica la falla de coordinación con el ME y que no fue identificado por los entrevistados como un obstáculo central es la baja capacidad político- institucional de los actores que intentaron establecer la comunicación con la cúpula del ME para lograr su apoyo a la intervención.

Pese a los múltiples contactos informales tanto de altas autoridades del MSP como de funcionarios del Banco Mundial con la ME, y una respuesta positiva de la máxima autoridad de ME, estos actores no pudieron articular con el sistema educativo, siguiendo a Acuña y Repetto (2009), como se reflejó en el hecho de que nunca se dio una respuesta formal al pedido de autorización de la intervención que se cursó en el ME. En este sentido, también resulta clave incorporar en el análisis del contexto durante la fase de “Desarrollo de la Propuesta” un análisis de la capacidad político-institucional de los actores involucrados en el desarrollo de la intervención.

En líneas generales, las condiciones habilitantes que surgieron de los entrevistados están alineadas con los obstáculos identificados y discutidos en los párrafos precedentes, con excepción del tema de recursos. Todas ellas están vinculadas con las categorías descriptas en el marco del Ciclo de Vida de la Innovación: además de recursos, el conocimiento del contexto se vincula con el Factor X, mientras que el apoyo del sector educación con la capacidad de poder hacer. Por su parte, la voluntad de trabajar intersectorialmente y anticipar posibles resistencias se asocia con el nivel de apertura de la organización involucrada en el proceso de innovación.

Intervención según el diseño ajustado

Para el caso de la intervención según su diseño ajustado, la burocracia que la implementó fue la municipalidad de San Pedro con el apoyo del CV Ejército del Norte, quien brindó el espacio físico para realizarlo.

Siguiendo a Oszlack (2006), la burocracia, entendida como aparato institucional estatal, puede ser caracterizada como “un sistema de producción formalmente investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales” (p. 8). En el caso de una municipalidad, dada la amplitud de su agenda, la variedad de objetivos y demandas sociales

que ésta debe satisfacer son múltiples, y por lo tanto los bienes públicos a generar son variados y diversos y requieren de distintas funciones de producción¹⁹. En el caso de la Municipalidad de San Pedro, la provisión de contenidos educativos en forma sostenida a adolescentes mujeres no era un producto que el municipio generara en forma regular, y, por tanto, carecía de los elementos básicos necesarios para poder generarlos, y más aún en el cortísimo plazo en que se dio la posibilidad de realizarlo allí.

En relación a los recursos necesarios para hacerlo, el más importante se refería al espacio físico para realizar los talleres. Si bien se había identificado un espacio al interior mismo del municipio, la apertura y disponibilidad de un CV con buenos vínculos con un centro de salud que trabajaba muy bien con adolescentes, fue el factor determinante para tomar la decisión de realizar los talleres en dicho ámbito.

Sin embargo, características propias del marco normativo y arreglos estructurales de la municipalidad y del mismo CV, contribuyen a explicar los principales obstáculos experimentados durante la implementación de la intervención.

En efecto, y como surge de la opinión de los entrevistados, los principales obstáculos a la implementación tuvieron que ver con dificultades para garantizar la participación de las adolescentes a los talleres y la baja participación en sí misma.

Estas cuestiones se vinculan con las dimensiones del esquema analítico de Oszlak marco normativo y arreglos estructurales. Ni la municipalidad, ni el CV daban talleres con las características requeridas por la intervención: Asistencia sistemática de adolescentes sostenida en el tiempo de un grupo etario determinado y que estuvieran libres de cualquier otra

¹⁹ Para un detalle de las múltiples funciones que una municipalidad lleva a cabo ver Iturburu, M. (1999). *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.

responsabilidad durante el momento de la realización de la actividad. Por lo tanto, no contaban con un marco normativo y arreglos estructurales que diera lugar a garantizar las condiciones mínimas de participación.

