

Evolución de la normativa relacionada a la educación integral de la sexualidad en Ecuador e instrumentos vigentes para su abordaje

Evolution of Regulations Related to Sex Education in Ecuador and Current Instruments for its Approach

 **Mireya Yolanda Arias Palomeque**
mireya.arias@unae.edu.ec
Universidad Nacional de Educación, UNAE

Recepción: 10 de mayo de 2022
Aceptación: 11 de julio de 2022

RESUMEN

La educación integral de la sexualidad (EIS) es uno de los retos más urgentes que tienen los Estados y sus sistemas educativos. La literatura ha evidenciado, desde hace décadas, cómo la EIS puede mejorar las condiciones materiales de vida de los individuos y de las sociedades; por lo que conocer la evolución de la normativa que se relaciona con su desarrollo, así como los instrumentos que la abordan en el sistema educativo, resulta de trascendental importancia. El presente artículo está compuesto por dos apartados: el primero consiste en una línea de tiempo que analiza la evolución —e involución— de la normativa ecuatoriana en torno a la EIS y el segundo presenta distintos instrumentos (guías, manuales y protocolos) vigentes para trabajar la EIS en el sistema educativo ecuatoriano. Mediante una revisión de literatura, se ha construido una sistematización que permita cumplir el objetivo general del artículo: poner a disposición de los miembros de la comunidad educativa una compilación que funcione como un material de consulta y un catálogo interactivo de instrumentos que permitan poner en práctica una Educación Integral de la Sexualidad, desde las recomendaciones técnicas y sus enfoques fundamentales.

Palabras clave: educación integral de la sexualidad, normativa, educación sexual, Ecuador

ABSTRACT

Sex Education is one of the most urgent challenges facing states and their educational systems. The literature has shown, for decades, how Sex Education can improve the material living conditions of individuals and societies; therefore, knowing the evolution of regulations related to its development, as well as instruments that address it in the educational system has transcendental importance. This article is composed of two sections: the first consists of a timeline that analyzes the evolution —and involution— of the Ecuadorian regulations regarding Sex Education and, the second, presents different instruments (guides, manuals and protocols) in force to work on Sex Education in the Ecuadorian educational system. Through a literature review, a systematization has been built that allows to fulfill the general objective of the article: to make available to the members of the educational community a compilation that works as a reference material and an interactive catalog of instruments that allow putting into practice Comprehensive Sexuality Education, from the technical recommendations and its fundamental approaches.

Keywords: sex education, regulations, Ecuador

INTRODUCCIÓN

Cuando una niña no desarrolla su potencial, todos salimos perdiendo. Por el contrario, cuando puede ejercer sus derechos, mantenerse sana, completar su educación y tomar decisiones sobre su vida, gana ella y se benefician todas las personas que la rodean, ya que estará más sana y sus hijos también, si más adelante decide formar una familia. Además, llevará una vida más productiva y tendrá mejores condiciones económicas, lo que, a su vez, contribuirá a convertir el mundo en un lugar mejor. [...] En muchos sentidos, la trayectoria vital de una niña de 10 años será el verdadero criterio para medir el éxito o el fracaso de la Agenda 2030. (Osotimehin, 2016, p. 3)

La educación integral de la sexualidad (EIS), como la ha definido la Unesco (2018), es un proceso de enseñanza-aprendizaje, guiado en un currículo, que trabaja las dimensiones cognitivas, emocionales, físicas y sociales de la sexualidad. La meta final de la EIS es proveer habilidades, conocimientos y actitudes para que las personas (desde edades tempranas) puedan tomar decisiones acertadas y disfrutar de una vida digna. En consecuencia, la EIS se presenta como un campo en el que la educación y los enfoques de género, de derechos, intercultural e intergeneracional se articulan y complementan. En este sentido, la EIS se entiende como un asunto que nos compete a todos y todas, pues el camino hacia el desarrollo de una sociedad plena, necesita de sujetos que conozcan y ejerzan sus derechos, que tomen decisiones autónomas e informadas y que asuman su corresponsabilidad en causas comunes.

Al considerar la realidad social del Ecuador, la necesidad de trabajar en EIS se hace evidente e imperante; basta con revisar algunas cifras para comprender la magnitud de la problemática. Por ejemplo, según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición —ENSANUT— (Ministerio de Salud, 2018), del total de mujeres de 20 a 24 años, un 7,2

% se casó o empezó una unión de hecho antes de los 15 años y el 41,6 % antes de los 18 años. Por otra parte, hay una correlación positiva entre el nivel educativo de la mujer y la cantidad de controles prenatales que han recibido; así, el 64,2 % de mujeres que no han concluido la educación básica ha tenido 5 controles prenatales, frente al 89,7 % de mujeres con educación superior. Además, si consideramos que la EIS excede el control de natalidad y las relaciones sexuales y que tiene que ver con las diferentes dimensiones que conforman la integralidad del ser humano, esta misma encuesta (ENSANUT de 2018) demuestra la importancia de mejorar la nutrición donde aún se mantienen tasas de desnutrición infantil y considerando que en Ecuador 35 de cada 100 niños de 5 a 11 años tienen sobrepeso y obesidad (Ministerio de Salud, 2018). En otro ámbito, vemos que es primordial trabajar en equidad de género y corresponsabilidad en la crianza, pues, actualmente, el 50,6 % de niños han realizado 4 o más actividades de estimulación con su madre, frente a un 6,5 % de niños que lo han hecho con su padre (Ministerio de Salud, 2018).

La necesidad de EIS no solamente se justifica desde el punto de vista social, sino también tiene un impacto económico muy alto. Según el estudio de Costos de Omisión en Salud Sexual y Reproductiva (Ministerio de Salud Pública *et al.*, 2017), 25 400 embarazos en adolescentes de 15 a 19 años fueron no intencionados. En este mismo año se registraron 24 794 partos en adolescentes, esto es el 26 % del total de partos del año; de los cuales, el 7 % correspondió a niñas de 10 a 14 años. Se estima que el Estado ecuatoriano perdió 331,7 millones de dólares debido a los embarazos no intencionados en adolescentes. El costo de omisión en salud sexual y salud reproductiva (correspondiente a la atención de embarazos no deseados y sus complicaciones, incluyendo el costo médico directo y el costo social), es 17 veces más alto que el costo de prevención efectiva.

Por lo antes expuesto —y por múltiples razones adicionales—, se entiende a la educación integral de la sexualidad como un

derecho de la niñez y la adolescencia. Por esto, la Unesco (2018) ha publicado un manual de recomendaciones técnicas internacionales para educación en sexualidad, cuyos lineamientos deben constituirse en la base del accionar de los distintos sistemas educativos. En este sentido, el Estado ecuatoriano debe garantizar este derecho y debe construir marcos legales e instrumentos específicos que permitan su materialización.

