

Derechos sexuales y derechos reproductivos en Ecuador: disputas y cuentas pendientes

Ana María Goetschel, Gioconda Herrera y Mercedes Prieto, coordinadoras

© 2020 FLACSO Ecuador

Mayo de 2020

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN FLACSO: 978-9978-67-531-1 (pdf)

ISBN Abya-Yala: 978-9942-09-686-9 (pdf)

doi: <https://doi.org/10.46546/20201savia>

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson, bloque A UPS,

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 396 2800 Fax: (593-2) 250 6267

editorial@abyayala.org.ec

www.abyayala.org

Derechos sexuales y derechos reproductivos en Ecuador : disputas y cuentas pendientes / coordinado por Ana María Goetschel, Gioconda Herrera y Mercedes Prieto. Quito : FLACSO Ecuador : Abya-Yala, 2020

xvi, 306 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas

Incluye bibliografía

ISBN (FLACSO): 9789978675311 (pdf)

ISBN (Abya-Yala): 9789942096869 (pdf)

DERECHOS DE LA MUJER ; DERECHOS REPRODUCTIVOS; ABORTO ; POLÍTICA SOCIAL ; CLASES SOCIALES; GÉNERO ; ETNOGRAFÍA ; ADOLESCENCIA ; ECUADOR. I. GOETSCHEL, ANA MARÍA, COORDINADORA II. HERRERA, GIOCONDA, COORDINADORA III. PRIETO, MERCEDES, COORDINADORA

342.0878 - CDD

Índice de contenidos

Agradecimientos	VI
Lista de siglas y acrónimos.	VII
Introducción. Apuntes sobre la disputa por los derechos sexuales y reproductivos en Ecuador	1
<i>Ana María Goetschel y Gioconda Herrera</i>	

PARTE 1

DERECHOS SEXUALES, DERECHOS REPRODUCTIVOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Entre discursos e imaginarios: los derechos sexuales y reproductivos en el debate de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998	22
<i>Lola Valladares</i>	
En torno al aborto: cuerpos y sujetos de la moral político-religiosa	36
<i>Viviana Maldonado</i>	
Políticas de educación en sexualidad entre 1998-2017: sujetos y contextos en el caso ecuatoriano	62
<i>Diego Paz</i>	

PARTE 2
EL ABORTO

Rutas del aborto en Quito: política del cuerpo y clase social	94
<i>Cristina Rosero Quelal</i>	
Las trayectorias de ellas, de nosotras: el biopoder en la sala de legrados	121
<i>María Rosa Cevallos</i>	

PARTE 3
MATERNIDADES EN DISPUTA

Voces y prácticas adolescentes sobre el embarazo	147
<i>Soledad Varea</i>	
Maternidad comunitaria: ¿alternativa para el buen vivir?	173
<i>Ma. Patricia Baeza Cabezas</i>	
Lucha por significados entre parteras, mujeres indígenas y profesionales de la salud	192
<i>Paulina Quisaguano Mora</i>	

PARTE 4
VIOLENCIA SEXUAL, DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS

“Hasta que cambies”: disciplina y castigo en las prácticas de “deshomosexualización” en los centros de rehabilitación en Ecuador	223
<i>Annie Wilkinson</i>	
Los casos de incesto: violencia y vulneración de los derechos sexuales y reproductivos de niñas y adolescentes	252
<i>María Fernanda Porras</i>	
Caminos y huellas de las maternidades y sexualidades: hacia una reflexión de la etnografía del hacer	268
<i>Mercedes Prieto</i>	
Autoras y autor	289

Ilustraciones

Figuras

1. “Lugar del parto vertical” en el Hospital San Luis de Otavalo	205
2. Casa Materna del Hospital San Luis de Otavalo	207

Gráficos

1. Tasa de embarazo en adolescentes de entre 10 y 14 años	84
2. Tasa de embarazo en adolescentes de entre 15 y 19 años	85

Mapas

1. Trayecto de las parturientas	279
2. El trayecto del aborto en curso	280

Tabla

1. Políticas, planes y programas de educación sexual Ecuador 1998-2017	71
---	----

Lista de siglas y acrónimos

AA	Alcohólicos Anónimos
AMEU	Aspiración manual endouterina
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
APROFE	Asociación Pro Bienestar de la Familia Ecuatoriana
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEE	Conferencia Episcopal Ecuatoriana
CEMOPLAF	Centro Médico de Orientación y Planificación Familiar
CEPAM	Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer
CEPAR	Centro de Estudios de Población y Paternidad Responsable
CLADEM	Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
CONAMU	Consejo Nacional de la Mujer
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CUMIENE	Cuerpo de ministros e Iglesias Evangélicas no Ecuménicas del Ecuador
COIP	Código Orgánico Integral Penal
DSDR	Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos
ENIPLA	Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes
FCI	Family Care International

FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMSIDA	Fondo Mundial para la Erradicación del Sida/VIH, la Malaria y la Tuberculosis
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
HGOIA	Hospital Ginecológico Isidro Ayora
HSLO	Hospital San Luis de Otavalo
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MSP	Ministerio de Salud Pública
LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales
LMGYAI	Ley de la Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia
NA	Narcóticos Anónimos
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Pastillas de anticoncepción de emergencia
PCA	Parto Culturalmente Adecuado
PLANESA	Plan Nacional de Educación para la Sexualidad y el Amor
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRONESA	Programa Nacional de Educación para la Sexualidad y el Amor
RSMLAC	Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe
SSSR	Salud Sexual y Salud Reproductiva
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SENRES	Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UCE	Universidad Central del Ecuador
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

Políticas de educación en sexualidad entre 1998-2017: sujetos y contextos en el caso ecuatoriano*

Diego Paz

Resulta común escuchar a las personas hablar de la sexualidad, de cómo debería vivirse y la educación que debería recibirse en torno a ella. Esta perspectiva tiene varios argumentos que la soportan, y uno de estos es que todos vivimos la sexualidad, forma parte de nosotros desde que nacemos y se extiende durante toda la vida; por ello tenemos, desde nuestras experiencias individuales, un lugar de privilegio desde el cual pronunciarnos.

Sin embargo, cuando la sexualidad se traslada al campo de las políticas públicas, el argumento se transforma y resulta necesario proponer un análisis más completo que el de la experiencia individual. Desde esa óptica se muestra su relación con las formas en que se gestionan las poblaciones y la reproducción, pero también con los derechos, las desigualdades de género y sexualidad, y la posibilidad de las personas de decidir cómo la ejercen. Por consiguiente, es preciso desentrañar los sentidos que están detrás de la formulación de políticas, cómo opera la sexualidad en ese territorio y, finalmente, vislumbrar propuestas y alternativas que permitan a las personas acceder a información de calidad, para tomar decisiones y vivir una sexualidad plena.

Las políticas en materia de educación para la sexualidad en Ecuador tienen su génesis formal en 1998, con la promulgación de la Ley 73 o Ley

* Este trabajo es parte de la tesis de maestría en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo de FLACSO Ecuador. La investigación fue realizada con el apoyo de una beca de Planned Parenthood Global.

sobre la Educación de la Sexualidad y el Amor,¹ que respondió a una realidad concreta de la época: la necesidad de implementar, formalizar y estandarizar procesos y prácticas de educación en sexualidad en el sistema nacional. Esto no significa que antes no se desarrollaran esfuerzos por educar en sexualidad, sino que los contenidos y discursos estaban presentes en el currículo y las prácticas educativas y no de manera formal en las políticas nacionales. Además, el año 1998 representa un punto de quiebre en el tratamiento de la educación sobre la sexualidad, pues se politiza el tema abriendo el camino para un proceso de discusión pública y de transformación.

La formulación e implementación de las políticas de educación para la sexualidad en Ecuador presentan un patrón más o menos errático, es decir, su cambio no necesariamente responde a una evaluación de resultados o impactos, sino a la voluntad política del gobierno de turno. De modo que la gestión en esta área se conecta con la inestabilidad política que vivió el país hasta 2006 y, posteriormente, el cambio en la política de gobierno durante el período denominado Revolución Ciudadana, en los años 2014 y 2017.

Uno de los desafíos en el análisis de los planes y programas desarrollados tiene que ver con la forma de concebir la escuela, su función social y su proceso de constitución. Pensar la escuela en calidad de institución y dispositivo permite dotarla de un cuerpo real, tangible, con historia, inscrito en un campo educativo que, como plantea Bourdieu (1997b), se relaciona con las disposiciones de la gestión estatal. En esta discusión sobre política educativa y sexualidad también se entiende a la escuela como un dispositivo que reproduce las ideas dominantes de un sistema y una época (Foucault 2007; Giroux 1986).