Sobre el marco normativo la municipalidad no disponía de un conjunto de métodos y procedimientos administrativos que les diera las herramientas para convocar a las adolescentes y generar el ambiente propicio para que se pudiera dar un taller de las características señaladas. Esto a su vez era determinante para explicar la ausencia de arreglos estructurales para llevar a cabo dichas tareas. En efecto, la municipalidad no presentaba una diferenciación estructural ni especialización funcional para llevar a cabo estas tareas. Por lo tanto, no contaba con un área específica abocada exclusivamente a esta tarea, ni contaba con la capacidades técnicas requeridas a nivel operacional para realizarlas. Las mismas fueron asumidas de forma ad hoc por un área que tenía otras funciones y responsabilidades, la Dirección Atención a la Niñez, Adolescencia y Familia:

“El primer día nos costó, teníamos que llegar a un número determinado de participantes, y ese el primer día no habían ido todas y entonces salimos a buscarlas a buscar en el barrio a las chicas”. (Secretaria de Desarrollo Humano, Municipalidad de San Pedro de Jujuy)

“Se las convocaban a través de las otras actividades que el municipio realizaba”. (Directora de Atención a la Niñez, Adolescencia y Familia, Municipalidad de San Pedro de Jujuy)

“Ellas asisten todos los días al mediodía. Vienen a retirar la comida del comedor (...) Entonces, ahí yo les planteo a las chicas si ellas querían participar de los talleres, si les interesaba, si les gustaba. Bueno, me dijeron que si”. (Presidente del CV Ejercito del Norte de San Pedro de Jujuy).

En el caso de específico del CV, éste no es un organismo estatal sino una organización de la sociedad civil las cuales se rigen por “diversos intereses, imaginarios, prácticas y discursos, que a la vez están insertas en un contexto determinado sobre el cual pretenden incidir” (Arcidiácono, 2011, p. 8). Este tipo de organizaciones se destaca por su carácter participativo y voluntarista (Arcidiácono, 2011, p. 17). Estas organizaciones, dependiendo de su escala, pueden presentar bajos niveles de profesionalización y burocratización, a diferencia de los organismos del Estado.

En este sentido, y considerando la naturaleza de las actividades realizadas en el CV, no existían mecanismos planificados, sistematizados y rutinarios para convocar a las adolescentes, y garantizar el cumplimiento de los criterios de definición de la población objetivo del estudio ni su participación en forma sostenida a lo largo de los cinco encuentros que comprendía el taller.

Por lo tanto, en el caso de la intervención según el diseño ajustado, el principal obstáculo fue que no estaban dadas las condiciones materiales para la realización de los talleres. Ni la municipalidad ni el CV contaban con los elementos mínimos indispensables para que se pudiera implementar un taller fuera del ámbito escolar con las características requeridas por la intervención.

La realidad es que si bien varias de estas cuestiones habían sido planteadas por el equipo central de coordinación del Banco Mundial (puntualmente, la existencia de mecanismos de convocatoria a las adolescentes), el poco tiempo disponible para realizar la intervención y la escala reducida que iba a tener el piloto en Jujuy hizo que la experiencia perdiera relevancia en el contexto global del Proyecto “Desafiando el Destino”. Esto resultó en una asignación menor de la necesaria de tiempo y recursos del equipo de investigación para trabajar en los

detalles del ajuste de la intervención, el análisis de factibilidad pre-implementación y la puesta en marcha y acompañamiento de la implementación en sí misma:

“Y, sí. Podría haberse hecho mejor si era lo único que teníamos que hacer y decidíamos que esa iba a ser la intervención a probar como funciona esto en un CV, pero nos abrieron las puertas desde lo político, pero no hubo ninguna coordinación, quizás, ni de la provincia, ni del equipo de investigación porque le quitamos relevancia a este estudio”. (Gerente de Proyecto “Desafiando el Destino”, Banco Mundial)

Independientemente de que no haya concluido con éxito la implementación de la intervención, la experiencia de la municipalidad es interesante para identificar aspectos que posibilitaron al menos el intento de introducir la intervención. De acuerdo a los entrevistados, la principal condición habilitante fue la existencia de apoyo político e institucional y el apoyo proporcionado por todos los actores involucrados. Esto se vincula con la capacidad de hacer (empoderamiento) de acuerdo al marco del Ciclo de Vida de la Innovación (OECD, 2016).