El presente artículo busca sistematizar las diferentes acciones que ha desarrollado el Estado ecuatoriano para la implementación de la EIS. Para esto, se encuentran dos apartados: el primero es una línea de tiempo sobre normativas ecuatorianas que regulan la EIS y el segundo comprende una compilación o catálogo interactivo de documentos (guías, manuales, instructivos) vigentes para trabajar EIS en el sistema educativo ecuatoriano. Para esto, se realizó una revisión documental que permitió sistematizar la información pertinente y organizarla secuencialmente. El objetivo principal de este esfuerzo sistematizador es proveer a los miembros de la comunidad educativa de un documento que ponga a su alcance los instrumentos necesarios para comprender y ejecutar mejores prácticas en el ámbito de la EIS.

DESARROLLO

Normativa ecuatoriana que regula la educación integral de la sexualidad, desde 1998 hasta la actualidad

A continuación, se propone una reconstrucción, a través del tiempo, del proceso de formulación de normativas ecuatorianas relacionadas con la EIS. Como se observará, la EIS es una problemática que empieza a manifestarse en el ámbito público y en los documentos oficiales, a finales de la década de los noventa. En la siguiente figura se observan los hitos principales en esta línea de tiempo, los que serán descritos en este primer apartado.

Figura 1. Línea de tiempo sobre normativa ecuatoriana relacionada a la EIS



Fuente: elaboración propia basada la propuesta de Paz (2018) y Acosta y Aguilar (2018)

Constitución de 1998

La Constitución de 1998 establecía ciertos principios que dieron pie a la formulación de una ley específica para la educación sexual; así, en su Artículo 23, numeral 25, establecía el derecho de los ecuatorianos a “tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual” (Asamblea Nacional Constituyente, p. 6). Asimismo, en el Artículo 43, inciso segundo, se establecía la obligación del Estado de promover una “cultura por la salud y la vida, con énfasis en la educación alimentaria y nutricional de madres y niños, y en la salud sexual y reproductiva...” (Asamblea Nacional Constituyente, p. 11). Finalmente, en la sección octava, “De la educación”, se manifestaba que esta constituía un derecho irrenunciable de los ciudadanos y un deber inexcusable del Estado y, por tanto, sería un área prioritaria para la inversión pública y para el desarrollo y ejecución de políticas públicas que permitieran alcanzar estos propósitos (Asamblea Nacional Constituyente, 1998). La importancia de esta norma suprema radica en que sentó las bases sobre las que se generaron distintas normativas en el ámbito de la EIS.

Ley de educación para la sexualidad y el amor

La primera ley expedida en Ecuador, en materia específica de educación sexual, fue publicada en el registro oficial en el año 1998, con el nombre de Ley de Educación de la Sexualidad y el Amor, por el Congreso Nacional. Esta ley marcó un hito importante en la historia de las normas ecuatorianas relacionadas con la educación sexual, pues respondía a ciertos principios de la constitución vigente (de 1998) y pretendió operacionalizarse a través del acuerdo ministerial 910, denominado PLANESA, plasmándose así en el currículo oficial de la época. Según Paz (2018), pese al gran avance representado por esta ley, en cuanto a la institucionalización y obligatoriedad de la educación sexual, el enfoque con el que se la hizo promovía el mantenimiento de los valores dominantes (de ahí la vinculación intencional entre *sexualidad* y *amor*). Además, se señala que, por problemas presupuestarios y por la falta de capacitación de los funcionarios de aquel entonces, esta ley no llegó a materializarse.

PLANESA

Mediante el Acuerdo Ministerial No. 910, de 28 de mayo del 2000, se aprobó y dispuso la ejecución del Plan Nacional de Educación de la Sexualidad y el Amor (PLANESA), en todos los niveles educativos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, medios de comunicación y personas interesadas (Paz, 2018). Este Plan, al basarse en la Ley de Educación para la Sexualidad y el Amor, tuvo una fuerte intención de mantener “los valores éticos

y morales conforme a las culturas existentes” — como lo expresa textualmente en su Artículo 2 (Congreso Nacional, 1998)—. Se evidencia, así, cómo el punto de partida de la normativa para la sexualidad tuvo un enfoque conservador que no incomodó a las estructuras vigentes.

PRONESA

Mediante Acuerdo Ministerial No. 3152, publicado en el Registro Oficial No. 233, de 16 de diciembre del 2003, se creó el Programa Nacional de Educación de la Sexualidad y el Amor (PRONESA), para operativizar PLANESA. La función de PRONESA era definir la política y estrategia para la inserción de la educación sexual en todo el país. Esta educación sexual se centraba en prevenir las infecciones de transmisión sexual y también en promover la participación de la comunidad educativa en estos ámbitos (Ministerio de Educación, 2003). Se colige que el enfoque del riesgo fue, también, una de las principales bases de estas primeras normativas para la educación sexual en Ecuador.

Institucionalización de la Educación Sexual

A través del Acuerdo Ministerial 403, el 10 de agosto de 2006, se dispuso la institucionalización de la Educación Sexual en los niveles de educación básica y bachillerato del sistema educativo ecuatoriano. Para esto, se encargó al equipo técnico del PRONESA la implementación de la educación de la sexualidad y el amor, prevención del embarazo, prevención de infecciones de transmisión sexual, concientización sobre temas de maltrato, abuso sexual, tráfico y explotación sexual. De la misma manera,



se dieron pautas claras para que cada institución educativa del país pudiera conformar un comité que operacionalizara las directrices del Plan Nacional (Ministerio de Educación, 2006). Como se observa, los temas en los que se enfocó el interés en torno a la educación sexual tuvieron un marcado tinte de peligro y riesgo, es decir, en este periodo, los componentes afectivos, del deseo o de la corresponsabilidad, aún no ocupaban un lugar central en la normativa.

Plan Andino de Prevención del Embarazo en la Adolescencia

Este Plan Andino surgió como resultado de la cooperación internacional y se basó en los resultados de las encuestas sociodemográficas aplicadas en Ecuador, las que reflejaban situaciones alarmantes; por ejemplo, para la época, “2 de cada 3 adolescentes de 15 a 19 años, sin educación, son madres o están embarazadas por primera vez” (Plan Andino de Prevención y Reducción del Embarazo en Adolescentes, 2008, p. 14). De esta manera y con varias cifras de respaldo, se estableció de forma determinante a la educación como un factor de protección ante el embarazo de las adolescentes.