Asimismo, se conceptualiza la sexualidad como un aspecto político de la vida (Rubin 1989) sobre el que se toman decisiones para mantener, reproducir y sostener un orden social. Al politizarse, la sexualidad participa en la construcción de los imaginarios de la nación y, adicionalmente, contribuye a establecer lo que es legítimo, normal y deseable en una sociedad cuando se habla de sexualidad.

En este trabajo se reflexiona sobre las formas en que operan las políticas educativas en materia de sexualidad y sus conexiones con problemas sociales

¹ Ley 73. Ley sobre la Educación para la Sexualidad y el Amor. Vol. 285 (Registro Oficial, marzo 27).

construidos desde una lógica de administración estatal. Principalmente se enfoca en las miradas en torno al embarazo no deseado en personas jóvenes, las infecciones de transmisión sexual y, aunque de manera sutil, las expresiones de la sexualidad relacionadas con la orientación sexual y expresión de género. Se emplea un marco conceptual que parte de las ideas de Bourdieu (1997a, 2014) sobre el Estado, atravesadas por algunas nociones de Foucault (2007), Rich (1999), Hérítier (2002) y Rubin (1986, 1989) en torno a la sexualidad. Estas herramientas teóricas además se complementan con las nociones metodológicas de Ragin (2007) y Jelin (2002) sobre la construcción de objetos de estudio.

En este texto se analizan las políticas en materia de educación en sexualidad desde 1998 se contrastan con las herramientas conceptuales referidas y, finalmente, se vinculan con los datos sobre la fecundidad adolescente entre 1998 y 2017. Con esta información se busca generar un acercamiento a las formas en que se formula la política en materia de sexualidad y cómo esta se relaciona con el modelo de desarrollo que adoptó el Ecuador en cada período analizado.

La sexualidad como objeto de estudio: un acercamiento conceptual desde las ciencias sociales

Muchos son los acercamientos teóricos a la sexualidad; los más tradicionales se basan en postulados de la biología y la medicina, en otros aparecen la doctrina y el pensamiento de las múltiples religiones permeando los sentidos de la educación. Sin embargo, estos modelos no explican, más allá de una perspectiva sanitaria y dogmática, la formulación e implementación de políticas en materia de educación sexual. Frente a tales acercamientos considero necesario construir el objeto de estudio desde lo social vinculando el papel del Estado, uno de los ejes en los que se sostiene y se transforman los discursos en torno a la sexualidad.

Sobre el Estado, Bourdieu plantea que “moldea las estructuras mentales e impone principios de visión y de división comunes” (1997a, 106). Los principios y formas de entender el mundo también se plasman en políticas

educativas que dan cuenta de la visión de quien gobierna sobre el género y la sexualidad. Para Argüello (2008, 5-6), “el Estado juega un papel importante en la creación de formas particulares de relaciones y desigualdades de género. Construye y regulariza las relaciones de género y las relaciones entre hombres y mujeres. *El estado construye sujetos generizados*” [el énfasis es mío].

Las formas en que se construyen y reproducen las formas “generizadas” de sujeto corresponden al juego entre la materialidad legal y la práctica educativa expresada en el quehacer docente. El Estado, entonces, por medio de las personas que toman decisiones, cumple un rol regulador en el que diferencia las poblaciones y las gestiona para cumplir con un proyecto de nación. Al respecto Gayle Rubin (1989, 150) indica:

Las leyes sobre el sexo son el instrumento máspreciado de la estratificación sexual y la persecución erótica. El Estado interviene ordinariamente en la conducta sexual a un nivel que no sería tolerado en otras áreas de la vida social.

Así, el rol del Estado en la regulación de la sexualidad se hace manifiesto, visible y operativo en el campo educativo, donde entran en tensión la producción normativa y los mandatos estatales sobre el sexo con las significaciones de la sexualidad de docentes, familiares y estudiantes. Por tanto, estas concepciones son dinámicas, hecho que se evidencia en el cambio de los enfoques de la política en sexualidad y configura al Estado como

una especie de principio de orden público entendido no solamente en sus formas físicas evidentes sino también en sus formas simbólicas inconscientes, en apariencia muy evidentes. Una de las funciones más generales del Estado es la producción y canonización de las clasificaciones sociales (Bourdieu 2014, 14).

De esta forma, el Estado gestiona las poblaciones y refuerza los mecanismos de clasificación y desigualdad que mantienen un sistema social, sobre la base de símbolos compartidos para estructurar a las personas y comunidades. Esta gestión/regulación está inscrita en una esfera más amplia que la educativa, articula totalmente la institucionalidad que existe

y a las acciones específicas que se generan, en función de la reproducción de ideas, patrones, normas y sistemas. Muestra de ello son las políticas de control de la natalidad que constituyeron un antecedente de los ejercicios de educación en sexualidad, a través del currículo formal.

Giroux (1986) señala que, en las lógicas de reproducción, el currículo oficial se convierte en un currículo hegemónico que integra, por un lado, las ideas dominantes de una época con el ejercicio del poder y la dominación, y por otro, la escolarización con la economía. En esta tensión, “el poder se vincula con la propiedad de grupos dominantes y reproduce desigualdades de clase, sexo y raza en función de los intereses de acumulación de capital” (Giroux 1986, 6). La relación de la economía con la escuela tiene sentido en cuanto esta se convierte en un instrumento que funcionaliza a la población, a través de relaciones de dominación, de violencia simbólica –en línea con Bourdieu (2005)–, y de la imposición de las ideas de la clase dominante, que sostienen y reproducen las jerarquías en la sociedad.

De ese modo, “las escuelas no solo reflejan la división social del trabajo sino también la estructura clasista más amplia de la sociedad” (Giroux 1986, 7). Esta división se instaura a través de la imposición de valores y normas dominantes también relacionadas con la sexualidad y lo que se espera de la vivencia de esta, por parte de quienes integran la escuela.

Desde esta mirada, la relación escuela-Estado está mediada por condicionantes económicas e ideológicas perceptibles en los modelos de desarrollo que promueven cierto estilo en la gestión de la sexualidad a través de la escuela, hecho evidente en el cambio de las políticas educativas en torno a la sexualidad y el género. En palabras de Wade (2008) y Palermo (2016), los modelos de relaciones sociales que se promueven desde el gobierno buscan la reproducción de los sistemas de género a través de la familia y el proceso de escolarización.

El abordaje de la sexualidad se convierte en un asunto clave en la gestión de los Estados y las poblaciones. Según Foucault (1998), la sexualidad es el resultado de las relaciones sociales como relaciones de poder que se materializan en los discursos e instituciones y se encarnan en el cuerpo. Por tanto, la sexualidad no es natural ni esencialista, sino que se acerca

más a una construcción histórica y se constituye en sí misma como un dispositivo para la normalización de los cuerpos. Foucault (1998) sugiere que existen estrategias de poder-saber que operan sobre la sexualidad de los individuos –para construirlos– y sobre los discursos –como dispositivo y tecnología política–, configurando los sentidos de los espacios físicos y subjetivos.

El propio Foucault, pensando en la escuela como institución y espacio físico material, afirma que su construcción responde a ciertas ideas sobre la sexualidad (1998, 19-20), por ejemplo: la división de las escuelas para mujeres y hombres, o la separación de los baños, uniformes y actividades en las instituciones mixtas. Los discursos que sobre la sexualidad se tejen pretenden imponer saberes en los estudiantes, a la vez que condicionan la experiencia de los docentes. Foucault enfatiza en la construcción relacional de los sujetos en la cual la sexualidad es utilizada como un elemento con elevada capacidad instrumental, un punto donde se cruzan las relaciones de poder entre las personas con las que se dan entre “gobierno y población” (1998, 62).