Asimismo, la existencia de vínculos y redes informales entre el personal del Programa Sumar Jujuy y la Municipalidad de San Pedro, la apertura hacia la innovación y el interés en trabajar con organismos de renombre se vincula con el nivel de apertura de la organización, identificado en dicho marco como otra condición habilitante. De forma similar, la categoría relevancia de la problemática para cada uno de los actores de San Pedro, se vincula con la condición habilitante “Propósito”.

VII. Conclusión

La innovación requiere, entre muchas otras cosas, que los individuos y/o organizaciones tengan capacidad de desarrollar ideas sobre una determinada problemática, trabajar con otros dentro y fuera de la organización para hacerlo, experimentar, y absorber lo aprendido durante

la experiencia y ser capaz de promover la innovación a mayor escala si la misma resultó exitosa. Es decir que cuenten con cierto nivel de autonomía para actuar.

Esta tesis analizó un proyecto de innovación cuyo último objetivo era abordar una problemática como la prevención del embarazo temprano y que fue originalmente pensada desde el sector salud, pero con la intención de implementarse en el ámbito escolar. Por ende, la articulación entre las áreas de salud y educación debió haber comenzado en el momento inicial del diseño de la propuesta. La imposibilidad de romper con los silos tradicionales entre estas dos áreas en esta instancia fue determinante para las especificidades de la implementación en Jujuy, una de las tres provincias involucradas. Esta tesis se propuso analizar la implementación llevada a cabo en Jujuy que se apartó de su diseño original, e identificar los factores y obstáculos que se tuvieron que sortear para avanzar en su ejecución. Por ende, resulta un caso interesante y de mucha riqueza para generar conocimiento sobre los aspectos a considerar al momento de introducir innovaciones en el sector público.

Uno de los principales hallazgos de esta tesis es que uno de los principales obstáculos que afectó la implementación de la intervención en dicha provincia fue el bajo nivel de autonomía que contaba el organismo del Estado que se había previsto que la implementase: la escuela. Sin dudas, la escuela por su naturaleza era el actor idóneo para brindar los talleres dado el requerimiento de ir dirigidos a adolescentes mujeres de una edad determinada y de contar con su participación en forma sistemática y sostenida en el tiempo.

Sin embargo, el hecho de requerir la autorización del ME para poder implementar una intervención de estas características atentó contra la posibilidad de hacerlo dentro de la acotada ventana temporal del Proyecto general. De esta forma, se confirma la relación inversamente proporcional entre control administrativo rígido por parte de las organizaciones del Estado (en este caso del ME) y capacidad de innovar que guio la hipótesis de mi trabajo. En efecto, el bajo

nivel de autonomía escolar que poseían los directivos de los establecimientos educativos en Jujuy, afectó la posibilidad de implementar una intervención que no contaba con el visto bueno del ME de la provincia.

Esta característica particular del sector educativo de Jujuy, que no se dio en ninguna de las otras dos provincias en donde sí se pudo implementar la intervención, y el hecho de que ésta era desconocida hasta muy avanzada la implementación por parte del equipo central de coordinación de la intervención, son los principales factores que explican lo sucedido en la provincia.

Este desconocimiento provino de la realización de un análisis de contexto parcial sobre la provincia durante la etapa del diseño de la propuesta, que no abordó aspectos político-institucionales del lugar en donde se proponía realizar la intervención ni incluyó un análisis en profundidad del organismo del Estado que se esperaba que implementase la misma. Estos aspectos, de haber contado con un equipo de trabajo que incluyera a expertos del sector educación, se podrían haber identificado tempranamente e incluido en dicho análisis.