En general, el Plan Andino promovió un enfoque de género y evidenció la necesidad de generar estructuras sociales que transformarían los imaginarios y prácticas sexuales en la región; en este sentido, evidenció un importante avance en la comprensión de la integralidad de la educación sexual. Así, se afirmó que:

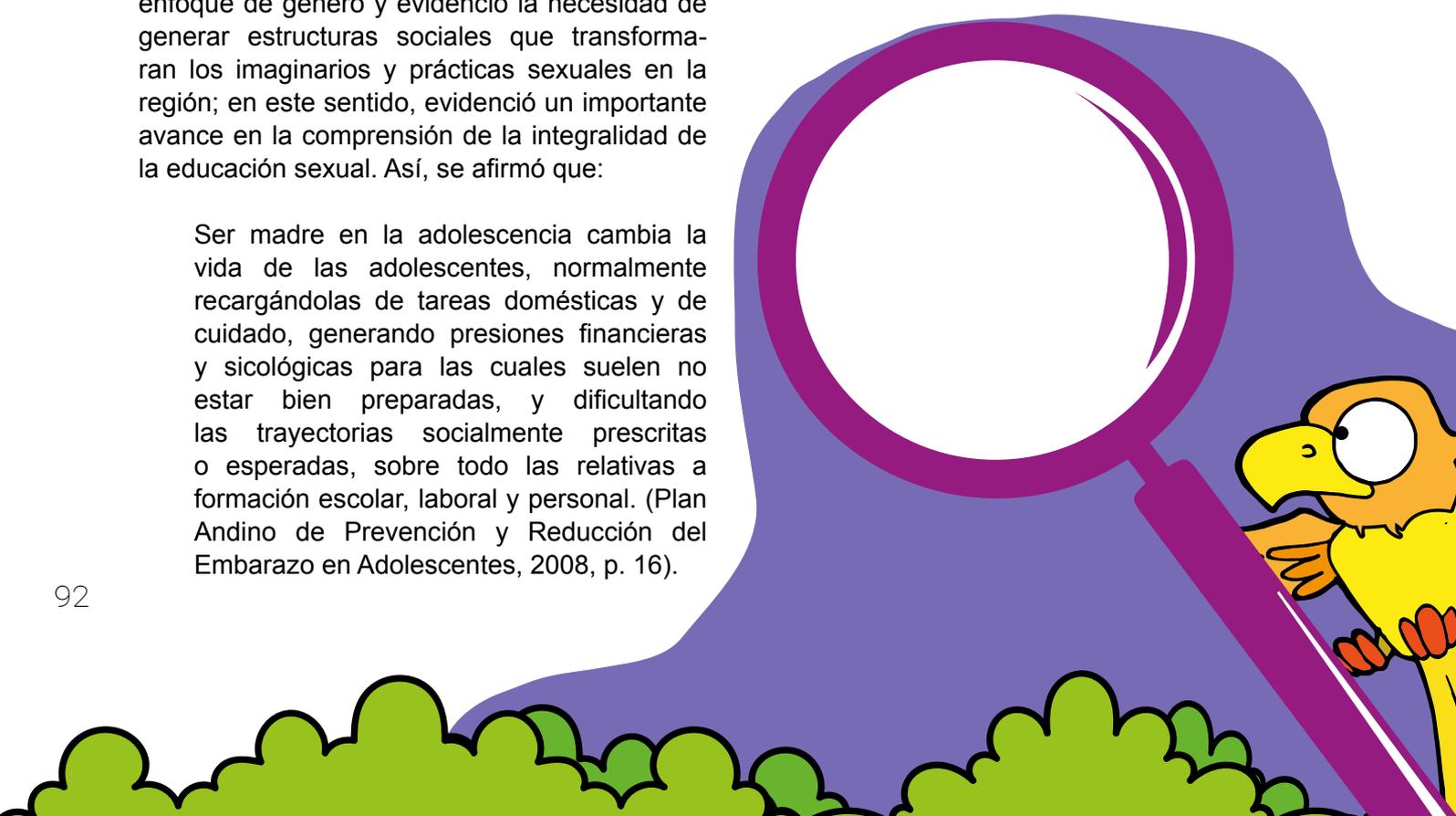
Ser madre en la adolescencia cambia la vida de las adolescentes, normalmente recargándolas de tareas domésticas y de cuidado, generando presiones financieras y psicológicas para las cuales suelen no estar bien preparadas, y dificultando las trayectorias socialmente prescritas o esperadas, sobre todo las relativas a formación escolar, laboral y personal. (Plan Andino de Prevención y Reducción del Embarazo en Adolescentes, 2008, p. 16).

Constitución de la República del Ecuador de 2008

En la historia ecuatoriana, la Constitución de 2008 representa varios hitos en diferentes ámbitos. En el campo específico de la EIS, se encuentran varios artículos que la enmarcan como una práctica necesaria e ineludible que debe ser ejecutada sin ningún tipo de discriminación y a la que, además, se le deben asignar los recursos necesarios para su ejecución. A partir de este momento, se empezó a visualizar un enfoque de derechos en la ESI, el que privilegia al ser humano frente al capital —tal como lo proclamaban los gobiernos izquierdistas latinoamericanos de la época—. A continuación, observamos los artículos más relevantes relacionados al tema:

Art. 3.-Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. (Asamblea Constituyente de Montecristi, 2008, p. 9)



Art. 11.-El ejercicio de los derechos se registrará por los siguientes principios: [...]

2. Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. (Asamblea Constituyente de Montecristi, 2008, p. 11)

Art. 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Asamblea Constituyente de Montecristi, 2008, p. 15)

Art. 347.- Será responsabilidad del Estado: [...]

4. Asegurar que todas las entidades educativas impartan una educación en ciudadanía, sexualidad y ambiente, desde el enfoque de derechos.

6. Erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de las estudiantes y los estudiantes. (Asamblea Constituyente, 2008, p. 102).

Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENIPLA) de 2010

La Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENIPLA) representa un avance significativo dentro del desarrollo de políticas públicas para la Educación Integral de la Sexualidad, pues surge como una estrategia intersectorial cuya ejecución estuvo a cargo del Ministerio de Salud Pública, en coordinación con los ministerios de Educación, de Inclusión Económica y Social, y Coordinador de Desarrollo Social. En este sentido, la ENIPLA se enmarca en los postulados de los gobiernos izquierdistas de la época y se alinea con el Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013 (SENPLADES, 2009). Para esto, la ENIPLA tenía cuatro líneas de acción: en primer lugar, el desarrollo de una educación integral de la sexualidad que permita a las personas tomar decisiones autónomas y responsables; en segundo lugar, la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva (principalmente, métodos anticonceptivos); en tercer lugar, la búsqueda de cambio en los patrones socioculturales basados en la desigualdad de género; y, finalmente, la promoción de la veeduría social para el cumplimiento de estas líneas de acción (Ministerio de Salud Pública, 2010).

Varias revisiones coinciden en señalar a la ENIPLA como una de las estrategias más exitosas en cuanto al cumplimiento de los objetivos de Educación Integral de la Sexualidad (Paz, 2018). Como muestra, podemos mirar ciertas estadísticas:

En el periodo 2010-2013 Ecuador logró un récord internacional en disminución del embarazo de adolescentes, en el marco de estrategias intersectoriales de intervención: en personas de 10 a 14 años se redujo en un 10,2%, y en personas de 15 a 19 años de edad se redujo en un 12,9%. (Ministerio de Salud Pública, 2014, párr. 1).

Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2011

En el marco de la nueva Constitución de la República, se expidió la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011), la que es coherente con las bases sobre las que debe desarrollarse la EIS. Tal como se puede ver en los siguientes artículos, la igualdad de género, el laicismo, el enfoque de derechos y la obligatoriedad de la EIS, marcaban un precedente importante para la materialización de estas políticas.