De acuerdo con Bourdieu (2000, 129), los saberes internalizados sobre la sexualidad son “unas estructuras históricas muy diferenciadas, originadas en un espacio social también altamente diferenciado, que se reproducen a través de los aprendizajes vinculados a la experiencia que los agentes efectúan de las estructuras de esos espacios”. Considerando que una de las funciones de la escuela es socializar sujetos, en esta socialización se producen también cuerpos sexuados donde “la idea de tener un sexo verdadero está lejos de haber desaparecido por completo. Se mantiene la creencia de que entre el sexo y la verdad existen relaciones complejas, oscuras y esenciales” (Foucault 2007, 15). Esto implica que la asignación de un sexo a los cuerpos parece una verdad no discutible que configura dos posibilidades: hombre o mujer, opuestos y en binario. Foucault sospecha de estas verdades, las discute y sugiere:

las teorías biológicas sobre la sexualidad, las concepciones jurídicas sobre el individuo, las formas de control administrativo en los Estados modernos han conducido paulatinamente a rechazar la idea de una mezcla de los dos

sexos en un solo cuerpo y a restringir, en consecuencia, la libre elección de los sujetos dudosos. En adelante, a cada uno un sexo y solo uno. *A cada uno su identidad sexual primera, profunda, determinada y determinante*; los elementos del otro sexo que puedan aparecer tienen que ser accidentales, superficiales o, incluso, simplemente ilusorios (Foucault 2007, 11-12) [el énfasis es mío].

En esta concepción quiero llamar la atención sobre dos aspectos. El primero tiene que ver con las verdades, las formas en que el poder-saber configura disciplinas y cómo, a través de ellas, se leen y gestionan los cuerpos. El segundo se refiere a cómo se relaciona el cuerpo-sexo con la identidad asignada por las tecnologías del poder-saber que operan en las estructuras sociales, pero también en los espacios relacionales de las personas, en lo cotidiano; ambas operan desde una lógica de reproducción y dominación.

Butler (2002, 18) señala que el sexo no funciona únicamente como norma, sino que es parte de una “práctica reguladora que produce los cuerpos que gobierna”. En esta práctica, el proceso educativo, mediado por los docentes, estudiantes y las familias, cuyos contenidos están determinados por el Estado a través de su institucionalidad, encuentra un ejercicio de producción, reproducción, adaptaciones y resistencias que pueden ser leídas a la luz de la construcción teórica en la que el género nuevamente opera como una categoría sobre la que se justifica la división y la opresión.

Para Héritier (2002, 21-23), el género constituye un artefacto generado en la división sexual de las tareas, la cual genera, a su vez, un orden “producto de manipulaciones simbólicas y concretas que afectan a los individuos”, y se articula en función de la “valencia diferencial de los sexos”. Esto implica un valor asignado y unas jerarquías que establecen y configuran desigualdades entre mujeres y hombres, que están inscritas en la estructura social y asignan posiciones diferentes a las personas en función de las construcciones sociales que operan sobre el sexo biológico.

Adrienne Rich (1999) sugiere que en nuestras sociedades existe una fuerte tendencia a percibir y construir a los sujetos como heterosexuales, lo

cual genera prácticas destinadas a la producción y reproducción social que legitiman formas de desigualdad específicas para las personas, especialmente para las mujeres. Señala que la heterosexualidad necesita ser reconocida y estudiada como institución política, cultural y económica, que tiene relación con el sistema capitalista y racial de castas, mantenido por una serie de fuerzas en nuestras relaciones cotidianas.

Para concluir este breve marco conceptual, que permite construir a la educación en torno a la sexualidad como objeto de estudio, vale articular las nociones de Gayle Rubin con los planteamientos anteriores. Rubin interpreta la sexualidad desde el sistema sexo-género, aquel “conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadas” (1986, 97).

Este texto pone en diálogo las experiencias de agentes vinculados con el campo educativo a la luz del marco conceptual planteado y los documentos analizados siguiendo a Ragin (2007), quien sugiere que el diálogo entre las pruebas empíricas y las ideas generadoras ayudan a afinar el objeto de investigación. Las experiencias llegan desde las memorias que, como indica Jelin (2002), tienen un componente emocional que atraviesa los cuerpos, y posibilita comprender cómo se construyeron los saberes, representaciones y significados de los sujetos sobre la sexualidad y las políticas educativas relacionadas con ella. Estas memorias, saberes y prácticas se generan en un contexto específico. Para este caso particular se consideran las experiencias de algunas personas que participaron en la formulación o implementación de las políticas referidas desde el Ministerio de Educación.

La vinculación del Estado con la vivencia de la sexualidad en lo cotidiano configura formas de entender la educación en sexualidad como un instrumento de normalización. Pretende, por una parte, generar ciertas conductas y, por otra, prevenir las que se consideran problemas en contextos espaciales e históricos concretos. Por tanto, estas relaciones van cambiando en función del tiempo, de las necesidades de la sociedad y de los actores que toman las decisiones. En este sentido, el presente análisis aborda las políticas generadas a partir de 1998 y hasta 2017.

Las políticas de educación sexual como parte de un proceso histórico

En el año 1998 se reconoció la necesidad de incluir, de forma oficial, la educación en sexualidad, lo que responde a ciertas características históricas y contextuales que promovieron la formulación de políticas cuyos objetivos perseguían transformar situaciones de desigualdad o al menos reconocerlas. Los estudios del género nos brindan una entrada para entender estos procesos de transformación social. Así, Guzmán y Montaña (2012, 5-6) sugieren:

Las transformaciones de las relaciones de género no son solo el producto de la voluntad y la acción de los actores [...] sino también de las oportunidades y restricciones que ofrecen las normas institucionales que regulan las relaciones entre los sujetos. Las normas a su vez son el resultado de procesos históricos específicos que se deben considerar como el andamiaje político institucional en el que se construye la igualdad de género.

Estos procesos históricos están condicionados a las realidades por las que atraviesan los Estados. El proceso de desarrollo y ejecución de las políticas, planes y programas educativos en materia de sexualidad ha sido largo y presenta variaciones significativas durante el período analizado. Estas responden al enfoque con el que se diseñan y, en línea con las aseveraciones de Guzmán y Montaña (2012), con las oportunidades y restricciones que se generan desde la institucionalidad.

La formulación y objetivos de la política responden a fines puntuales de los gobiernos, y están vinculados con el modelo de desarrollo que se implementa. Este no es un proceso lineal; en política pública parece existir un avance o retroceso en los temas relacionados con la sexualidad. Ecuador ha transitado, desde 1998 hasta 2017, por seis políticas, planes y programas que correlacionan educación y sexualidad, ya sea desde la normativa general o disposiciones específicas (tabla 1.).

Tabla 1. Políticas, planes y programas de educación sexual en Ecuador: 1998-2017

Política/Plan/Programa	Vigencia
Ley 73. Ley sobre la Educación para la Sexualidad y el Amor	1998-2008
Constitución Política Art. 23 numeral 22, 25; Arts. 43, 49 y 66	1998-2008
Acuerdo Ministerial 910. PLANESA	2000-2003
Acuerdo Ministerial 3152. PRONESA	2003-2006
Acuerdo Ministerial 403	2006-2012
Plan Andino de Prevención de Embarazo en la Adolescencia	2008-2012
Constitución. Arts. 11, 66, 347 numerales 4 y 6	2008
Ley Orgánica de Educación Intercultural	2010
Estrategia Nacional de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en la Adolescencia (ENIPLA)	2011-2014
Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia. Plan Familia	2014-2017

Cada una de estas políticas y programas responde a ciertas condiciones particulares del país, especialmente las relacionadas con los cambios de gobierno o modelo de desarrollo, y abordan el género, edad, sexualidad, clase y etnia de forma diferenciada. Por tanto, el enfoque con el que se entiende la sexualidad determina el tipo de política educativa que se genera, lo cual puede constatarse en el análisis de cada período.

Educación sexual en el contexto neoliberal: la década del PLANESA: 1998-2007

El contexto ecuatoriano, en 1998, presentaba una crisis política e institucional. El Estado atravesaba momentos de inestabilidad que desembocaron en el derrocamiento de Abdalá Bucaram, en 1997, el gobierno interino de Fabián Alarcón y el llamado a consulta popular para la promulgación de una nueva Constitución, en junio de 1998, la que, según Salazar (2010, 7), estaba alineada con la corriente global del neoliberalismo de la época.

Tres meses antes de la aprobación de la nueva constitución, el Congreso Nacional formuló la Ley 73 o Ley sobre la Educación de la Sexualidad

y el Amor en la que se cita a la Constitución de 1979, específicamente el artículo 32 que contempla “el deber de proteger a *la familia como célula fundamental de la sociedad*, garantizándole *las condiciones morales, culturales* y económicas que favorezcan la consecución de sus fines, *y protege el matrimonio, la maternidad y el haber familiar*” [el énfasis es mío]. Este preliminar a la ley otorga relevancia a un tipo de familia, al matrimonio y a la maternidad. En el artículo 1 establece la obligatoriedad de la educación en sexualidad y amor como eje transversal en todos los niveles de la educación inicial, básica y de bachillerato. En tanto, el artículo 2 de la Ley 73 señala:

La educación sobre la sexualidad y el amor se fundará en el respeto de la dignidad de los seres humanos, de la vida, *los valores éticos y morales conforme las culturas existentes*, como un elemento que contribuya al mejoramiento de la educación y eleve la calidad del aprendizaje en el campo de la sexualidad [el énfasis es mío].