Otro hallazgo importante de esta tesis se vincula con la baja capacidad político institucional de los actores involucrados para lograr el apoyo político del ME una vez que se tornó evidente que este era necesario para poder avanzar. Y es aquí cuando toma relevancia una barrera que se suscitó al interior de la cartera de salud a nivel nacional y permeó hasta el nivel provincial y que fue el rechazo al enfoque conceptual de las CC que inspiró el diseño de la intervención. Esto anuló la posibilidad de contar con un socio estratégico dentro del mismo MSP que ya tenía abiertas las puertas de las escuelas.

En el caso del intento de implementación de la intervención según su diseño ajustado en la Municipalidad de San Pedro, el principal obstáculo fue que no estaban dadas las condiciones materiales para la realización de los talleres. Ni la municipalidad de San Pedro ni el CV

contaban con los elementos mínimos indispensables en términos de recursos, normas y arreglos estructurales para que se pudiera implementar un taller fuera del ámbito escolar con las características requeridas por la intervención.

El hecho de no haber advertido esta situación sino casi hasta el final de la realización del tercer encuentro se debió a que, por la escala final de la intervención en la provincia, la misma perdió relevancia en el marco de la investigación general del Proyecto “Desafiando el Destino”. Esto resultó en una asignación de tiempo y recursos del equipo de investigación menor de la necesaria para trabajar en los detalles del ajuste de la intervención, el análisis de factibilidad pre-implementación y la puesta en marcha y acompañamiento de la implementación en sí misma.

En base a lo anterior, y considerando tanto la intervención según su diseño original y ajustado, la principal condición habilitante es la denominada Factor X. Esta refiere a reconocer que cada organización es diferente y que, por tanto, se requiere evaluar su propio contexto y necesidades para la innovación. El contexto y las características particulares de las organizaciones del Estado resultaron determinantes en esta experiencia para entender por qué no se pudo avanzar. Por lo tanto, la realización de un análisis comprensivo del contexto político-institucional del lugar en donde se pretende implementar la innovación de política pública junto con el análisis del organismo del Estado que se pretende que implemente la misma resulta un aspecto imprescindible en la etapa de diseño de la intervención.

En este sentido, los hallazgos de esta tesis evidencian la importancia de que la fase de “Desarrollo de las Propuestas” del Ciclo de Vida de la Innovación (OECD, 2016) incorpore un análisis del contexto político-institucional, en particular, en países de carácter federal como la Argentina, en donde el responsable de la provisión de ciertos servicios, como por ejemplo, educación y salud, es un actor subnacional que despliega su juego en una “arena” diferente al

actor nacional. En este marco, el análisis específico del organismo estatal a cargo de la implementación y el contexto en el que este opera resultan fundamentales.

Bibliografía

- Acuña, C. H. y Repetto F. (2009). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”, en Vidal Garza Cantú y Freddy Mariñez (coord.), *Democracia y Política Pública en América Latina, del Análisis a la Implementación*, Porrúa-EGAP-CERALE, México.
- Arcidiácono, P. (2011). El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/arcidiacono-el-protagonismo-de-la-sociedad-civil-en-las-politicas-publicas.pdf>
- Australian Public Service Commission (APSC). (2010). *Empowering change: fostering innovation in the Australian public service*. [Fortaleciendo el cambio: promoviendo el servicio público australiano]. Recuperado de <https://www.apsc.gov.au/file/120>
- Banco Mundial. (2011). Argentina Proyecto de Desarrollo de Seguros Públicos Provinciales de Salud. Documento de Evaluación del Proyecto. Marzo 2011. Reporte No. 58504-AR, Washington, DC.
- Banco Mundial. (2015). Financiamiento Adicional para Argentina Proyecto de Desarrollo de Seguros Públicos Provinciales de Salud. Documento de Evaluación del Proyecto. Junio 2015. Reporte No. PAD1397. Washington, DC.
- Banco Mundial. (2018a). *Protocolo de Investigación Jujuy*. Proyecto “Desafiando el Destino”. Buenos Aires, Argentina (no publicado).
- Banco Mundial. (2018b). *Protocolo de Investigación Salta*. Proyecto “Desafiando el Destino”. Buenos Aires, Argentina (no publicado).