Art. 2.- Principios.- La actividad educativa se desarrolla atendiendo a los siguientes principios generales, que son los fundamentos filosóficos, conceptuales y constitucionales que sustentan, definen y rigen las decisiones y actividades en el ámbito educativo:

a) Universalidad.- La educación es un derecho humano fundamental y es deber ineludible e inexcusable del Estado garantizar el acceso, permanencia y calidad de la educación para toda la población sin ningún tipo de discriminación. Está articulada a los instrumentos internacionales de derechos humanos; [...]

c) Libertad.- La educación forma a las personas para la emancipación, autonomía y el pleno ejercicio de sus libertades. El Estado garantizará la pluralidad en la oferta educativa; [...]

i) Educación en valores.- La educación debe basarse en la transmisión y práctica de valores que promuevan la libertad personal, la democracia, el respeto a los derechos, la responsabilidad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la diversidad de género, generacional, étnica, social, por identidad de género, condición de migración y creencia religiosa, la equidad, la igualdad y la justicia y la eliminación de toda forma de discriminación;

j) Garantizar el derecho de las personas a una educación libre de violencia de género, que promueva la coeducación;

k) Enfoque en derechos.- La acción, práctica y contenidos educativos deben centrar su acción en las personas y sus derechos. La educación deberá incluir el conocimiento de los derechos, sus mecanismos de protección y exigibilidad, ejercicio responsable, reconocimiento y respeto a las diversidades, en un marco de libertad, dignidad, equidad social, cultural e igualdad de género;

l) Igualdad de género.- La educación debe garantizar la igualdad de condiciones, oportunidades y trato entre hombres y mujeres. Se garantizan medidas de acción afirmativa para efectivizar el ejercicio del derecho a la educación sin discriminación de ningún tipo; [...]

y) Laicismo.- Se garantiza la educación pública laica, se respeta y mantiene la independencia frente a las religiones, cultos y doctrinas, evitando la imposición de cualquiera de ellos, para garantizar la libertad de conciencia de los miembros de la comunidad educativa. (Función ejecutiva, 2011, 9-11)

Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia de 2014

Pese al evidente éxito que tuvo la ejecución de la ENIPLA —para lo que contaba con un presupuesto holgado— también hubo muchas voces contrarias que la consideraban inadecuada. El acceso a métodos anticonceptivos en los centros de salud o la educación sexual obligatoria en las escuelas no fueron recibidas con agrado por ciertos sectores conservadores del país. Así, a finales del 2014, se dio un cambio en la política pública, terminando la ENIPLA e inaugurando el conocido Plan Familia, cuyo eje estaba en la “recuperación de valores” y “fortalecimiento de la familia”. No es un detalle menor que la directora del nuevo Plan Familia era integrante del Opus Dei —una de las alas más conservadoras de la iglesia católica— (Acosta y Aguilar, 2018). Diversas voces se levantaron contra este cambio, acusándolo de significar un retroceso en los derechos sexuales

y reproductivos, de desconocer la realidad de los adolescentes y de querer imponer una moral conservadora y reforzar los roles tradicionales de género (PlanV, 2015). Así, con defensores y detractores, el Plan Familia tampoco pudo institucionalizarse y fue terminado, de manera abrupta, a través de un decreto del presidente Lenin Moreno en 2017.

Proyecto de Ley de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra la Mujer y reacción “Con mis hijos no te metas” de 2017-2018.

En el año 2017, en la Asamblea Nacional se presentó el Proyecto de Ley de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra la Mujer. Varias agrupaciones activistas denunciaron un intento de boicot a esta ley, pues, durante la votación, existió gran presión para incluir artículos sobre la protección de la vida desde la concepción y la tutela de familiares a menores de edad para denunciar violencia sexual (Acosta y Aguilar, 2018). A partir de entonces, se entabla una disputa entre dos sectores de la sociedad; por un lado, organizaciones civiles y activistas que defendían la necesidad de una EIS, como política pública, basada en información científica y en evidencias y, por otro lado, grupos religiosos y conservadores que reclamaban su derecho a educar a sus hijos con sus valores y exigían la no intervención del Estado, acuñando eslóganes como “Con mis hijos no te metas” o “A mis hijos los educo yo”.

El medio de comunicación independiente Wambra Medio Comunitario, con base en el estudio de Acosta y Aguilar (2018), elaboró una línea de tiempo con los acontecimientos más relevantes de esta disputa: en 2018, a través del Decreto Ejecutivo 397, se otorgaron 180 días para el cambio en las mallas curriculares, incluyendo aspectos de EIS. Enseguida, se difundieron mensajes en redes sociales con información falsa acerca de los textos que supuestamente se estarían impartiendo en las escuelas, por lo que el Ministerio de Educación tuvo que emitir un comunicado desmintiendo esta información. Ante la presión social, el 16 de julio de 2018, el presidente Lenin Moreno emitió el Decreto Ejecutivo 460, que reforma al 397, quitando la palabra “género” de la transitoria del reglamento de la ley. Días después, la organización A mis hijos los educo Yo anunció que conformaría parte de las mesas de trabajo para la elaboración de textos escolares que realizaba el Ministerio de Educación. En este contexto, los grupos conservadores organizaron dos grandes marchas nacionales, en las que participaron varias autoridades, miembros de la Iglesia y personas de la sociedad civil, con la consigna “Con mis hijos no te metas”. Finalmente, en julio de 2018, con 70 votos, la Asamblea Nacional exhortó a la Corte Constitucional a defender el derecho de padres y madres a criar a sus hijos de acuerdo a sus principios.



Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes (PIPENA), años 2018-2025

En relación directa con el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida, surge la PIPENA, cuyo objetivo central es “contribuir a la prevención y reducción del embarazo en niñas y adolescentes, en el marco del ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos, del derecho a la integridad personal, a una vida libre de violencia...” (Buchelli *et al.*, 2018). Esta política nació y se articuló a través de distintos actores estatales: Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Educación; Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Fondo de Población de las Naciones Unidas; y Organización Mundial de la Salud. Asimismo, la PIPENA está concebida desde un abordaje ecológico que implica actuar sobre los factores de riesgo y de protección del embarazo en niñas y adolescentes, en distintos niveles: (1) macroinstitucional, (2) comunitario, (3) de pares, (4) ámbito escolar o laboral, (5) familiar y (6) individual. Por otra parte, se estableció que los enfoques que regirán la PIPENA serán múltiples: de derechos, de igualdad, de género, de sexualidad integral, de inclusión social, de interculturalidad e intergeneracional (Buchelli *et al.*, 2018).

La PIPENA reconoce al embarazo adolescente como una problemática de salud pública, de desigualdad social y como una violación a los derechos humanos que genera impactos sociales, económicos y culturales, pues existe un claro vínculo entre pobreza, exclusión, etnicidad y fecundidad temprana. Así, al ser la PIPENA la política intersectorial vigente, resulta muy interesante analizar las cifras estadísticas en las que se apoya; las que demuestran que, pese a que el Ecuador lleva más de veinte años diseñando e implementando diversas normativas para la EIS, aún queda mucho trabajo por hacer.