Esta ley representó un gran avance, institucionalizó la educación para la sexualidad y la volvió obligatoria en todos los niveles educativos. Sin embargo, el problema radicaba en qué tipo de educación sexual se desarrollaría. El artículo 2, sobre este punto, expresa su realización conforme a los valores éticos y morales de las culturas existentes. Esto implicaba una visión moralizante de la sexualidad puesto que respondía a los valores morales dominantes de la época. El mismo nombre de la ley da una idea de los enfoques sobre los cuales se desarrolló. La idea de vincular la sexualidad con el amor no es inocente, responde a un imaginario de “lo permitido” y “lo prohibido”, lo que el gobierno promovía como deseable tal como señala el considerando citado.

Esta ley otorgaba al Ministerio de Educación y Cultura la misión de desarrollar los planes y programas necesarios para la implementación de la educación sexual; adicionalmente ordenaba la capacitación al magisterio ecuatoriano en torno a la educación para la sexualidad y el amor. Luis Álvarez señala que dicho Ministerio no pudo materializar esto, en parte por la crisis económica que atravesaba el país, pero también por la falta de

capacidades de los funcionarios de la época.² Así, el Ministerio competente de esta tarea emitió el Acuerdo Ministerial núm. 910 de mayo de 2000 con el Plan Nacional de Educación para la Sexualidad y el Amor (PLANESA). La formulación de este acuerdo surgió en pleno contexto de transición económica a la dolarización.

Tanto la Ley 73 como el PLANESA no integraron de forma explícita las desigualdades de género, sino que se consideró a la educación para la sexualidad como un aspecto homogéneo,³ que respondía a ciertos valores morales y al criterio de quienes toman las decisiones. Esta política exigía a las instituciones educativas un reporte sobre las actividades desarrolladas en torno a la educación para la sexualidad y el amor en las instituciones educativas. El Ministerio de Educación no logró generar procesos de capacitación masivos a docentes nuevamente en función de la asignación presupuestaria para esta política.⁴

Para el año 2003, el primero de la presidencia de Lucio Gutiérrez, en un contexto de inestabilidad política menor al del año 1998 y 2000, el Ministerio de Educación y Cultura promulgó el Acuerdo 3152 que creó el Programa Nacional de Educación para la Sexualidad y el Amor (PRONESA) con la finalidad de operativizar el PLANESA en las instituciones educativas a nivel nacional. Este programa tenía, entre sus funciones, la definición de la política, estrategia y lineamientos técnico-pedagógicos para la adecuada inserción de la educación de la sexualidad y el amor en el ámbito nacional; incluía temas de prevención de infecciones de transmisión sexual, VIH/sida; promovía la participación de la comunidad educativa⁵ en los procesos de educación sexual (Ministerio de Educación y Cultura 2003).

El 10 de agosto de 2006 se promulgó el Acuerdo Ministerial 403 que institucionalizó la educación sexual en los niveles de educación básica y bachillerato, así como la responsabilidad del equipo técnico del PRONESA en la

² Entrevista realizada por el autor a Luis Álvarez, “Transformación de la política educativa en torno a la educación sexual”, 16 de abril de 2016.

³ “Homogéneo” en este sentido implica la negación de las diferencias de clase, raza, sexualidad y contexto geográfico.

⁴ Entrevista a Luis Álvarez, 16 de abril de 2016.

⁵ Se entiende a “comunidad educativa” como madres, padres, estudiantes, docentes y directivos.

implementación de dicha educación, que se dirigía a la prevención de embarazos, y abordaba temas de prevención sobre ITS, VIH/sida, maltrato, abuso sexual, tráfico y explotación sexual (Ministerio de Educación 2006). Este acuerdo se produjo en etapa de elecciones presidenciales, cuando terminaba el período de Gustavo Noboa, y se indicaba una amplia posibilidad de que un candidato cercano a la izquierda pudiera ganar las elecciones. La misión del PRONESA consistía en:

Informar, educar, comunicar y orientar en la Educación de la Sexualidad y el Amor a los/as niños/as, adolescentes, padres, madres de familia y maestros/as, *basándose en principios y valores*, así como en la capacidad de *ejercer sus derechos*, insertando el contenido de educación de la sexualidad en el currículum del sistema educativo (Ministerio de Educación 2008) [el énfasis es mío].

Esta visión mantuvo, por una parte, el tema de principios y valores, pero por la otra incluyó el enfoque de derechos. Este avance posibilitó tener otra mirada alrededor del género que se mencionaba en sus políticas nacionales:

Promover la *igualdad de oportunidades para mujeres y hombres*, con un enfoque humanista integral durante el ciclo de vida.

Propiciar la formación integral de la persona, que le permita vivir su sexualidad libre, placentera, saludable y responsable basada en valores, respeto, dignidad y el conocimiento.

Promover la participación activa, reflexiva y crítica de la familia, la comunidad educativa, medios de comunicación y de la sociedad alrededor del tema (Ministerio de Educación 2008) [el énfasis es mío].

Estas políticas representaron un gran avance en el tema de derechos y género: a través de ellas se reconocían las desigualdades, se planteaba la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y el desarrollo de algunas competencias, principalmente en estudiantes. Vale señalar que con el PRONESA se indicó la prevención del embarazo en adolescentes de forma explícita, se consideraron algunos temas de género, en especial, la erradicación de la violencia con base en el género, en el ámbito educativo. Adicionalmente,

se generaron procesos de capacitación a funcionarios administrativos del Ministerio competente y procesos de formación que incluían a docentes. Según Álvarez, el programa contaba con presupuesto para desarrollar estas actividades y, sobre todo, el componente de VIH/sida, que respondía a las demandas de la cooperación internacional que se manifestaba especialmente a través del Fondo Mundial para la Erradicación del sida/VIH, la Malaria y la Tuberculosis (FMSIDA).⁶ A partir de 2006, la cooperación internacional en el país tuvo mayor relevancia en cuanto a los contenidos de la educación para la sexualidad y asignó recursos en el ámbito central y local para la ejecución de planes y programas.

Como se sugiere en este apartado, las políticas en torno a la sexualidad generadas en el período 1998 hasta 2006 respondían a contextos de crisis políticas y económicas. El Estado ecuatoriano vivía la consolidación de un modelo de desarrollo neoliberal en el que los recursos asignados a la educación, especialmente a las políticas educativas en torno a la sexualidad, fueron más bien escasos. En palabras de Lopreite (2012, 131), “las políticas de ajuste estructural implementadas durante la década de 1990 implicaron una transformación de estos regímenes en un sentido más liberal”.

Si bien durante mi investigación no encontré un registro documental que demostrara la participación de las mujeres en la formulación de estas políticas, los funcionarios de ese entonces, como Álvarez, señalan que especialmente a partir de 2006, las políticas educativas en torno a la sexualidad fueron ampliamente cuestionadas por grupos de jóvenes y organizaciones de mujeres.⁷

Según Cinthia Cuero, los grupos de jóvenes y mujeres participaron poco en el proceso de formulación de la política. Esta resultaba incompleta pues no tenía coordinación intersectorial y no existían contenidos desarrollados para los docentes, hecho que imposibilitaba la puesta en práctica de lo planificado.⁸ Las propuestas no cuestionaban de forma radical los roles

⁶ Entrevista a Luis Álvarez, 16 de abril de 2016.

⁷ Entrevista a Luis Álvarez, 16 de abril de 2016.

⁸ Entrevista realizada por el autor a Cinthia Cuero, “El rol de los movimientos de jóvenes y mujeres en la transformación de la política pública en materia de educación sexual”, julio de 2017.

tradicionales de género; desde su punto de vista, participaban en la reproducción de formas de discriminación y se materializaban en el currículo. Especialmente, reclamaban educación sexual de calidad, que esté vinculada con la provisión de métodos anticonceptivos y la protección social para garantizar el derecho a la educación, la continuidad de los estudios, el derecho a decidir sobre la vida sexual y a vivir una vida libre de violencia, haciendo referencia principalmente al Acuerdo de 2008 denominado Prevenir con Educación, declaración firmada por los ministros de educación y salud de América Latina.