- Baracat V. (2017). *Sistematización de intervenciones para prevenir el embarazo no intencional en la adolescencia*. Proyecto “Desafiando el Destino”. Reporte Base comisionado por el Banco Mundial, Buenos Aires, Argentina (no publicado).
- Binstock G. (2016). *Maternidad adolescente en Argentina: Factores asociados en contextos sociales vulnerables*. Trabajo presentado en el VII Congreso de ALAP; 2016 Oct 17-22; Foz de Iguazú, Brasil.
- Binstock, G. y Gogna, M. (2015). La iniciación sexual entre mujeres de sectores vulnerables en cuatro provincias argentinas. *Revista Latinoamericana Sexualidad, Salud y Sociedad*, 2015, (20):113-140.
- Binstock, G. (2019). *Informe de Evaluación del proceso de desarrollo e implementación de los talleres*. Proyecto “Desafiando el Destino”. Reporte Base comisionado por el Banco Mundial, Buenos Aires, Argentina (no publicado).
- Cortez, R., Camporeale, V., Romero, D., y Perez, L. (2012). *Results-Based Financing for Health in Argentina: The Plan Nacer Program*. Health, Nutrition and Population Discussion Paper. World Bank, Washington, DC.
- Chandra-Mouly V, Lane C, Wong S. (2015). What Does Not Work in Adolescent Sexual and Reproductive Health: A Review of Evidence on Interventions Commonly Accepted as Best Practices. [Qué no funciona en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes] *Global Health: Science and Practice*. 2015. (3), 330-340.
- De Vries, H., Bekkers, V., y Tummers, L. (2015). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. [Innovación en el Sector Público: Una revisión sistemática y Agenda de Investigación Futura]. *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.2638618.

- Eggers, W. D., Singh, S. K., Goldsmith, S., Ash Institute for Democratic Governance and Innovation (2009). *The innovator's playbook nurturing bold ideas in government*. [El libro de jugadas del innovador alimentando ideas audaces en el gobierno]. Cambridge, MA.: Ash Institute, Harvard Kennedy School.
- Gamallo, G., y Kalpschtrej, k. (2015). *El sistema de salud argentino mirado "desde arriba": percepciones de los "expertos con experiencia"*. Documento Base encomendado por el Banco Mundial, Buenos Aires, Argentina (no publicado).
- Glasser, B. y Strauss, A. (1967) *La teoría fundamentada. Estrategias para el análisis cualitativo*. New York: Aldine Publishing Company.
- Grindle, M. S. (1997). The Good Government Imperative. Human Resources, Organizations and Institutions [El Imperativo del Bueno Gobierno. Recursos Humanos, Organizaciones e Instituciones], en M. S. Grindle (Ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries* [Obteniendo Buen Gobierno. Construyendo Capacidad en el Sector Público de Países en Desarrollo], Cambridge, MA: Institute for International Development, Harvard University, 1997.
- Iturburu, M. (1999). *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires. Recuperado de http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf
- Ministerio de Educación y Deportes (MED), Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y Ministerio de Salud (MSN). (2017). *Plan Nacional de Disminución del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) (2017-2019)*. Argentina.