Entre las consecuencias del embarazo en niñas y adolescentes se encuentran: la suspensión o deserción escolar y la falta de oportunidades laborales formales, lo que implica una enorme dificultad para el cumplimiento

de sus proyectos de vida. Adicionalmente, existe un riesgo de morir durante el embarazo, parto o postparto. En Ecuador, al igual que en varios países de la región, la fecundidad en adolescentes es mayor si ellos pertenecen al quintil más pobre de la población, si tienen un bajo nivel educativo, si son indígenas o afrodescendientes, o si viven en el área rural. Esto, evidentemente, configura y refuerza los círculos de pobreza que determinan el acceso a educación, salud, vida digna y desarrollo integral de las familias (Buchelli *et al.*, 2018).

Además de las enormes repercusiones a nivel personal y social que implica que las niñas y adolescentes deban abandonar la escuela a causa de un embarazo, esto también trae costos económicos muy altos. Según el Estudio de Costos de Omisión en Salud Sexual y Reproductiva en Ecuador:

en el 2015, 6.487 adolescentes abandonaron sus estudios por un embarazo. Más de la mitad (56%) cursaba en ese momento la educación básica, lo que da un total de 36.871 años de escolaridad perdidos, con una media de 5.8 años por mujer, esto equivale a 728.5 millones de dólares de ingresos perdidos que habrían percibido de no haber abandonado los estudios antes del nivel superior. (Ministerio de Salud Pública *et al.*, 2017, p. 194).

Instrumentos vigentes para la educación integral de la sexualidad en Ecuador

Tras esbozar una línea de tiempo que retrate la evolución —e involución— de la normativa relacionada con la EIS, se complementa este artículo presentando un compendio de los documentos oficiales vigentes que permitirán a la comunidad educativa —principalmente a los docentes— trabajar y superar los retos que se presentan en las distintas aristas de la EIS. A continuación, en la Figura 2, se presenta un catálogo interactivo que permitirá enlazarse directamente con los documentos oficiales descritos más adelante.

Figura 2. Catálogo interactivo de instrumentos para trabajar la EIS en el sistema educativo ecuatoriano



Fuente: elaboración propia

1. Currículo de los niveles de educación obligatoria

El currículo nacional es el principal documento que ampara las estrategias para la EIS. A través del currículo, las distintas leyes y normativas pueden materializarse en las aulas de clase. Como sabemos, el currículo expresa el proyecto educativo de un país, en este se establecen los principios a partir de los cuales serán socializadas las nuevas generaciones y todos los ciudadanos. Además, se señalan las formas de alcanzar este proyecto educativo y comprobar su consecución (Mineduc, 2016a). Es importante reconocer el carácter flexible del currículo, el mismo que permite a la comunidad educativa interpretarlo, evaluarlo y perfeccionarlo; por esto, el rol de las instituciones educativas y de sus docentes es clave, pues tienen autonomía para planificar y ejecutar actividades que respondan a los objetivos de la EIS.

2. Proyecto educativo institucional

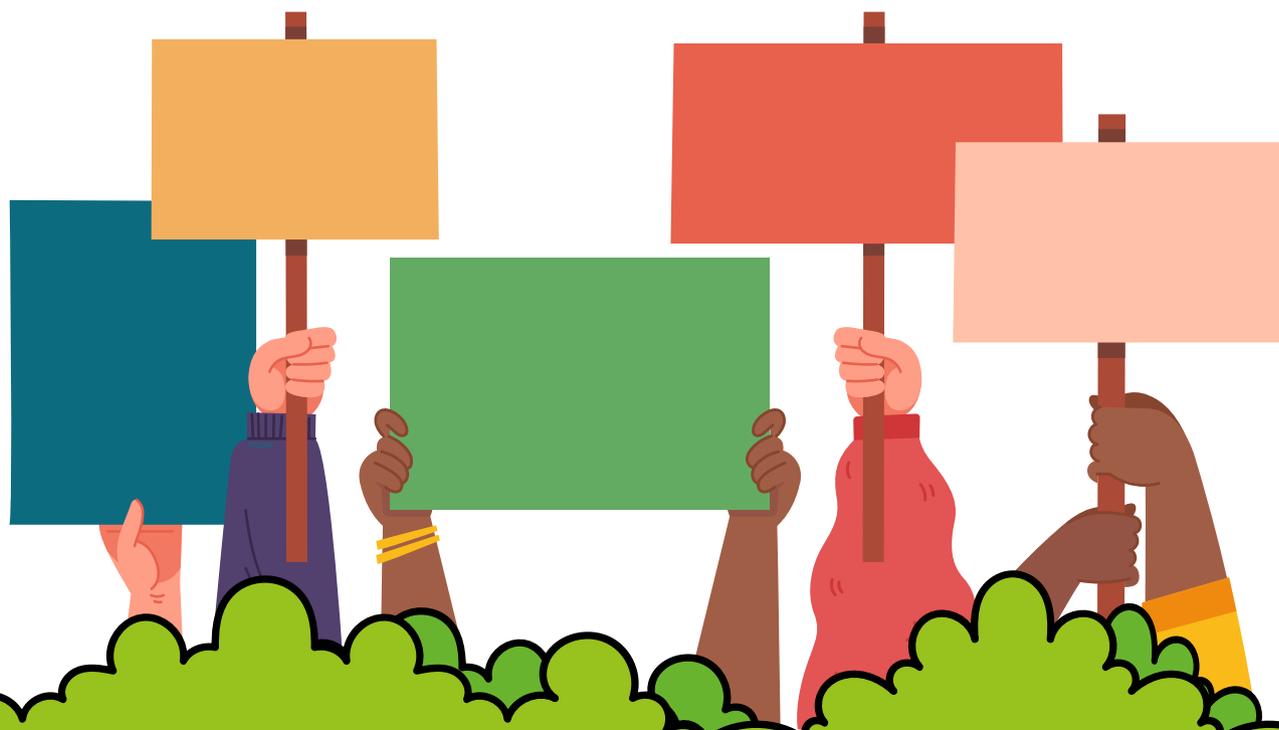
El PEI es

el instrumento de planificación estratégica participativa que orienta la gestión de los procesos que se desarrollan al interior de una institución educativa a partir de los principios éticos establecidos en la Propuesta Pedagógica; principios que son el cimiento para fomentar la convivencia armónica. (Mineduc, s.f., s.p.)

En el PEI se despliegan las estrategias que permitirán llevar a la práctica las distintas consignas planteadas en la Propuesta Pedagógica de las instituciones educativas, las que buscan la innovación como meta final. En este sentido, es imprescindible que el PEI de cada institución se construya tomando en cuenta los objetivos de la EIS, desde las voces de los distintos miembros de la comunidad educativa.