Lo relatado indica que este tipo de políticas están sujetas a un nivel que en palabras de Guzmán y Montaña (2012, 17):

abarca las políticas específicas o “soluciones políticas” propuestas por los responsables políticos (*policy makers*) [...]. Estas ideas pueden coexistir sin contradicción con los marcos de sentido tradicionales sobre los papeles de hombres y mujeres que sustentan el conjunto de las acciones de los gobiernos.

Es decir, al menos hasta 2006, las políticas formuladas no cuestionaban los roles de género tradicionales y proponían más bien acciones particulares en una lógica de reproducción.

A partir de 2006, lo propuesto por el PRONESA, si bien consideró efectivamente un enfoque de género dirigido a alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, abordó la violencia sexual y la violencia basada en el género, dejó oculto el tema de las sexualidades diversas, y las relaciones desiguales entre docentes y estudiantes en razón de la edad. Tampoco generó contenidos dirigidos a la población en función de su nacionalidad ni consideró las diferencias de clase. El enfoque predominante de esta década se dirigía al disciplinamiento del estudiantado para la reproducción de los valores morales dominantes, objetivo que no pudo conseguirse por el contexto de crisis política. Debido al poco impacto de las políticas educativas formuladas en torno al embarazo en adolescentes como problema, este se fue politizando en el transcurso del tiempo y puso de manifiesto la necesidad del cambio de enfoque en relación con dichas políticas.

Del enfoque de derechos al enfoque de valores: del Plan Andino al Plan Familia, período 2008-2017

A partir de 2007, en América Latina se posicionó la necesidad de abordar el fenómeno de los embarazos en la adolescencia de forma directa. La cooperación internacional, a través del Fondo de Población de las Naciones Unidas, incidió en la consolidación de un acuerdo entre países andinos, el llamado Plan Andino de Prevención de Embarazos en Adolescentes que, según el documento, surgía

en respuesta al mandato de los ministros de salud de la Subregión Andina emitido durante la versión 28 de la Reunión de Ministros y Ministras de Salud del Área Andina –REMSAA XXVIII–, realizada en el año 2007 en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra-Bolivia (Plan Andino 2008).

El mencionado plan, sobre la base de investigaciones realizadas y los datos de las encuestas sociodemográficas del país, señalaba:

En Ecuador, 2 de cada 3 adolescentes de 15 a 19 años sin educación son madres o están embarazadas por primera vez. La tendencia del incremento del embarazo en adolescentes menores de 15 años en la última década es del 74 % y en mayores de 15 años es del 9 %. La tendencia de fecundidad adolescente en Ecuador es la más alta de la región andina, llegando a 100x1000 NV (Plan Andino 2008).

Estos datos politizaron el tema del embarazo y la educación para la sexualidad, lo que promovió la necesidad de generar respuestas más amplias que las dirigidas únicamente al sistema educativo o al sistema de salud. Proponía un trabajo intersectorial y se trabajó en el Plan Nacional de Prevención del Embarazo en Adolescentes en Ecuador, documento que fue realizado en coordinación con los ministerios de Educación, Salud, Inclusión Económica y Social, Coordinador de Desarrollo Social, CONAMU, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), Proyecto Ecuador Adolescente de la mano de las ONG, Plan Ecuador y UNFPA (Plan Andino 2008).

Se evidenció una transición del enfoque de problema de salud pública a problema social e individual en el que se consideraron a las desigualdades de género como un factor estructural de las sociedades. A su vez, se promovió un enfoque de género y de derechos en la formulación de la política con lo cual se evidenció la necesidad de generar cambios estructurales en los sistemas de significación. Como muestra de ello, el plan mencionaba:

La cultura patriarcal incide en un sentido sexual de poder y dominación con una clara definición de roles de género para la mujer y la niña que atraviesa los ámbitos familiares y sociales con la posesión del más débil. Los y las adolescentes plantean que sus parejas no asumen el embarazo, refieren desde maltrato hasta obligarles a abortar, cuyo denominador común es el no reconocimiento de que las adolescentes embarazadas tienen derechos y el primero de ello es la decisión sobre su cuerpo y su vida (Plan Andino 2008).

A pesar de que fue diseñado de forma intersectorial, no tuvo el respaldo político para la ejecución; su iniciativa se quedó en el nivel técnico. Sin embargo, abrió la posibilidad de generar un trabajo intersectorial y articulado, en el que la educación para la sexualidad fuese vista como un derecho. Esto se gestó en el contexto de una nueva Asamblea Constituyente que transformó al Ecuador: el país pasó de ser un Estado de Derecho, basado en la norma escrita, a ser un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, que garantizaba el cumplimiento de los derechos por encima de la norma.

De ese modo, con la Constitución de 2008 se establecía que el Ministerio de Educación tenía como competencia fundamental la educación y la formación de las personas. Tal ministerio se convertía en la instancia rectora de la política educativa, por lo tanto, toda intervención externa al Ministerio de Educación, sea por parte de organizaciones de la sociedad civil u otras instancias estatales, debía ser coordinada y estar alineada a las políticas establecidas por el ministerio.

En 2010, durante el segundo mandato de Rafael Correa y en coincidencia con la fuerza de lo que se denominó el giro a la izquierda en América Latina, el gobierno ecuatoriano retomó algunos aspectos señalados en el Plan Andino de Prevención de Embarazos Adolescentes, así como en la

declaración Prevenir con Educación, para generar la ENIPLA. La estrategia surgía como una respuesta a las demandas de la sociedad civil en torno al embarazo en adolescentes y la mortalidad materna. En su inicio estuvo liderada por el Ministerio de Salud Pública que luego compartió competencias con los ministerios de Educación e Inclusión Económica y Social, enlazados por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

La ENIPLA tenía tres ejes específicos. El primero se refería a los servicios de salud sexual y reproductiva, que incluía la provisión de métodos anticonceptivos. El segundo se relacionaba con la educación para la sexualidad integral y el desarrollo de capacidades en las personas adolescentes para la toma de decisiones autónomas y responsables. El tercer componente tenía que ver con el cambio de patrones socioculturales, o sea, la promoción del reconocimiento y eliminación de las desigualdades basadas en el género.

La propuesta de los ejes de la ENIPLA se alineaba con el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), 2009-2013 (SENPLADES 2009). El PNBV, en teoría, consistió en una propuesta de posdesarrollo, es decir, se alejaba de los conceptos desarrollistas tradicionales cuyo fin era la acumulación de capital, y ponía como centro y objetivos al ser humano y su desarrollo integral. Esta premisa, aunque es subjetiva, abría la posibilidad de pensar en otras formas de relacionarnos y abordar de manera distinta las desigualdades conectadas por clase, género, raza, sexualidad y generación. La ENIPLA fue quizá la única estrategia que contó con una medida de evaluación en función de la disminución de embarazos. Así, desde el Ministerio de Salud Pública se señaló:

En el período 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 %. Tan solo se acercan a este logro, en el mismo período, en el grupo de 15 a 19 años, Honduras (12,2 % de reducción) y Estados Unidos (11,7 % de reducción) (Ministerio de Salud Pública 2014).

Sin embargo, la aplicación de ENIPLA causó la oposición de grupos conservadores que rechazaban la dotación de anticonceptivos, especialmente la anticoncepción oral de emergencia en los centros de salud, y la

educación sexual en instituciones educativas.⁹ Esto muestra cómo operan en un mismo campo, según Bourdieu, distintas posiciones de fuerza. Por un lado, fuerzas más conservadoras vinculadas a los grupos que niegan el acceso a anticoncepción y la capacidad de decidir de las personas jóvenes y, por otro, aquellas que tienen una relación más cercana con los derechos humanos plantean como una necesidad básica el acceso a métodos anti-conceptivos y a la educación integral de la sexualidad.

En el último cuatrimestre de 2014, dentro del mismo gobierno, se promovió un cambio en la política pública sobre el tema. En noviembre de 2014, la ENIPLA terminó y se dio paso al Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia (Plan Familia) cuyo eje fue “la recuperación de los valores” (Hernández et al. 2015). Esto en medio de un gran debate nacional acerca de los contenidos y formas de la estrategia, más que sobre sus logros.