- Ministerio de Salud de la Nación (MSAL) y UNICEF. (2016). *Situación de salud de las y los adolescentes en Argentina*. Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (PNSIA) del MSAL. Recuperado de <https://www.unicef.org/argentina/media/481/file/situaci%C3%B3n%20de%20salud%20adolescente.pdf>
- OECD. (2016). *What's the problem? Learning to identify and understand the need for Innovation*. [¿Cuál es el problema? Aprendiendo a identificar y entender la necesidad para innovar]. Alpha Version for discussion and comments, OECD Publishing, Paris. Recuperado de <https://www.oecd-opsi.org/projects/innovation-lifecycle/>
- OECD. (2017). *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World* [Reflexiones de Comportamiento y Políticas Públicas: Lecciones de alrededor del Mundo], OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>.
- OECD. (2018a). *Basic Toolkit and Ethical Guidelines for Policy Makers* [Kit de Herramientas Básicas y Guías Éticas para Hacedores de Políticas]. Draft for Consultation. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BASIC-Toolkit-Draft-for-Consultation.pdf>
- OECD. (2018b). "How decentralised are education systems, and what does it mean for schools?", *Education Indicators in Focus*, No. 64, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e14575d5-en>.
- Oringanje C., Meremikwu MM., Eko H., Esu E., Meremikwu A. and Ehiri JE. (2016). *Interventions for preventing unintended pregnancies among adolescents* [Intervenciones para prevenir el embarazo no intencional en adolescentes] (Review). Cochrane Database of Systematic Reviews.

- Ospina, S. B. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Oszlak, O. (1999). De menor a Mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, N°160, 1999, Venezuela.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. *PostDATA Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI, 2006, Abril: Buenos Aires, Argentina.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional, *Política y Cultura*, Núm. 30, sin mes, 2008, pp. 119-134, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. Distrito Federal, México.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1986). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós Básica, Buenos Aires.
- Tandler, J. (1997). *Good Government in the Tropics [Buen Gobierno en el Trópico]*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London, 1997.
- Sautú, R., Boniolo, P., Dalle, P., Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*, Buenos Aires: CLACSO.
- UNICEF. (s.f.). Comunicado de Prensa. #QuererPosta: Una campaña sobre el consentimiento en las relaciones sexuales para disminuir el embarazo no planificado en la adolescencia. Recuperado en <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/quererposta-una-campa%C3%B1a-sobre-el-consentimiento-en-las-relaciones-sexuales-para>

- United Nations Population Funds (UNFPA). (s.f.). Adolescent Pregnancy [Embarazo Adolescente]. Recuperado de <https://www.unfpa.org/adolescent-pregnancy>
- Vivo S., López-Peña P., Sadric D. (2012). *Salud sexual y reproductiva para jóvenes: Revisión de evidencia para la prevención*. División de Protección Social y Salud, BID.
- World Bank. (2015a). *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*. [Informe sobre el Desarrollo Mundial 2015: Mente, sociedad y conducta]. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-1-4648-0342-0. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO
- World Bank. (2017). *Argentina Changing odds among vulnerable teenage girls by promoting goal- setting and preventing unplanned pregnancies [Argentina Cambiando oportunidades entre mujeres adolescents vulnerables a través de la promoción de fijación de metas y prevención de embarazos no planificados] (P163090)*. UFGP Proposal, Washington, DC (no publicado).
- World Bank. (2019). *Argentina Changing odds among vulnerable teenage girls by promoting goal- setting and preventing unplanned pregnancies [Argentina Cambiando oportunidades entre mujeres adolescents vulnerables a través de la promoción de fijación de metas y prevención de embarazos no planificados]. Final Report*. Washington, DC (en proceso de publicación).

Anexo I – Apéndice Metodológico

A continuación, se presenta la guía de entrevistas semiestructuradas, la cual se estructuró en torno a las siguientes dimensiones de análisis: (i) rol del informante clave en el desarrollo de la intervención; (ii) análisis contextual, (iii) articulación entre el Organismo Internacional y los distintos niveles del Estado Argentino; (iv) articulación intersectorial; y (v) factores posibilitadores y obstáculos a la implementación.

(i) Rol del Informante Clave

- ¿Cuál fue su rol en el desarrollo de la intervención “Desafiando al Destino”?

(ii) Análisis Contextual

- ¿El diseño de la intervención incluyó un análisis del contexto de la provincia de Jujuy?
- ¿Hay algún aspecto del contexto que fue determinante para explicar las dificultades que enfrentó la implementación de la intervención en la provincia?