3. Guía de desarrollo humano integral

La *Guía de desarrollo humano integral* está dirigida a docentes para generar el desarrollo e implementación de habilidades para la vida, en los estudiantes ecuatorianos. Los objetivos de esta guía se enmarcan en la garantía de derechos y la prevención de todos los tipos de violencias y riesgos psicosociales asociados al consumo de tabaco, alcohol y otras drogas, y el embarazo, maternidad y paternidad en adolescentes. Esta guía forma parte del proyecto de Desarrollo Humano Integral, para cuya ejecución se ha dispuesto una carga horaria específica y se articula con la elaboración de códigos de convivencia en las distintas instituciones educativas. Se ha demostrado que el desarrollo de habilidades para la vida genera muchos beneficios, por ejemplo, retrasar el inicio de uso de drogas, prevenir conductas sexuales de riesgo, mejorar el desempeño académico, entre otros (Mineduc, 2018a).



4. Herramientas para orientar la construcción de proyectos de vida de estudiantes

Esta guía provee información, herramientas y orientaciones metodológicas para que tanto docentes y autoridades como personal del DECE de las instituciones educativas puedan acompañar la construcción de los proyectos de vida de niños, niñas y adolescentes. Este proceso de construcción se sustenta en tres ejes fundamentales: autoconocimiento, información y toma de decisiones. A través de distintas actividades, organizadas de acuerdo a los distintos subniveles de educación, se busca dar respuesta a preguntas trascendentales como: “¿Quién soy yo?” y “¿Cuál es el propósito de mi vida?”. La relación de esta guía con los objetivos de la EIS es muy fuerte, pues muchas decisiones en este ámbito tienen repercusiones directas en la viabilidad del proyecto de vida de cada persona.

5. Lineamientos para el funcionamiento del programa Educando en familia en las instituciones educativas

La guía para docentes tutores sugiere pautas que le permitan cumplir con el rol de facilitador de las actividades del Programa Educando en Familia —las que corresponden al módulo de Educación de la Sexualidad y Afectividad—, en el grupo de padres, madres y representantes de los estudiantes a su cargo. La forma en la que se aborda la sexualidad en esta guía es desde una perspectiva integral que considera que en ella se expresan las dimensiones biológicas, psicológicas, culturales, sociales y éticas de las personas. Por eso, cuando hablamos de emociones, comportamientos, expectativas, formas de expresión, etc. estamos hablando de sexualidad (Mineduc, 2016c).

6. Protocolos de acción frente a la situación de embarazo, maternidad y paternidad de estudiantes en el sistema educativo

Estos protocolos tienen como objetivo general dotar de lineamientos específicos al personal de los departamentos de consejería estudiantil (DECE) y, en general, a los miembros de la

comunidad educativa, para atender casos de embarazo dentro del sistema educativo y garantizar el derecho a la educación de los adolescentes implicados, procurando su permanencia y la culminación de sus estudios. Para esto, se parte de una contextualización del embarazo adolescente y sus determinantes sociales, y se enfatiza la importancia de la EIS. Además, se desarrollan estrategias para la detección, la intervención, la derivación y el seguimiento a estudiantes en situación de embarazo temprano, para así conseguir garantizar su permanencia en el sistema escolar. Cabe indicar que la aplicación de estos protocolos es obligatoria en todas las instituciones educativas del país, ya sean públicas o privadas (Mineduc, 2017b).

7. Guía metodológica prevención del embarazo en niñas y adolescentes

Esta guía reúne diversas metodologías, contenidos y propuestas para prevenir embarazos precoces no planificados. Estas estrategias se plantean desde un enfoque de derechos y de género; se basan en evidencia científica verificable y actualizada; no reproducen patrones de violencia y son flexibles y están adaptadas al contexto ecuatoriano. Además, en la presentación de la guía se afirma que sus contenidos fueron construidos a partir de las voces de docentes, estudiantes y familias. Un aspecto relevante de esta guía es que plantea una propuesta metodológica organizada por niveles de progresión, en función de la etapa de aprendizaje que atraviesan los estudiantes en los distintos años de educación (Mineduc, 2019).

8. Guía de orientaciones técnicas para prevenir y combatir la discriminación por diversidad sexual e identidad de género en el sistema educativo nacional

Esta guía surge de un esfuerzo conjunto entre el Consejo Nacional para la Igualdad de Género y el Ministerio de Educación para generar un material que contribuya a que los distintos miembros de la comunidad educativa sean partícipes de una cultura de respeto e inclusión hacia las personas

LGBTIQ+. Para esto, se establecen lineamientos y actividades específicas que permiten interacciones que superen la discriminación basada en el género u orientación sexual y prevengan prácticas de acoso o violencia (Mineduc, 2018b).

9. Protocolos de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo

Este documento surge por la iniciativa conjunta del Ministerio de Educación, el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado, con el objetivo central de determinar los protocolos de actuación para situaciones de violencia cometidas o detectadas en el sistema educativo y para promover la prevención, atención oportuna, protección, investigación, restitución de derechos vulnerados y trabajo con las personas agresoras. En este documento se encontrará una perspectiva teórica sobre la violencia y sus diferentes tipos: negligencia, violencia física, violencia psicológica y violencia sexual. Se hace un especial énfasis en la actuación frente a la violencia sexual, pues se conocen sus repercusiones personales y sociales (Mineduc, 2017).

10. Guía básica para prevenir y actuar frente a la violencia sexual en el sistema educativo

Con base en los protocolos de actuación frente a situaciones de violencia (descritos anteriormente), se elabora una guía corta que funciona como un resumen del documento más amplio y que se centra únicamente en la violencia sexual. Este resumen se encuentra dividido en dos partes: la primera parte teoriza sobre la violencia sexual, sus consecuencias, víctimas y el silencio habitual; la segunda parte, en cambio, habla sobre el rol