Montaño y Guzmán (2012, 22) sugieren que “la inscripción de los problemas en la agenda institucional está influida igualmente por ciclos políticos más globales, coyunturas electorales, alternancias parlamentarias, momentos de realineamiento de fuerzas políticas y crisis inesperadas que pueden facilitar o entorpecer la consideración de nuevos problemas públicos”. En este caso se transitó de un problema social, al que se denominó un problema de valores, en un evidente giro de la política en materia de sexualidad por parte del mismo gobierno, que empezó con líneas más progresistas pero que, en el contexto de una disminución de ingresos, decidió modificar su enfoque.

El año 2014 representó un quiebre en el modelo de gobierno del país; las contradicciones entre el modelo teórico y la práctica política se hicieron evidentes en la política educativa en torno a la sexualidad. El nuevo plan tuvo como problema central:

La fragilidad familiar respecto a la vivencia de la afectividad y sexualidad se consideran: el poco sentido de “pertenencia familiar”; la carencia de un programa de educación de la afectividad y sexualidad con enfoque de familia; la falta de conciliación familia-trabajo; el acceso limitado a información completa, científica y veraz; la limitada vivencia o no vivencia de

⁹ Entrevista a Luis Álvarez, 16 de abril de 2016.

valores humanos como respeto, solidaridad, generosidad, responsabilidad, persistencia; la inequidad de género; e ideologías reduccionistas en la visión de la sexualidad (Hernández et al. 2015, 15).

Esta nueva política significó un giro conceptual en torno al género en comparación con lo propuesto en el Plan Andino y en la ENIPLA, ya que el Plan Familia consideraba al enfoque de género como peligroso y reduccionista. Sin embargo, respondió también a las ideas dominantes de la época. Minteguiaga y Ubasart-González (2014, 93) sugieren que durante el primer período de la Revolución Ciudadana no se traspasó el cuidado de la responsabilidad familiar a otras esferas, ni se identificó una interpelación sustantiva de la estructura patriarcal. Señalan que continuó la idea de las mujeres y madres como cuidadoras. Se observa un rastro de esta afirmación en el Plan Familia, cuando este mencionaba que educar en afectividad y sexualidad “es también educar para el amor, el respeto, la entrega, el compromiso, el autodominio, la fidelidad, la amistad, la sinceridad, la generosidad” (Hernández et al. 2015, 14). Además, promovía un tipo de relación específica: la heterosexual monogámica (Rich 1999; Rubin 1989), como base para una familia considerada adecuada por quienes formularon la mencionada política.

Para despatriarcalizar una sociedad se debe repensar la estructura familiar (Minteguiaga y Ubasart-González 2014, 91), sin embargo, aquella política de educación para la sexualidad no promovía este interés, sino que reforzaba el modelo familiar en el que “el hombre es el proveedor y la mujer está dirigida a lo doméstico” (Lopreite 2012, 130), con lo que reafirmaba los roles tradicionales de género. En esta línea, el plan indicaba que “el verdadero camino para que se reconozca la igual dignidad y derechos entre hombre y mujer pasa por la aceptación de su diversidad natural. *Hombre o mujer ‘se es’ y no solo ‘se construye socialmente’* –ambos factores son fundamentales en la persona–” (Hernández et al. 2015, 43) [el énfasis es mío]. El párrafo da cuenta de la mirada sobre el género del mencionado plan, mirada biologicista que ignoraba las desigualdades basadas en el género y tendía a reforzarlas. Esto se enmarcó además dentro de lo que Rich (1999) denomina heterosexualidad obligatoria, que permea los contenidos trabajados con docentes y estudiantes.

Por una parte, existen similitudes de esta política con la planteada en 1998, y cuya base fue la Constitución de 1979 en cuanto a la idea de familia. Por otra, es necesario mencionar que, en 2014, año de formulación del Plan Familia, Ecuador empezó un nuevo ciclo de crisis económica que también se materializó en el campo político.

Así, en palabras de Guzmán y Montaña, “la acción del Estado se ejerce sobre una realidad configurada por las relaciones de género, en tanto este constituye uno de los ejes de diferenciación social que estructura las relaciones sociales” (2012, 10). El modelo de desarrollo se expresa en la forma en que se aborda el género en las políticas públicas, y las referidas a educación para la sexualidad son una muestra. Confirman lo sugerido por Bourdieu (2005) y Giroux (1986) acerca de cómo las relaciones entre escuela y economía (en este caso, escuela y modelo de desarrollo) posibilitan la concepción de nuevas formas de expresión de la política educativa.

Las políticas en torno a educación y sexualidad no han considerado precisamente el papel de los agentes educativos. Más bien parecerían depender de la voluntad política de turno y sus formas valóricas relacionadas con la concepción de la sexualidad que centran su mirada en el riesgo.

El enfoque de riesgo: regulación y educación de la sexualidad en las políticas de prevención de embarazos

La descripción de las políticas y su temporalidad responden a procesos de politización de la sexualidad que podrían, en principio, estar asociados con la idea de regulación de los cuerpos materializando las formas de dominación y reproducción mencionados por Bourdieu (2005) y Giroux (1986). Esto se entiende toda vez que uno de los factores que aparece de modo recurrente en las políticas formuladas tiene relación con los embarazos en la adolescencia y las formas en que se vive y entiende la sexualidad en ese grupo. Al tiempo, la mayor parte de intervenciones se dirigieron particularmente a adolescentes. De esa manera, con el único fin de establecer comparaciones, en este artículo se considerará a la adolescencia desde su dimensión etaria, es decir, la población ubicada entre los 10 y 19 años.

Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) la tasa de embarazo en adolescentes ha tenido un crecimiento desde 1990. Para acercarnos al número de embarazos se utilizaron los datos de fecundidad asociados con el número de nacidos vivos en mujeres entre estas edades.

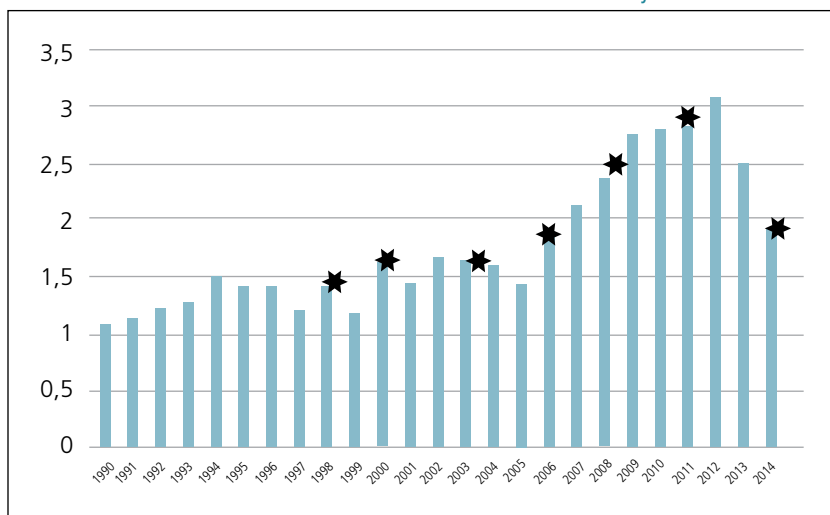
Metodológicamente se dividió a la población con base en dos criterios. El primero fue el etario que, en general, se usa para la formulación de políticas públicas específicas y, el segundo, la división que establece la normativa legal. Tanto en el Código Penal de 1938 –reformado por última vez en el 2000 y vigente hasta el 2014– como en el COIP –en vigencia desde 2014–, se considera que todo embarazo y relación sexual con una persona menor de 14 años es violencia sexual.¹⁰ Se realizaron dos cortes poblacionales para identificar el riesgo. Un primer grupo se refiere a las adolescentes de entre 10 y 14 años, en el que todo embarazo es producto de violencia sexual; y el segundo grupo, integrado por personas de 15 a 19 años, en el que las causas de embarazo son diversas.

El gráfico 1. muestra la tendencia al embarazo en la población correspondiente al primer grupo. En este gráfico se observa la evolución del embarazo adolescente en este segmento poblacional; las estrellas corresponden a las políticas emitidas en torno a la educación sexual. Se percibe que desde 1990 a 1999 existió un aumento gradual de la tasa de embarazo, de 1,1 a 1,2 con picos intermedios. Sin embargo, desde de 1999 hasta 2012 aumentó de 1,2 a 3 puntos, es decir, más del doble en un período de 10 años, con un crecimiento sostenido desde 2005 hasta 2012. Solamente existe una disminución significativa en el período 2012-2014: de 3 puntos a 1,8 puntos.