(iii) Articulación entre el Organismo Internacional y los distintos niveles del Estado Argentino

- ¿Cómo se produjo la articulación para la implementación de la intervención entre:
 - El Banco Mundial y el Estado Nacional? ¿Qué organismos estuvieron involucrados?
 - El Estado Nacional y el Estado Provincial? ¿Qué organismos estuvieron involucrados?
 - El Estado Provincial (Jujuy) y el Municipio de San Pedro de Jujuy? ¿Qué organismos estuvieron involucrados?

(iv) Articulación intersectorial

- Teniendo en cuenta que de acuerdo al diseño original la implementación de la intervención requería de la participación necesaria de las carteras de Educación y Salud al

menos a nivel provincial, ¿Cómo se produjo la articulación entre estas áreas? ¿En qué nivel jurisdiccional se produjo? ¿Qué organismos estuvieron involucrados?

(v) Factores posibilitadores u obstaculizadores

- ¿Cuáles son los factores centrales que posibilitan la introducción de innovaciones en los organismos estatales? Y ¿Cuáles son los principales obstáculos?

En el caso específico de la intervención Desafiando el Destino

- ¿Cuáles fueron los principales factores que obstaculizaron la implementación de la intervención según su diseño original?

- ¿Cuáles fueron los principales factores que posibilitaron el intento de implementación en la Municipalidad de San Pedro y cuáles fueron finalmente los obstáculos que resultaron en la decisión de suspender la implementación de la misma?

A continuación, se presenta el listado de informantes clave, identificando la categoría de informante, el organismo al cual pertenecen y la fecha de realización de la entrevista.

No.	ORGANISMO	CATEGORIA DE INFORMANTE	CARGO/ INSTITUCIÓN	FECHA DE ENTREVISTA
1	BM	Evaluador	Gerente Proyecto Desafiando al Destino - Banco Mundial	7/10/2019
2	BM	Evaluador	Coordinadora Técnica del Proyecto Desafiando el Destino - Banco Mundial	7/4/2019
3	BM	Técnico/Implementador	Especialista Senior en Educación - Banco Mundial	7/5/2019
4	MSN	Decisor Gubernamental	Coordinadora Nacional del Programa Sumar - Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación	7/11/2019
5	MSN	Técnico/Implementador	Técnica del área de Investigación Aplicada de Planificación Estratégica del Programa Sumar - Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación	7/5/2019
6	MSP	Técnico/Implementador	Director de Maternidad, Infancia y Adolescencia del Ministerio de Salud de Jujuy	7/15/2019

7	MSP	Técnico/Implementador	Facilitadora, Programa Sumar Jujuy del Ministerio de Salud de Jujuy	7/2/2019
8	ME	Decisor Gubernamental	Ex- Secretaria de Gestión Educativa (2018) Ministerio de Educación de Jujuy	7/4/2019
9	ME	Técnico/Implementador	Referente Programa Educación Sexual Integral (ESI- Secretaría de Equidad Educativa - Ministerio de Educación de Jujuy	7/4/2019
10	MDH	Técnico/Implementador	Secretaria de Paridad y Género- Ministerio de Desarrollo Humano de Jujuy	7/4/2019
11	MDH	Técnico/Implementador	Directora Provincial de Promoción de Derechos de la Mujer y Paridad de Género-Ministerio de Desarrollo Humano de Jujuy	7/4/2019
12	San Pedro	Decisor Gubernamental	Secretaria de Desarrollo Humano, Municipalidad de San Pedro de Jujuy	7/4/2019
13	San Pedro	Técnico/Implementador	Directora de Atención a la Niñez, Adolescencia y Familia de la Municipalidad de San Pedro de Jujuy	7/5/2019
14	San Pedro	Técnico/Implementador	Presidenta Centro Vecinal "Ejército del Norte"- San Pedro de Jujuy	7/3/2019