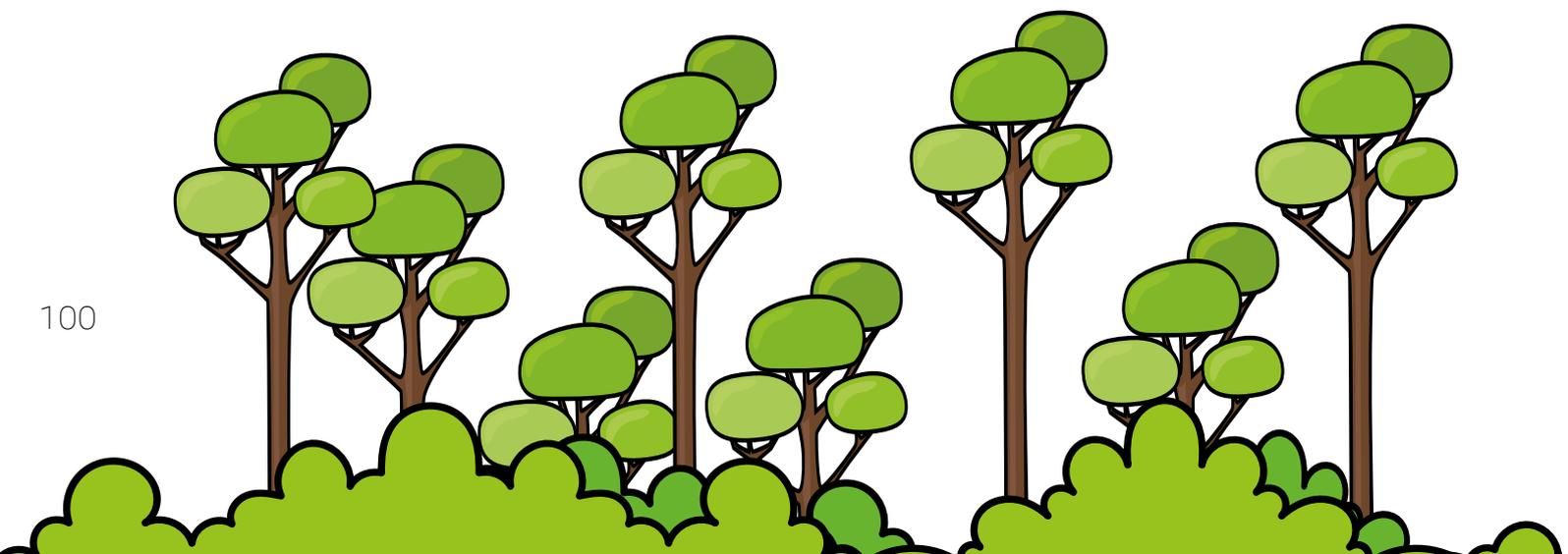
que deben desempeñar los distintos miembros de la comunidad educativa ante una situación de este tipo y también qué hacer si somos víctimas de violencia sexual o si queremos denunciarla (Mineduc, 2017a).

11. Recorrido de la Prevención. Manual para la facilitación del recorrido participativo de la prevención de la violencia sexual

La metodología de este recorrido permite que los estudiantes reflexionen, a partir de imágenes sugerentes que están organizadas secuencialmente, sobre las siguientes temáticas: roles de género, mitos y verdades sobre la violencia sexual, cómo exigir los derechos, formas de prevención y protección, y valores humanos. El *Manual para la facilitación del recorrido participativo para la prevención de la violencia sexual* se creó para la formación de facilitadores en la metodología de *recorrido participativo*. Este manual “está estructurado con el objetivo de guiar el proceso de capacitación y formación de facilitadores, y asegurar el buen uso de la información, para abordar la violencia sexual en el ámbito educativo” (Mineduc, 2016b, p. 11).

12. Oportunidades curriculares de educación integral de la sexualidad

Para concluir este ejercicio de sistematización es imprescindible revisar un documento reciente y muy potente: *Oportunidades curriculares de educación integral de la sexualidad*. Estas guías han sido diseñadas con la participación de distintos actores (Ministerio de Educación del Ecuador, Fondo de Población de las Naciones Unidas —UNFPA— y la Oficina de la Organización de las Naciones Unidas para la



Educación, la Ciencia y la Cultura —Unesco— en Quito) para que los docentes de los distintos niveles del sistema educativo ecuatoriano cuenten con material actualizado, lúdico y contextualizado para transversalizar la EIS en sus clases. Los contenidos de esta guía articulan los objetivos curriculares de la EIS, propuestos en las *Orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad de la Unesco* (2018), con varios objetivos de las áreas del tronco común del currículo nacional ecuatoriano, para brindar una herramienta adaptable a cada subnivel educativo. A través de este material se brindan herramientas para que los docentes afronten los temas de sexualidad, desde un enfoque múltiple (derechos, género, intercultural, intergeneracional, etc.), con compromiso y sin prejuicios o temores (Mineduc, 2021).

CONCLUSIONES

Al finalizar la revisión de la línea de tiempo de la normativa que se ha realizado en Ecuador y de los distintos instructivos y guías pensados específicamente para abordar la educación integral de la sexualidad, se puede ver con claridad la importancia y urgencia del tema. Ecuador necesita una EIS que permita que sus niños y jóvenes se empoderen en sus derechos y decisiones, que conozcan las alternativas que el mundo ofrece, que puedan gozar de una vida digna y así construir mejores condiciones para todos y todas.

Por otra parte, en la revisión de la línea de tiempo se puede observar que la normativa ha evolucionado siguiendo los intereses políticos de los gobernantes de turno y también se han regido en función de la presión que ejercen grupos de poder. Si dividimos esta línea de tiempo en subperiodos, podemos esbozar que entre 1998 y 2006, el enfoque que dominaba la educación sexual era el del riesgo y lo prohibido e incluso asociado al corte neoliberal de la época en el que lo importante era el capital económico; de esta manera se configuró una visión velada y rodeada

de tabús que, evidentemente, no contribuía en la materialización de una sexualidad plena. En cambio, en el periodo comprendido entre 2006 y 2014, hubo un giro epistémico en los espacios que generaban las normas y se planteó que el ser humano está sobre el capital económico y, por consiguiente, el disfrute de sus derechos es el objetivo principal de las sociedades.

Sin embargo, la línea de tiempo no presenta siempre una evolución clara, pues varias decisiones tomadas no se basaron en resultados, un ejemplo de ello es el paso de la ENIPLA — que ha demostrado a través de evidencias tener un impacto positivo en los indicadores deseados (reducción de embarazos no planificados, retraso del inicio de la vida sexual, etc.)— al Plan Familia —cuyos principios conservadores abandonaban el enfoque de derechos y se centraban en la preservación de la familia como una estructura única y desconociendo la realidad diversa de las familias ecuatorianas—. Asimismo, la presión de organizaciones sociales, como A mis hijos los educo yo, tuvo impactos significativos en la construcción de normativas.

Otro aspecto que cabe señalar es cómo, generalmente, esta normativa e instrumentos revisados se centran en la dimensión biológica de la sexualidad (por ejemplo, inicio de la vida sexual y embarazos adolescentes), dejando a un lado la amplitud de dimensiones que componen la sexualidad (autoestima, relaciones interpersonales, autocuidado, afectos, etc.). Sin embargo, a pesar de ciertos retrocesos, el proceso de construcción de normativa en Ecuador, en general, ha sido de evolución, de menos a más. Así, actualmente, se cuenta con un marco legal fuerte que permite y exige el accionar dentro de la comunidad educativa. Se han realizado grandes esfuerzos desde distintas entidades gubernamentales y también en colaboración de organismos internacionales para construir y publicar las guías, manuales y protocolos compilados en este artículo.

Ahora, para que este material pueda ser utilizado y aprovechado con todo su potencial, es necesario que la comunidad educativa los conozca y para esto se necesitan acciones

concretas, como, por ejemplo: difusión en medios de comunicación y redes sociales; distribución del material (impreso y digital) en escuelas, bibliotecas, universidades y otros espacios educativos; y creación de cursos, talleres y procesos formativos en general. Un buen ejemplo de estas prácticas es el curso Reconoce, elaborado por el Ministerio de Educación, en conjunto con la ONG Plural y con la participación el grupo de Educomunicación de la Universidad Nacional de Educación (UNAE). El curso Reconoce está capacitando a miles de docentes del sistema educativo ecuatoriano, de forma virtual, para reconocer las oportunidades que brinda el currículo ecuatoriano para trabajar la EIS. Se necesitan más iniciativas como esta.