En el mismo gráfico, las estrellas marcan los puntos en que la política educativa en relación con la educación sexual fue emitida o modificada; así, las políticas generadas parecen no coincidir con el fenómeno del embarazo en este segmento de población, lo cual indica que la normativa en educación sexual no está relacionada con los embarazos o existen otros factores más representativos. La ENIPLA es la excepción, o sea, en el período de implementación de esta política hubo evidencia real de una

¹⁰ Código Orgánico Integral Penal, 2014, del 3 de febrero (Registro Oficial núm. 180, 10 de febrero de 2014).

Gráfico 1. Tasa de embarazo en adolescentes de entre 10 y 14 años

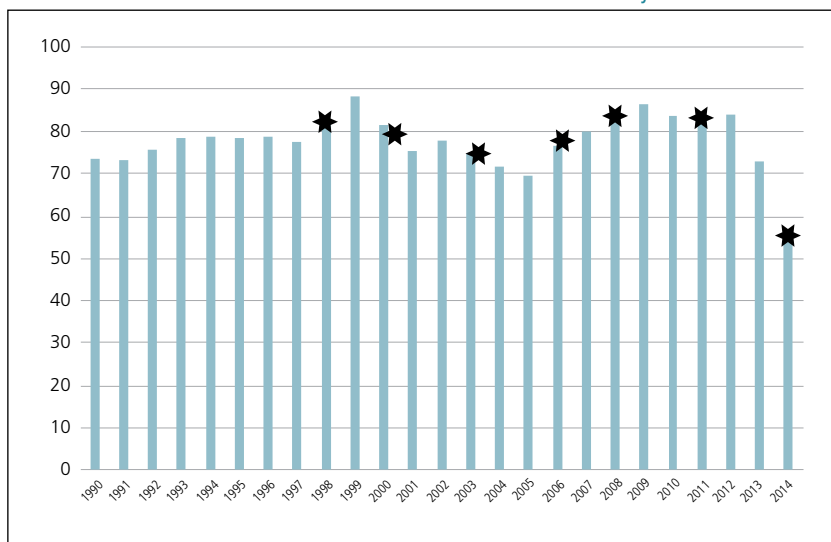


Fuente: INEC 2017.

disminución de embarazos en este segmento. Por lo tanto, resulta extraña la sustitución de esa estrategia en 2014. El reemplazo de la ENIPLA por el Plan Familia, a finales de 2014, no tuvo sustento técnico, sino que parecía motivado por razones políticas y convicciones morales de quienes decidían sobre la política pública en esta materia. Finalmente, destaco que, pese a que el mencionado plan se dio por terminado en mayo de 2017, no se formuló ninguna estrategia en su reemplazo.

El grupo de mujeres jóvenes de entre 15 y 19 años presenta similitudes en relación con el grupo anterior como se muestra en el gráfico 2. Aquí se evidencia la tendencia de embarazo en adolescentes desde 1990 hasta 2014, marcadas con estrellas las fechas en que se emitieron las políticas relacionadas con la educación sexual. De manera similar al grupo anterior, solamente existe una disminución significativa en el período 2012-2014. Se discierne que la formulación de políticas no coincide con el fenómeno del embarazo en adolescentes, pues si bien en el discurso se relaciona con un problema de salud pública que politiza la sexualidad y obliga al Estado a generar políticas, al parecer existen otros factores que

Gráfico 2. Tasa de embarazo en adolescentes de entre 15 y 19 años



Fuente: INEC 2017.

determinan el establecimiento y los contenidos de las disposiciones en materia de educación sexual. Lo señalado, en coincidencia con el grupo anterior, tiene a la ENIPLA como única política que fue efectiva y, sin embargo, fue reemplazada al finalizar el 2014.

Este breve análisis de la situación del embarazo en adolescentes muestra que, aunque la justificación de las políticas se relaciona con un enfoque de riesgo asociado al embarazo, en la práctica los datos no coinciden con tal formulación o con los impactos generados. En otras palabras, las políticas en materia de educación sexual tienen que ver con más factores que los relacionados con determinantes de salud, aun cuando persiste el discurso vinculado con el riesgo. Por tanto, es necesario un análisis más profundo de la problemática que vincule el modelo de desarrollo del país con la decisión de formular las políticas.

Los datos muestran que solamente la ENIPLA tuvo un impacto positivo relacionado con el objetivo de su formulación, hecho que se explica por la modalidad de la estrategia implementada, puesto que coordinó la

prestación de servicios de salud, educación y protección social, así como la promoción del cambio de patrones socioculturales en torno a la sexualidad. En contraste, las demás políticas, planes y programas tuvieron un comportamiento errático y no se relacionaron con el fenómeno del embarazo no deseado en la población joven.

Como los datos desde 2015 en adelante no se encuentran disponibles, el análisis del impacto del Plan Familia en esta línea no se pudo realizar. Sin embargo, se estima que la tendencia producida por la ENIPLA haya quedado insubsistente considerando que, en materia de educación, el estudiantado tiene una trayectoria educativa mínima de 10 años y obligatoria de 13.

Nuevamente, es necesario considerar que el Plan Familia se introdujo cuando los efectos de la estrategia anterior alcanzaron sus mayores resultados en disminución de embarazo no deseado en mujeres jóvenes. En línea con lo mencionado en la discusión del gráfico anterior, parecería ser que el cambio de las políticas en esta materia responde a las razones políticas y convicciones morales de quienes toman decisiones en el gobierno.

Algunas reflexiones sobre la política educativa en materia de sexualidad

La política en materia de educación para la sexualidad y su ejecución se condicionan presumiblemente por la voluntad política y los valores morales de quienes toman decisiones, por la disponibilidad y asignaciones presupuestarias para la ejecución de las mencionadas políticas, por las capacidades de los funcionarios públicos para implementarlas, así como por la estabilidad o inestabilidad económico-política de un Estado. A ello se suman los sentidos que, sobre la sexualidad, se discuten y negocian en las relaciones cotidianas, hecho que guarda relación con el modelo de desarrollo que adopta un gobierno. La sexualidad constituye uno de los aspectos sobre los que más se debate en todos los ámbitos, pero cuando se vincula con la educación, surgen nuevas contradicciones que permean la política pública. Estas se vinculan con los contenidos y enfoques que integran tanto

la aceptación como el rechazo por parte de las personas que implementan, ejecutan y “reciben” estas políticas.

Las políticas que correlacionan la educación y la sexualidad dan cuenta, en mi criterio, de cuáles son los valores morales dominantes en cierto período de tiempo y, a la vez, de las luchas por mantener unas ideas u otras en la esfera de lo público. Así, los primeros planes se formularon en el contexto de una Constitución de corte neoliberal, la de 1998, en la cual la norma está sobre los derechos. Los planes formulados en concomitancia con la Constitución de 2008, en teoría garantista de derechos, consideraban más aspectos específicos. Sin embargo, en 2014 se produjo una ruptura relacionada con la crisis económica y se manifestó en el cambio de la política de educación para la sexualidad. Hecho similar ocurrió en 2017, año en el cual, aunque en teoría permanecía la misma línea de gobierno, se dio un cambio radical al finalizar el Plan Familia por vía de un decreto. El retroceso en temas de derechos, que se marca en el último cuatrimestre de 2014, también expresa las formas en que se gestiona el Estado desde el gobierno de turno: esto podría constituir un indicador sobre el modelo de desarrollo y cómo un gobierno que empezó con un discurso progresista se fue alineando con los mandatos del neoliberalismo.

Lo analizado muestra transiciones en función del modelo de desarrollo; en momentos se privilegian ciertos aspectos sobre otros. No obstante, entre las políticas analizadas, ninguna da cuenta de la raza y la clase de forma específica, las diversidades sexuales continúan marginadas y las desigualdades con base en el género están nuevamente en el debate. Parecería que en el período 1998-2011 hubo una particular progresión en esta materia, especialmente en lo relacionado con los derechos sexuales y derechos reproductivos. Este sentido de progresión constituyó, sin duda, un gran avance para la sociedad y se evidenció principalmente en la promulgación e implementación de la ENIPLA.

Sin embargo, la inestabilidad política vinculada con el cambio de gobierno también se refleja en este aspecto, pues la continuidad de los planes desarrollados y las asignaciones presupuestarias disponibles parecerían relacionarse con la forma en que la educación y la sexualidad son concebidas por el gobierno de turno y las condiciones asociadas a los gobiernos –como

el ingreso—. Así, si bien la implementación de la educación sexual fue un gran avance en materia de derechos, los enfoques predominantes estuvieron regidos por paradigmas moralistas y biologists.

