

Educación Sexual en Chile. Implementación de la Ley 20.418

BOLETÍN 4, SANTIAGO, MAYO DE 2012

En enero de 2010 se dictó la Ley 20.418 que fija las Normas sobre Información, Orientación y Prestaciones en materia de regulación de la fertilidad. Esta ley marcó un precedente en cuanto a la legislación en materia de educación sexual, por cuanto afirma la exigibilidad de su acceso en tanto se trata de un derecho que el Estado debe garantizar.

La historia de la implementación de una política de educación sexual en Chile no ha estado exenta de discontinuidades y dificultades. Si bien en la actualidad se cuenta con un marco normativo explícito a través de esta ley, su aplicación e implementación aun no se ha consolidado. Esta situación debiera ser objeto de preocupación y de escrutinio público, dado que la educación sexual cumple un rol de suma importancia en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas como en la formación de actitudes y valores que propendan a la valoración de la sexualidad, a la igualdad de los géneros, a la autonomía, la responsabilidad y la salud integral que conlleve al desarrollo del ser humano. La educación sexual es una tarea prioritaria y urgente que debe asumirse como política pública irrenunciable dado el marco de un progresi-

vo aumento de las tasas de notificación de ITS, VIH-sida en las poblaciones más jóvenes y de la mayor presencia de embarazo adolescente en los y las jóvenes más vulnerables del país.

Además, la educación sexual es fundamental para la promoción de diversas dimensiones contempladas en las tareas de Desarrollo Humano y en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio para Chile, así como el compromiso adquirido por el país en la Declaración Ministerial “Prevenir con Educación”, acordada en México en 2008.

En el marco de la Conferencia del Cairo de 1994, Chile se comprometió, como país firmante, a proteger, garantizar y promover el ejercicio de derechos en materia de salud sexual y reproductiva de las y los jóvenes. En este contexto, la educación sexual se constituye en uno de los pilares básicos que sustentan el ejercicio de dichos derechos, por cuanto es un instrumento que potencia la autonomía de las personas y el desarrollo de una sexualidad plena, promoviendo y posibilitando la toma de decisiones en materia de sexualidad y reproducción con la debida información y orientación.

En 1993 se formula la Política de Educación Sexual. Sin embargo, la educación sexual no fue explícitamente obligatoria dentro del ordenamiento jurídico chileno, quedando la implementación de los respectivos programas a merced de la libertad de enseñanza de cada escuela¹ y del juego de poder entre actores del sistema², lo cual -sin lugar a dudas -obstaculizó la implementación de algunas destacadas iniciativas.

Tal fue el caso de las Jornadas de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad- JOCAS en la década de los 90, iniciativa apoyada financiera y técnicamente por el UNFPA que tuvo gran impacto a nivel cultural, social y mediático. La ejecución sistemática del programa se mantuvo hasta el año 2000 con dificultades y resistencias por parte de los sectores más conservadores de la sociedad chilena. A su término, la cobertura de las JOCAS había superado los seiscientos liceos, alrededor de la mitad del total del país³. Con la finalización de las JOCAS se establecen otras iniciativas desde el Ministerio de Educación a partir de la creación de una nueva comisión, que en el año 2005 entregó un Plan de Educación en Sexualidad y Afectividad, vigente hasta 2010. Sin embargo, éste no tuvo el impacto y la

cobertura del plan anterior, por lo que la educación sexual continuó siendo un tema pendiente durante esta década, debido particularmente al hecho de que es en la población escolar donde se da el inicio de la vida sexual y a más temprana edad.

En este contexto, hacia finales del gobierno de Michelle Bachelet se promulga la Ley 20.418, la que en su artículo 1º establece que *“toda persona tiene derecho a recibir educación, información y orientación en materia de regulación de la fertilidad, en forma clara, comprensible, completa y, en su caso, confidencial”*⁴, determinando que la Educación Sexual es una garantía y un derecho para todas y todos. Las dificultades pesquisadas por el equipo de investigadoras de la Universidad Central de Chile respecto de la implementación de la ley dicen relación con:

1. El carácter intersectorial de la implementación de los programas de educación sexual y la superposición de roles entre MINSAL y MINEDUC en lo que respecta al carácter técnico y administrativo de la implementación de la ley.
2. Externalización del servicio como modelo de mercado.
3. Mecanismo de financiamiento poco definido.

¹ La Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) vigente entre el 7 de marzo de 1990 y 2009 consagraba la libertad de enseñanza por sobre el derecho a la educación, por lo que asignaba la responsabilidad de la educación a los padres y la familia, por sobre la escuela y las políticas educacionales. Esta situación determinaba que el acceso universal en cuanto a contenidos relevantes en educación sexual no estuviera garantizado y que las autoridades de gobierno no tuvieran las facultades para determinar la información mínima específica que los programas de educación sexual debían contener. Shepard, B. (2009) La salud sexual y reproductiva: una carrera de obstáculos. Santiago de Chile: Catalonia; “Educación sexual en Chile”, CLAM (2006). Disponible en: <http://www.clam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1357&sid=7>

² Ver capítulo 13 de Informe de Desarrollo Humano en Chile (2010) Género: Los desafíos de la Igualdad. PNUD-Chile.