Es importante señalar las limitaciones de este estudio, comprendiendo que el objetivo no es hacer un análisis exhaustivo de la normativa ecuatoriana, sino plantear un recorrido temporal que dé cuenta de los rasgos principales de este proceso. Queda abierta la invitación para profundizar en estos análisis y plantear cuestionamientos. Finalmente, se extiende una recomendación a todos los miembros de la comunidad educativa para que podamos informarnos y formarnos en EIS. Las brechas que han existido, entre la generación de normativas y la ausencia de acciones concretas que las materialicen, pueden ser disminuidas si existe voluntad política, académica o personal, en general. Se debe comprender a la EIS como un compromiso de todos y todas. Su ejecución no es una opción o dádiva, es un derecho y, por tanto, nuestra obligación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, A. M., y Aguilar, L. (2018). *Educación sexual: el campo de disputa de los antiderechos*.
- Asamblea Constituyente de Montecristi. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Última modificación: 01/25/2021. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Constitucion.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0061.pdf>

- Bucheli, A.; Illapa, M.; Masabanba, M.; Oña, N. y Sobrino, S. (2018). *Política intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes*. Ministerio de Salud Pública. https://ecuador.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/Politica_Interseccional%20%282%29.pdf
- Congreso Nacional. (1998). *“Ley 73.” Ley de Educación para la Sexualidad y el Amor*. Registro oficial.
- Freire, W.; Ramírez-Luzuriaga, M. y Belmont, P. (2015). Tomo I: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de la población ecuatoriana de cero a 59 años, ENSANUT-ECU 2012. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 2(1), 117.
- Función Ejecutiva. (2011). *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Última modificación: 08/25/2015. https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/Ley_Organica_de_Educacion_Intercultura_LOEI_codificado.pdf
- Ministerio de Educación. (2003). *Acuerdo Ministerial 3152. Creación del programa nacional de Educación para la Sexualidad y el Amor*.
- Ministerio de Educación. (2006). *Acuerdo No. 403*. Ministerio de Educación de Ecuador.
- Ministerio de Educación [Mineduc]. (2016a). *Currículo de los niveles de educación obligatoria*. Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Curriculo1.pdf>
- Ministerio de Educación [Mineduc]. (2016b). *Recorrido de la Prevención. Manual para la facilitación del recorrido participativo de la prevención de la violencia sexual*. Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/recorrido-de-la-prevencion.pdf>
- Ministerio de Educación [Mineduc]. (2016c). *Lineamientos para el funcionamiento del programa Educando en familia en las instituciones educativas*. Ministerio de Educación. https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/5_Lineamientos_funcionamiento_PeF.pdf
- Ministerio de Educación [Mineduc]. (2017a). *Guía básica para prevenir y actuar frente a la violencia sexual en el sistema educativo*. Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/10/Guia-Super-Profes.pdf>
- Ministerio de Educación [Mineduc]. (2017b). *Protocolos de actuación frente a situaciones de embarazo, maternidad y paternidad de estudiantes en el sistema educativo*. Ministerio de

Educación. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/12/Protocolo-frente-embarazo.pdf>

Ministerio de Educación [Mineduc]. (2017c). *Protocolos y rutas de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo*. Ministerio de Educación. https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/Protocolos_violencia_web.pdf

Ministerio de Educación [Mineduc]. (2018a). *Guía de desarrollo humano integral dirigida a docentes para la implementación de habilidades para la vida en el Sistema Nacional Educativo*. Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/GUIA-DE-DESARROLLO-HUMANO-INTEGRAL.pdf>

Ministerio de Educación [Mineduc]. (2018b). *Guía de orientaciones técnicas para prevenir y combatir la discriminación por diversidad sexual e identidad de género en el sistema educativo nacional*. Ministerio de Educación <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2409>

Ministerio de Educación [Mineduc]. (2018c). *Guía para docentes de educación en sexualidad y afectividad*. Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2019/10/Guia-Educacion-de-laSexualidad-y-Afectividad.pdf>

Ministerio de Educación [Mineduc]. (2018d). *Herramientas para orientar la construcción de proyectos de vida de estudiantes*. Ministerio de Educación <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/Herramientas-Proyectos-de-Vida.pdf>

Ministerio de Educación [Mineduc]. (2019). *Guía metodológica para la prevención del embarazo en niñas y adolescentes*. Ministerio de Educación <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/06/Guia-Prevencion-Embarazo.pdf>

Ministerio de Educación [Mineduc]. (s.f.). *Proyecto educativo institucional para la convivencia armónica*. Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/proyecto-educativo-institucional-para-convivencia-armonica/>

Ministerio de Educación y UNFPA. (2021). *Oportunidades curriculares de Educación Integral en Sexualidad. Educación General Básica: Preparatoria, Elemental y Media*. Ministerio de Educación. <https://es.unesco.org/sites/default/files/oportunidades-curriculares-de-educacion-integral-en-sexualidad.pdf>

Ministerio de Educación y UNFPA. (2021). *Oportunidades curriculares de Educación Integral en Sexualidad. Educación General Básica Superior y Bachillerato*. Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Bachillerato-UNFPA.pdf>

Ministerio de Salud Pública, Senplades, UNFPA y SENDAS. (2017). *estudio costos de omisión en salud sexual y salud reproductiva en Ecuador*.

Ministerio de Salud Pública. (2010). *Estrategia nacional intersectorial de planificación familiar y prevención del embarazo en adolescentes*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/ENSANUT/ENSANUT_2018/Principales%20resultados%20ENSANUT_2018.pdf

Ministerio de Salud Pública. (2018). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*. Quito, Ecuador.

Osoimehin, B. (2016). Prólogo. En *10, Nuestro futuro depende de las niñas que cumplen esta edad decisiva*. UNFPA. https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/The_State_of_World_Population_2016_-_Spanish.pdf

Plan Andino de Prevención y Reducción del Embarazo en Adolescentes. (2008). *Plan Nacional para la Prevención de Embarazos en Adolescentes. 2008*. <http://www.planandino.org/portal/?q=node/61>

Paz Enríquez, D. F. (2018). *El sujeto en el discurso de la educación sexual: Resistencias, posicionamientos y adaptaciones* [Tesis de Maestría]. Flacso Ecuador.

Redacción PlanV. (2015). *Plan Familia Ecuador o un retroceso de cien años. PlanV*. <https://www.planv.com.ec/historias/testimonios/plan-familia-ecuador-o-un-retroceso-cien-anos#:~:text=La%20aplicaci%C3%B3n%20del%20Plan%20Familia,las%20diversidades%20sexuales%20por%20sus>

Unesco. (2018). *Orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad*. <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/265335spa.pdf>