Junto con lo anterior cabe destacar que todos los programas incluyen la abstinencia sexual como uno de sus elementos, y desarrollan en modo diferente los otros contenidos. Solo el Acuerdo 403 y la ENIPLA trabajan desde un paradigma más integral, vinculando la perspectiva de género y los derechos humanos en educación. Mientras que el Plan Familia rompe el esquema y plantea un retorno al trabajo en valores y familias.

Tanto la ENIPLA como el Plan Andino responden a un momento histórico de transformación de un modelo de desarrollo basado en la acumulación de capital, y a otro basado en el bienestar de las personas, en el desarrollo de capacidades. En esta línea, ambas políticas pretendían abordar las desigualdades de género, área en que la ENIPLA abordó también aspectos de diversidades sexuales y demandas generacionales. Sin embargo, no consideraron factores específicos de raza y nacionalidad, así como de clase, lo que podría entenderse también como una forma de homogenización de la población.

Existen similitudes evidentes entre la Ley 73 de 1998 y el Plan Familia de 2014, pues se centran en promover un tipo de familia con elementos comunes y dirigida a la reproducción de un modelo neoliberal. El eje: la familia heterosexual nuclear con sus roles de género claramente diferenciados, reproductora de formas de desigualdad que vulneran especialmente a las mujeres. Esto, como sugiero, responde a un modelo de desarrollo, en el primer caso explícitamente neoliberal y, en el segundo, implícitamente. Es decir, esta política educativa sobre la sexualidad es una muestra de un retorno a políticas de corte neoliberal que niegan la posibilidad de un modelo de posdesarrollo como el Buen Vivir. El Plan Familia constituye un retroceso en las políticas en materia de sexualidad y educación: se cambia de un enfoque de derechos a un enfoque de valores que responden a la clase dominante y que anuncian sin duda el peligroso retorno del modelo neoliberal.

Solamente el Acuerdo 403 establece la obligatoriedad del trabajo de la sexualidad como asignatura independiente, mientras que los otros pretenden transversalizarla y complementarla con actividades extracurriculares. A partir

de este se generan actividades dirigidas a niñas, niños y adolescentes, ya que antes se trabajaba únicamente con adolescentes. De la misma manera, este acuerdo y la ENIPLA tienen componentes fuertes de trabajo sobre el tema de la violencia sexual, violencia basada en el género y diversidades sexuales, los que reducen su accionar en el Plan Familia y son básicamente inexistentes en los programas anteriores.

Uno de los aspectos más relevantes, y que constituye una deuda de todos los programas generados, es la inclusión de un enfoque intercultural en la educación de la sexualidad. El esquema planteado en los programas desconoce las múltiples realidades culturales presentes en Ecuador y genera acciones estandarizadas que apuntan a normalizar, homogenizar a la población, manteniendo las lógicas de reproducción. Ninguna de las políticas aborda las necesidades educativas especiales de las personas en situación de discapacidad y la educación integral de la sexualidad, hecho que en la práctica limita el ejercicio de los derechos de este grupo. De manera similar, se omiten las referencias acerca de las diversidades sexo-genéricas, a la vez que se reafirman las desigualdades que subyacen en torno al género. El desafío queda entonces planteado: resta alimentar el debate sobre el paradigma de la educación como instrumento civilizatorio y de la sexualidad como instrumento para la gestión de los cuerpos y las poblaciones.

Referencias

- Argüello, Sofía. 2008. “El clóset y el Estado. Ciudadanías sexuales en Ecuador y Bolivia”. Informe final del concurso: *Las deudas abiertas en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Asamblea Constituyente. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi.
- Bourdieu, Pierre. 1997a. *Razones prácticas sobre la teoría de la acción*. Traducido por Thomas Kauf. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, Pierre. 1997b. *Capital cultural, espacio social y escuela*. Bogotá: Editorial Siglo XXI.

- Bourdieu, Pierre. 2000. *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.
- 2005. “La dominación masculina revisitada”. *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura*, 67: 9-22.
- 2014. *Sobre el Estado*. Barcelona: Anagrama.
- Butler, Judith. 2002. *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales del sexo*. México: Paidós.
- Foucault Michel. 2007. “El sexo verdadero”. En *Herculine Barbin*. Foucault, Michel Llamada Alexina B. Madrid: Talasa.
- (1998) 2007. *Historia de la Sexualidad volumen I. La voluntad de saber*. 25.ª ed. Madrid: Siglo XXI.
- Giroux, Henry. 1986. “Teorías de la reproducción y la resistencia en la nueva sociología de la educación: un análisis crítico”. *Revista Colombiana de Educación*, 17 (enero): 1-39. <https://doi.org/10.17227/01203916.5140>.
- Guzmán, Virginia, y Sonia Montañó. 2012. *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Héritier, Françoise. 2002. *Masculino/Femenino. El pensamiento de la diferencia*. Barcelona: Ariel.
- Hernández Mónica, María Maldonado, Verónica López, Daysi Muñoz, Paulina Montenegro, Ericka Acosta, Iván Villarreal, Marcela Arroyo, y Carlos Guerra. 2015. *Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia*. Quito: Presidencia de la República del Ecuador / Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica. http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/k_proyecto_plan_familia_2015.pdf.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2017. Tasa de fecundidad adolescente 1998-2015. *Series históricas*.
- Jelin, Elizabeth. 2002. *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI editores.
- Lopreite, Débora. 2012. “Las mujeres y los niños primero, nuevas estrategias de inversión social en América Latina”. *Revista Nueva Sociedad*, 239: 122-136.
- Ministerio de Educación y Cultura. 2003. “Acuerdo Ministerial 3152”. Creación del programa nacional de Educación para la Sexualidad y el Amor. Quito.

- Ministerio de Educación. 2006. “Acuerdo No. 403”. Quito: Ministerio de Educación de Ecuador.
- 2008. “Acuerdo Ministerial 910”. Plan Nacional de Educación para la Sexualidad y el Amor. Ministerio de Educación. Quito.
- Ministerio de Salud Pública. 2014. “Ecuador rompe récords internacionales en disminución del embarazo de adolescentes”. Acceso 12 de mayo de 2016. <http://www.salud.gob.ec/ecuador-rompe-records-internacionales-en-disminucion-del-embarazo-de-adolescentes/>
- Minteguiaga, Analía, y Gemma Ubasart-González. 2014. “Menos mercado, igual familia. Bienestar y cuidados en el Ecuador de la revolución ciudadana”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 50 (septiembre-diciembre): 77-96.
- Palermo, Hernán. 2016. “Machos y brujas en la Patagonia. Trabajo, masculinidad y espacios de reproducción”. *Antípoda*, 25: 99-119. <http://dx.doi.org/10.7440/antipoda25.2016.05>.
- Plan Andino. 2008. Plan Nacional para la Prevención de Embarazos en Adolescentes. Acceso 16 de mayo de 2016. <http://www.planandino.org/portal/?q=node/61> (contenido desaparecido de la web).
- Ragin, Charles. 2007. *La construcción de la investigación social*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores / SAGE Publicaciones / Universidad de los Andes.
- Rich, Adrienne. 1999. “Heterosexualidad obligatoria y existencia lesbiana”. En *Sexualidad, género y roles sexuales*, compilado por Marysa Navarro y Catherine R. Stimpson, 159-212. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rubin, Gayle. 1986. “El tráfico de mujeres. Notas sobre la ‘economía política del sexo’”. *Nueva Antropología* 8 (30): 95-145.
- Rubin, Gayle. 1989. “Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad”. En *Placer y peligro. Explorando la sexualidad femenina*, compilado por Carol Vance, 113-190. Traducido por Julio Velasco. Madrid: Talasa Ediciones.
- Salazar, Oswaldo Enrique. 2010. “La reforma política y la constitución de 1998”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.

- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación). 2009. *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito.
- Wade, Peter. 2008. “Debates contemporáneos sobre raza, etnicidad, género y sexualidad en las ciencias sociales”. En *Raza, etnicidad y sexualidades: ciudadanía y multiculturalismo en América latina*, editado por Fernando Urrea Giraldo, Mara Viveros Vigoya y Peter Wade, 41-66. Bogotá: Centro de Estudios Sociales (CES).