³ Ibid: 194.

⁴ Ley num. 20.418 Fija Normas sobre Información, Orientación y Prestaciones en Materia de Regulación de la Fertilidad. Art. 1º.

En primer lugar, y una de las dificultades históricas que ha presentado la implementación de los planes de educación sexual, es la intersectorialidad. La ley, en este sentido, no soluciona la tensión que ha marcado la implementación de políticas públicas en la materia entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación. La ley establece explícitamente que su reglamento debe ser legislado desde el Ministerio de Salud pero al mismo tiempo, demanda a los establecimientos educacionales incluir un programa de educación sexual. En la práctica, a casi dos años de la promulgación de esta ley, el Ministerio de Salud aun no entrega dicho reglamento, el cual –de acuerdo al Dr. Ramiro Molina– se encuentra en proceso de creación⁵. Al no contar con un reglamento y un mecanismo de financiamiento definido a la fecha, ha habido dificultades para el avance de una política de educación sexual de calidad y definida en los establecimientos educacionales, con una parcial ausencia del organismo encargado de ésta (el MINSAL) y con una participación meramente administrativa del MINEDUC. Este último sólo se ha focalizado en poner a disposición de los establecimientos educacionales municipales los 7 programas de educación sexual seleccionados en conjunto con SERNAM, lo que ha resultado ser insuficiente a la luz de los objetivos plasmados en la Ley. Asimismo, una vez que el MINSAL concluya con la

elaboración del reglamento, y en virtud de que en la actualidad ha generado un “Plan de Educación” a través de un convenio con matronas para que trabajen en conjunto con los establecimientos educacionales, estaríamos frente a un paralelismo en el sistema escolar entre el MINSAL y MINEDUC en relación a la implementación de educación sexual tal como estipula la ley.

En segundo lugar, otra de las dificultades que presenta la actual implementación de la ley, dice relación con la derivación de la implementación y gestión de la educación sexual a “proveedores” externos, relevando el rol del MINEDUC al de oferente de estos programas a través de fondos de financiamiento en el que cada sostenedor de escuelas puede elegir la “oferta” que mejor se adecúe según su proyecto educacional particular. En la práctica, este mecanismo para desarrollar la política de educación sexual es de carácter privado, en el que los proveedores deben competir con los restantes para ser seleccionados por la mayor cantidad de sostenedores. Así entonces, en septiembre de 2010 el MINEDUC entra en una fase exploratoria de diversos programas de educación sexual en conjunto con SERNAM, llegando a conformar un abanico de 7 programas de educación sexual, a saber:

⁵ La información entregada por el Dr. Ramiro Molina se enmarca dentro su presentación sobre “Plan MINEDUC sobre Educación Sexual” en las reuniones de noviembre 2011 de seguimiento a la Ley 20.418 con expertos/as en los ámbitos comprendidos por esta ley, a saber, educación sexual, acceso a anticoncepción en general y anticoncepción de

emergencia en particular y embarazo adolescente. Estas instancias se realizaron gracias al apoyo técnico y financiero del Fondo de Población de Naciones Unidas en el marco del Proyecto Abogacía ICPD+ UNFPACHI1R11A con la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Central, 2011.

1. “Adolescencia: tiempo de decisiones” Facultad de Medicina de la Universidad de Chile;
2. “Sexualidad Autoestima y Prevención del Embarazo en la Adolescencia” Asociación Chilena de Protección de la Familia (APROFA);
3. “Teen Star” Facultad de Ciencias Biológicas de la Pontificia Universidad Católica;
4. “Programa de Aprendizaje, Sexualidad y Afectividad (PASA)” Escuela de Psicología Universidad de Chile;
5. “Curso de Educación Sexual Integral” Dr. Ricardo Capponi;
6. “Programa de Educación en Valores, Afectividad y Sexualidad” Universidad San Sebastián;
7. “Aprendiendo a Querer” Universidad Católica de la Santísima Concepción.

La tercera dificultad está dada por su mecanismo de financiamiento. En la actualidad, la responsabilidad administrativa ha recaído en el MINEDUC. Dado que el escenario lo forzaba a implementar un plan de acuerdo a la ley, el MINEDUC se vio en la obligación de idear un mecanismo de financiamiento de estos programas: la primera vía fue a través de una negociación privada entre cada programa y sostenedor, lo que no logró satisfacer los objetivos de la ley. El segundo mecanismo fue vincular la contratación de los programas con los fondos de la Subvención Escolar Preferencial-SEP de cada escuela, lo que tampoco dio los resultados esperados, ya que la prioridad de la utilización de

estos fondos son técnicas pedagógicas asociadas al Sistema de Medición de Calidad de la Educación- SIMCE. Y, finalmente, el tercer mecanismo y que a la fecha es el que se está implementado, fue a través de la creación en marzo de 2011 de un “Fondo para capacitación en sexualidad, afectividad y género”, con un monto de 300 millones. En agosto del mismo año se aumentó a 600 millones, ya que sólo alrededor del 8% de los establecimientos educacionales lo habían utilizado. Este fondo está destinado para que cada establecimiento pueda capacitar a 3 docentes, lo que equivale a un total asignado a cada uno de \$330.000 por escuela. Cabe mencionar que entre septiembre y octubre de 2011, sólo el 39% de los fondos había sido ejecutado, lo que da cuenta que el diseño del proceso presenta serias deficiencias⁶.

En el marco de este diagnóstico, el estado de situación del cumplimiento de la ley 20.418 en el ámbito de la educación sexual es aún incipiente y, por tanto, es necesario reformular y mejorar algunos de los aspectos aquí mencionados para cumplir con los objetivos propuestos, tanto desde el ámbito de su implementación y cobertura como desde el ámbito técnico-curricular y la calidad de los programas seleccionados, dado el desequilibrio que muestran a nivel comparativo.

En este marco, se propone los siguientes desafíos a considerar para la implementación de un programa de educación sexual acorde a las necesidades actuales que muestra la educación para los y las estudiantes de nuestro país:

⁶ La información que se presenta en este diagnóstico es elaborada a partir de la reunión del 17 de noviembre de seguimiento a la Ley 20.418 con expertos/as y de la presentación de Dr. Ramiro Molina, quien está a cargo del programa desarrollado por CEMERA de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile.

- Definir mínimos en el curriculum a pesar de la visión privilegiada existente de la libertad de enseñanza.
- Exigir evaluación de impacto y resultado sostenidos en el tiempo a los programas seleccionados.
- Avanzar en un marco intersectorial real y sin fricciones en sus ámbitos de competencia entre salud, educación, programa de la mujer, programa de adolescentes, etc.
- Orientar la información y la capacitación en educación sexual hacia el aseguramiento del acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva en los más, apuntar a una sexualidad informada y libre de coacciones.
- Elaborar un diseño de estrategia establecida formalmente en el tiempo escolar, con etapas, hitos, objetivos y evaluación de resultados esperados;
- Formalizar el apoyo y respaldo a las iniciativas propuestas por parte del equipo de gestión directiva del establecimiento, situación que en la actualidad le ha restado legitimidad a las acciones que se realizan.

En síntesis, el cumplimiento de la Ley 20.418 en materia de educación sexual no es aún un tema resuelto y es recomendable continuar con mecanismos de seguimiento para velar por la calidad del cumplimiento de la ley en este aspecto. Se

suma a esto la falta de cumplimiento de la Declaración Ministerial “Prevenir con Educación”, firmada por Chile, que se aprobó en el marco de la Primera Reunión de Ministros de Salud y Educación para detener el VIH en Latinoamérica y el Caribe, realizada en la Ciudad de México en 2008, en la que 30 Ministerios de Salud y 26 Ministerios de Educación se comprometieron a posicionar la prevención como eje fundamental para responder de manera efectiva al VIH y al SIDA.

Las metas establecidas y acordadas por los Ministerios de Salud y Educación de la región en la Declaración son:

- Para el año 2015, reducir en 75% la brecha en el número de escuelas bajo la jurisdicción de los Ministerios de Educación que no imparten educación integral en sexualidad.
- Para el año 2015, reducir en 50% la brecha en el número de las y los adolescentes y jóvenes sin cobertura de servicios de salud que atiendan apropiadamente sus necesidades de salud sexual y reproductiva.

Con el fin de lograr estas metas y asegurar la educación integral en sexualidad y promoción de la salud sexual y reproductiva en las y los adolescentes y jóvenes, se requiere de una alianza estratégica entre el sector salud y el sector educación.

PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO Y FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD

Universidad Central de Chile

Documento elaborado por:

Claudia Dides C.¹, M. Cristina Benavente R.², Isabel Sáez A.³, Leslie Nicholls S.⁴

¹ Directora de Gestión de Proyectos, Universidad Central de Chile

³ Investigadora asociada externa

² Investigadora asociada externa

⁴ Investigadora asociada externa

Esta publicación ha contado con el apoyo técnico y financiero del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), y es propiedad del proyecto Abogacía ICPD+15 CHI1R11A del UNFPA.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este informe son de exclusiva responsabilidad de Universidad Central y sus autores y no deben atribuirse de ninguna manera a las Naciones Unidas, sus organizaciones asociadas, sus Estados miembros o a los miembros de sus Juntas de Directores Ejecutivos o a los países que estos representan. Las Naciones Unidas no garantizan la exactitud de los datos que se incluyen en esta publicación y no aceptan ninguna responsabilidad por las consecuencias de su uso.

Esta publicación puede ser reproducida, en todo o en sus partes, citando la fuente:
UNFPA Abogacía ICPD+15 CHI1R11A y Universidad Central, Santiago, Chile, 2011.

© Proyecto UNFPA Abogacía ICPD+15 CHI1R11A
Dag Hammarskjöld 3241. Vitacura
Santiago de Chile
www.unfpa.org

Universidad Central de Chile, 2011
Toesca 1783, Santiago de Chile
www.uccentral.cl

